



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN
Vienna University of Technology

DIPLOMARBEIT

Mobilisierung von Baulandreserven durch Abgaben

verfasst von

David Heindl
01525106

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
eines Diplom-Ingenieurs

unter der Leitung von

Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. Arthur Kanonier
Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement
Institut für Raumplanung

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

Wien, am 02.10.2020



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Hiermit erkläre ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst habe und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Die aus fremden Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen sind als solche erkenntlich gemacht. Weiters versichere ich, dass ich diese Diplomarbeit bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt habe.

Ort und Datum

David Heindl



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

KURZFASSUNG

Österreichweit sind derzeit etwa 26% des gewidmeten Baulandes nicht bebaut, jedoch ist nur ein Bruchteil dieser Baulandreserven tatsächlich am Bodenmarkt verfügbar. Das Horten von Bauland gewinnt aus unterschiedlichen Motiven immer mehr an Bedeutung, vor allem stellt es eine attraktive Wertanlage dar. Das bodenpolitische Instrumentarium zur Mobilisierung unbebauter Baugrundstücke konzentriert sich dabei weitgehend auf Neuwidmungen, die man mit der Vertragsraumordnung mittlerweile gut im Griff hat. Vielfach handelt es sich bei den Baulandreserven aber um Altbestände, die bereits vor Jahrzehnten als Bauland gewidmet wurden. Für die Mobilisierung dieser Baulandreserven fehlen in den meisten Bundesländern geeignete Instrumente. Die Gemeinden sind in der Folge trotz ausreichender Baulandreserven gezwungen, neue Flächen am Ortsrand auszuweisen, was die Zersiedelung maßgeblich vorantreibt. Ein vielversprechender Ansatz zur Mobilisierung nicht verfügbarer Flächen ist die Besteuerung von unbebautem Bauland. Eine solche Baulandabgabe ist bereits in drei Bundesländern (Oberösterreich, Salzburg, Steiermark) gesetzlich vorgesehen. Im Rahmen dieser Diplomarbeit soll nach einer umfassenden Analyse von Baulandreserven in einer Beispielgemeinde der verfassungsrechtliche Rahmen zur Vorschreibung solcher Abgaben abgesteckt werden. Anschließend werden die bestehenden Abgabenmodelle im Detail analysiert und etwaige Mängel aufgezeigt. Durch Interviews mit Gemeinden und Landesregierungen soll die praktische Wirksamkeit der Abgabenmodelle in Bezug auf die Baulandmobilisierung erforscht werden. Auf Basis der gesammelten Erkenntnisse wird am Ende der Arbeit ein Abgabenmodell für das Bundesland Kärnten entwickelt, wo derzeit noch kein Instrument zur Mobilisierung von bestehendem Bauland existiert.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

ABSTRACT

In Austria 26% of building land is not in use, but only a fraction of these building land reserves is available on the land market. The growing trend of hoarding building land has different reasons, especially the continuously increasing building land prices. Most legal instruments combatting this problem focus on new building land, where land use contracts have solved the issue quite successfully. However, most of the reserves have already been declared building land some decades ago. In most federal states of Austria there are no appropriate instruments to mobilize these older reserves. For this reason, municipalities have to create new building land on the outskirts, leading to an increasing urban sprawl. The introduction of a tax on unused building land may resolve this problem. Such taxes have already been regularized in three federal states of Austria (Salzburg, Styria and Upper Austria). In the course of this master thesis, it will be examined, which kind of building land taxes are compatible with the Constitution of Austria, followed by a detailed analysis of the existing taxes on building land. Apart from these theoretical chapters, also the practical influence of these taxes on the mobilization of building land will be investigated, based on interviews with local and regional authorities. Finally, the author will develop a tax model for Carinthia, where there is currently no appropriate instrument for mobilizing older building land.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

DANKSAGUNG

An dieser Stelle möchte ich mich bei all jenen bedanken, die mich bei der Erstellung dieser Diplomarbeit unterstützt haben. Besonderer Dank gebührt meinem Betreuer Arthur Kanonier, der mich auf das Thema aufmerksam gemacht hat und mir bei zahlreichen Korrekturterminen mit wertvollen Tipps zur Seite gestanden ist. Durch seine inspirierende, praxisnahe Vortragsart hat er bereits im Bachelorstudium mein Interesse für raumordnungsrechtliche und bodenpolitische Themen geweckt.

Bedanken möchte ich mich auch bei allen InterviewpartnerInnen, die mir trotz Corona-Krise Einblicke in die Praxis der Abgabenerhebung gewährten, namentlich Johann Alber, Matthias Fibrich, Alfred Joham, Liliane Pistotnig und Gerald Sochatzy. Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei Johann Bröthaler, Egon Jusner und Hans-Peter Walchhofer, die meine Arbeit mit ihrer fachlichen Expertise bereicherten. Ein großes Dankeschön auch an Alexander Linder und Mathias Moser, die mir die notwendigen Geodaten zur Verfügung gestellt haben.

Darüber hinaus möchte ich mich auch bei Johann Kaufmann und Astrid Wutte vom Raumplanungsbüro Kaufmann bedanken, die mich bereits früh im Studium praktische Erfahrungen im Bereich der örtlichen Raumplanung sammeln ließen.

Der größte Dank gilt aber meinen Eltern Doris und Johannes Heindl, die mir das Studium erst ermöglicht haben und mich in meinen Plänen immer unterstützt haben.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	1
1.1 Themenaufriß.....	1
1.2 Forschungsdesign.....	2
1.3 Einordnung der Arbeit.....	2
1.4 Thematische und begriffliche Abgrenzung	4
2. Problemhintergrund	6
3. Baulandreserven in der Beispielgemeinde Finkenstein am Faaker See	11
3.1 Gemeindeporträt Finkenstein am Faaker See	11
3.2 Methodik zur Ermittlung der Baulandreserven	16
3.3 Ausmaß und Eigenschaften der Baulandreserven	17
3.3.1 Bauflächenbilanz	17
3.3.2 Eigenschaften der Baulandreserven	19
3.3.3 Eignung zur Bebauung.....	27
4. Verfassungsrechtliche Grundlagen für Abgaben	34
4.1 Kompetenzverteilung im Abgabewesen.....	34
4.2 Zulässigkeit einer raumordnungsrechtlichen Hortungssteuer	35
4.2.1 Finanzverfassungsrechtliche Aspekte	35
4.2.2 Kompetenzrechtliche Aspekte.....	36
4.2.3 Grundrechtliche Aspekte	38
4.3 Resümee.....	40
5. Bestehende Abgaben auf unbebautes Bauland	41
5.1 Bundesgesetzliche Abgaben.....	41
5.1.1 Grundsteuer	41
5.1.2 Bodenwertabgabe	43
5.1.3 Zusammenfassende Bewertung.....	46
5.2 Landesgesetzliche Abgaben	48
5.2.1 Hortungsabgaben.....	48
5.2.1.1 OÖ: Erhaltungsbeitrag	49
5.2.1.2 Sbg: Infrastrukturbereitstellungsbeitrag	59
5.2.1.3 Stmk: Investitionsabgabe.....	63
5.2.1.4 Exkurs: Ehemalige NÖ Infrastrukturabgabe	66
5.2.1.5 Zusammenfassende Bewertung	67
5.2.2 Vorgezogene AufschlieÙungsbeiträge	71
5.2.2.1 Bgld: ErschlieÙungsbeitrag.....	71
5.2.2.2 Ktn: AufschlieÙungsbeitrag	72
5.2.2.3 NÖ: Vorauszahlung der AufschlieÙungsabgabe.....	73
5.2.2.4 OÖ: AufschlieÙungsbeitrag.....	74



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

5.2.2.5 Tirol: Vorgezogener Erschließungsbeitrag	75
5.2.2.6 Zusammenfassende Bewertung	76
5.3 Resümee	78
6. Praktische Umsetzung und Wirkung von Abgaben.....	79
6.1 Stmk Investitionsabgabe	79
6.2 OÖ Erhaltungsbeitrag.....	84
6.3 Zusammenfassende Bewertung	85
7. Alternativen zur Abgabe.....	86
7.1 Nachträgliche Befristung von Bauland	86
7.2 Enteignung	88
7.3 Zusammenfassende Bewertung	89
8. Empfehlungen für das K-ROG 2020	90
8.1 Begutachtungsentwurf K-ROG 2020	90
8.2 Stellungnahmen zum § 35 K-ROG 2020 (Entwurf).....	91
8.3 Vorschlag für ein Abgabenmodell.....	93
8.3.1 Rechtliche Verankerung	95
8.3.2 Abgrenzung des Besteuerungsgegenstandes	95
8.3.3 Befreiungen	97
8.3.4 Zeitraum der Abgabepflicht.....	99
8.3.5 Abgabenhöhe	99
8.3.6 Abgabenzweck.....	105
8.3.7 Nebenwirkungen der Baulandabgabe	106
8.4 Anwendung des Abgabenmodells in der Beispielmunicipal.....	107
8.4.1 Ermittlung der abgabepflichtigen Flächen	107
8.4.2 Abgrenzung von Siedlungsschwerpunkten	109
8.4.3 Berechnung des Abgabensatzes	109
8.4.4 Abgabenertrag	112
9. Resümee.....	114
10. Verzeichnisse	117
10.1 Quellenverzeichnis.....	117
10.1.1 Literatur- und Datenquellen.....	117
10.1.2 Rechtsquellen.....	123
10.1.3 Judikatur	127
10.1.4 Interviews	128
10.1.5 Medienberichte	128
10.2 Abbildungsverzeichnis	129
10.3 Tabellenverzeichnis.....	131
10.4 Abkürzungsverzeichnis	132



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar.
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

1. Einleitung

1.1 Themenaufriß

Der Umgang mit gewidmetem, aber nicht bebautem Bauland stellt in allen Bundesländern eine große raumplanerische Herausforderung dar. Österreichweit sind derzeit ca. 26 % des ausgewiesenen Baulandes nicht bebaut, der Großteil davon ist am Bodenmarkt nicht verfügbar (vgl. Umweltbundesamt 2016: 23 & Schedlmayer 2016: 74). Viele dieser Baulandreserven wurden bereits vor mehreren Jahrzehnten gewidmet, als flächendeckend Bauland ausgewiesen wurde, ohne die widmungsgemäße Verwendung dieser Flächen sicherzustellen (vgl. Schedlmayer 2016: 67). Diese Altbestände belasten die Bauflächenbilanzen der Gemeinden bis heute und behindern eine geordnete Siedlungsentwicklung. Die Gründe für die mangelnde Bebauungs- und Verkaufsbereitschaft der EigentümerInnen sind vielfältig und reichen von der Bevorratung von Flächen für die Nachkommen, über die Freihaltung des Nachbargrundstücks bis hin zur emotionalen Verbundenheit mit Liegenschaften (vgl. Arge Alp 2000: 11-12). Der Hauptgrund der Baulandhortung liegt aber wohl in den stark steigenden Immobilienpreisen der letzten Jahre, die unbebaute Baugrundstücke zu lukrativen Wertanlagen in Zeiten niedriger Zinsen gemacht haben.

Eine Mobilisierung dieser Flächen kann mit den traditionellen Instrumenten der örtlichen Raumplanung nicht erzielt werden. Auch privatrechtliche Maßnahmen wie die Vertragsraumordnung oder der Ankauf von Grundstücken durch die Gemeinden sind nur bei Neuwidmungen von Bauland einsetzbar, da sie die Kooperationsbereitschaft der GrundeigentümerInnen voraussetzen (vgl. Arge Alp 2000: 14). Eine vielversprechende Möglichkeit stellt hingegen die finanzielle Belastung von Baulandreserven in Form von Steuern oder Beiträgen dar. Solche bodenpolitischen Abgaben sind bereits in den Raumordnungsgesetzen mehrerer Bundesländer in verschiedener Form verankert.

In Kärnten, dem Heimatbundesland des Autors, sieht das Gemeindeplanungsgesetz derzeit keine Instrumente zur Mobilisierung des Baulandbestandes vor. Die Gemeindepolitik steht den teils beträchtlichen Baulandüberhängen damit hilflos gegenüber. Mangels Eingriffsmöglichkeiten in den Bestand fokussieren sich die Gemeinden auf die Neuausweisung von Bauland an den Ortsrändern, was die Zersiedelung und den Flächenverbrauch weiter vorantreibt. Das Problem der Baulandhortung wird von der Landesregierung als einer der Hauptgründe für die gegenwärtige Novellierung der Kärntner Raumordnung benannt (vgl. Vorblatt zum Entwurf des K-ROG 2020: 1). Die Einführung einer Baulandabgabe für unbebaute Grundflächen wurde im Rahmen des Gesetzwerdungsprozesses kontroversiell diskutiert. Der vorliegende Gesetzesentwurf aus dem Jahr 2019 sieht eine solche Abgabe nicht vor. Eine endgültige Einigung zu diesem Thema konnte zwischen den Koalitionsparteien bisher nicht erzielt werden, weshalb die Novelle noch nicht beschlossen wurde (vgl. Kleine Zeitung 2020: 20).

1.2 Forschungsdesign

Die vorliegende Diplomarbeit geht nun der Frage nach, wie ein effizientes Abgabenmodell aussehen könnte. In einem ersten Schritt wird die Problematik der Baulandhortung näher erörtert und anhand einer Beispielgemeinde veranschaulicht. Darauf aufbauend wird der verfassungsrechtliche Rahmen zur Vorschreibung von Hortungsabgaben abgesteckt. Anschließend werden die in Österreich bereits vorhandenen Abgaben für unbebaute Baugrundstücke im Detail analysiert. Durch Interviews mit VertreterInnen von Gemeinden und Landesregierungen soll die praktische Wirksamkeit der Abgabenmodelle untersucht werden. Auch mögliche Alternativen zu Hortungsabgaben werden aufgezeigt. Auf Basis dieser Erkenntnisse wird abschließend ein Abgabenmodell für das Bundesland Kärnten entwickelt.

Konkret liegen der Diplomarbeit folgende Forschungsfragen zugrunde:

- Welche verfassungsrechtlichen Vorgaben muss der Landesgesetzgeber bei der Einführung einer Hortungsabgabe auf unbebautes Bauland berücksichtigen?
- In welchen Bundesländern und in welcher Form sind Abgaben als baulandmobilisierendes Instrument vorgesehen?
- In welchem Ausmaß konnte durch die Abgabenvorschreibung in der Praxis bereits Bauland mobilisiert werden?
- Wie kann ein bodenpolitisch effizientes Abgabenmodell aussehen?

Aus methodologischer Sicht wurde schwerpunktmäßig ein empirischer Zugang gewählt. Ein großer Teil der Arbeit betrifft die Auswertung und den Vergleich gesetzlich vorgesehener Hortungsabgaben. Die Erkenntnisse zur Praxis basieren auf leitfadengestützten ExpertInneninterviews, die überwiegend persönlich, zum Teil aber auch telefonisch durchgeführt wurden. Weiters umfasst der empirische Teil der Arbeit eine Untersuchung der Baulandreserven in einer Beispielgemeinde, die durch quantitative Methoden in Form einer GIS-Analyse mit sekundärstatistischer Auswertung erfolgt ist. Ein theoriegeleiteter Zugang wurde bei der Schilderung des Problemhintergrundes, der verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie bei der Erörterung möglicher Alternativen verfolgt. Im Rahmen der Literaturrecherche stellte sich heraus, dass die Wissenschaft das Thema der Hortungsabgaben bisher nur oberflächlich behandelt hat.

1.3 Einordnung der Arbeit

Die bisherigen Publikationen, die sich intensiver mit fiskalischen Instrumenten der Baulandmobilisierung beschäftigen, stammen aus den 1990er Jahren. In der ÖROK Schriftenreihe Nr. 127 aus dem Jahr 1995 mit dem Titel „Möglichkeiten und Grenzen integrierter Bodenpolitik in Österreich“ werden von Schadt et al. die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu bodenpolitischen Abgaben umfassend dargestellt. Die

zentralen Aussagen dieser Publikation bilden – unter Berücksichtigung aktueller Erkenntnisse der Höchstgerichte – auch die Basis für die Einschätzung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Hortungsabgaben im Kapitel 4 der gegenständlichen Diplomarbeit. Darüber hinaus wird in der ÖROK-Publikation auch die Wirksamkeit der bundesrechtlich geregelten Abgaben (Grundsteuer, Bodenwertabgabe) untersucht. Als zweites umfassenderes Werk zu bodenpolitischen Abgaben ist der Artikel „Baulandmobilisierung durch Beitragsvorschreibungen nach dem oö ROG“ von Baumgartner (1999) zu nennen. Dieser Artikel beschäftigt sich im Detail mit den Regelungen des damals neu eingeführten oberösterreichischen Aufschließungs- und Erhaltungsbeitrages. Aufgrund zwischenzeitlich erfolgter Gesetzesnovellen und höchstgerichtlicher Erkenntnisse sind die Ausführungen jedoch als weitgehend veraltet anzusehen.

Abgesehen von den beiden genannten Arbeiten, die sich explizit und detailliert mit baulandmobilisierenden Abgaben auseinandersetzen, finden sich mehrere Publikationen der ÖROK, die sich mit den Instrumenten der Baulandmobilisierung im Allgemeinen beschäftigen. Dazu zählen die Schriftenreihen Nr. 191 „Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung "leistbaren Wohnens": Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft.“ (2014) und Nr. 202 „Raumordnung in Österreich“ (2018) sowie die Empfehlung Nr. 56 „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik: Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele“ (2017). Einen alpenweiten Überblick über die Instrumente der Baulandmobilisierung bietet die Publikation „Mobilisierung von Bauland in der Arge Alp“ der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer aus dem Jahr 2000. In den genannten Werken werden Abgaben als eines von vielen baulandmobilisierenden Instrumenten meist nur oberflächlich dargestellt. Andere Publikationen bieten zusätzlich Einblicke in die Praxis der Baulandmobilisierung. Erwähnenswert sind hier etwa die Diplomarbeit von Doan (2018), die eine umfassende, österreichweite Befragung über die Anwendung und Wirksamkeit der unterschiedlichen Instrumente enthält, der Sammelband des SIR (2016) mit Fachartikeln von Raumordnungsabteilungen mehrerer Bundesländer über die Praxis der Baulandmobilisierung sowie eine Untersuchung des ÖIR (2018) über die Anwendung der baulandmobilisierenden Instrumente in der Steiermark. Konkrete Erkenntnisse über die bodenpolitische Wirksamkeit von Abgaben sind aber auch in diesen Arbeiten nicht enthalten.

Mit der vorliegenden Diplomarbeit soll die wissenschaftliche Lücke im Bereich der bodenpolitischen Abgaben möglichst geschlossen werden. Die Arbeit enthält eine umfassende Analyse der vorhandenen Abgabenmodelle auf Bundes- und Landesebene und untersucht auch deren praktische Wirksamkeit. Erstmals wurde auch ein raumordnungsfachlich begründeter Vorschlag für ein Abgabenmodell entwickelt. Die hinreichend erforschte Problematik des Baulandüberhangs wird anhand einer Beispielgemeinde veranschaulicht. Ein wissenschaftlicher Mehrwert lässt sich somit auch aus dem hohen Praxisbezug der Arbeit ableiten.

1.4 Thematische und begriffliche Abgrenzung

Vor den inhaltlichen Ausführungen ist eine thematische Abgrenzung des Forschungsgegenstandes erforderlich. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Mobilisierung von bestehendem Bauland durch Abgaben. Alternative Instrumente zum Eingriff in den Widmungsbestand werden in Kapitel 7 kurz geschildert. Nicht berücksichtigt werden Instrumente, die eine widmungsgemäße Bebauung bei Neuwidmungen sicherstellen sollen, wie etwa die Vertragsraumordnung, der Ankauf von Liegenschaften oder die Befristung von Neuwidmungen. Auch auf die Abschöpfung von Umwidmungsgewinnen wird im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen. Ebenfalls nicht thematisiert werden Abgaben für leerstehende Wohnungen.

Um ein einheitliches Verständnis der Arbeit sicherzustellen, werden nachfolgend zentrale Fachbegriffe präzisiert. Die Definitionen orientieren sich an der gängigen Verwendung in der Literatur.

Baulandflächen

Grundflächen, die im Flächenwidmungsplan als Bauland ausgewiesen sind.

Baugrundstücke

Grundparzellen, die im Flächenwidmungsplan als Bauland ausgewiesen und aufgrund ihrer Dimensionen grundsätzlich bebaubar sind.

Baulandreserven

Unbebaute, nicht widmungskonform verwendete Baulandflächen sowie ausschließlich mit untergeordneten Gebäuden bebaute Baulandflächen. Geschosßflächenreserven sowie leerstehende Objekte auf bebauten Baugrundstücken werden explizit nicht als Baulandreserven gewertet (vgl. Thalinger 2018: 13).

Baulandhortung

Bewusstes Zurückhalten von Baulandreserven durch die EigentümerInnen (vgl. Doan 2018: 12)

Baulandmobilisierung

Überbegriff für Instrumente, Maßnahmen oder Strategien, deren Ziel es ist, Baulandflächen auf den Bodenmarkt zu bringen und diese auch tatsächlich einer baulichen Nutzung zuzuführen. Der Begriff Baulandmobilisierung bezieht sich sowohl auf Neuausweisungen von Bauland als auch auf Baulandreserven. (vgl. Arge Alp 2000: 4)

Abgaben

Überbegriff für Beiträge, Gebühren und Steuern (vgl. BMDW o.J.)

Steuern

„Geldleistungen, denen keine unmittelbare Gegenleistung gegenübersteht, sondern die in das allgemeine Budget für die Finanzierung staatlicher Leistungen fließen“ (BMDW o.J.)

Beiträge

„Geld- oder Sachleistungen, die jemand zu entrichten hat, der an der Errichtung oder Erhaltung einer öffentlichen Einrichtung ein besonderes Interesse hat, z.B. Straßenerrichtung, Straßenreinigung, Beiträge zur Sozialversicherung“ (BMDW o.J.)

Gebühren

„Entgelt für unmittelbar in Anspruch genommene Dienste (BMDW o.J.), z.B. Wasserbezugsgebühren, Kanalbenützungsgebühren

Hortungsabgabe

Abgabe, die den Besitz unbebauter Baulandflächen finanziell belastet, wobei die geleisteten Beträge nicht anrechenbar sind und als verlorener Aufwand gelten.

Hortungssteuer

Lenkungssteuer, die den Besitz unbebauter Baulandflächen finanziell belastet, wobei die geleisteten Beträge nicht anrechenbar sind und als verlorener Aufwand gelten.

Netto-Hortungskosten

Summe an zu leistenden, nicht anrechenbaren Hortungsabgaben.

2. Problemhintergrund

In diesem Kapitel soll ein kurzer Überblick über die Ursachen und Folgewirkungen der Baulandhortung in Österreich gegeben werden.

Die Grundproblematik der Baulandhortung liegt in der Konzeption der Flächenwidmung als Angebotsplanung. Die Festlegung einer Baulandwidmung für eine Grundparzelle ist grundsätzlich an kein Realisierungsgebot gebunden. Eine widmungskonforme Bebauung von Grundflächen hängt also ausschließlich von den Nutzungsabsichten der GrundeigentümerInnen ab. (vgl. Kanonier & Schindelegger: 2018: 117)

In den Anfangsjahren der Raumplanung, in den 1960er und 1970er Jahren, wurde im Zuge einer Planungseuphorie flächendeckend Bauland ausgewiesen, ohne den örtlichen Bedarf zu berücksichtigen und die widmungsgemäße Nutzung der Grundflächen sicherzustellen (vgl. Doan 2018: 40-41 & Schedlmayer 2016: 67). Einige Baulandwidmungen wurden auch als „Sozialleistung“ für in Not geratene landwirtschaftliche Betriebe ausgesprochen (vgl. Doubek 2001: 50). Das Resultat dieser Planungseuphorie war ein enormes Ausmaß an unbebauten Baulandflächen, für die seitens der EigentümerInnen keine Verwertung geplant war. Dies führte zu der paradoxen Situation, dass in vielen Gemeinden ein beträchtlicher Baulandüberhang entstand, jedoch kaum Flächen für eine Bebauung verfügbar waren (vgl. Davy 1996: 199). Erst in den 1990er Jahren entwickelten die Raumplanungsbehörden ein Problembewusstsein für die Folgen dieses Baulandüberhangs. Nach und nach wurden von den Landesgesetzgebern ergänzende Instrumente wie die Vertragsraumordnung oder befristete Baulandwidmungen eingeführt, die eine widmungsgemäße Verwendung von Grundflächen bei Neuausweisungen von Bauland sicherstellen sollen. Zur Mobilisierung der bestehenden Baulandreserven wurden bisher kaum wirksame Instrumente eingesetzt. Somit behindern diese Baulandüberhänge als „Altlasten“ der Raumplanung bis heute eine geordnete Siedlungsentwicklung (vgl. Schedlmayer 2016: 67).

Nach einer Studie des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2016 sind in Österreich 26,5 % des gewidmeten Baulandes nicht bebaut. In absoluten Zahlen belaufen sich die Baulandreserven auf 808,9 km². Im Bundesländervergleich weist das Burgenland mit 37,5 % den höchsten Anteil an Baulandreserven auf, während in Wien lediglich 4,3 % der Baulandflächen nicht bebaut sind. Differenziert nach Widmungskategorien entfallen 40 % der Reserveflächen auf das Wohnbauland, weitere 40 % auf das gemischte Bauland (z.B. Dorfgebiet, Kerngebiet) und die restlichen 20 % auf Wirtschaftsbauland und Sonderflächen. Im Verhältnis zur gewidmeten Fläche besteht allerdings der größte Baulandüberhang im Wirtschaftsbauland, wo 37 % des Baulandes nicht bebaut sind. Im Wohnbauland und gemischten Bauland ist ca. ein Viertel der gewidmeten Baulandflächen unbebaut. (vgl. Umweltbundesamt 2016: 23-24)

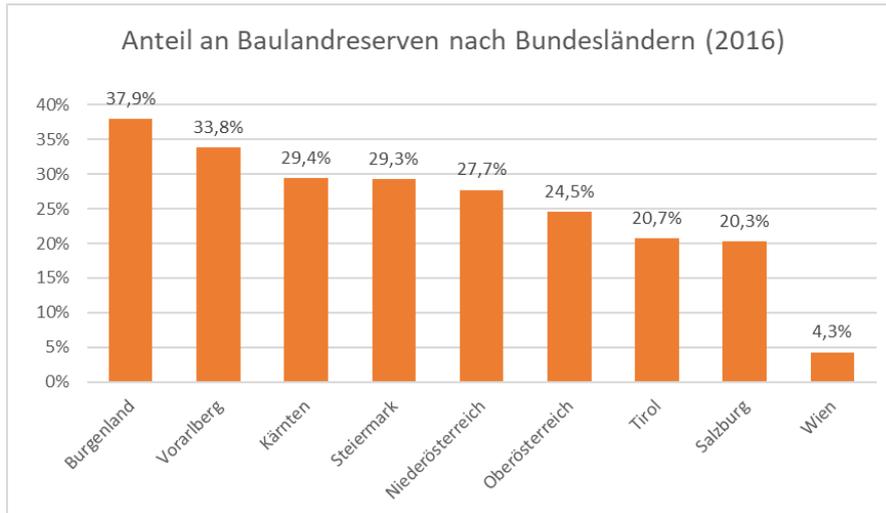


Abb. 1: Anteil an Baulandreserven nach Bundesländern
(vgl. Umweltbundesamt 2016: 23; eigene Abbildung)

Die Problematik liegt nun darin, dass der Großteil dieser Baulandreserven für eine Bebauung derzeit nicht zur Verfügung stehen dürfte. Österreichweite Daten über die Verfügbarkeit von Baulandreserven sind bisher zwar nicht vorhanden, jedoch zeigen einige regionale Studien eine besorgniserregende Situation: Nach einer Untersuchung von Schedlmayer in 16 niederösterreichischen Gemeinden sind durchschnittlich nur 16 % der Wohnbaulandreserven für eine Bebauung verfügbar, in sieben Gemeinden liegt dieser Wert sogar unter 10 % (vgl. Schedlmayer 2016: 74). Auch im Schweizer Kanton Appenzell Ausserrhoden sind nach einer aktuellen Studie der ETH Zürich nur 15 % der Reserveflächen verfügbar (vgl. Wild et al. 2020: 31).

Die Ursachen für die Nicht-Verfügbarkeit von Bauland lassen sich in zwei Kategorien gliedern: Einerseits kann es sich um Liegenschaften handeln, die für eine Bebauung aus technischen oder rechtlichen Gründen aktuell nicht geeignet sind. Dazu zählen etwa Aufschließungsgebiete, nicht erschlossene Baulandflächen, Baulandflächen mit ungünstigem Parzellenzuschnitt oder Baulandflächen in roten Gefahrenzonen. Die Behebung dieser Mängel liegt zum Großteil im Aufgabenbereich der öffentlichen Hand.

Zur zweiten Kategorie zählen alle Baulandreserven, die eine grundlegende Baulandeignung aufweisen, aber von den EigentümerInnen aus subjektiven Gründen zurückgehalten werden. Für dieses bewusste Horten von Bauland werden in der Literatur vielfältige Motive genannt:

- Ökonomische Gründe:
 - Kapitalanlage: Das Baugrundstück wird in Anbetracht der steigenden Bodenpreise als lukrative Kapitalanlage in Zeiten der Niedrigzinspolitik oder als finanzielle Absicherung angesehen (vgl. Arge Alp 2000: 11 & Schedlmayer 2016: 67 & Thalinger 2018: 14).

- Besicherung von Krediten: Das Baugrundstück ist mit einer Hypothek belastet und daher nicht verkäuflich (vgl. Arge Alp 2000: 12 & Thalinger 2018: 14)
- Überhöhte Preisvorstellungen: Ein Verkauf wäre theoretisch denkbar, jedoch liegen die Preisvorstellungen der EigentümerInnen deutlich über dem Marktwert der Liegenschaft (vgl. Arge Alp 2000: 12 & Schedlmayer 2016: 67).
- Landwirtschaftliche Erwerbsgrundlage: Das Baugrundstück wird landwirtschaftlich genutzt, mit einem Verkauf würde der bäuerliche Betrieb seine Produktionsgrundlage verlieren (vgl. Arge Alp 2000: 12)
- Familiäre Gründe:
 - Bevorratung für Nachkommen: Das Baugrundstück wird für Kinder oder Enkelkinder bevorratet, um diesen später einen Bauplatz für den Hausbau zur Verfügung zu stellen (vgl. Arge Alp 2000: 11-12 & Schedlmayer 2016: 67)
 - Emotionale Verbundenheit: Das Baugrundstück ist bereits seit Generationen im Familienbesitz und wird aus emotionalen Gründen nicht verkauft (vgl. Mayer 1997: 6)
- Persönliche Gründe:
 - Bevorratung für Eigenbedarf: Der/Die EigentümerIn beabsichtigt eine Bebauung erst zu einem späteren Zeitpunkt (vgl. Arge Alp 2000: 12)
 - Freizeitnutzung: Das Baugrundstück wird in der Freizeit genutzt, z.B. als Garten (vgl. Linkeseder 2020: 110)
 - Fernhalten von Nachbarn: Ein angrenzendes Baugrundstück wird nicht verkauft, um die Aussicht zu bewahren oder weil neue Nachbarn unerwünscht sind (vgl. Schedlmayer 2016: 67)

In einer aktuellen Publikation von Linkeseder wurden die EigentümerInnen von Wohnbaulandreserven in neun oberösterreichischen Gemeinden zu den Motiven der Baulandhortung befragt. Das mit Abstand häufigste Motiv ist demnach die Bevorratung von Flächen für die Nachkommen. Auch die Vorsorge für den Eigenbedarf, die emotionale Verbundenheit mit dem Grundstück sowie die Freizeitnutzung wurden oft genannt. Ökonomische Motive spielen eine überraschend geringe Rolle. Der Autor vermutet, dass manche EigentümerInnen ihre Spekulationsabsichten im Zuge der Befragung bewusst verschwiegen haben. (vgl. Linkeseder 2020: 110)

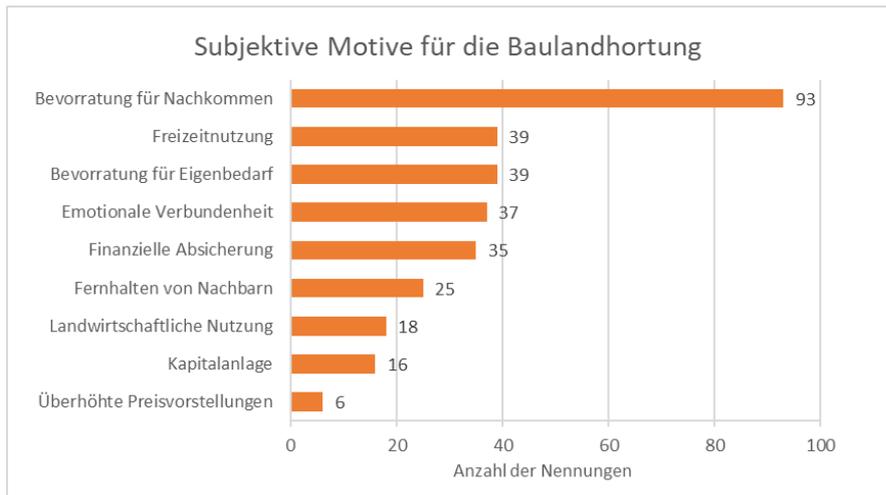


Abb. 2: Subjektive Motive für die Baulandhortung (Auswahl, vgl. Linkeseder 2020: 110; eigene Abbildung)

Die einzelnen Motive der Baulandhortung sind aus subjektiver Sicht nachvollziehbar und auch gesetzlich gedeckt. Aus raumordnungsfachlicher und bodenpolitischer Sicht sind damit jedoch erhebliche Problematiken verbunden:

Vielfach handelt es sich bei den gehorteten Baulandreserven um innerörtliche Grundflächen mit sehr guter Baulandeignung. Sind diese nicht verfügbar, erhöht sich der Widmungsdruck in den weniger geeigneten Siedlungsrandbereichen. Diese Außenentwicklung verstärkt die Zersiedelung und alle damit verbundenen Folgeproblematiken, wie hohe Erschließungskosten, längere Wege, hohe MIV-Abhängigkeit und den Verlust zusammenhängender, landwirtschaftlicher Flächen (vgl. Doan 2018: 13-14).

Die Gemeindehaushalte werden aber nicht nur durch die Neuerrichtung von technischer Infrastruktur belastet, auch die bestehenden, schlecht ausgelasteten Netze müssen erhalten werden. Werden erschlossene Baulandflächen gehortet, sind in der Regel keine Benützungsgebühren zu entrichten, wodurch der öffentlichen Hand wichtige Einnahmen für die Instandhaltung der Infrastruktur entgehen (vgl. Thalinger 2018: 3). Als Grundlage für das Abgabenmodell in Kap. 8 wurden die jährlichen Erhaltungskosten für Straße, Wasser und Kanal näherungsweise berechnet:

Erhaltungskosten Mischwasserkanal (2015)	1,03 €/lfm	(vgl. Thalinger 2018: 96)
Erhaltungskosten Trennsystem (2015)	2,07 €/lfm	(vgl. Thalinger 2018: 96)
Anteil Mischwasserkanal in Kärnten	18,3 %	(vgl. Fenzl 2011: 29)
Gewichtetes Mittel der Erhaltungskosten (2015)	1,88 €/lfm	
Baukostenindex für Siedlungswasserbau (2015-2019)	1,075	(vgl. Statistik Austria 2020c)
Kanal-Erhaltungskosten (2019)	2,02 €/lfm	

Tab. 1: Kanal-Erhaltungskosten pro Jahr (eigene Darstellung)

Erhaltungskosten Wasserleitung (2015)	1,03 €/lfm	(vgl. Thalinger 2018: 96)
Baukostenindex für Siedlungswasserbau (2015-2019)	1,075	(vgl. Statistik Austria 2020c)
Wasserleitungs-Erhaltungskosten (2019)	1,11 €/lfm	

Tab. 2: Wasserleitungs-Erhaltungskosten pro Jahr (eigene Darstellung)

Erhaltungskosten Straße (2015)	0,99 €/m ²	(vgl. Thalinger 2018: 96)
Mindestbreite Sammel- und Anliegerstraßen	5,00 m	(vgl. § 6 Abs 1 Textlicher BBP der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See)
Erhaltungskosten Straße (2019)	4,95 €/lfm	
Baukostenindex für den Straßenbau (2015-2019)	1,075	(vgl. Statistik Austria 2020d)
Straßen-Erhaltungskosten (2019)	5,32 €/lfm	

Tab. 3: Straßen-Erhaltungskosten pro Jahr (eigene Darstellung)

Insgesamt betragen die Instandhaltungskosten für die technische Infrastruktur demnach 8,45 € pro Laufmeter und Jahr. Umgerechnet auf ein 900 m² großes Beispielgrundstück mit 30 m anrechenbarer Frontlänge können diesem Grundstück bei einseitiger Baulandwidmung 253,30 € und bei beidseitiger Baulandwidmung 126,90 € an Erhaltungskosten zugeschrieben werden. Unter Annahme einer raumordnungsfachlich anzustrebenden beidseitigen Baulandwidmung ergibt sich für das 900 m² große Beispielgrundstück ein jährlicher Instandhaltungsaufwand von 0,14 € pro m² Grundstücksfläche. Dieser Betrag sinkt mit zunehmender Grundstücksfläche. Insgesamt ist das Modell zwar stark vereinfachend, ermöglicht aber eine ungefähre Abschätzung der grundstücksbezogenen Instandhaltungskosten.

Neben den fiskalischen Effekten der Baulandhortung sind auch die Auswirkungen auf den Bodenmarkt zu beachten: Eine Verknappung von verfügbarem Bauland führt bei anhaltender Nachfrage klarerweise zu einem Anstieg der Baulandpreise (vgl. Doan 2018: 14). Besonders betroffen sind Regionen mit ohnehin hohem Preisniveau, wie Ballungszentren oder die alpinen Regionen Westösterreichs. In Salzburg, Tirol und Vorarlberg liegen die Baulandpreise in fast allen Bezirken über 200 €/m² (vgl. Statistik Austria 2020a). Für viele Einheimische sind Baugrundstücke im Heimatort damit nicht mehr leistbar. Die stark steigenden Grundstückspreise befeuern die Hortungsabsichten der EigentümerInnen zusätzlich, wodurch eine Baulandmobilisierung in diesen Regionen besonders schwierig erscheint.

Das Horten von Bauland behindert damit nicht nur eine geordnete räumliche Entwicklung von Siedlungsbereichen, sondern ist auch aus fiskalischer und sozialpolitischer Sicht problematisch. Die Entwicklung geeigneter Instrumente zur Mobilisierung bestehender Baulandreserven ist umso dringender geboten.

3. Baulandreserven in der Beispielgemeinde Finkenstein am Faaker See

In diesem Kapitel soll die Problematik des Baulandüberhangs anhand einer Beispielgemeinde veranschaulicht werden. Konkret wird eine detaillierte Analyse der Baulandreserven in der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See, der Heimatgemeinde des Autors, durchgeführt. Die Gemeinde wurde auch deshalb ausgewählt, da sie eine heterogene Nutzungsstruktur und damit auch ein großes Spektrum an Baulandkategorien aufweist. Die Analyse dient als Grundlage für die Vorschreibung der in Kap. 8 entwickelten Baulandabgabe. Bevor auf die Ergebnisse dieser Analyse eingegangen wird, wird die Gemeinde kurz vorgestellt. Anschließend wird die methodische Vorgehensweise bei der Ermittlung der Baulandreserven erläutert.

3.1 Gemeindeporträt Finkenstein am Faaker See

Die Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See befindet sich im Kärntner Zentralraum, südlich der Statutarstadt Villach, im Bezirk Villach Land. Mit insgesamt 9.050 EinwohnerInnen stellt sie die größte Landgemeinde Kärntens dar (vgl. Statistik Austria 2019). Dank der attraktiven Lage im Stadtumland von Villach hat die Bevölkerungszahl seit dem Jahr 2001, entgegen dem landesweiten Trend, um ca. 10 % zugenommen (vgl. Statistik Austria 2019a). Wie viele Gemeinden im Speckgürtel größerer Städte weist auch Finkenstein eine hohe Auspendlerquote von 76 % der Erwerbstätigen auf (vgl. Statistik Austria 2017).



Abb. 3: Lage der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See (vgl. BMWD 2020, eigene Darstellung)

Das Gemeindegebiet umfasst eine Fläche von 101,9 km² und erstreckt sich in West-Ost-Richtung über ca. 15 km. Landschaftsräumlich wird die Gemeinde vom Gebirgszug der Karawanken dominiert, die zugleich die Staatsgrenze zu Slowenien bilden. Die höchste Erhebung bildet der markante Mittagkogel mit einer Seehöhe von 2.145 m. Der Großteil des Gemeindegebietes zählt zum Villacher Becken und weist eine sanft-hügelige

Topographie auf. Im östlichen Gemeindegebiet befindet sich mit dem Faaker See der fünftgrößte See Kärntens. (vgl. Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See 2005: 14)

Das Siedlungsgefüge der Gemeinde besteht aus insgesamt 28 Ortschaften. Die vier größten Ortschaften, Fürnitz, Finkenstein, Faak am See und Ledenitzen zählen jeweils über 1.000 EinwohnerInnen (vgl. Statistik Austria 2019). Diese vier Hauptorte bilden die Subzentren der langgestreckten Gemeinde und verfügen jeweils über eine infrastrukturelle Basisausstattung, bestehend aus Nahversorgern, Bankfilialen, Arztpraxen, Kulturhäusern und Volksschulen. Durch Suburbanisierungsprozesse sind in den letzten Jahrzehnten viele ursprünglich eigenständige Ortschaften zusammengewachsen. Beim überwiegenden Teil der Wohngebäude handelt es sich um klassische Einfamilienhäuser, nur in den Hauptorten sind auch Geschosswohnbauten zu finden.

Aus funktionaler Sicht ist in der Gemeinde neben der dominierenden Wohnfunktion eine große Heterogenität festzustellen: Das westliche Gemeindegebiet rund um Fürnitz ist stark industriell geprägt. Hier befindet sich etwa der Großverschiebebahnhof Villach-Süd, das Logistikcenter Austria Süd sowie etliche größere Industrie- und Gewerbebetriebe. Im östlichen Gemeindegebiet, rund um den Faaker See, herrscht die Tourismus- und Freizeitfunktion vor. Neben Hotels, Pensionen, und Campingplätzen sind auch einige Zweitwohnsitze und Apartmenthäuser entstanden. Landwirtschaftliche Nutzungen wurden in den letzten Jahrzehnten stark zurückgedrängt und beschränken sich auf die unmittelbaren Dorfkerne. Allein von 1999 bis 2010 ging die Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe um über 20 % zurück (vgl. Statistik Austria 2010).



Abb. 4: Gemeindehauptort Finkenstein, Blickrichtung Norden (eigene Abbildung)

Die verkehrsmäßige Haupteerschließung des Gemeindegebietes erfolgt in West-Ost-Richtung über die B 85 Rosental Straße. Die nächstgelegenen Autobahnanschlüsse an die A 2 Südautobahn befinden sich in geringer Entfernung in der Nachbargemeinde Villach. Sämtliche Hauptorte verfügen zudem über einen hervorragenden Anschluss an das Kärntner S-Bahn-Netz. Die insgesamt fünf Bahnhöfe und Haltestellen werden im Stundentakt bedient, wodurch die Bezirkshauptstadt Villach auch im öffentlichen Verkehr gut erreichbar ist.

Im Flächenwidmungsplan der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See sind mit Stand März 2020 689,7 ha an Bauland ausgewiesen. Über zwei Drittel davon entfallen auf das Wohnbauland mit den Kategorien Bauland Dorfgebiet (276 ha) und Bauland Wohngebiet (195 ha). Stark vertreten sind auch die Kategorien Bauland Industriegebiet (80 ha) und Bauland Kurgebiet (78 ha). Auf der folgenden Doppelseite werden die Baulandwidmungen in einer Übersichtskarte verortet. Gut zu erkennen sind dabei der touristische Schwerpunkt rund um den Faaker See (Bauland Kurgebiet) sowie die Industriegebiete im westlichen Gemeindegebiet.

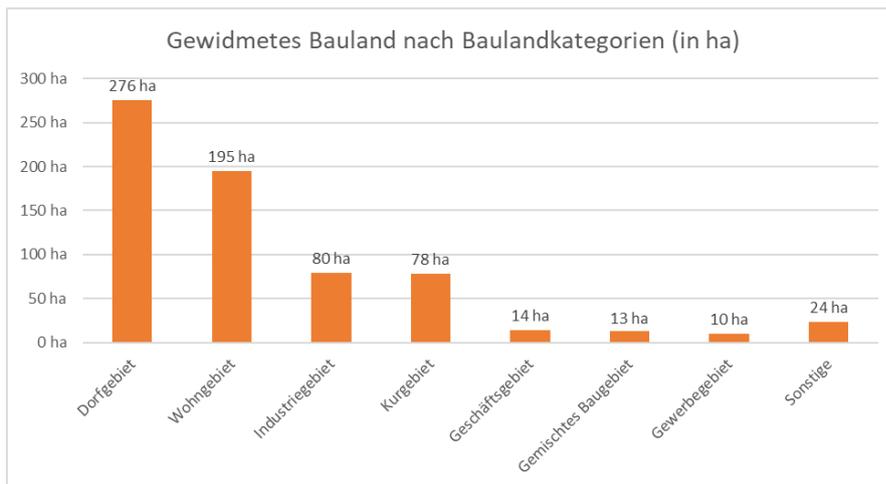
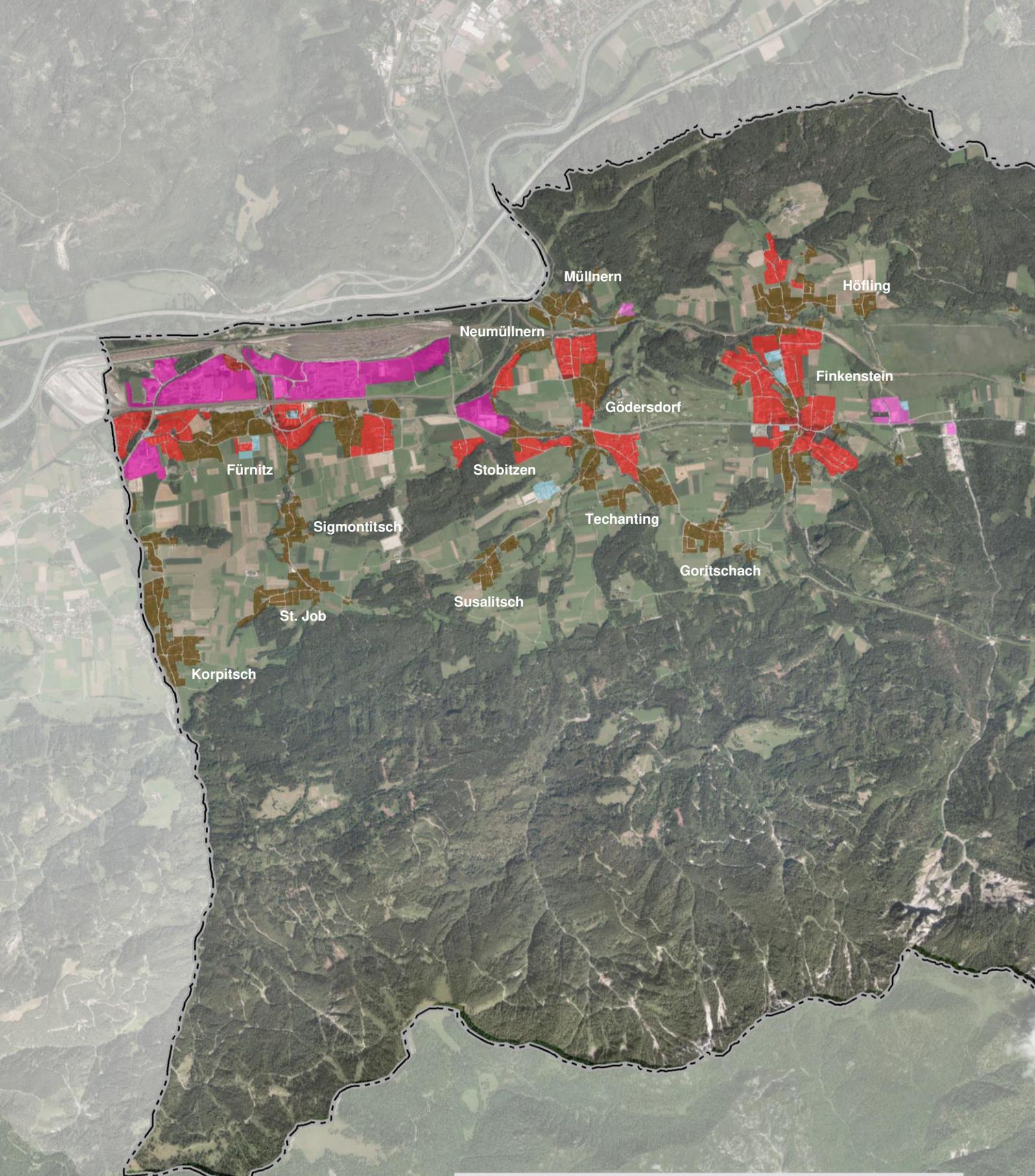


Abb. 5: Gewidmetes Bauland nach Baulandkategorien (vgl. FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)



**Abb. 6: Baulandwidmungen
Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See**

	Dorfgebiet		Geschäftsgebiet
	Wohngebiet		Gewerbegebiet
	Kurgebiet		Industriegebiet
	Gemischtes Baugebiet		Sondergebiet



Petschnitzen
Faaker See
Faak am See
Oberferlach
Oberaichwald
Ledenitzen
Latschach
Unterferlach
Ratnitz
Unteraichwald
Mallenitzen
Pogöriach
Untergreuth
Kopein
Altfinckenstein
Outschena

0 0,5 1 2 3 km

M 1:40.000

Datenquellen: FWP 2020 & BMDW 2020
Bildquelle: ESRI (ArcGIS Basemap)

N

3.2 Methodik zur Ermittlung der Baulandreserven

Als Datengrundlagen für die Ermittlung der Baulandreserven dienten die Digitale Katastralmappe (DKM 2019) sowie der digitale Flächenwidmungsplan (FWP 2020) der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See. Die Daten wurden freundlicherweise vom Baureferat der Marktgemeinde Finkenstein sowie vom Amt der Kärntner Landesregierung, Abt. 3, UAbt. Fachliche Raumordnung – KAGIS zur Verfügung gestellt.

Wie bereits in Kap. 1.4 erläutert, werden nur jene Flächen als Baulandreserven klassifiziert, die tatsächlich unbebaut sind. Leerstehende Gebäude und etwaige Reserven in der baulichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke bleiben unberücksichtigt. Gemäß § 2 Abs 2 des Textlichen Bebauungsplans der Marktgemeinde Finkenstein beträgt die Mindestgröße eines Baugrundstückes 250 m². Kleinere Grundstücke wurden nicht als Baulandreserven gewertet, sofern sie nicht direkt an weitere unbebaute Baugrundstücke angrenzen.

Baugrundstücke, die ausschließlich mit Nebengebäuden (Gartenhütten, Carports etc.) bebaut sind, wurden als Baulandreserven eingestuft. Diese Vorgehensweise entspricht u.a. der Rechtsauslegung des OGH, der die ausschließliche Bebauung eines Grundstücks mit einem Nebengebäude nicht als widmungsgemäße Verwendung des Grundstücks versteht (vgl. OGH 17.07.2018, 1 Ob 103/18f). Grundstücke im Bauland Dorfgebiet, die mit landwirtschaftlichen Nebengebäuden bebaut sind (z.B. Scheunen, Hühnerställe, Gerätehütten) wurden hingegen nicht als Baulandreserven gewertet, da nach Ansicht des Autors eine widmungsgemäße Verwendung vorliegt.

Bei Hausgärten wurde folgendermaßen vorgegangen: Wenn sich das Gebäude und die Gartenflächen auf einer Parzelle befinden, wurde die gesamte Parzelle als bebaut klassifiziert. Steht das Gebäude auf einer Punktparzelle, wurde die Gartenparzelle ebenfalls als bebaut gewertet. Wenn jedoch die bebaute Parzelle bereits über eine Gartenfläche im ortsüblichen Ausmaß verfügt und darüber hinausgehende Gartenflächen auf einer eigenständigen Parzelle liegen, die ihrerseits einen potenziellen Bauplatz darstellt, wurde diese reine Gartenparzelle als Baulandreserve erfasst. Eine differenzierte Betrachtung erfolgte für alle Baugrundstücke, die nur zu einem geringen Teil widmungsgemäß verwendet werden. Öfters waren im Laufe der Analyse größere Parzellen zu finden, die zwar ein Einfamilienhaus mit Garten aufweisen, jedoch noch weit in eine angrenzende Ackerfläche hineinreichen. In diesen Fällen wurde der ungenutzte Teil der Parzelle als Reserve gewertet, wenn dieser über 50 % der Grundstücksfläche ausmacht.

Unbebaute Grundstücke, die mit einem angrenzenden, bebauten Grundstück eine untrennbare wirtschaftliche Einheit bilden, wurden nicht als Baulandreserven gewertet (vgl. § 25 Abs 3 Z 3 OÖ ROG & VwGH vom 21.03.2008, 2004/17/0210). Angewandt wurde diese Bestimmung u.a. bei Parkplätzen von Supermärkten oder Außenanlagen von Hotels.

3.3 Ausmaß und Eigenschaften der Baulandreserven

3.3.1 Bauflächenbilanz

Die Analyse der Baulandwidmungen hat folgende Ergebnisse hervorgebracht: Von den insgesamt 689,7 ha als Bauland ausgewiesenen Flächen sind 184,4 ha bzw. 26,7 % unbebaut. Der Anteil der Baulandreserven entspricht somit ziemlich genau dem österreichweiten Durchschnitt von 26,6 % (vgl. Umweltbundesamt 2016: 23). Der kärntenweite Anteil der Baulandreserven liegt mit 29,3 % etwas darüber. Wie im nachfolgenden Diagramm ersichtlich, verteilen sich die Baulandreserven relativ gleichmäßig über die einzelnen Baulandkategorien. Die prozentuell größten Reserven entfallen mit 46 % an unbebauten Flächen auf Bauland Gewerbegebiet, das in absoluten Zahlen aber keine große Rolle in der Gemeinde spielt. Ein beträchtlicher Anteil an Reserven (37 %) besteht auch im Bauland Kurgebiet. Im Wohnbauland belaufen sich die Baulandreserven auf ca. 26 % der gewidmeten Fläche. Die größten absoluten Potenziale befinden sich mit 65 ha an unbebauten Flächen im Bauland Dorfgebiet (vgl. Abb. 8).

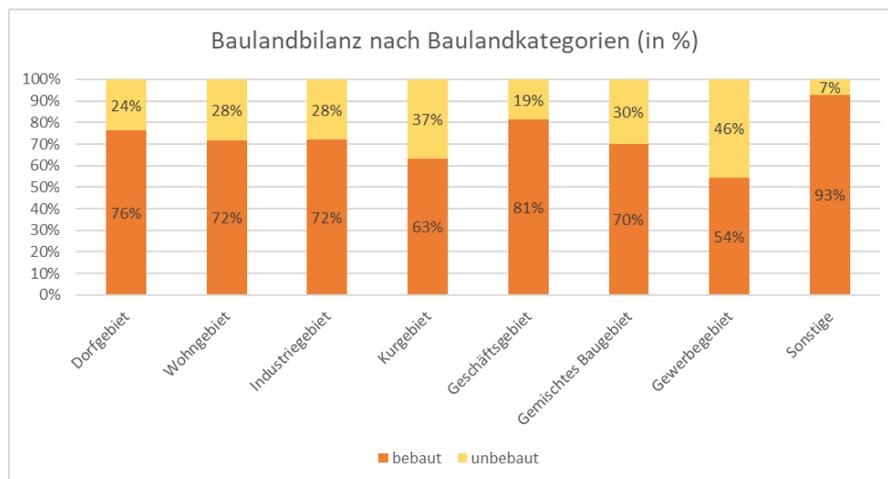


Abb. 7: Baulandbilanz nach Baulandkategorien in % (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

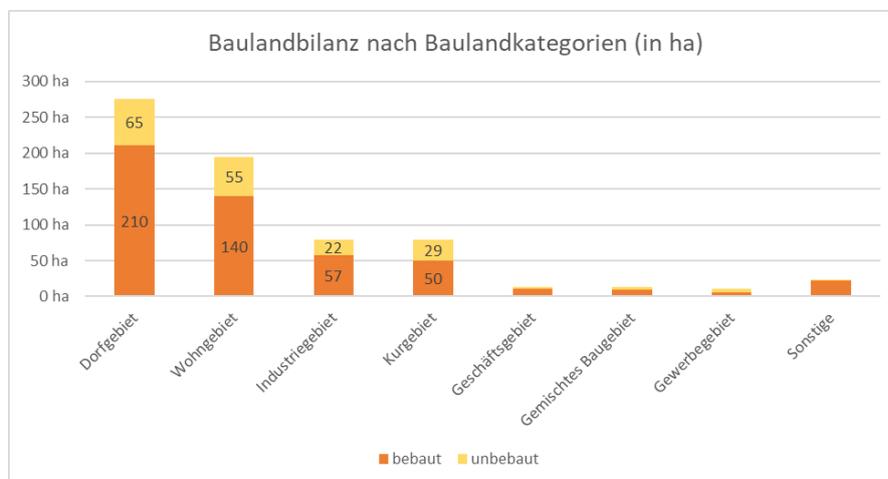


Abb. 8: Baulandbilanz nach Baulandkategorien in ha (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

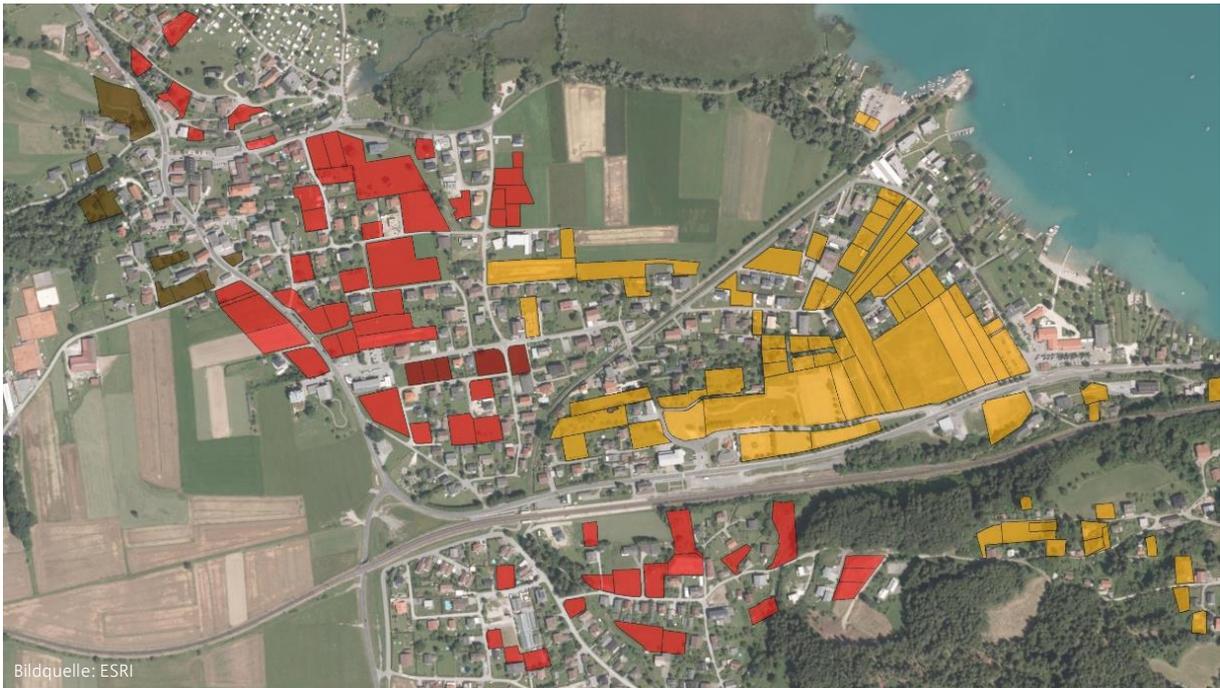


Abb. 9: Baulandreserven in der Ortschaft Faak am See (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung)

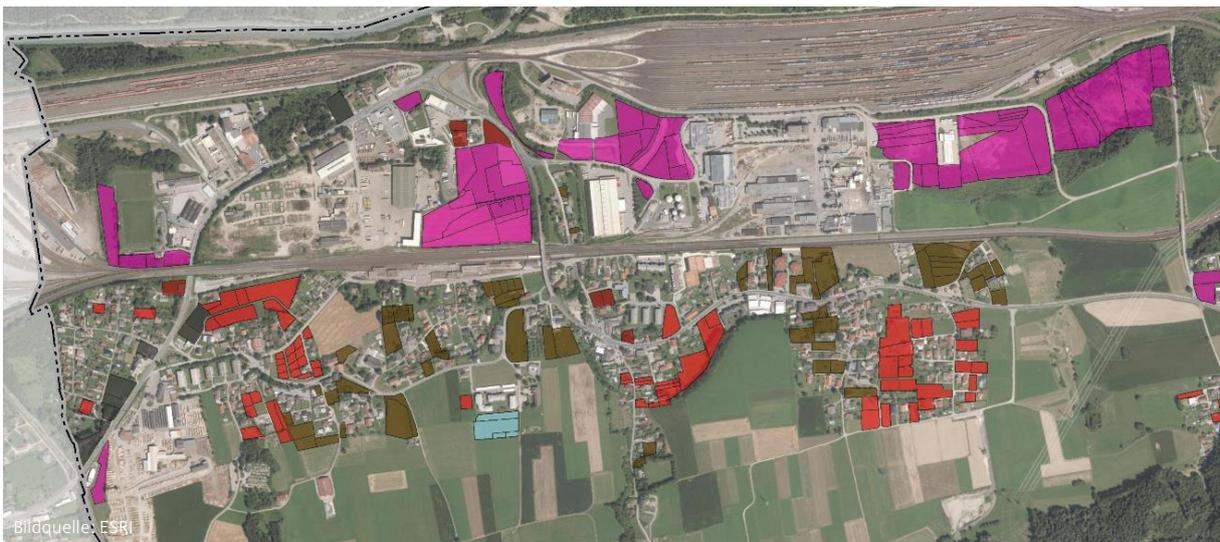


Abb. 10: Baulandreserven in der Ortschaft Fürnitz (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung)

Für das Wohnbauland wurde in einem weiteren Schritt abgeschätzt, wie lange die vorhandenen Reserven unter Berücksichtigung des Baulandbedarfs ausreichen. Das bebaute Wohnbauland umfasst derzeit rund 350 ha. Bei einer Bevölkerungszahl von aktuell 9.050 Personen entfallen auf jede/n EinwohnerIn ca. 387 m² an bebautem Wohnbauland. Die Reserveflächen im Wohnbauland belaufen sich auf 120,6 ha. Unter Annahme einer gleichbleibenden Bebauungsdichte und Haushaltsgröße könnten auf den vorhandenen Wohnbaulandreserven weitere 3.116 Personen untergebracht werden. Um abzuschätzen, wie lange die Wohnbaulandreserven ausreichen, wird die Bevölkerungsentwicklung der vergangenen Jahre fortgeschrieben. Die Einwohnerzahl ist von 8.198 Personen im Jahr 2001 auf 9.050 Personen im Jahr 2019 angewachsen, was einem durchschnittlichen Bevölkerungswachstum von 0,55 % pro Jahr entspricht (vgl.

Statistik Austria 2019). Bei exponentieller Fortschreibung dieses Trends erreicht die Gemeinde erst im Jahr 2073 die Marke von 3.116 zusätzlichen EinwohnerInnen. Bei theoretischer Verfügbarkeit und Eignung sämtlicher Wohnbaulandreserven müsste die Gemeinde folglich 53 Jahre lang kein neues Wohnbauland mehr ausweisen.

3.3.2 Eigenschaften der Baulandreserven

Die unbebauten Baulandflächen werden in diesem Kapitel einer näheren Analyse unterzogen. In einem ersten Schritt werden allgemeine Parameter wie das Alter der Baulandwidmungen, die räumliche Lage der Reserveflächen und der Anteil an Aufschließungsgebieten untersucht.

Alter der Baulandwidmungen

Die Widmungshistorie lässt sich anhand der zu Verfügung gestellten Daten bis zur letztmaligen Generalrevision des Flächenwidmungsplans im Jahr 2007 zurückverfolgen. Daher wurden die Baulandreserven in zwei Altersklassen (vor 2007, nach 2007) eingeteilt. Wie im untenstehenden Diagramm ersichtlich, handelt es sich bei über 90 % der Baulandreserven um Altbestand, der vor 2007 gewidmet wurde. Dies ist insofern problematisch, als dass diese Flächen mit dem derzeitigen Instrumentarium nicht mobilisierbar sind. Zwar werden bei Umwidmungen in Bauland seit etwa 1995 privatrechtliche Vereinbarungen über die widmungsgemäße Verwendung der Grundstücke abgeschlossen (vgl. Linder 2020), jedoch dürften etliche ältere Verträge bereits fruchtlos verstrichen sein, da diese Bebauungsverpflichtung auf maximal 10 Jahre zu befristen ist (vgl. § 2 Abs 2 Richtlinien-Verordnung). Was die neueren Baulandreserven betrifft, sind privatrechtliche Vereinbarungen zum Großteil noch aufrecht. Die Sicherstellungen in Form von Kautionen oder Bankgarantien sind mit ca. 22 €/m² derart hoch, dass sich eine Hortung dieser Baulandflächen mittelfristig wohl kaum rentiert (vgl. Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See 2019: 33)

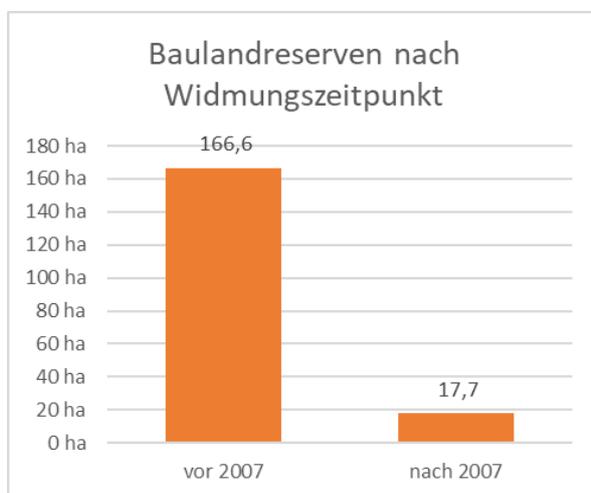


Abb. 11: Baulandreserven nach Widmungszeitpunkt
(vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

Lage der Baulandreserven

Ein weiteres wesentliches Merkmal von Baulandreserven ist deren Lage im Siedlungsgefüge. Je zentraler diese gelegen sind, umso höher erscheint das Interesse an einer Mobilisierung. Die Typisierung der Baulandreserven orientiert sich grundlegend an den Kategorien der Plattform Raum+ der ETH Zürich (vgl. ETH Zürich 2010: 13). Eine Prinzipskizze dieser Kategorien ist in Abbildung 12 ersichtlich.

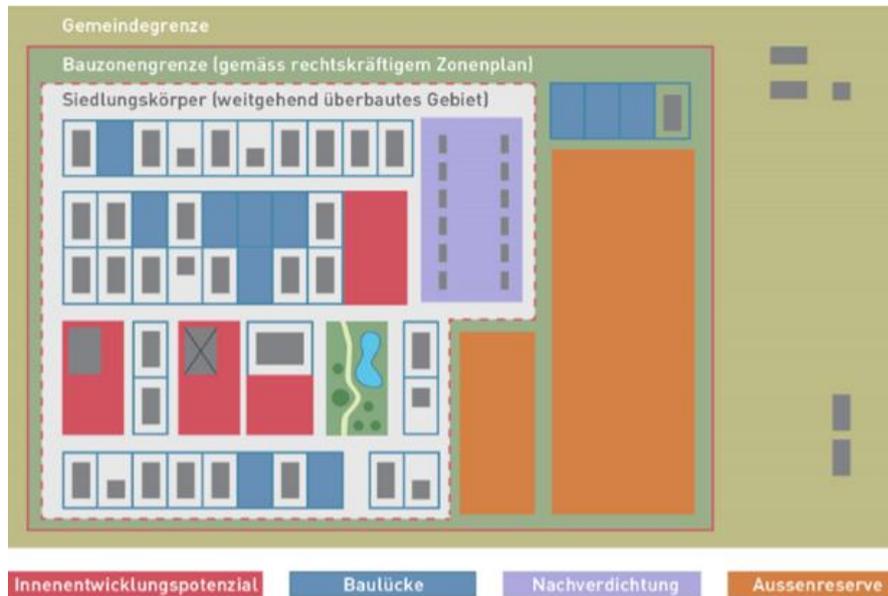


Abb. 12: Kategorisierung von Baulandreserven nach Raum+ (ETH Zürich 2010: 13)

Für die gegenständliche Analyse wurden die drei Raumtypen Baulücke, Innenentwicklungspotenzial und Außenreserve herangezogen. Potenziale zur Nachverdichtung werden im Rahmen dieser Arbeit nicht als Baulandreserven angesehen. Weiters wurde die Definition der Raumtypen leicht adaptiert (vgl. ETH Zürich 2010: 13):

- Baulücken: Baugrundstücke bis max. 2.000 m², die an mindestens 3 Seiten oder 2 gegenüberliegenden Seiten von bebautem Bauland umgeben sind.
- Innenentwicklungspotenziale: Baugrundstücke über 2.000 m², die an mindestens 3 Seiten oder 2 gegenüberliegenden Seiten von bebautem Bauland umgeben sind.
- Außenreserven: Baugrundstücke, die an maximal zwei nicht gegenüberliegenden Seiten von bebautem Bauland umgeben sind, unabhängig von ihrer Größe.

Die Auswertung für die Marktgemeinde Finkenstein hat ergeben, dass etwa zwei Drittel der Baulandreserven innerörtlich gelegen sind, also Baulücken oder Innenentwicklungspotenziale darstellen (vgl. Abb. 13). Nur ein Drittel der Reserveflächen befindet sich im Siedlungsrandbereich oder außerhalb der Siedlungsgebiete.

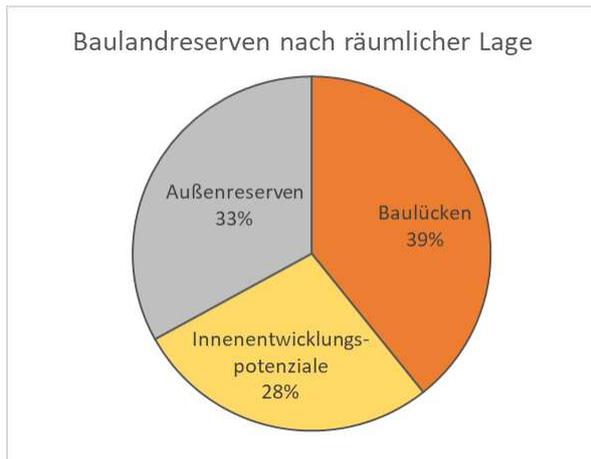


Abb. 13: Baulandreserven nach räumlicher Lage (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung)



Abb. 14 & 15: Baulücke im Ortszentrum von Ledenitzen (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildungen)

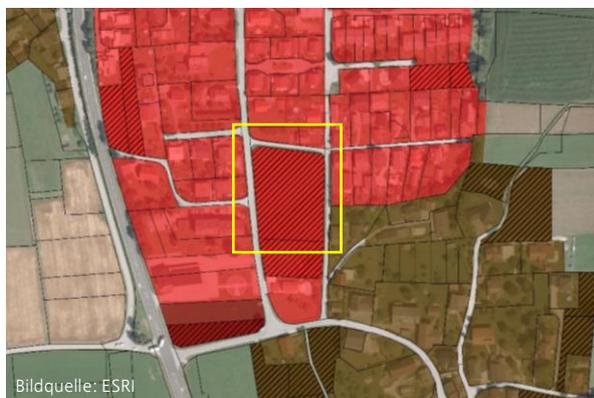


Abb. 16 & 17: Innenentwicklungspotenzial in Gödersdorf (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eig. Abbildungen)



Abb. 18 & 19: Außenreserve in Finkenstein (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildungen)

Differenziert nach Widmungskategorien fällt auf, dass vor allem im Wirtschaftsbauland (Industriegebiet, Gewerbegebiet) zahlreiche Außenreserven vorhanden sind. Meist handelt es sich dabei um Erweiterungspotenziale bestehender Industrie- und Gewerbebestände. Im Wohnbauland befinden sich hingegen knapp drei Viertel der Reserveflächen innerhalb geschlossener Siedlungsgebiete (vgl. Abb. 20).

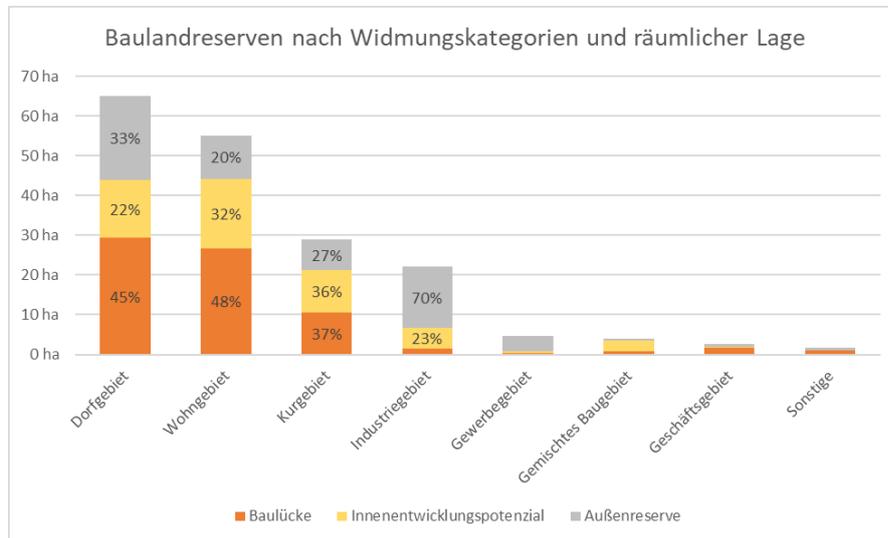


Abb. 20: Baulandreserven nach Widmungskategorien und räumlicher Lage (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

In Anbetracht des Widmungsalters erscheint eine Mobilisierung der innerörtlich gelegenen Baulandreserven schwierig: Bei etwa 95 % dieser Flächen handelt es sich um Altbestände, die vor 2007 gewidmet wurden. Neuwidmungen erfolgten in den letzten Jahren offensichtlich vor allem in Rand- und Außenlagen, was aus raumplanerischer Sicht kritisch betrachtet werden muss. Insgesamt verdeutlicht das Diagramm die Problematik, dass bei Nicht-Verfügbarkeit von Baugrundstücken in innerörtlichen Gunstlagen Baulandausweisungen im Siedlungsrandbereich vorgenommen werden müssen.

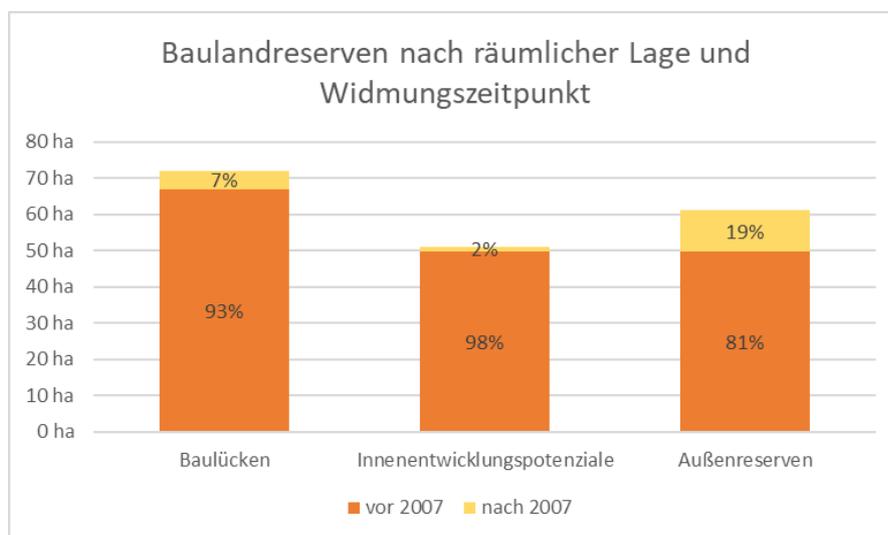


Abb. 21: Baulandreserven nach räumlicher Lage und Widmungszeitpunkt (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

Aufschließungsgebiete

Unbebaute Baugrundstücke sind gemäß § 4 Abs 1 K-GplG 1995 vom Gemeinderat als Aufschließungsgebiet festzulegen, wenn an deren Verwertung aufgrund des Baulandüberhangs kein unmittelbarer Bedarf besteht und deren Eignung zur Bebauung eingeschränkt ist, etwa aufgrund einer ungenügenden Erschließung oder ungünstiger natürlicher Verhältnisse (z.B. Hangneigung, Naturgefahren, Bodenbeschaffenheit). Aufschließungsgebiete müssen auf Antrag des/der GrundeigentümerIn aufgehoben werden, wenn der baulandhemmende Umstand weggefallen ist und kein Baulandüberhang besteht. Die Baulandbilanz ist bei der Aufhebung des Aufschließungsgebietes jedoch nicht zu berücksichtigen, wenn sich der/die GrundeigentümerIn zu einer widmungsgemäßen Bebauung innerhalb von fünf Jahren verpflichtet oder wenn die Fläche bereits seit mindestens als 10 Jahren als Aufschließungsgebiet festgelegt war (vgl. § 4 Abs 3 K-GplG 1995). Wird die Bebauungsverpflichtung nicht fristgerecht erfüllt, werden finanzielle Sanktionen schlagend. Der Strafraumen bewegt sich zwischen 2.200 € und 7.700 € (vgl. § 33 Abs 1 K-GplG 1995).

Der primäre Zweck von Aufschließungsgebieten ist also die Vermeidung einer Bebauung von Liegenschaften, die aufgrund bestimmter Mängel noch nicht für eine Bebauung geeignet sind. Eine baulandmobilisierende Wirkung kann durch die Festlegung oder Aufhebung von Aufschließungsgebieten nicht erzielt werden. Selbst die Verpflichtung zur widmungsgemäßen Bebauung innerhalb von fünf Jahren, die ohnehin nur bei neueren Aufschließungsgebieten einzufordern ist, dürfte aufgrund des geringen Strafraumens wirkungslos verpuffen.

In der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See sind derzeit 28 % der Baulandreserven als Aufschließungsgebiet festgelegt. Der Anteil an Aufschließungsgebieten verteilt sich gleichmäßig über die einzelnen Baulandkategorien (vgl. Abb. 22). Differenziert nach Raumtypen fällt auf, dass vor allem Innenentwicklungspotenziale als Aufschließungsgebiet festgelegt sind (vgl. Abb. 23). Der Hauptgrund für die Festlegung als Aufschließungsgebiet dürfte bei diesen größeren Reserveflächen die mangelnde Parzellierung und Erschließung sein.

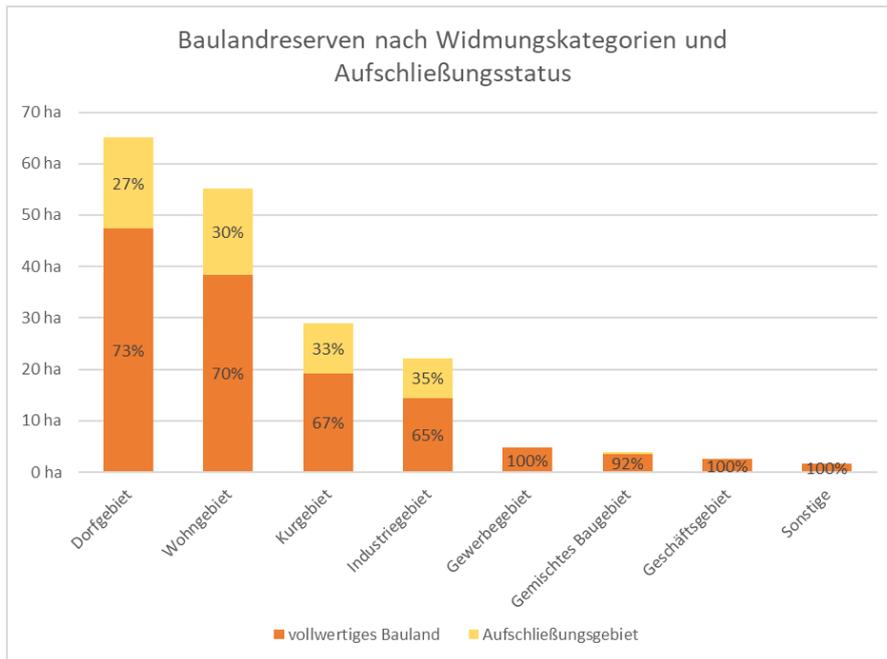


Abb. 22: Baulandreserven nach Widmungskategorien und AufschlieBungsstatus (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

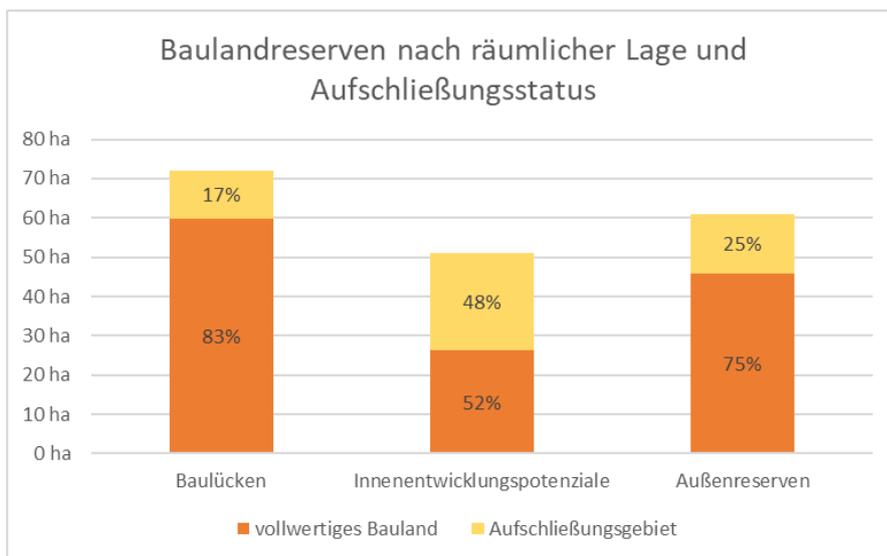


Abb. 23: Baulandreserven nach räumlicher Lage und AufschlieBungsstatus (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

Eigentümerstruktur der Baulandreserven

Die Eigentumsverhältnisse wurden auf Basis der Daten aus der Digitalen Katastralmappe ermittelt. Die Analyse hat ergeben, dass rund 158 ha bzw. 85 % der Baulandreserven im Eigentum von Privatpersonen sind (vgl. Abb. 24). Das Durchschnittsalter der GrundeigentümerInnen liegt bei beachtlichen 59 Jahren, nur 20 % der GrundbesitzerInnen sind unter 50 Jahre alt (vgl. Abb. 25). Somit lässt sich feststellen, dass Baulandhortung vorwiegend von der älteren Generation betrieben wird. (vgl. DKM 2019)

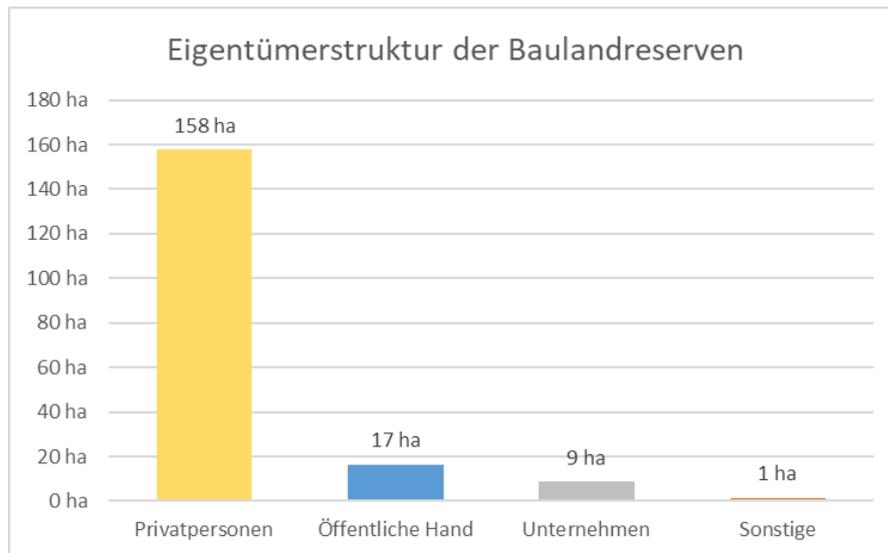


Abb. 24: Eigentümerstruktur der Baulandreserven
(vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

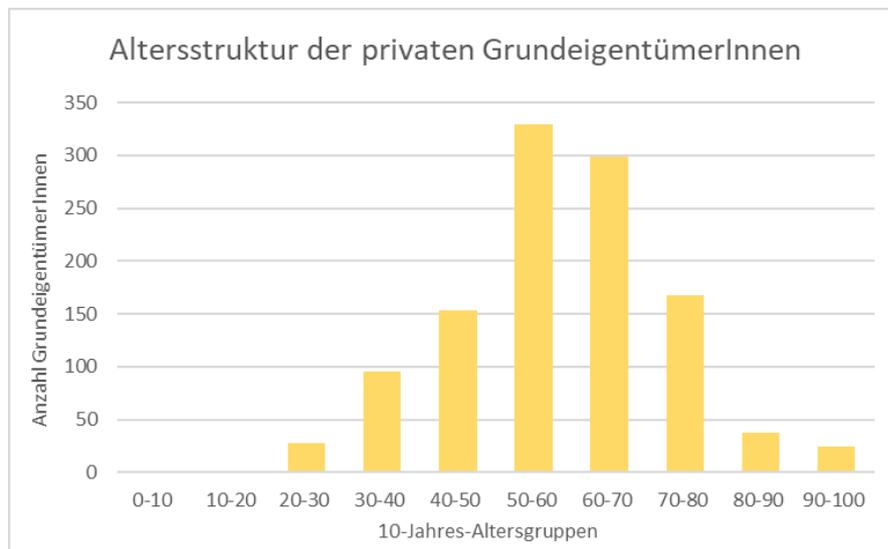


Abb. 25: Altersstruktur der privaten GrundeigentümerInnen
(vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

Weitere 17 ha bzw. 9 % befinden sich im Eigentum der öffentlichen Hand. Wie in Abb. 26 ersichtlich, zählt hier die BABEG (Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungs-GesmbH) zu den wichtigsten Akteuren. Diese besitzt ausschließlich Flächen im Bauland Industriegebiet. Die Marktgemeinde Finkenstein verfügt über Baulandreserven im

Ausmaß von ca. 6 ha. Nur 9 ha bzw. 5 % der Baulandreserven gehören privatwirtschaftlichen Unternehmen, wobei es sich hier überwiegend um Immobilienfirmen handelt. In Anbetracht der attraktiven Lage der Gemeinde und der steigenden Baulandpreise hält sich der Anteil der Immobilienunternehmen aber in Grenzen. Genossenschaften und Vereine spielen in der Eigentümerstruktur der Baulandreserven keine bedeutende Rolle. (vgl. DKM 2019)

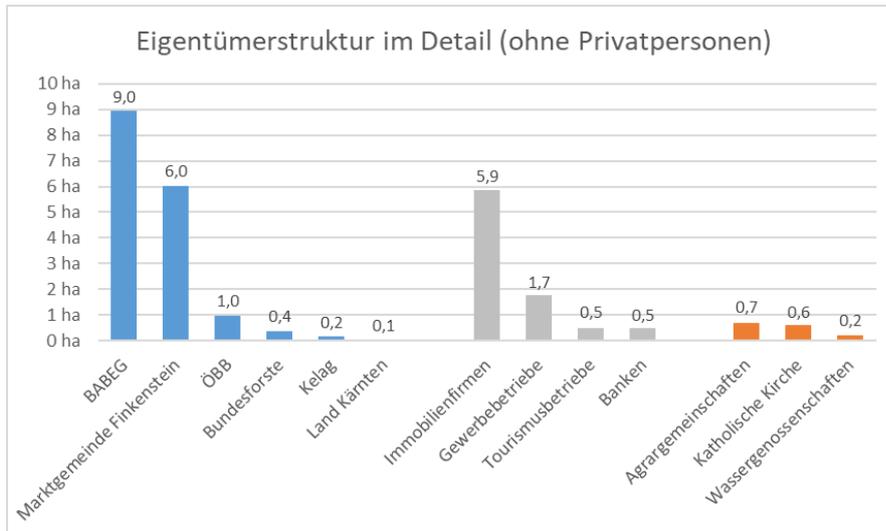


Abb. 26: Eigentümerstruktur der Baulandreserven im Detail (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

In Bezug auf die Herkunft der GrundeigentümerInnen lässt sich feststellen, dass das Bauland vorwiegend von einheimischen Personen oder Betrieben gehortet wird (vgl. Abb. 27). Über die Hälfte der GrundeigentümerInnen stammt aus der Marktgemeinde Finkenstein, insgesamt stammen 83 % der GrundbesitzerInnen aus Kärnten. Der Anteil ausländischer EigentümerInnen fällt mit 4 % unerwartet niedrig aus. Ein „Ausverkauf der Heimat“, wie er von vielen im Zuge des EU-Beitritts befürchtet wurde, ist zumindest in der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See nicht eingetreten. (vgl. DKM 2019)

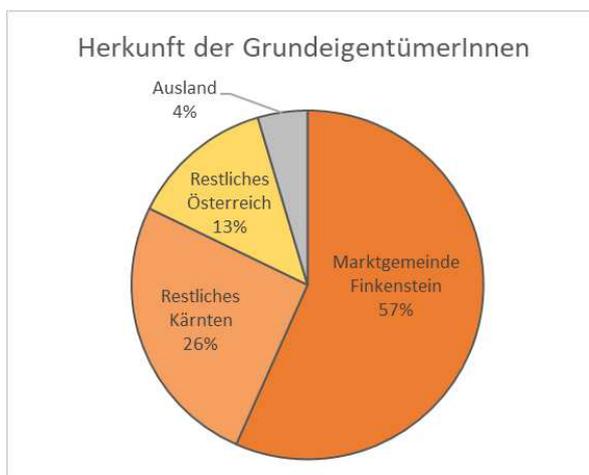


Abb. 27: Herkunft der GrundeigentümerInnen (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

Die Analyse der Eigentumsverhältnisse hat weiters ergeben, dass ein/e EigentümerIn im Durchschnitt 2.394 m² an Baulandreserven besitzt. Das nachfolgende Diagramm zeigt jedoch deutlich, dass der Großteil der EigentümerInnen (72 %) über maximal 2.000 m² an Baulandreserven verfügt. Der hohe Mittelwert kann durch einige GroßgrundbesitzerInnen erklärt werden, die zum Teil weit über 10.000 m² an Bauland horten. Dabei handelt es sich, abgesehen von der BABEG und der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See, überwiegend um Privatpersonen. (vgl. DKM 2019)

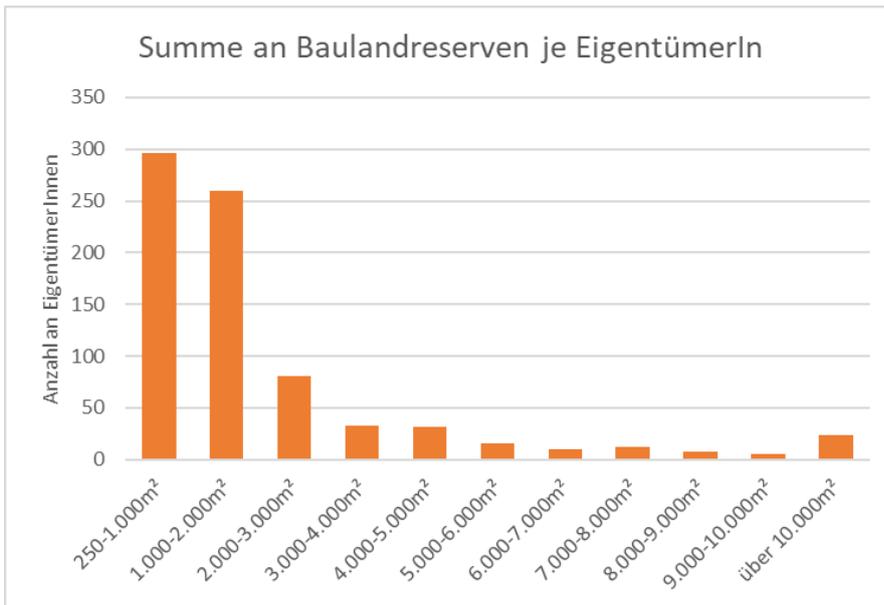


Abb. 28: Summe an Baulandreserven je EigentümerIn (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

Für die Erhebung weiterer Faktoren, wie der Verfügbarkeit der Baulandreserven, wären umfassende Befragungen der GrundeigentümerInnen notwendig. Dieser Aufwand hätte den Rahmen der Diplomarbeit gesprengt. Auf Basis vorhandener Studien in anderen Bundesländern ist aber davon auszugehen, dass auch in der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See maximal ein Drittel der Baulandreserven verfügbar ist (vgl. Schedlmayer 2016: 74).

3.3.3 Eignung zur Bebauung

In diesem Kapitel wird die tatsächliche Eignung der Baulandreserven für eine Bebauung näher untersucht. Die Prüfung erfolgt anhand der Hangneigung, der Gefahrenzonen, der Lärmbelastung, der Parzellenkonfiguration und der Verkehrserschließung. Ziel dieses Kapitels ist es zu eruieren, wie viele Baulandreserven unter Berücksichtigung von Aufschließungsgebieten und Baulandeignung derzeit überhaupt bebaut werden können.

Hangneigung

Die durchschnittliche Hangneigung eines Grundstückes stellt ein wesentliches Kriterium der Baulandeignung dar. Die Neuausweisung von Bauland ist schon ab einer Hangneigung von 15 % kritisch zu beurteilen. Eine Bebauung solcher Grundstücke ist oft nur durch Geländeedingriffe in Form von Böschungen oder Stützmauern möglich, die das Orts- und Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen. Anfallende Hangwässer erfordern zudem eine Drainagierung des Objekts. (vgl. Walchhofer 2020)

Mit zunehmender Neigung steigt auch die Gefahr von Rutschungen und Hangmuren. Letztere sind bereits ab einer Hangneigung von ca. 20° (36 %) möglich (vgl. Bundesamt für Umwelt 2016: 36). Gesetzliche Schwellenwerte für Baulandverbote ab einer gewissen Hangneigung existieren in Österreich nicht. Besonders in Gemeinden mit weitgehend flacher Topographie ist aber ein strenger Maßstab bei Baulandwidmungen in Hanglage anzulegen. In der vorliegenden Arbeit werden bestehende Baugrundstücke ab einer Hangneigung von 30 % als nicht bebaubar klassifiziert und zur Rückwidmung empfohlen. Eine solche Hangneigung betrifft in der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See nach der Hangneigungskarte in KAGIS 2,1 ha bzw. 1 % der Baulandreserven (vgl. KAGIS 2020).

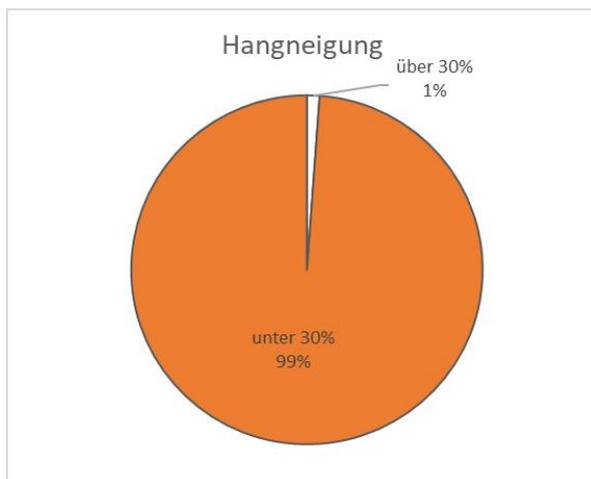


Abb. 29: Hangneigung (vgl. DKM 2019 & FWP 2020 & KAGIS 2020 eigene Berechnung und Abbildung)



Abb. 30 & 31: Baulandreserve an einer bewaldeten Geländekante mit über 30 % Hangneigung am Ortsrand von Latschach (vgl. DKM 2019 & FWP 2020 & KAGIS 2020, eigene Abbildungen)

Gefahrenzonen

Das Kärntner Gemeindeplanungsgesetz sieht für Grundstücke, die im Gefährdungsbereich von Hochwasser, Lawinen, Muren, Steinschlag und Erosion liegen, ein Verbot für Baulandwidmungen vor (vgl. § 3 Abs 1 lit b K-GplG 1995). In der Praxis wird diese Bestimmung nach den Erfahrungen des Autors nicht als absolutes Verbot interpretiert, vielmehr wird zwischen den verschiedenen Gefährungsgraden differenziert. Rote Gefahrenzonen und rot-gelbe Gefahrenzonen werden in der Regel als nicht bebaubar erachtet. In gelben Gefahrenzonen sind Bauführungen nach Einholung eines Gutachtens der zuständigen Fachstelle (WLV/BWV) und unter Erteilung von baurechtlichen Auflagen jedoch möglich.

In der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See befinden sich derzeit 12 % der Baulandreserven in Gefahrenzonen (vgl. FWP 2020). Etwa 5 % der Baulandreserven (8,7 ha) liegen in roten Gefahrenzonen, meist handelt es sich um rote Flussgefahrenzonen der BWV. Bis zur Realisierung eines etwaigen Hochwasserschutzprojekts stehen die betroffenen Baulandflächen nicht für eine Bebauung zur Verfügung.

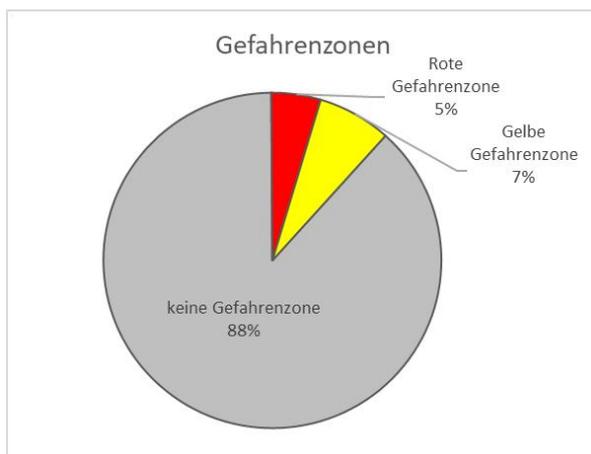


Abb. 32: Gefahrenzonen (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)



Abb. 33 & 34: Baulandreserven in gelber Flussgefahrenzone während des einjährigen Hochwassers (HQ1) der Gail im November 2019 in der Ortschaft Müllnern (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung bzw. www.facebook.com)

Lärm

Immissionsbelastungen durch Lärm sind ein weiteres Kriterium der Baulanddeignung (vgl. § 3 Abs 1 K-GplG 1995). Verbindliche Schwellenwerte existieren zwar nicht, jedoch gibt es eine ÖNORM (S5021:2010) mit Richtwerten. Demnach sollte der Nacht-Lärmpegel in Wohngebieten 50 db nicht überschreiten (vgl. Österreichisches Normungsinstitut 2010: 8). In der Marktgemeinde Finkenstein sind laut Lärmkarte des Klimaschutzministeriums ca. 10 % der Wohnbaulandreserven von einem Nacht-Lärmpegel zwischen 50 und 60 db betroffen (vgl. BMK 2020). Als relevante Lärmquellen sind die Eisenbahnlinie Villach-Tarvis, der Großverschiebehnhof Villach-Süd, die A 2 Südautobahn sowie die B 83 Kärntner Straße zu nennen (vgl. BMK 2020). Die leicht erhöhte Lärmbelastung stellt jedenfalls keine ausreichende Begründung für eine entschädigungslose Rückwidmung der betroffenen Flächen dar (vgl. BMLFUW 2015: 156). Die lärmbelasteten Grundstücke werden in der Gesamtstatistik daher als bebaubar gewertet.

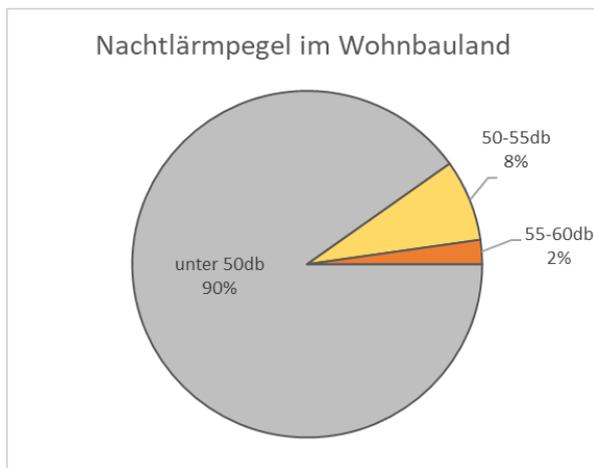


Abb. 35: Nachtlärmpegel im Wohnbauland (vgl. BMK 2020 & DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)



Abb. 36 & 37: Wohnbaulandreserven in Fürnitz innerhalb der 50-55 db - Nachtlärmzone der Bahnlinie Villach-Tarvis (vgl. BMK 2020 & DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildungen)

Erschließung

Die Erschließung eines Grundstücks mit technischer Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für eine Baubewilligung. Gemäß § 17 Abs 3 K-BO 1996 müssen die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung und die Anbindung an eine öffentliche Verkehrsfläche sichergestellt sein. Mangels Verfügbarkeit eines aktuellen, digitalen Kanal- und Wasserleitungsplans wurde lediglich die verkehrsmäßige Erschließung der Grundparzellen untersucht. Als erschlossen wurden jene Grundstücke gewertet, die über einen privaten oder öffentlichen Verkehrsweg mit geschottertem oder geteertem Untergrund an das Straßennetz angebunden sind. Bei Privatwegen über Fremdgrund müsste die Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz über eine grundbücherliche Dienstbarkeit in Form eines Zufahrtsrechts abgesichert sein (vgl. LVWG Kärnten, 14.08.2017, KLVwG-296/4/2017). Die Luftbilddauswertung mittels Geoinformationssystem KAGIS hat ergeben, dass beachtliche 24 % der Baulandreserven derzeit verkehrsmäßig nicht erschlossen sind (vgl. KAGIS 2020).

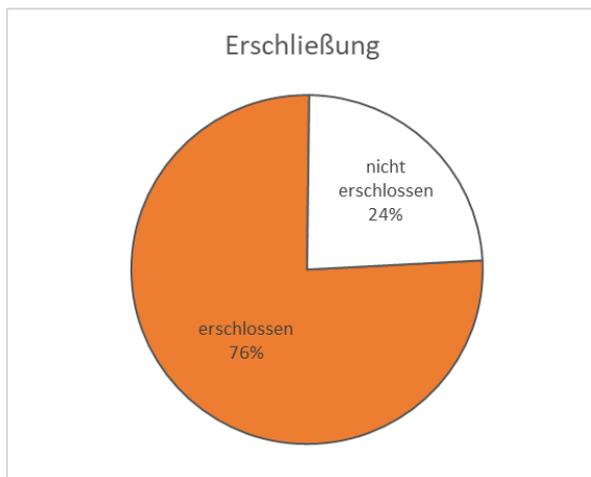


Abb. 38: Erschließung (vgl. DKM 2019 & FWP 2020 & KAGIS 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

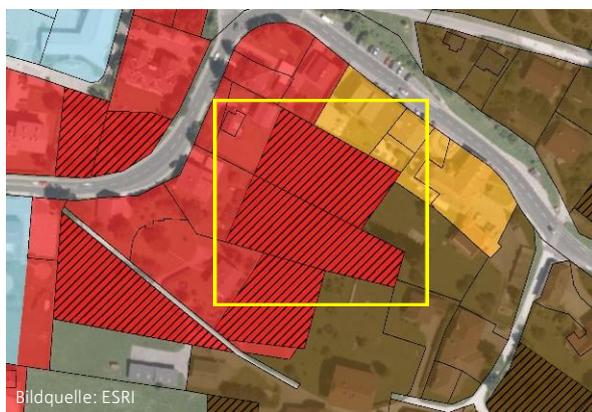


Abb. 39 & 40: Baulandreserven in Latschach ohne Verkehrserschließung (vgl. DKM 2019 & FWP 2020 & KAGIS 2020, eigene Abbildungen)

Parzellenkonfiguration

Als letztes Kriterium für die Bebaubarkeit einer Liegenschaft ist die Grundstücksform zu nennen. Viele landwirtschaftlich genutzte Baulandreserven weisen eine längliche Parzellenkonfiguration auf, die für eine Bebauung nicht geeignet ist. Für die Herstellung zweckmäßiger Grundstückszuschnitte sind ausschließlich die GrundeigentümerInnen verantwortlich. Ein behördliches Umlegungsverfahren – wie in anderen Bundesländern – ist im Kärntner Raumordnungsrecht nicht vorgesehen (vgl. Umweltbundesamt 2019: 46).

Um eine objektive Beurteilung der Bebaubarkeit von Parzellen zu ermöglichen, wurde ein Schwellenwert für die Grundstücksbreite festgelegt. Grundstücke mit einer maximalen Breite von weniger als 13 Metern werden als nicht bebaubar eingestuft. Dies ist auf die Vorgaben in den Kärntner Bauvorschriften zurückzuführen, wonach bei offener Bauweise zwischen der Außenwand eines Gebäudes und der Grundstücksgrenze ein Mindestabstand von 3 Metern einzuhalten ist (vgl. § 5 Abs 2 K-BV). Auf der verbleibenden Breite von maximal 7 Metern wäre die Errichtung eines Wohnhauses in der vorherrschenden offenen Bauweise nur schwer möglich (vgl. Neufert 1992: 243). Insgesamt weisen ca. 8 % der Baulandreserven einen derart ungünstigen Grundstückszuschnitt auf. In den meisten Fällen kann durch eine Neuparzellierung eine geeignete Grundstücksgeometrie hergestellt werden.

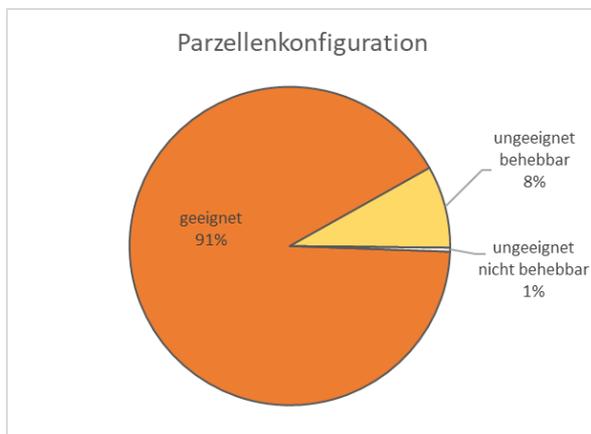


Abb. 41: Parzellenkonfiguration (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)



Abb. 42 & 43: Grundstücke mit ungeeigneter, aber behebbarer Parzellenkonfiguration in Faak am See (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildungen)



Abb. 44 & 45: Ungeeignete und nicht behebbarer Parzellentiefe eines Zwickel-Grundstücks in der Ortschaft Pogöriach (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildungen)

Gesamtauswertung

Für die Gesamtauswertung der Bebaubarkeit wurden sämtliche in diesem Kapitel vorgestellte Ausschlusskriterien aggregiert. Baugrundstücke, die als Aufschließungsgebiete festgelegt sind, bilden unabhängig von etwaigen Baulandmängeln eine eigene Kategorie, da sie ohnehin nicht sofort bebaubar sind. Neben den 28 % der Baulandreserven, die als Aufschließungsgebiet festgelegt sind, weisen weitere 21% der Reserveflächen gravierende Bebaubarkeitsmängel auf. Für eine sofortige Bebauung stehen demnach lediglich 51% der Baulandreserven zur Verfügung (vgl. Abb. 46). Der Großteil der Mängel, wie eine fehlende Erschließung oder die Lage in einer roten Gefahrenzone, können von der öffentlichen Hand behoben werden. In 18 % der Fälle obliegt die Behebung der Mängel den GrundstückseigentümerInnen selbst, da lediglich die Parzellenkonfiguration anzupassen ist. Nur 7 % der mangelhaft geeigneten Baulandreserven weisen unbehebbarer Mängel auf (z.B. Hangneigung).

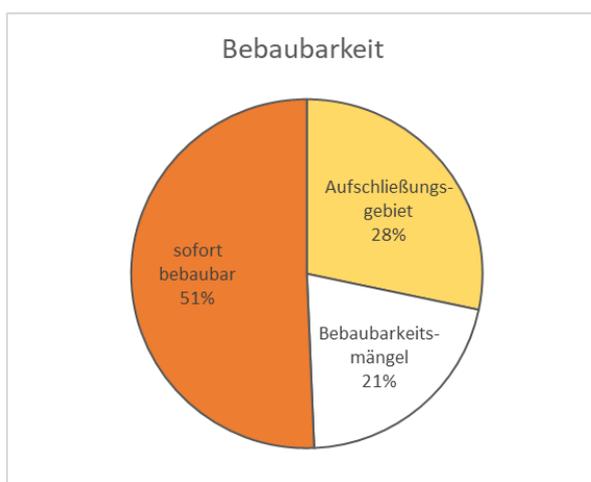


Abb. 46: Bebaubarkeit der Baulandreserven (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)



Abb. 47: Behebbarkeit der Bebaubarkeitsmängel (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung)

4. Verfassungsrechtliche Grundlagen für Abgaben

Bevor auf die in Österreich vorhandenen Abgaben auf unbebautes Bauland eingegangen wird, soll in diesem Kapitel der verfassungsrechtliche Rahmen zur Vorschreibung von Abgaben abgesteckt werden. Konkret wird untersucht, in welcher Form und welcher Höhe der Landesgesetzgeber eine raumordnungsrechtliche „Hortungssteuer“ auf unbebaute Baugrundstücke festlegen darf.

4.1. Kompetenzverteilung im Abgabewesen

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Abgabenkompetenz in Österreich bildet das Finanz-Verfassungsgesetz 1948. Gemäß §§ 7-8 F-VG 1948 ist die Abgabenhoheit auf Bund und Länder aufgeteilt. Der Bundesgesetzgeber regelt Bundesabgaben, darunter fallen ausschließliche Bundesabgaben sowie gemeinschaftliche Bundesabgaben. Weiters steht es dem Bundesgesetzgeber frei, die Erträge aus den Bundesabgaben ausschließlich den Ländern oder Gemeinden zu überlassen (vgl. § 7 Abs 1-2 F-VG 1948). Die Länder werden ihrerseits in § 8 Abs 1-2 F-VG 1948 ermächtigt, Landes- bzw. Gemeindeabgaben vorzuschreiben und die Erträge dieser Abgaben nach ihrem Ermessen zwischen Land und Gemeinden aufzuteilen. Die demonstrative Auflistung potenzieller Landes(Gemeinde)abgaben in § 16 Abs 1 FAG 2017 ist aufgrund der Abgabenhoheit der Länder beliebig erweiterbar (vgl. Landesrechnungshof Tirol 2005: 3 & Lang 2009: 4).

Eine Gleichstellung von Bund und Ländern im Abgabenerfindungsrecht liegt aufgrund folgender Regelungen aber nicht vor: So sind Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die Landes- oder Gemeindeabgaben zum Gegenstand haben, vor ihrer Kundmachung dem Bundeskanzleramt bekanntzugeben. Die Bundesregierung kann daraufhin innerhalb von acht Wochen einen Einspruch gegen diese Abgabe wegen Gefährdung von Bundesinteressen erheben. Zieht die Bundesregierung diesen Einspruch auch nach neuerlichem Gesetzesbeschluss im Landtag nicht zurück, entscheidet ein eigener Ausschuss des Bundes, bestehend aus Mitgliedern des National- und Bundesrates, endgültig über die Zulässigkeit der Landes- oder Gemeindeabgabe. (vgl. § 9 F-VG 1948)

Eine weitere Einschränkung ergibt sich für den Landesgesetzgeber im Bereich der sogenannten „gleichartigen Abgaben“. Dabei handelt es sich um Landes- bzw. Gemeindeabgaben mit demselben Besteuerungsgegenstand und derselben Erhebungsart wie bei einer bestehenden Bundesabgabe (vgl. VfGH 24.06.2006, B3261/05ua). Solche gleichartigen Abgaben dürfen die Länder nur auf Basis einer bundesgesetzlichen Ermächtigung festlegen (vgl. § 8 Abs 3 F-VG 1948). Der Hauptzweck dieser Regelung ist es, Doppelbesteuerungen oder übermäßige Belastungen zu verhindern.

Die Gemeinden als kleinste Verwaltungseinheit in Österreich verfügen nur über eine äußerst eingeschränkte Abgabenkompetenz. Die Voraussetzung für die Vorschreibung von Abgaben durch die Gemeinden ist eine explizite Ermächtigung des Bundes- oder Landesgesetzgebers, in der die wesentlichen Merkmale der Abgabe, insbesondere ihr zulässiges Höchstausmaß, bereits geregelt sind (vgl. § 7 Abs 5 & § 8 Abs 5 F-VG 1948). Ohne eine solche Ermächtigung dürfen Gemeinden keine Abgaben beschließen (vgl. Schadt et al. 1995: 92). Ein Beispiel für eine bundesgesetzliche Ermächtigung für Gemeinden sind die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen gemäß § 17 Abs 3 Z 4 FAG 2017, darunter fallen etwa Kanalisationsanlagen. Diese Gebühren dürfen von der Gemeindevertretung vorgeschrieben werden, wobei der Jahresertrag der Gebühren den doppelten Jahresaufwand für die Erhaltung und den Betrieb der Anlagen nicht übersteigen darf (vgl. § 17 Abs 3 Z 4 FAG 2017).

4.2. Zulässigkeit einer raumordnungsrechtlichen Hortungssteuer

Nach der allgemeinen Darstellung der Kompetenzverteilung im Abgabewesen wird in diesem Kapitel nun konkret geprüft, unter welchen Bedingungen eine „Hortungsabgabe“ im Raumordnungsrecht zulässig wäre. Bei der Einführung einer solchen landesgesetzlichen Lenkungssteuer, die hauptsächlich auf die Mobilisierung von Bauland abzielt, sind neben finanzverfassungsrechtlichen auch kompetenzrechtliche und grundrechtliche Aspekte zu berücksichtigen.

4.2.1 Finanzverfassungsrechtliche Aspekte

Das Abgabenerfindungsrecht der Länder wird – wie bereits erwähnt – im § 8 Abs 1 F-VG 1948 normiert und stellt die Grundvoraussetzung für eine etwaige Hortungssteuer dar. Zulässig ist eine Hortungssteuer nur, wenn eine Gleichartigkeit mit einer Bundesabgabe ausgeschlossen werden kann. Eine gewisse Ähnlichkeit könnte mit der bundesgesetzlich vorgeschriebenen Bodenwertabgabe bestehen (vgl. Kap. 5.1.1). Diese zielt ebenso wie die angedachte Hortungssteuer darauf ab, durch eine finanzielle Belastung unbebauter Baugrundstücke eine Baulandmobilisierung zu bewirken (vgl. Schadt et al. 1995: 97).

Auch wenn der Zweck beider Abgaben ident ist, kann von keiner Gleichartigkeit im Sinne des F-VG 1948 gesprochen werden. Der VfGH legt den Begriff der „gleichartigen Abgabe“ nämlich äußerst eng aus: Bereits unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zweier Abgaben schließen eine Gleichartigkeit aus. So hat der VfGH die Gleichartigkeit der Bodenwertabgabe und des oberösterreichischen Kanal-Erhaltungsbeitrages (vgl. Kap. 5.2.1) schon allein deshalb verneint, weil die Bodenwertabgabe mit dem Einheitswert des unbebauten Grundstücks bemessen wird, während der OÖ Kanal-Erhaltungsbeitrag über den Flächeninhalt des unbebauten Grundstücks ermittelt wird (vgl. VfGH 24.06.2006,

B3261/05ua). Sofern sich die angedachte Hortungssteuer also nicht am Einheitswert orientiert, kann die Gleichartigkeit mit der Bodenwertabgabe ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus kann eine Gleichartigkeit zwischen einer Hortungssteuer und der Bodenwertabgabe durch Unterschiede im Besteuerungsgegenstand umgangen werden. Die Bodenwertabgabe zielt gemäß § 3 Abs 2 Z 2 lit d BWAG auf unbebaute, nicht nachhaltig land- und forstwirtschaftlich genutzte Baugrundstücke ab. Eine Hortungssteuer, die alle unbebauten Baugrundstücke oder alle bebaubaren, unbebauten Baugrundstücke umfasst, würde bereits ausreichend vom Besteuerungsgegenstand der Bodenwertabgabe abweichen. (vgl. Schadt et al. 1995: 98)

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Vermeidung der Gleichartigkeit wäre der Steuerfreibetrag der Bodenwertabgabe, der sich auf 14.600 € beläuft (vgl. § 3 Abs 2 Z 1 BWAG). Dadurch sind besonders in ländlichen Gebieten viele Grundstücke von der Abgabe befreit. Wenn die Hortungssteuer alle Baugrundstücke ohne einen solchen Freibetrag erfassen würde, bestünde ein weiteres Abgrenzungsmerkmal gegenüber der Bodenwertabgabe (vgl. Schadt et al. 1995: 98).

Insgesamt kann die Gleichartigkeit einer Hortungssteuer mit der Bodenwertabgabe relativ einfach vermieden werden, indem zumindest einer der genannten Punkte berücksichtigt wird. Insbesondere sollten Unterschiede in der Bemessungsgrundlage angestrebt werden, da zu dieser Thematik bereits ein wohlwollendes VfGH-Erkenntnis vorliegt.

4.2.2 Kompetenzrechtliche Aspekte

Um die kompetenzrechtliche Zulässigkeit der Hortungssteuer zu beurteilen, gilt es zunächst den Zweck der Steuer zu überprüfen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht dienen Abgaben primär der Einnahmenbeschaffung für die Gebietskörperschaften. Allerdings können auch außerfiskalische Ziele verfolgt werden, mitunter können diese auch der Hauptzweck der Abgabe sein (vgl. Schadt et al. 1995: 74). Diese auch vom VfGH wiederholt bestätigte „Zweckneutralität“ von Abgaben (vgl. z.B. VfGH 08.06.1966, B309/65) ermöglicht die Einführung von Lenkungsabgaben wie einer Hortungssteuer, die primär außerfiskalische Ziele verfolgen.

In seinem Erkenntnis vom 24.06.2006 über den OÖ Kanal-Erhaltungsbeitrag befindet der VfGH die außerfiskalische Zielsetzung der Baulandmobilisierung explizit für rechtmäßig. Zwar zielt der Kanal-Erhaltungsbeitrag schwerpunktmäßig auf die Deckung der Instandhaltungskosten der Abwasserinfrastruktur ab, das Ziel der Baulandmobilisierung rechtfertigt jedoch eine deutlich höhere als kostendeckende Abgabe. Eine Abgabe „in beliebiger Höhe“ ist nach Ansicht des Höchstgerichts aber nicht zulässig. (vgl. VfGH 24.06.2006, B3261/05ua)

Nach dem zitierten Erkenntnis des VfGH können bereits Abgaben, die als Beitrag konzipiert sind, Elemente einer Lenkungssteuer enthalten und müssen sich nicht nur an die tatsächlichen Infrastrukturkosten halten. Daher ist davon auszugehen, dass auch eine Hortungsabgabe in Form einer reinen Steuer verfassungsrechtlich zulässig ist. In Bezug auf das oben angeführte Erkenntnis erschiene es auch un schlüssig, dass ein Infrastrukturbeitrag wie in Oberösterreich zwar um den Wert der Baulandmobilisierung erhöht werden darf, dieser Wert aber nicht als eigenständige Steuer eingehoben werden darf. Der Zweck der Einnahmenbeschaffung sollte jedoch auch bei einer reinen Hortungssteuer nicht außer Acht gelassen werden. Als fiskalische Zielsetzung der Abgabe könnte die Finanzierung der aktiven Bodenpolitik der Gemeinden festgeschrieben werden.

Grundsätzlich sind derartige Lenkungsabgaben, die primär außerfiskalische Ziele verfolgen, an enge kompetenzrechtliche Schranken gebunden. Insbesondere gilt es, einen abgabenrechtlichen Rechtsformenmissbrauch zu verhindern. Ein solcher liegt vor, wenn die Abgabe einen wesentlichen Einfluss auf kompetenzfremde Materien ausübt. So dürfen etwa Länder keine Abgaben beschließen, die an Besteuerungsgegenstände anknüpfen, für deren sachliche Regelung der Bund zuständig ist. Als Beispiel für einen Rechtsformenmissbrauch sei die ehemalige Wiener Wohnungsabgabe zu nennen. Diese war nach Ansicht des VfGH aufgrund ihrer Höhe von vornherein nur darauf ausgerichtet, die EigentümerInnen zur Vermietung ihrer Wohnungen zu zwingen. Die Abgabe wurde vom VfGH als umfassender Eingriff in die Bundeskompetenz des Volkswohnungswesens gewertet und daher aufgehoben. (vgl. Schadt et al. 1995: 74 & Hammerl 2012: 18)

Im Gegensatz zur Wiener Wohnungsabgabe verfügt eine Hortungssteuer nach Einschätzung des Autors über keinen Einfluss auf Materienkompetenzen des Bundes.

Eine weitere Ausprägung des Rechtsformenmissbrauchs ist die mangelnde Berücksichtigung kompetenzfremder Sachregelungen. Dies wäre der Fall, wenn eine landesgesetzliche Abgabe aus kompetenzrechtlicher Sicht zwar zulässig ist, jedoch einer bundesgesetzlichen Regelung zuwiderläuft. Als Beispiel sei hier die Wiener Gebrauchsabgabe zu nennen, welche eine Gebühr für bestimmte Nutzungen des öffentlichen Grundes vorsieht. Auch der Gebrauch des öffentlichen Grundes für Fernmeldeanlagen unterlag dieser Abgabe, was dem Telegraphengesetz des Bundes widersprach, das die entschädigungslose Duldung von Leitungen normiert. Aufgrund dieses Widerspruchs erklärte der VfGH die Wiener Gebrauchsabgabe in diesem Punkt für verfassungswidrig und stellte klar, dass der Landesgesetzgeber bei abgabenrechtlichen Regelungen etwaige materienrechtliche Bestimmungen des Bundes jedenfalls zu berücksichtigen hat. (vgl. Schadt et al. 1995: 76)

Ein Widerspruch der angedachten Hortungssteuer zu einer materienrechtlichen Regelung des Bundes kann – soweit überblickbar – nicht festgestellt werden.

4.2.3 Grundrechtliche Aspekte

In Bezug auf grundrechtliche Aspekte ist in erster Linie das verfassungsgesetzliche Grundrecht auf Unverletzlichkeit des Eigentums zu berücksichtigen (vgl. Art. 5 StGG). Nach der ständigen Judikatur des VfGH sind Eingriffe in das Eigentumsrecht nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismäßig sind (vgl. Schadt et al. 1995: 86). Eine Hortungssteuer liegt zweifelslos im öffentlichen Interesse, da sie wesentliche, gesetzlich verankerte Zielsetzungen der Raumplanung, wie leistbares Wohnen (vgl. § 2 Abs 1 Z 1 Sbg ROG 2009), den sparsamen Umgang mit Grund und Boden oder die Vermeidung von Zersiedelung (vgl. § 2 Abs 1 Z 7 K-ROG) unterstützt.

Die Frage der Verhältnismäßigkeit ist schwieriger zu beantworten. Die Judikatur des VfGH versteht unter Verhältnismäßigkeit, dass das eingesetzte Instrument tauglich (geeignet) und adäquat (angemessen) zur Verfolgung des öffentlichen Interesses sein muss (vgl. Schadt et al. 1995: 86). Die Tauglichkeit von Abgaben zur Mobilisierung von Bauland ist wohl erst ab einer gewissen Höhe gegeben. Jedenfalls können die Abgaben aber indirekt – über die aktive Bodenpolitik der Gemeinden – zu den Raumordnungszielen beitragen.

Bei der Bewertung der Adäquanz eines Eigentumseingriffs ist die Eingriffsintensität, also die Höhe der Abgabe ausschlaggebend. Grundsätzlich ist eine „überschießende, exzessive Belastung“ nicht zulässig (vgl. VfGH 14.06.1988, B57/87). Relevant ist hier die „kumulierte Abgabenbelastung“, d.h. gleichartige Abgaben müssen in ihrer Gesamtbelastung beurteilt werden (vgl. Schadt et al. 1995: 83). Da landesgesetzliche Abgaben ohnedies nicht gleichartig zu Bundesabgaben sein dürfen, ist die angedachte Hortungssteuer isoliert zu bewerten. Als Anhaltspunkt kann erneut das VfGH-Erkenntnis zum OÖ Kanal-Erhaltungsbeitrag herangezogen werden, in dem der VfGH auch über die Höhe dieses Beitrages abgesprochen hat. Die damalige Abgabenleistung von jährlich 15 c pro m² hat er – gemessen am Zweck der Norm – für nicht exzessiv befunden (vgl. VfGH 24.06.2006, B3261/05ua). Da es sich beim OÖ Kanal-Erhaltungsbeitrag um keine Steuer, sondern um einen „Beitrag“ handelt, der sich grundlegend an den Infrastruktur-Erhaltungskosten orientiert (vgl. Sochatzy 2020), kann eine kostenunabhängige Hortungssteuer nach Einschätzung des Autors wohl deutlich höher angesetzt werden.

Jedenfalls dürfen Abgabepflichtige nicht durch eine sogenannte „Erdrosselungssteuer“ zu einem gewissen Verhalten gezwungen werden. Eine wirtschaftlich vertretbare Alternative zum Handeln im Sinne der Lenkungssteuer muss vorhanden sein (vgl. Schadt et al. 1995: 83). Die geplante Hortungssteuer darf die Adressaten demnach nicht zur Bebauung oder zum Verkauf ihres Grundstücks zwingen. Die Fortsetzung des abgaberelevanten Hortungsverhaltens muss eine wirtschaftlich zumutbare Alternative bleiben. Somit sollte die jährliche Abgabenbelastung den jährlichen inflationsbereinigten Wertzuwachs von Baugrundstücken wohl nicht übersteigen.

Auch in Einzelfällen müssen überschießende Belastungen und verfassungswidrige Verwertungszwänge vermieden werden. Daher sollte die Abgabe an die konkrete wirtschaftliche Situation eines Grundstücks angepasst werden (vgl. Schadt et al. 1995: 84). Dies könnte über eine Staffelung der Abgabenhöhe nach regionaler oder örtlicher Lage erfolgen. Ein landesweit einheitlicher Steuersatz für Baulandreserven sollte jedenfalls nicht angestrebt werden.

Neben dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit des Eigentums ist bei der Einführung einer Abgabe auch der Gleichheitssatz (Art. 2 StGG) als verfassungsrechtlich gewährleistetes Grundrecht zu berücksichtigen. Eine Ungleichbehandlung ist nur dann verfassungskonform, wenn sie sachlich gerechtfertigt ist. Die zuvor angeführte Staffelung der Abgabenhöhe würde unbestritten zu einer Ungleichbehandlung der GrundeigentümerInnen führen. Diese kann jedoch mit dem heterogenen Preisniveau von Baugrundstücken in den einzelnen Regionen eines Bundeslandes ausreichend sachlich begründet werden.

4.3 Resümee

Zusammengefasst müssen bei Einführung einer Hortungssteuer folgende verfassungsrechtliche Aspekte berücksichtigt werden:

- Vermeidung der Gleichartigkeit mit der Bodenwertabgabe durch eine nicht am Einheitswert des Grundstücks orientierte Bemessungsgrundlage.
- Integration von fiskalischen Zielsetzungen in den Abgabezweck, z.B. die Finanzierung der Infrastruktur oder der aktiven Bodenpolitik der Gemeinden.
- Vermeidung einer „exzessiven, überschießenden Belastung“ durch eine adäquate Festlegung sowie regionale Staffelung der Abgabenhöhe.
- Möglichst keine Überschreitung des jährlichen Wertzuwachses von Baugrundstücken, da die Fortsetzung der Hortung eine wirtschaftlich zumutbare Alternative bleiben muss.
- Vermeidung einer „Erdrosselungssteuer“ auch durch Verzicht auf eine progressiv ansteigende Abgabe.
- Vermeidung eines Bauzwangs durch Schaffung geeigneter Alternativen, z.B. die Befreiung von der Abgabe, wenn bei der Gemeinde ein Antrag auf Einlösung des Grundstücks gestellt wird.
- Kompetenzrechtliche Probleme wie ein Rechtsformenmissbrauch können bei einer Hortungssteuer dieser Art weitgehend ausgeschlossen werden.

Nach Einschätzung des Autors ist insbesondere bei der Festlegung und Staffelung der Abgabenhöhe ein entsprechendes Fingerspitzengefühl an den Tag zu legen, da der VfGH bisher nur den OÖ Kanal-Erhaltungsbeitrag von 15 c/m² für verfassungskonform befunden hat. Eine Hortungssteuer könnte im Gegensatz zu Beiträgen, die sich an Infrastrukturkosten orientieren, wohl deutlich höher angesetzt werden. Ein endgültiges Urteil über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer (über den OÖ Kanal-Erhaltungsbeitrag hinausgehenden) Hortungssteuer kann mangels entsprechender Judikatur freilich nicht abgegeben werden. Bei Berücksichtigung der genannten Aspekte dürften jedoch keine wesentlichen, verfassungsrechtlichen Steine im Weg liegen.

5. Bestehende Abgaben auf unbebautes Bauland

In diesem Kapitel werden die in Österreich vorhandenen Abgaben auf unbebautes Bauland im Detail untersucht. Der Fokus liegt dabei auf jenen bundes- und landesgesetzlichen Abgaben, die entweder das Eigentum von unbebautem Bauland besteuern oder an öffentliche Leistungen (Infrastrukturerschließung) anknüpfen. Abgaben, die am Grundverkehr anknüpfen (z.B. Grunderwerbssteuer, Immobilienertragssteuer, Körperschaftssteuer), werden nicht näher behandelt, da diese die aus bodenpolitischer Sicht erwünschte Aufgabe der Hortung besteuern und damit dem Ziel der Baulandmobilisierung entgegenstehen (vgl. Schadt et al. 1995: 11 & Öggl 2016: 89). Zur Veranschaulichung der einzelnen Abgabenmodelle werden die jeweiligen Abgabebelastungen anhand zweier fiktiver Baugrundstücke (900 m² bzw. 3.000 m²) aufgezeigt. Darauf aufbauend wird die baulandmobilisierende Wirkung der jeweiligen Abgabe bewertet.

5.1 Bundesgesetzliche Abgaben

Auf Bundesebene sind mit der Grundsteuer und der Bodenwertabgabe zwei eng miteinander verflochtene Abgaben auf unbebautes Bauland zu finden.

5.1.1 Grundsteuer

Bei der Grundsteuer handelt es sich um eine bundesweite Abgabe mit vorrangig fiskalischem Zweck, die u.a. das Eigentum an Liegenschaften besteuert (vgl. Schadt et al. 1995: 34). Die rechtliche Basis dafür bildet das Grundsteuergesetz 1955 des Bundes. Da die Grundsteuer gemäß § 14 Abs 2 FAG 2017 zu den ausschließlichen Gemeindeabgaben zählt, fließen die Einnahmen zur Gänze den Gemeinden zu (vgl. WIFO 2012: 37). Besteuerungsgegenstand sind neben Grundstücken auch land- und forstwirtschaftliche Betriebe (vgl. § 1 Abs 2 GrStG 1955). Der Fokus dieser Arbeit liegt jedoch auf der Besteuerung von Grundstücken. Als Grundstück bzw. Grundvermögen gilt gemäß § 1 Abs 2 Z 2 GrStG 1955 in Verbindung mit § 51 BewG 1955 der Grund und Boden einschließlich der Gebäude. Von der Grundsteuer befreit sind u.a. Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand (vgl. § 2 GrStG 1955).

Die Höhe der Grundsteuer wird durch ein komplexes Berechnungsmodell ermittelt. Die Grundlage für dieses Modell bildet der Einheitswert des Grundstücks, der vom Finanzamt festgestellt wird (vgl. BMF 2020b). Der Einheitswert von unbebauten Grundstücken entspricht dem „gemeinen Wert“ (vgl. § 55 BewG 1955). Der gemeine Wert wird von dem Preis bestimmt, „der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Wirtschaftsgutes bei einer Veräußerung zu erzielen wäre“ (vgl. § 10 BewG 1955). In der

Praxis liegt der Einheitswert aber meist deutlich unter dem Verkehrswert (vgl. BMF 2020a). Die „Steuermesszahl“, also der Steuersatz, wird vom Bundesgesetzgeber einheitlich festgelegt. Diese beläuft sich auf 0,1 % des Einheitswertes für die ersten 3.650 € und 0,2 % für den Restbetrag des Einheitswertes (vgl. § 19 GrStG 1955). Der dadurch ermittelte Grundsteuermessbetrag kann in der Folge von den Gemeinden durch einen „Hebesatz“ um bis zu 500 % erhöht werden (vgl. § 17 Abs 1 FAG 2017).

Zur Veranschaulichung dieses Berechnungsmodells wird die Grundsteuer für ein fiktives, 900 m² großes, unbebautes Baugrundstück in der Gemeinde Finkenstein am Faaker See berechnet. Der durchschnittliche Baulandpreis liegt in Finkenstein bei 76,40 €/m², der Verkehrswert des Grundstücks beträgt demnach 68.760 € (vgl. Statistik Austria 2020a). Der Einheitswert liegt, wie bereits erwähnt, meist deutlich unter dem Verkehrswert. Der Differenzbetrag lässt sich nur anhand eines Beispiels aus der Judikatur abschätzen: So lag der Einheitswert eines Baugrundstückes in Reifnitz am Wörthersee mit 14,72 €/m² um rund 85 % unter dem Verkaufserlös von 95 €/m² (vgl. Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt 25.03.2010, RV/0048-K/09). Legt man diesen Quotient dem Baulandpreis in Finkenstein zugrunde, beläuft sich der Einheitswert des 900 m² großen Grundstücks auf 10.314 €. Dies ergibt unter Berücksichtigung der gesetzlich vorgegebenen Steuersätze einen Steuermessbetrag von 16,98 €. Der Hebesatz wurde von der Marktgemeinde Finkenstein mit 500 % des Steuermessbetrages festgelegt (vgl. § 1 Grundsteuerverordnung der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See 1992). Daraus ergibt sich eine jährlich zu entrichtende Grundsteuer in Höhe von 84,89 €.

Dass ein solch niedriger Wert keine baulandmobilisierende Wirkung entfaltet, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Die jährliche Wertsteigerung eines Grundstücks übersteigt die Grundsteuer jedenfalls um ein Vielfaches. Dazu kommt, dass im Falle einer Bebauung weiterhin eine Grundsteuer zu entrichten wäre. Unter der Annahme, dass auf dem fiktiven Grundstück ein zweigeschoßiges Einfamilienhaus mit einer Bruttogeschoßfläche von 100 m² errichtet wird, verändert sich die Höhe der Grundsteuer wie folgt: Für den unbebauten Teil des Grundstücks wird der Einheitswert gemäß § 53 Abs 2 BewG 1955 um 25 % reduziert, die Grundsteuer für das Grundstück beträgt daher nur mehr 61,97 €. Hinzu kommt jedoch die Grundsteuer für das Einfamilienhaus. Diese wird ebenfalls über den Einheitswert des Gebäudes und die Steuermesszahl ermittelt. Bei einem Einheitswert von 20.000 € beläuft sich der Steuermessbetrag auf 27,22 € (vgl. BMF 2020a). Nach Multiplikation mit dem Hebesatz ergibt sich eine gebäudebezogene Grundsteuer von 136,10 €. In Summe ist für die Liegenschaft eine Grundsteuer von 198,07 € pro Jahr zu entrichten.

Das fiktive Beispiel zeigt klar auf, dass die Grundsteuer bei bebauten Liegenschaften deutlich höher ist als bei unbebauten Baugrundstücken, was dem Grundgedanken der Baulandmobilisierung zuwiderläuft (vgl. Thalinger 2019: 29 & Schadt et al. 1995: 39). Aufgrund der äußerst geringen Absolutbeträge ist der Anreiz zur Fortsetzung der

Baulandhortung aber vernachlässigbar. Selbst nach 50 Jahren beläuft sich die Differenz der Grundsteuer von unbebauten und bebauten Grundstücken auf nur etwas über 5.600 € (vgl. Abb. 48). Insgesamt kann daher kein maßgeblicher Einfluss der Grundsteuer auf die Verwertung von Baulandreserven festgestellt werden. Eine größere Bedeutung haben die Einnahmen aus der Grundsteuer jedoch für die Gemeindehaushalte. Mit einem Anteil von 18 % an den Einnahmen aus gemeindeeigenen Steuern stellt die Grundsteuer nach der Kommunalsteuer die zweitwichtigste Gemeindesteuer dar (vgl. WIFO 2012: 39). Über alle kommunalen Abgabenerträge (Steuern, Gebühren, Ertragsanteile) betrachtet, beläuft sich der Anteil der Grundsteuer auf rund 5,5 % (vgl. WIFO 2012: 35 & 39).

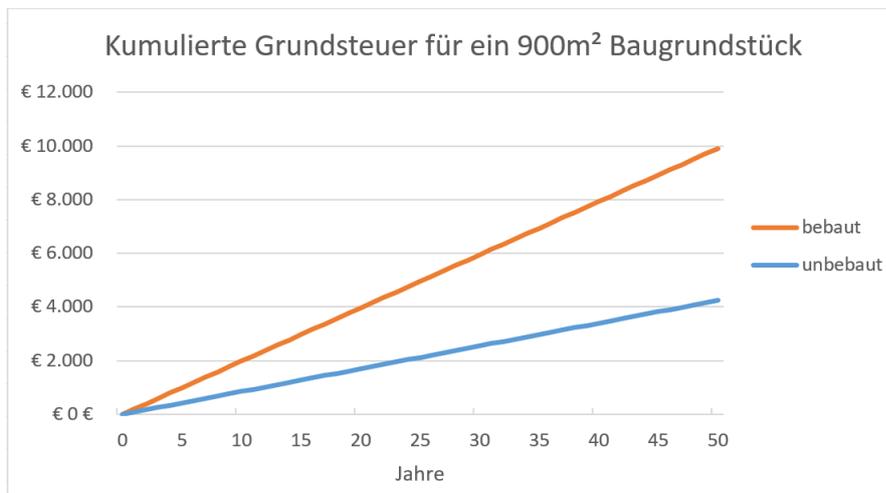


Abb. 48: Kumulierte Grundsteuer für ein 900m² Baugrundstück in der Markt-gemeinde Finkenstein am Faaker See (eigene Berechnung und Abbildung)

5.1.2 Bodenwertabgabe

Die Bodenwertabgabe ist als „zusätzliche Grundsteuer“ für unbebaute Grundstücke zu verstehen und wird im Bodenwertabgabegesetz geregelt (vgl. Schadt et al. 1995: 47). Im Gegensatz zur Grundsteuer verfolgt der Bundesgesetzgeber mit der Bodenwertabgabe primär bodenpolitische Zielsetzungen, etwa die Verhinderung von Bodenspekulation sowie die Eindämmung der Grundstückspreise durch die Erhöhung der Verkaufsbereitschaft (vgl. VfGH, 14.06.1988, B57/87 & VwGH 28.04.1994, 93/16/0098). Die Höhe der Bodenwertabgabe wird in § 4 Abs 2 BWAG mit 1 % des Einheitswertes festgelegt. Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht handelt es sich bei der Bodenwertabgabe um eine gemeinschaftliche Bundesabgabe. Die Erträge werden auf die Gemeinden (96 %) und den Bund (4 %) aufgeteilt (vgl. § 10 Abs 1 FAG 2017).

In seinem Erkenntnis vom 14.06.1988 hat der VfGH die parallele Einhebung der Bodenwertabgabe und der Grundsteuer für finanzverfassungsrechtlich zulässig erklärt. Eine potenzielle Gleichartigkeit dieser Abgaben wäre unerheblich, da in § 16 Abs 1 FAG 2017 eine bundesgesetzliche Ermächtigung für die Einhebung der Grundsteuer als „Landes(Gemeinde)abgabe“ normiert ist. Im selben Erkenntnis hat der VfGH auch die

kumulierte Abgabenbelastung aus Bodenwertabgabe und Grundsteuer für rechtmäßig befunden. Eine exzessive, überschießende Belastung liege jedenfalls nicht vor. (vgl. VfGH 14.06.1988, B57/87)

Besteuerungsgegenstand der Bodenwertabgabe sind gemäß §§ 1-3 BWAG unbebaute Grundstücke mit einem Einheitswert von über 14.600 €. Die Widmung des Grundstücks ist dabei nicht ausschlaggebend, unter Umständen unterliegen auch Grundstücke im Grünland der Abgabepflicht (vgl. VwGH, 26.04.2001, 2001/16/0192). Ausgenommen von der Abgabepflicht sind alle Grundstücke, für die keine Grundsteuer entrichtet werden muss, Grundstücke im Eigentum von Gebietskörperschaften und gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen, Grundstücke, die nachhaltig land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie Grundstücke, für die eine Bausperre besteht (vgl. § 3 Abs 1-2 BWAG). Die Festlegung von Baugrundstücken als Aufschließungsgebiet befreit die EigentümerInnen hingegen nicht von der Abgabepflicht (vgl. VwGH 18.06.2002, 2002/16/0145).

Besonders umstritten ist die Auslegung der „nachhaltigen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung“ von Grundstücken. Der VwGH versteht darunter „eine längere Zeit anhaltende und wirkende [land- und forstwirtschaftliche] Tätigkeit, die überdies beharrlich fortgesetzt wird“, und die in einer gewissen wirtschaftlichen Intensität ausgeübt wird (vgl. VwGH 28.04.1994, 93/16/0098). Das bloße Abmähen eines Grundstücks zur Vermeidung seiner Verwahrlosung erachtet der VwGH etwa nicht als nachhaltige land- und forstwirtschaftliche Nutzung. Das Mähen müsste im Sinne einer wirtschaftlichen Gewinnung von Gras und Heu erfolgen, um der Ausnahmebestimmung zu entsprechen. Ob das Grundstück durch den/die Eigentümerin selbst oder eine/n PächterIn bewirtschaftet wird, ist unerheblich. (vgl. VwGH 28.04.1994, 93/16/0098 & VwGH 17.02.2000, 99/16/0037)

Die Abgabepflicht endet mit der Bebauung des Grundstücks. Gemäß § 55 Abs 2 BewG 1955 darf es sich dabei um keine Gebäude von untergeordneter Bedeutung im Vergleich zum Wert und zur Zweckbestimmung des Grundstücks handeln. Die bloße Errichtung eines Nebengebäudes im Bauland stellt demnach keinen Befreiungstatbestand dar. Wird hingegen ein Einfamilienhaus auf einem abgabepflichtigen Grundstück errichtet, endet nicht nur die Abgabepflicht, sondern die Behörden haben dem/der EigentümerIn die Abgabeleistungen der letzten fünf Jahre von Amtswegen zu refundieren (vgl. § 9 BWAG). Diese nur auf Einfamilienhäuser bezogene Regelung ist als raumplanerisches Fiasko zu bezeichnen, da sie flächensparende Bauweisen augenscheinlich benachteiligt.

Zur Veranschaulichung der praktischen Wirkung der Bodenwertabgabe wird wieder das fiktive, 900 m² große Baugrundstück in der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See herangezogen. Da der Einheitswert des Grundstücks (11.170 €) unter dem Freibetrag von 14.600 € liegt, ist keine Bodenwertabgabe zu entrichten. Der hohe Freibetrag ist damit als eine der wesentlichen Schwachstellen der Bodenwertabgabe zu bezeichnen (vgl.

Schadt et al. 1995: 46). Selbst in Gemeinden mit höheren Baulandpreisen wie in Finken-stein erreichen durchschnittlich große Baugrundstücke kaum diesen Einheitswert. Die Wirksamkeit der Bodenwertabgabe beschränkt sich somit auf größere Baulandreserven. Unsachlich erscheint in diesem Zusammenhang die Benachteiligung von EigentümerInnen eines großen Baugrundstückes im Vergleich zu den BesitzerInnen mehrerer zusammenhängender Einzelparzellen derselben Gesamtfläche (vgl. Schadt et al. 1995: 48).

Um die Abgabenbelastung dennoch zu demonstrieren, wird als zweites Beispiel ein fiktives, 3.000 m² großes Baugrundstück in der Marktgemeinde Finkenstein gewählt. Unter Annahme des durchschnittlichen Baulandpreises (76,40 €/m²) ergibt sich ein Verkehrswert von 229.200 €. Der Einheitswert beträgt rund 15 % des Verkehrswertes und beläuft sich damit auf 34.380 €. Von diesem Wert wird der Freibetrag der Bodenwertabgabe (14.600 €) abgezogen, womit 19.780 € als Bemessungsgrundlage verbleiben. Der Steuersatz beträgt 1 % dieser Bemessungsgrundlage, was einer jährlichen Abgabenleistung von 197,80 € entspricht. Umgerechnet beträgt die jährliche Bodenwertabgabe nicht einmal ein Promille (0,1 %) des Verkehrswertes. Zum Vergleich: Der durchschnittliche Wertzuwachs von Baugrundstücken im Bezirk Villach-Land beläuft sich auf rund 5 % pro Jahr (vgl. Statistik Austria 2016 & Statistik Austria 2020a).

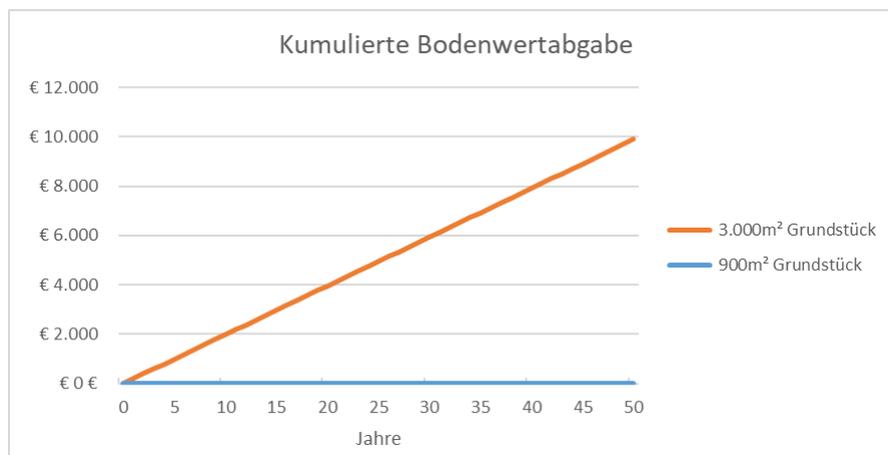


Abb. 49: Kumulierte Bodenwertabgabe (eigene Berechnung und Abbildung)

Insgesamt vermag die Bodenwertabgabe aus mehrerlei Gründen keine baulandmobilisierende Wirkung zu entfalten: Zu bemängeln ist bereits die enge Abgrenzung des Besteuerungsgegenstandes. So erschließt sich dem Autor nicht, weshalb unbebaute Baulandgrundstücke, die nachhaltig land- und forstwirtschaftlich genutzt werden, von der Abgabepflicht befreit sind. Diese Regelung entbindet wohl den Großteil der Baulandreserven von der Entrichtung der Bodenwertabgabe. Dank des hohen Freibetrages in Verbindung mit den traditionell niedrigen Einheitswerten sind nahezu alle Baugrundstücke in ländlichen Regionen von der Bodenwertabgabe befreit. Selbst auf den wenigen verbleibenden, abgabepflichtigen Grundstücken ist aufgrund des viel zu gering bemessenen Steuersatzes kein baulandmobilisierender Effekt zu erwarten. (vgl. Schadt et al. 1995: 48)

Angesichts dieser Einschränkungen verwundert das geringe Abgabeaufkommen der Bodenwertabgabe in Höhe von österreichweit 5,8 Mio. € im Jahr 2018 keineswegs (vgl. Statistik Austria 2020b). Die Bodenwertabgabe kann somit nicht nur aus bodenpolitischer, sondern auch aus fiskalischer Sicht als verzichtbar eingestuft werden.

5.1.3 Zusammenfassende Bewertung

Die kumulierte Betrachtung von Grundsteuer und Bodenwertabgabe lässt die Abgabeleistung bei 3.000m² großen Baugrundstücken auf 523,35 € pro Jahr ansteigen (vgl. Abb. 50). Auch dieser Betrag entspricht nur 0,2 % des Verkehrswerts und damit nur einem Bruchteil der jährlichen Wertsteigerung des Grundstücks. Bei kleineren Grundstücken fällt die Abgabeleistung aufgrund des Wegfalls der Bodenwertabgabe noch einmal geringer aus. Im Falle des 900 m² großen Beispielgrundstücks beläuft sich die jährliche Abgabe auf gerade einmal 0,1 % des Verkehrswerts. Ein Anreiz zum Verkauf oder zur Bebauung des Grundstücks ist damit nicht gegeben.

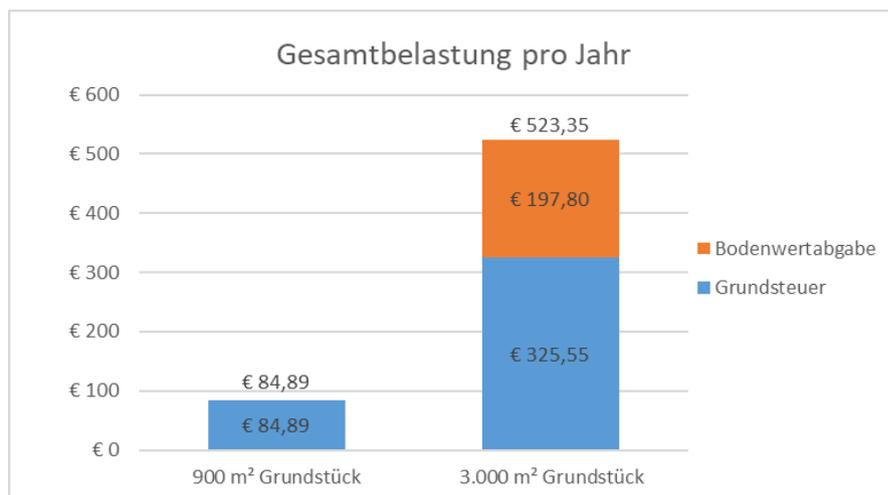


Abb. 50: Gesamtbelastung aus Grundsteuer und Bodenwertabgabe pro Jahr (eigene Berechnung und Abbildung)

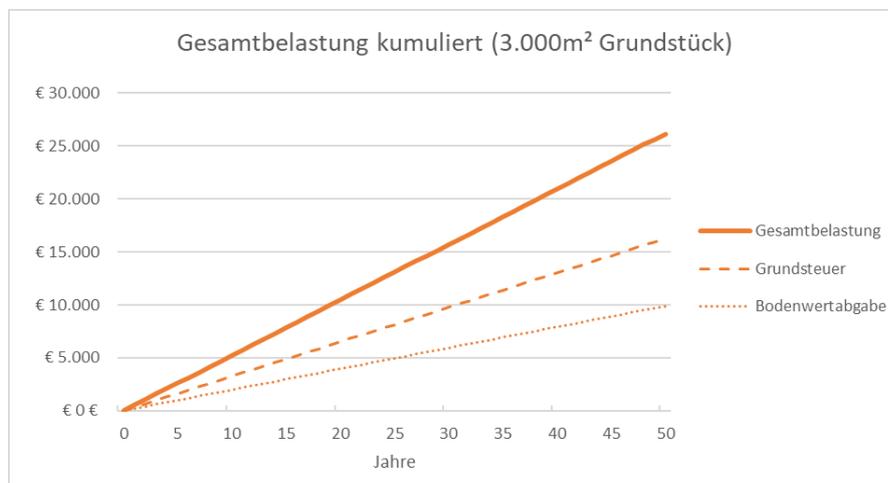


Abb. 51: Gesamtbelastung aus Grundsteuer und Bodenwertabgabe kumuliert (eigene Berechnung und Abbildung)

Als besonders problematisch ist die Erhöhung der Grundsteuer bei Bebauung des Grundstücks zu bezeichnen. Diese führt bei kleineren und mittleren Liegenschaften zu der paradoxen Situation, dass die Fortsetzung der Hortung finanziell attraktiver ist als die bauliche Verwertung des Grundstücks, was das Ziel der Baulandmobilisierung konterkariert. Bei größeren Grundstücken ab etwa 2.000 m² gleicht die Bodenwertabgabe diesen unerwünschten Effekt knapp aus. Für das 3.000 m² große Beispielgrundstück beläuft sich die Netto-Differenz auf 89,30 € jährlich. Die Entscheidung zwischen der Bebauung und der Hortung eines Grundstücks wird davon mit Sicherheit nicht beeinflusst werden.

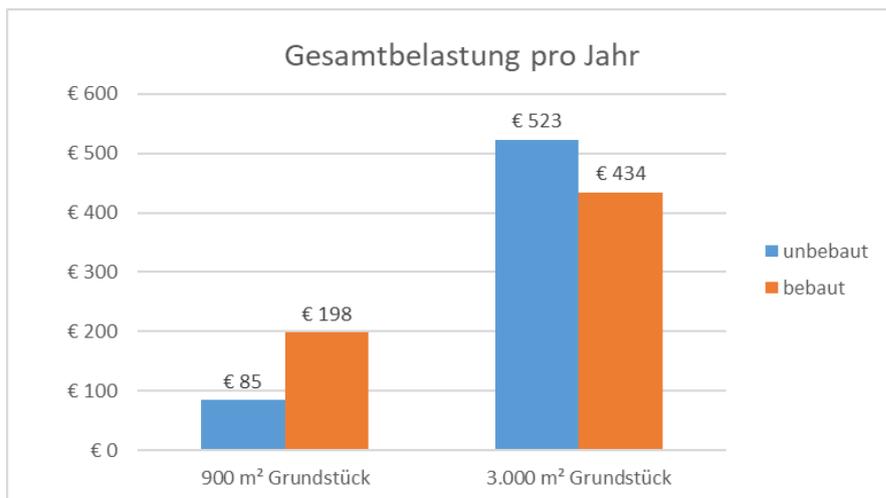


Abb. 52: Gesamtbelastung aus Grundsteuer und Bodenwertabgabe pro Jahr (eigene Berechnung und Abbildung)

Insgesamt vermögen die bundesgesetzlichen Abgaben nach Einschätzung des Autors keinen Beitrag zur Baulandmobilisierung zu leisten. Ein Verkauf des Grundstücks widerspräche der wirtschaftlichen Rationalität, da die Abgabenleistung meist nur einen Bruchteil des Wertzuwachses ausmacht. Allenfalls bei mangelnder Liquidität des/der EigentümerIn ist ein kleiner Anreiz zum Verkauf der Liegenschaft gegeben. Eine Bebauung des Grundstücks kann mit dem vorhandenen Instrumentarium jedenfalls nicht forciert werden. Im Gegenteil, bei kleinen Grundstücken lässt sich indirekt sogar eine Förderung des unbebauten Zustandes feststellen. Abschließend sei zu festzuhalten, dass zumindest die Grundsteuer eine gewisse fiskalische Bedeutung für die kommunalen Haushalte hat. Für bodenpolitische Zwecke sind beide Abgabenmodelle aber gänzlich ungeeignet.

5.2 Landesgesetzliche Abgaben

Auf landesgesetzlicher Ebene besteht eine Vielzahl an unterschiedlichen Abgaben für unbebaute Baugrundstücke. Diese lassen sich in Anlehnung an die Gliederung von Kanonier (2014: 55-56) in folgende Kategorien unterteilen:

- Hortungsabgaben: Bei Hortungsabgaben – auch Infrastrukturabgaben genannt (vgl. Kanonier 2014: 55) – handelt es sich um laufende Steuern oder Beiträge, die nicht anrechenbar sind und damit als „verlorener Aufwand“ gelten. Zweck dieser Abgaben kann sowohl die Finanzierung der Infrastruktur als auch die Mobilisierung von Bauland sein. Diese Abgaben verfügen jedenfalls über die größte bodenpolitische Wirkung und bilden daher den Kern dieses Kapitels.
- Vorgezogene Aufschließungsbeiträge: Bei den vorgezogenen Aufschließungsbeiträgen handelt es sich um gedeckelte Beiträge, die als Einmalzahlung oder in jährlichen Raten zu entrichten sind. Im Normalfall werden Aufschließungsbeiträge erst im Rahmen des Kanal- und Wasseranschlusses oder nach erteilter Baubewilligung fällig. Die Möglichkeit zur Vorauszahlung dieser Beiträge gewährt den Gemeinden einen frühzeitigen Kostenersatz für ihre Infrastrukturaufwendungen (vgl. Kanonier 2014: 57), fördert aber nur bedingt die widmungsgemäße Nutzung des Grundstücks. Diese Abgaben werden im Rahmen dieses Kapitels daher nur in reduziertem Ausmaß untersucht.
- Aufschließungsbeiträge: Bei den klassischen Aufschließungsbeiträgen, in einigen Bundesländern auch „Anschlussgebühren“ genannt, handelt es sich um einmalige Interessentenbeiträge, die erst im Falle des Infrastrukturanschlusses oder nach Erteilung der Baubewilligung fällig werden. Sie dienen zur Deckung der Infrastrukturkosten der Gemeinden, leisten aber keinen Beitrag zur Baulandmobilisierung. Aus diesem Grund werden Aufschließungsbeiträge in diesem Kapitel nicht explizit behandelt.
- Exkurs: Benützungsgebühren: Diese fallen in der Regel erst nach Fertigstellung von Gebäuden an, weshalb sie hier ebenfalls keine Berücksichtigung finden.

5.2.1 Hortungsabgaben

Hortungsabgaben werden in Oberösterreich, in Salzburg und in der Steiermark eingehoben. Konkret handelt es sich um den Erhaltungsbeitrag in Oberösterreich, den Infrastrukturbereitstellungsbeitrag in Salzburg und die Investitionsabgabe in der Steiermark. Neben der Bezeichnung sind auch der Zweck und die Höhe der einzelnen Abgaben sehr unterschiedlich. Im folgenden Abschnitt werden die Abgabenmodelle im Detail vorgestellt.

5.2.1.1 OÖ: Erhaltungsbeitrag

Der oberösterreichische Erhaltungsbeitrag ist Bestandteil eines komplexen Gefüges aus Infrastrukturabgaben, die teilweise eng miteinander verflochten sind. Selbst der VwGH hat das oberösterreichische Abgabensystem als ein „in sich verstricktes System aus privatrechtlichen Kostentragungsvereinbarungen, Aufschließungsbeiträgen, Erhaltungsbeiträgen und Anschlussgebühren“ (VwGH 26.04.2018, Ro 2018/16/0008) bezeichnet. Um die Wirkungsweise des Erhaltungsbeitrages einordnen zu können, wird im Fall von Oberösterreich ein Überblick über das gesamte Abgabengefüge geboten.

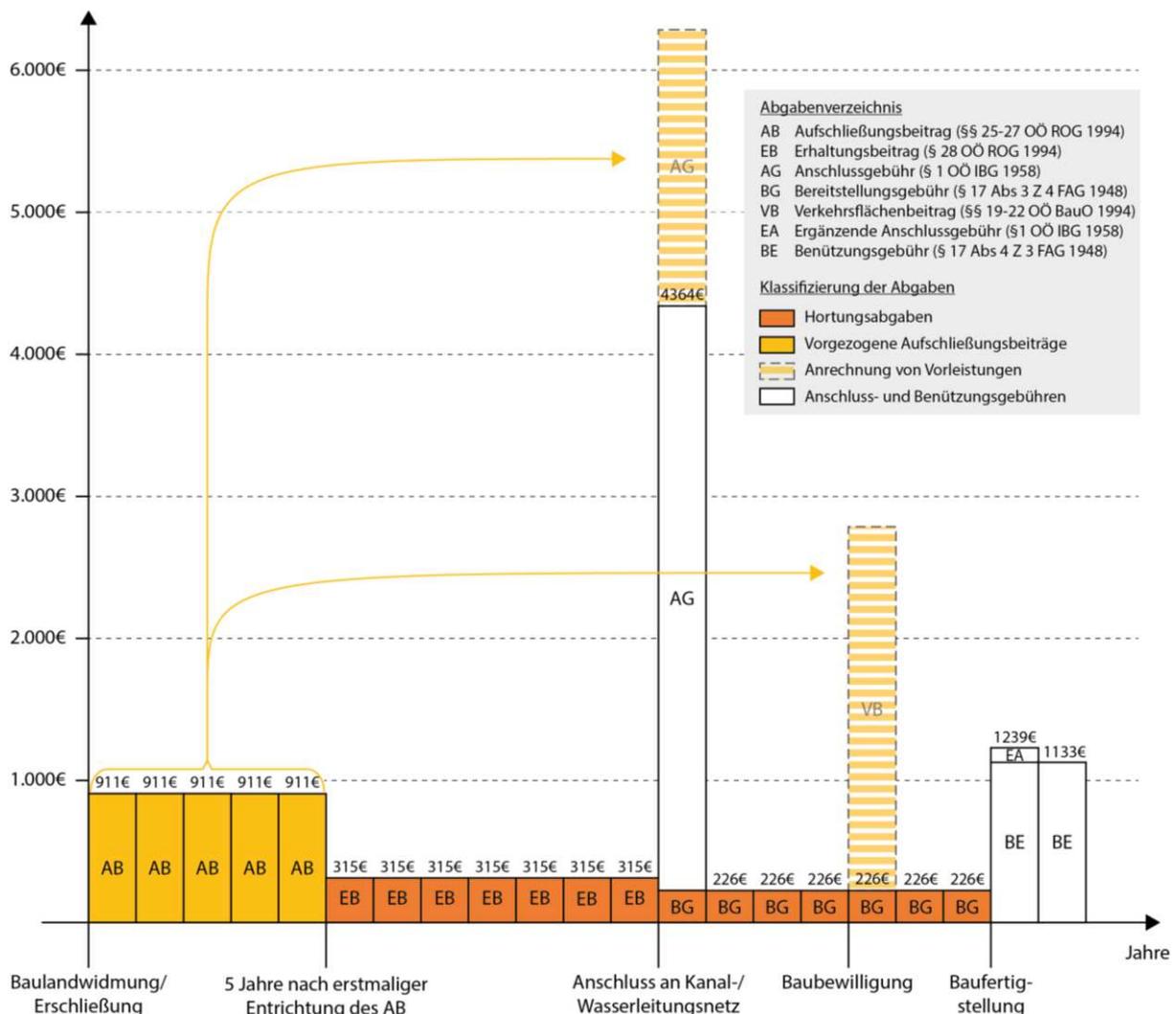


Abb. 53: Abgabengefüge in OÖ am Beispiel eines 900 m² Grundstücks im Wohnbauland (eigene Abb.)

Die Abgabepflicht kann durch die Umwidmung eines bereits aufgeschlossenen Grundstücks in Bauland oder durch die infrastrukturelle Aufschließung eines bereits als Bauland gewidmeten, unbebauten Grundstücks ausgelöst werden (vgl. VwGH 23.5. 2013, 2010/15/0058). Als aufgeschlossen gilt ein Grundstück, wenn sich innerhalb eines 50 m - Radius ein Kanal- bzw. Wasserleitungsstrang befindet oder wenn das Grundstück an eine Gemeindestraße angebunden ist. Voraussetzung für die Vorschreibung von Abgaben ist, dass das Grundstück „selbständig bebaubar“ ist. (vgl. § 25 Abs 4 OÖ ROG 1994)

Aufschließungsbeitrag

Bei Vorliegen der erwähnten Kriterien ist fünf Jahre lang der sogenannte „Aufschließungsbeitrag“ zu entrichten. Dieser stellt eine ausschließliche Gemeindeabgabe dar und soll die Aufschließungskosten für das konkrete Grundstück begleichen. Da der Aufschließungsbeitrag später wertgesichert auf die Anschlussgebühr und auf den Verkehrsflächenbeitrag angerechnet wird, handelt es sich nach der vorgestellten Klassifizierung um einen „vorgezogenen Aufschließungsbeitrag“ (vgl. § 26 Abs 5 OÖ ROG 1994). Die Höhe des Beitrages ist abhängig von der Baulandkategorie, der Grundstücksgröße und der Aufschließung. Besteht etwa nur eine verkehrsmäßige Aufschließung durch eine Gemeindestraße, aber noch kein Kanal- oder Wasserleitungsstrang, ist vorerst nur der Aufschließungsbeitrag für die Straße zu entrichten (vgl. Sochatzy 2020). Gemäß § 26 Abs 1-2 OÖ ROG 1994 gelten folgende Beitragssätze:

Einheitssätze	Wohnbauland	Wirtschaftsbauland
Kanal	1,45 €/m ²	0,73 €/m ²
Wasser	0,73 €/m ²	0,36 €/m ²
Straße	86,40 € * $\sqrt{m^2}$	86,40 € * $\sqrt{m^2}$

Tab. 4: Einheitssätze des Aufschließungsbeitrages (vgl. § 26 Abs 1-2 OÖ ROG, eigene Darstellung)

Der Gemeinderat kann die Einheitssätze um bis zu 50 % reduzieren, sofern die Kosten für die Herstellung der Infrastruktur unter den gesetzlich definierten Einheitssätzen liegen (vgl. § 26 Abs 3 OÖ ROG 1994). Der Aufschließungsbeitrag ist über einen Zeitraum von 5 Jahren in Raten zu jeweils 20 % abzuleisten (vgl. § 25 Abs 5 OÖ ROG 1994). Die jährliche Rate wird in Tab. 5 anhand der beiden Beispielgrundstücke (900 m² bzw. 3.000 m²) veranschaulicht. Angenommen werden eine vollständige Aufschließung, bestehend aus Kanalisation, Wasserleitung und Straße, sowie eine Widmung als Bauland-Wohngebiet.

Aufschließungsbeitrag	900 m ² Grundstück	3.000 m ² Grundstück
Kanal	1.305,00 €	4.350,00 €
Wasser	657,00 €	2.190,00 €
Straße	2.592,00 €	4.732,00 €
Gesamt	4.554,00 €	11.272,32 €
Jährliche Rate	910,80 €	2.254,46 €

Tab. 5: Aufschließungsbeitrag der Beispielgrundstücke (eigene Berechnung, eigene Darstellung)

Auf Antrag des/der GrundeigentümerIn hat die Gemeinde eine Ausnahme vom Aufschließungsbeitrag zu gewähren, wenn das Grundstück keine Baulücke darstellt und die Nichtbebauung dem Örtlichen Entwicklungskonzept nicht widerspricht (vgl. VwGH 27.10.2008, 2008/17/0123). Die Befreiung ist einmalig für zehn Jahre zu gewähren. In diesem Zeitraum darf kein anzeige- oder bewilligungspflichtiges Objekt am Grundstück errichtet werden. Nach Ablauf der zehn Jahre ist der Aufschließungsbeitrag erneut vorzuschreiben. (vgl. § 27 OÖ ROG 1994)

Die Abgabepflicht endet regulär nach fünf Jahren. Wird der Kanal- und Wasseranschluss innerhalb dieser fünf Jahre hergestellt und die Kanal- oder Wasseranschlussgebühr vollständig entrichtet, ist ab diesem Zeitpunkt kein Anschließungsbeitrag mehr zu leisten. Dasselbe gilt im Falle der Zahlung des Verkehrsflächenbeitrages nach erteilter Baubewilligung. (vgl. § 25 Abs 2 OÖ ROG 1994)

Ein finanzieller Anreiz zur vorzeitigen Bebauung ergibt sich dadurch aber nicht, da der geleistete Anschließungsbeitrag vollständig und wertgesichert auf die genannten Einmalzahlungen angerechnet wird (vgl. § 26 Abs 5 OÖ ROG 1994).

Erhaltungsbeitrag

Fünf Jahre nach erstmaliger Vorschreibung des Anschließungsbeitrages ist durch die Gemeinde ein jährlicher Erhaltungsbeitrag einzuheben, sofern das betroffene Grundstück weiterhin unbebaut ist (vgl. § 28 Abs 5 OÖ ROG 1994). Wie beim Anschließungsbeitrag handelt es sich auch beim Erhaltungsbeitrag um eine ausschließliche Gemeindeabgabe (vgl. § 28 Abs 5 OÖ ROG 1994). Mit dem Erhaltungsbeitrag werden zwei Ziele verfolgt: Einerseits soll den Gemeinden ein Ersatz für entgangene Benützungsgebühren geboten werden, um die Instandhaltung der Infrastruktur zu finanzieren. Andererseits zielt der Erhaltungsbeitrag explizit auf die Mobilisierung von Bauland ab (vgl. VfGH 24.06.2006, B3261/05ua). Da geleistete Erhaltungsbeiträge nicht anrechenbar sind, stellen sie einen verlorenen Aufwand dar und werden daher zur Kategorie der Hortungsabgaben gezählt.

Die Höhe des Erhaltungsbeitrages wird für alle Baulandkategorien einheitlich festgelegt und beträgt 24 c für die Kanalisationsanlage und 11 c für die Wasserversorgungsanlage (vgl. § 28 Abs 3 OÖ ROG 1994). Für die verkehrsmäßige Erschließung des Grundstücks ist kein Erhaltungsbeitrag vorgesehen. In folgender Tabelle werden die jährlichen Beiträge für die beiden Beispielgrundstücke dargestellt. Die Abgabepflicht endet mit der Entrichtung der Kanal- bzw. Wasseranschlussgebühr (vgl. § 28 Abs 2 OÖ ROG 1994).

Erhaltungsbeitrag/Jahr	900 m ² Grundstück	3.000 m ² Grundstück
Kanal	216,00 €	720,00 €
Wasser	99,00 €	330,00 €
Gesamt	315,00 €	1.050,00 €

Tab. 6: Jährlicher Erhaltungsbeitrag der Beispielgrundstücke (eigene Berechnung, eigene Darstellung)

Der VfGH hat in seinem Erkenntnis vom 24.06.2006 die Höhe des Erhaltungsbeitrages für verfassungskonform erklärt. Das Ziel der Baulandmobilisierung rechtfertigt eine höhere als lediglich kostendeckende Infrastrukturabgabe. Der Erhaltungsbeitrag kann somit über den Benützungsgebühren liegen, die im Falle einer Bebauung des Grundstücks jährlich anfallen würden. (vgl. VfGH 24.06.2006, B3261/05ua)

Aus raumordnungsfachlicher Sicht kann die Intention des Erhaltungsbeitrages klar befürwortet werden, handelt es sich doch um eine der in Österreich nur spärlich vorhandenen Abgaben, die explizit auf die Mobilisierung von Baulandbestand abzielen. Die Höhe des Beitrages ist jedoch aus zweierlei Hinsicht kritisch zu betrachten:

Erstens sind die Abgabensätze zu gering bemessen, um eine spürbare Belastung der EigentümerInnen zu bewirken. Sie belaufen sich je nach Region auf 0,1-1,1 % der Baulandpreise in Oberösterreich (vgl. Statistik Austria 2020a) und liegen damit deutlich unter dem jährlichen Wertzuwachs von Baugrundstücken von durchschnittlich 6,6 % in Oberösterreich (vgl. Statistik Austria 2016 & Statistik Austria 2020a).

Zweitens ist die fehlende regionale Staffelung der Einheitssätze zu bemängeln. So ist für ein Baugrundstück in der Stadt Linz mit einem Durchschnittspreis von 405 €/m² ein gleich hoher Beitrag zu leisten wie für ein Baugrundstück im oberen Mühlviertel, wo die Baulandpreise bei ca. 30 €/m² liegen (vgl. Statistik Austria 2020a). Dies kann zu der paradoxen und wohl nicht beabsichtigten Situation führen, dass besonders in peripheren Regionen Baugrundstücke auf den Markt kommen, während im oberösterreichischen Zentralraum keine Baulandmobilisierung erzielt werden kann. Auch kleinräumig betrachtet belastet der Erhaltungsbeitrag in erster Linie „billige“, unattraktiv gelegene Baugrundstücke, deren Verwertung aus raumplanerischer Sicht nicht zwingend anzustreben ist.

Die geplante Novellierung des OÖ ROG nimmt sich dieser Problemstellungen an: So soll der Erhaltungsbeitrag von den Gemeinden – je nach ihrer individuellen Betroffenheit vom Phänomen der Baulandhortung – zukünftig auf bis zu 48c für Kanalisationsanlagen und 22c für Wasserversorgungsanlagen angehoben werden dürfen, was dem Doppelten des bisherigen Beitrages entspricht (vgl. Erläuterungen zur Novelle 2020 des OÖ ROG 1994: 15-16). Die an sich begrüßenswerte Erhöhung des Erhaltungsbeitrages ist jedoch mit einigen Tücken behaftet: Einige periphere und finanzschwache Gemeinden dürften schon allein aus fiskalischen Gründen von der Möglichkeit der Erhöhung Gebrauch machen, weshalb eine Proportionalität zwischen dem Erhaltungsbeitrag und dem Preisniveau von Baugrundstücken nicht garantiert ist. In Einzelfällen könnte eine verfassungswidrige, „exzessive Belastung“ der GrundeigentümerInnen eintreten. Andererseits könnten Gemeinden, die stark unter Baulandmangel leiden, vor einer Erhöhung des Erhaltungsbeitrages mit Blick auf die nächsten Wahlen zurückschrecken. Die teilweise Abgabenhöhe der Gemeinden stellt jedenfalls eine weitere verzichtbare Facette des „verstrickten“, unübersichtlichen Abgabesystems in Oberösterreich dar. Deutlich sinnvoller erscheint hier eine landesgesetzliche Staffelung des Erhaltungsbeitrages auf Basis der durchschnittlichen Baulandpreise in den Bezirken oder Gemeinden. In Summe ist die geplante Novellierung des Erhaltungsbeitrages aber dennoch als Fortschritt im Vergleich zum Status Quo zu bezeichnen.

Anschlussgebühr

Wird ein Grundstück an das öffentliche Kanal- oder Wasserleitungsnetz angeschlossen, können die Gemeinden dem/der GrundeigentümerIn gemäß § 1 OÖ Interessenbeiträge-Gesetz 1958 eine Kanal- bzw. Wasserleitungsanschlussgebühr vorschreiben. Dabei handelt es sich um einen einmaligen Beitrag zu den Errichtungskosten der gemeindeeigenen Versorgungsanlage. Die Anschlussgebühr hat entgegen ihrer Bezeichnung also nichts mit den Anschlusskosten an das Leitungsnetz zu tun (vgl. VwGH 26.04.2018, Ro 2018/16/0008). In den meisten anderen Bundesländern werden die Anschlussgebühren als „Aufschließungsbeiträge“ bezeichnet.

Die Höhe der Anschlussgebühren kann von der Gemeinde per Verordnung festgelegt werden. Eine gesetzlich geregelte Mindest- oder Höchstgebühr existiert nicht, jedoch dürfen die tatsächlichen bzw. veranschlagten Infrastrukturherstellungskosten der Gemeinde nicht überschritten werden (vgl. § 3 OÖ IBG 1958). Eine Mindestanschlussgebühr besteht nur, wenn die Gemeinde eine Landesförderung für die Errichtung von Kanal- oder Wasserversorgungsanlagen in Anspruch nehmen möchte. Die Mindestgebühr beläuft sich auf 3.408 € pro Grundstück für den Kanalanschluss und 2.043 € pro Grundstück für den Anschluss an das Wasserleitungsnetz (vgl. Land Oberösterreich 2020a & 2020b).

Die Analyse der Gebührenordnungen zehn oberösterreichischer Gemeinden¹ hat gezeigt, dass die Anschlussgebühren – wie die Mindestanschlussgebühren – meist pauschal pro Grundstück vorgeschrieben werden und nur selten an die Grundstücksfläche gekoppelt sind. Daher sind in der Beitragshöhe kaum Unterschiede zwischen dem 900 m² und dem 3.000 m² großen Beispielgrundstück festzustellen. Im Durchschnitt werden folgende Anschlussgebühren eingehoben:

Anschlussgebühr	900 m ² Grundstück	3.000 m ² Grundstück
Kanal	3.910,36 €	3.910,36 €
Wasser	2.189,13 €	2.431,27 €
Brutto-Anschlussgebühr	6.099,49 €	6.341,63 €
Geleisteter Aufschließungsbeitrag (Wasser + Kanal)	-1.962,00 €	-6.540,00 €
Netto-Anschlussgebühr	4.137,49 €	0,00 €

Tab. 7: Anschlussgebühr der Beispielgrundstücke (vgl. Wasser- und Kanalgebührenordnungen der zehn untersuchten Gemeinden, eigene Berechnung, eigene Darstellung)

Der bereits geleistete Aufschließungsbeitrag wird wertgesichert auf die Anschlussgebühr angerechnet (vgl. § 26 Abs 5 OÖ ROG 1994). Übersteigt der geleistete Aufschließungsbeitrag, wie im Falle des 3.000 m² großen Beispielgrundstücks, die Höhe der Anschlussgebühr, entfällt diese vollständig, der Differenzbetrag wird aber nicht rückerstattet.

¹Wasser- und Kanalgebührenordnungen der Gemeinden Altheim, Asten, Auroldmünster, Bad Goisern, Desselbrunn, Hirschbach im Mühlkreis, Kirchbach-Thening, Pasching, Schlierbach und St. Ulrich bei Steyr. Auswahl der Gemeinden auf Basis der Initiativprüfungen des Landesrechnungshofes Oberösterreich (vgl. Landesrechnungshof Oberösterreich 2017: 17 & Landesrechnungshof Oberösterreich 2019: 5). Quellenangaben zu den Gebührenordnungen im Quellenverzeichnis, Kap. 10.1.2

Bereitstellungsgebühr

Die Befreiung von der Entrichtung des Erhaltungsbeitrages bei erfolgter Zahlung der Anschlussgebühr hat in der Vergangenheit viele GrundeigentümerInnen zu einer vorzeitigen Beantragung des Kanal- und Wasseranschlusses veranlasst. Aus diesem Grund haben viele Gemeinden eine sogenannte „Bereitstellungsgebühr“ für angeschlossene, aber nicht bebaute Baugrundstücke eingeführt (vgl. LVwG Oberösterreich, 05.03.2008, V95/08). Die Bereitstellungsgebühr ist jährlich zu entrichten und gilt wie der Erhaltungsbeitrag als „verlorener Aufwand“. Nach der vorgestellten Klassifizierung der Abgaben handelt es sich daher um eine Hortungsabgabe.

Die gesetzliche Grundlage für die Vorschreibung einer Bereitstellungsgebühr findet sich mit dem Finanzausgleichsgesetz auf Bundesebene. Die Ermächtigung in § 17 Abs 3 Z 4 FAG 2017 zur Einhebung von Benützungsgebühren für die Nutzung von gemeindeeigenen Anlagen bezieht sich nach Ansicht des VfGH nicht nur auf bebaute, sondern auch auf unbebaute Grundstücke mit Infrastrukturanschluss. Für die Inanspruchnahme der Wasserversorgungsanlage sei nach Ansicht des Höchstgerichts keine Bebauung erforderlich. So könne bereits durch ein bewilligungsfreies Schwimmbecken Wasser aus dem gemeindeeigenen Leitungsnetz bezogen werden. (vgl. VfGH 05.03.2008, V95/07)

Auf Grundlage des zitierten Erkenntnisses schreiben aktuell alle zehn untersuchten oberösterreichischen Gemeinden derartige Bereitstellungsgebühren vor. Diese weisen eine beträchtliche Streuung in der Abgabenhöhe auf. Zur Veranschaulichung dieser Unterschiede sind in der folgenden Tabelle neben den Mittelwerten auch die beiden Extremwerte abgebildet.

Bereitstellungsgebühr/Jahr	900 m ² Grundstück	3.000 m ² Grundstück
Kanal (Mittelwert)	157,71 €	421,84 €
Wasser (Mittelwert)	68,72 €	192,81 €
Gesamt (Mittelwert)	226,44 €	614,64 €
<i>Minimum</i>	<i>0,00 €</i>	<i>40,43 €</i>
<i>Maximum</i>	<i>630,00 €</i>	<i>2.100,00 €</i>

Tab. 8: Bereitstellungsgebühr der Beispielgrundstücke (vgl. Wasser- und Kanalgebührenordnungen der zehn untersuchten Gemeinden, eigene Berechnung, eigene Darstellung)

Da die Bereitstellungsgebühren eine nicht unwesentliche Lücke im oberösterreichischen Abgabesystem geschlossen haben, sind sie aus raumordnungsfachlicher Sicht zunächst positiv zu bewerten. Die beachtlichen Unterschiede in der Abgabenhöhe sind jedoch kritisch zu sehen und erwecken den Anschein einer unsachgemäßen Bemessung der Abgabe. Auch in der Vollziehung gibt es Probleme, da viele Gemeinden keine Bereitstellungsgebühren einheben, obwohl sie in ihrer Gebührenordnung vorgesehen sind (vgl. Landesrechnungshof Oberösterreich 2019: 2-3).

Weiters ist zu kritisieren, dass der Anreiz zur vorzeitigen Herstellung der Kanal- und Wasseranschlüsse nach wie vor vorhanden ist, da zwischen dem Erhaltungsbeitrag und der Bereitstellungsgebühr eine sachlich nicht nachvollziehbare Differenz besteht. Im Falle des 3.000 m² großen Grundstücks wäre der/die GrundeigentümerIn gut beraten, nach Ableistung des Aufschließungsbeitrages sofort um den Anschluss an das Leitungsnetz anzusuchen. Da bei Grundstücken dieser Größe (wie zuvor geschildert) ohnehin keine Anschlussgebühr anfällt, erspart sich der/die GrundeigentümerIn vom ersten Jahr an im Schnitt über 500 € jährlich.

Eine vergleichsweise einfache Lösung dieser Missstände wäre die Verlängerung des Erhaltungsbeitrages bis zum Zeitpunkt der Bebauung bzw. der Vorschreibung von Benützungsgebühren. Der Zeitpunkt des Kanal- und Wasseranschlusses hätte dann keinen Effekt mehr auf die Höhe der jährlichen Abgabenleistung. Durch den Wegfall der Bereitstellungsgebühren würde sich auch das Dickicht des oberösterreichischen Abgabenschungels etwas lichten.

Verkehrsflächenbeitrag

Der Verkehrsflächenbeitrag wird in der OÖ Bauordnung geregelt und kann als einmalige „Anschlussgebühr“ an das Straßennetz verstanden werden. Abgabepflichtig sind EigentümerInnen unbebauter Baugrundstücke, die durch eine Landes- oder Gemeindestraße erschlossen sind. Im Gegensatz zu den Anschlussgebühren ist der Verkehrsflächenbeitrag erst nach erteilter Baubewilligung zu entrichten. Als Abgabebehörde fungiert auch hier die Gemeinde. (vgl. § 19 OÖ BauO 1994)

Die Höhe des Verkehrsflächenbeitrages wird durch Multiplikation eines Einheitssatzes mit der Quadratwurzel der Grundstücksfläche als anrechenbare Frontlänge errechnet (vgl. § 20 Abs 2-3 & § 21 Abs 2 Z 2 OÖ BauO 1994 & § 1 Oö. Einheitssatz-Verordnung 2011). Ein allfällig geleisteter Aufschließungsbeitrag für die Verkehrserschließung wird wertgesichert auf den Verkehrsflächenbeitrag angerechnet (vgl. § 20 Abs 7 OÖ BauO 1994 & § 25 Abs 2 Z 3 OÖ ROG 1994). Da die beiden Beiträge auf dieselbe Weise berechnet werden, ist im Falle einer vollständigen Ableistung des Aufschließungsbeitrages kein Verkehrsflächenbeitrag mehr zu entrichten. Für die beiden Beispielgrundstücke ergeben sich folgende Beiträge:

Verkehrsflächenbeitrag	900 m ² Grundstück	3.000 m ² Grundstück
Anrechenbare Frontlänge	30,00 m	54,77 m
Einheitssatz	86,40 €	86,40 €
Verkehrsflächenbeitrag brutto	2.592,00 €	4.732,32 €
Geleisteter Aufschließungsbeitrag (Straße)	-2.592,00 €	-4.732,32 €
Verkehrsflächenbeitrag netto	0,00 €	0,00 €

Tab. 9: Verkehrsflächenbeitrag der Beispielgrundstücke (vgl. § 1 OÖ Einheitssatz-Verordnung 2011, eigene Berechnung, eigene Darstellung)

Ergänzende Anschlussgebühr

Im Falle einer Bebauung des Grundstücks sehen die Gebührenordnungen der untersuchten Gemeinden eine Neuberechnung der Anschlussgebühren anhand der Geschoßflächensumme des Gebäudes vor. Zur Veranschaulichung dieser ergänzenden Anschlussgebühren wird die Errichtung eines Einfamilienhauses mit einer Geschoßflächensumme von 150 m² auf dem 900 m² großen Beispielgrundstück angenommen. Nach Abzug der bereits geleisteten Anschlussgebühren entsteht nur in der Gemeinde Schlierbach ein Fehlbetrag von insgesamt 956,00 € (vgl. §§ 1-2 Wassergebührenverordnung der Gemeinde Schlierbach 2019 & § 2 Kanalgebührenverordnung der Gemeinde Schlierbach 2019). In allen anderen untersuchten Gemeinden fallen für ein Einfamilienhaus dieser Größe keine ergänzenden Gebühren an. Im Mittel ergeben sich damit folgende Beiträge:

Ergänzende Anschlussgebühr	150 m ² EFH auf 900 m ² Grundstück
Kanal	54,46 €
Wasser	51,67 €
Gesamt	106,22 €

Tab. 10: Ergänzende Anschlussgebühr bei Bebauung des 900 m² Grundstücks mit einem Einfamilienhaus (vgl. Wasser- und Kanalgebührenordnungen der zehn untersuchten Gemeinden, eigene Berechnung, eigene Darstellung)

Benützungsgebühren

Nach erfolgter Bebauung ist die Inanspruchnahme des Wasser- und Kanalanschlusses bei der Gemeinde zu melden (vgl. z.B. § 8 Abs 6 lit c Kanalgebührenverordnung Schlierbach). Daraufhin werden anstelle der Bereitstellungsgebühren Benützungsgebühren vorgeschrieben. Diese setzen sich meist aus einer pauschalen Grundgebühr sowie einer verbrauchsabhängigen Bezugsgebühr zusammen. Zusätzlich fallen in den meisten Gemeinden Gebühren für den Wasserzähler an. In Bezug auf das oben erwähnte Einfamilienhaus wird der Wasserbedarf eines 4-Personen-Haushaltes auf 200m³ pro Jahr geschätzt (vgl. ÖVGW o.J.). Daraus ergeben sich in den zehn untersuchten Gemeinden im Durchschnitt folgende jährliche Benützungsgebühren:

Benützungsgebühr/Jahr	150 m ² EFH auf 900 m ² Grundstück
Wassergrundgebühr	31,02 €
Wasserbezugsgebühr	362,80 €
Kanalgrundgebühr	138,05 €
Kanalbezugsgebühr	581,88 €
Zählergebühr	19,31 €
Gesamt	1.133,05 €

Tab. 11: Jährliche Benützungsgebühr nach Bebauung des 900 m² Grundstücks mit einem Einfamilienhaus (vgl. Wasser- und Kanalgebührenordnungen der zehn untersuchten Gemeinden, eigene Berechnung, eigene Darstellung)

Privatrechtliche Vereinbarungen

Die bisherigen Ausführungen zum oberösterreichischen Abgabemodell unterlagen der Annahme, dass vor der Umwidmung kein Infrastrukturkostenvertrag zwischen dem/der GrundeigentümerIn und der Gemeinde abgeschlossen wurde. In einem solchen privatrechtlichen Vertrag kann sich der/die GrundeigentümerIn zur Tragung der grundstücksbezogenen Infrastrukturkosten verpflichten (§ 16 Abs 1 Z 1 OÖ ROG 1994). Der Vertragsabschluss erfolgt zwar formal auf freiwilliger Basis, meist besteht jedoch eine unausgesprochene Verknüpfung zwischen dem Zustandekommen des Vertrages und der Umwidmung des Grundstücks. Der Abschluss solcher Infrastrukturkostenverträge unterliegt enger verfassungsrechtlicher Schranken: So darf es im Vergleich zu den hoheitlich vorgeschriebenen Abgaben weder zu einer finanziellen Begünstigung noch zu einer Doppelbesteuerung des Vertragspartners kommen (vgl. Klewein 2003: 303). Die folgende Abbildung zeigt das oberösterreichische Abgabengefüge nach Abschluss eines Infrastrukturkostenvertrages.

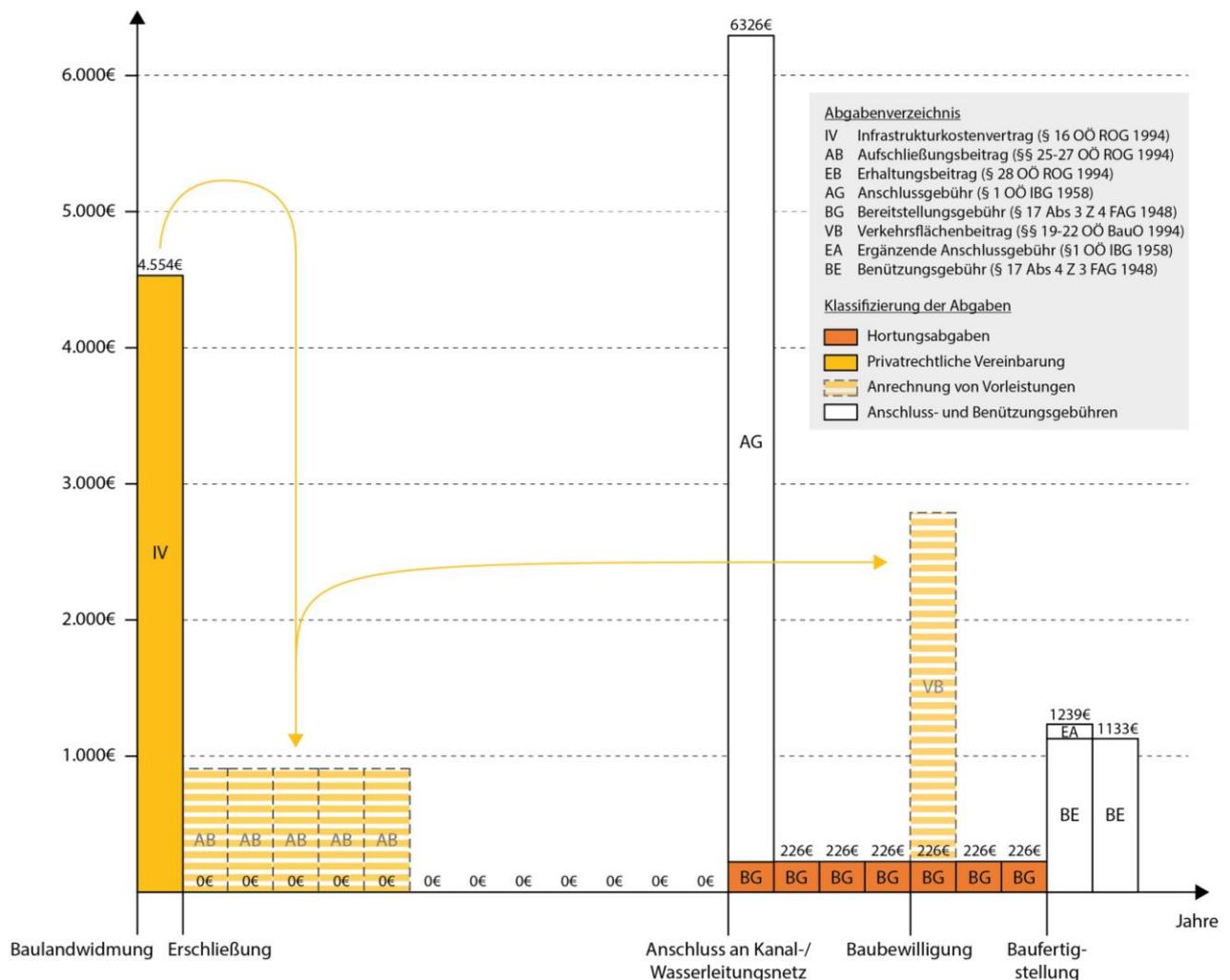


Abb. 54: Abgabengefüge in OÖ am Beispiel eines 900m² Grundstücks im Wohnbauland bei Abschluss eines Infrastrukturkostenvertrages in Höhe des Aufschließungsbeitrages (eigene Abbildung)

Wie in Abb. 54 ersichtlich, werden die finanziellen Leistungen der GrundeigentümerInnen im Rahmen von privatrechtlichen Infrastrukturkostenvereinbarungen sowohl auf den AufschlieÙungsbeitrag (vgl. § 26 Abs 5 Z 1-2 OÖ ROG 1994) als auch auf den Verkehrsflächenbeitrag (vgl. § 20 Abs 7 OÖ BauO 1994 & § 26 Abs 5 Z 3 OÖ ROG 1994) angerechnet. Da die Vorschreibung des AufschlieÙungsbeitrages unterbleibt, kann in der Folge auch kein Erhaltungsbeitrag vorgeschrieben werden (vgl. IKD 2020 & § 28 Abs 2 OÖ ROG 1994), was eine unbefristete Hortung von Grundstücken ermöglicht. Den Gemeinden wird somit empfohlen, von Infrastrukturkostenverträgen im Rahmen von Neuwidmungen Abstand zu nehmen.

Bei sofortiger Bebauung von Grundstücken erwachsen den Gemeinden hingegen Mehreinnahmen durch Infrastrukturkostenverträge, da der indirekt geleistete AufschlieÙungsbeitrag aufgrund fehlender gesetzlicher Bestimmungen nicht auf die Anschlussgebühr angerechnet werden kann. Die derzeitige Anrechnungsklausel umfasst nach einem Erkenntnis des VwGH lediglich AufschlieÙungsbeiträge im engeren Sinne, finanzielle Leistungen im Rahmen von privatrechtlichen Verträgen sind darunter nicht zu subsumieren (vgl. VwGH, 26.04.2018, Ro 2018/16/0008). Somit muss der/die GrundeigentümerIn zusätzlich zu den privatrechtlich erbrachten Leistungen die Anschlussgebühr für Kanal und Wasser in voller Höhe entrichten. Auch wenn der VwGH eine Ungleichbehandlung in Bezug auf die Vorschreibung der Anschlussgebühr in Abrede stellt (vgl. VwGH, 26.04.2018, Ro 2018/16/0008), was nach geltender Rechtslage nachvollziehbar ist, da kein AufschlieÙungsbeitrag im eigentlichen Sinne geleistet wurde, erweckt die fehlende Anrechnungsklausel doch den Verdacht einer unsachlichen und damit verfassungswidrigen Doppelbesteuerung. Ungeachtet der juristischen Fragen ist die fehlende Anrechnungsklausel aus bodenpolitischer Sicht jedenfalls problematisch, da für Bauwillige erhebliche finanzielle Mehrbelastungen entstehen.

Resümee

Die soeben geschilderten Problematiken unterstreichen einmal mehr die Lückenhaftigkeit des oberösterreichischen Abgabesystems. Ohne Infrastrukturkostenvertrag verfügt das Modell aber über eine gewisse baulandmobilisierende Wirkung. Der vom VfGH bereits anerkannte Erhaltungsbeitrag stellt in Kombination mit der Bereitstellungsgebühr eine dauerhafte, wenn auch moderate, Belastung verkaufsunwilliger GrundeigentümerInnen dar. Mit der geplanten Novelle des OÖ ROG soll der Erhaltungsbeitrag demnächst spürbar angehoben werden. Als wesentliche Schwachstellen des Modells sind die fehlende regionale Differenzierung der Abgabenhöhe sowie die Ermäßigung der Abgabe im Falle des Kanal- und Wasseranschlusses zu nennen. Die geplante Anhebung des Erhaltungsbeitrages wird die letztgenannte Problematik wieder deutlich verstärken. Die nachfolgenden Diagramme zeigen abschließend die kumulierte Belastung an nicht anrechenbaren Hortungsabgaben auf den beiden Beispielgrundstücken.



Abb. 55 & 56: Kumulierte Netto-Hortungskosten (Erhaltungsbeitrag und Bereitstellungsgebühr) in OÖ bei Herstellung des Wasser- und Kanalanschlusses nach 40 Jahren (eigene Berechnungen und Abbildungen)

5.2.1.2 Sbg: Infrastrukturbereitstellungsbeitrag

Im Bundesland Salzburg wurden im Rahmen der Novelle des Raumordnungsgesetzes im Jahr 2017 umfassende baulandmobilisierende Instrumente eingeführt. So sind gemäß § 29 Abs 2 Sbg ROG 2009 sämtliche Neuwidmungen von Bauland fortan auf 10 Jahre zu befristen. Für den Widmungsbestand wurde eine Baulandabgabe in Form des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages beschlossen, der nach einer fünfjährigen Übergangsfrist mit 01.01.2023 inkraft tritt (vgl. § 77b & § 86 Abs 1 Z 2 Sbg ROG 2009).

Der Infrastrukturbereitstellungsbeitrag wurde als ausschließliche Gemeindeabgabe konzipiert und ist von der Abgabenbehörde, dem/der BürgermeisterIn, verpflichtend einzuheben (vgl. § 77b Abs 1 Sbg ROG 2009). Zweck der Abgabe ist sowohl die Mobilisierung von bestehendem Bauland als auch die Refinanzierung frustrierter Infrastrukturaufwendungen der Gemeinde (vgl. Erläuterungen zur Novelle 2017 des Sbg ROG 2009: 67). Trotz des Begriffs „Beitrag“ handelt es sich beim Infrastrukturbereitstellungsbeitrag um eine Steuer, da kein Bezug zu den Infrastrukturkosten vorhanden ist. Die Einnahmen sollen gemäß § 77b Abs 7 Sbg ROG 2009 zur aktiven Bodenpolitik sowie zur Erhaltung, Erweiterung und Verbesserung der Infrastruktureinrichtungen verwendet werden. Im Gegensatz zum oberösterreichischen Erhaltungsbeitrag liegt in Salzburg keine Verknüpfung des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages mit anderen Infrastrukturabgaben vor. Die Ermächtigung zur Einhebung eines vorgezogenen Aufschließungsbeitrages nach dem Anliegerleistungsgesetz, die von den Gemeinden kaum genutzt wurde (vgl. Itzlinger 2019: 8), wurde im Rahmen der ROG-Novelle 2017 gestrichen (vgl. Erläuterungen zur Novelle 2017 des Sbg ROG 2009: 39).

Der Infrastrukturbereitstellungsbeitrag zielt ausschließlich auf unbebaute Grundstücke im Wohnbauland ab, darunter fallen die Widmungskategorien Reines Wohngebiet, Erweitertes Wohngebiet, Kerngebiet, Ländliches Kerngebiet, Dorfgebiet sowie Zweitwohnungsgebiet (vgl. § 77b Abs 2 Sbg ROG 2009). Das gesamte Wirtschaftsbauland ist von der Abgabepflicht ausgenommen. Dies argumentiert der Gesetzgeber damit, dass das Grundbedürfnis „Wohnen“ von der Baulandhortung in besonderem Maße

betroffen sei. Baulandreserven im Wirtschaftsbauland stellen hingegen oft Erweiterungsflächen für bestehende Betriebe dar, deren Bevorratung Teil einer vorausschauenden Unternehmenspolitik sei und deren Verwertung maßgeblich vom Unternehmenserfolg abhängt (vgl. Erläuterungen zur Novelle 2017 des Sbg ROG 2009: 67).

Abgabepflichtig sind somit EigentümerInnen unbebauter und unbefristeter Wohnbaulandgrundstücke mit einem Flächenausmaß von mindestens 500 m², die mit 01.01.2023 seit mindestens fünf Jahren als Bauland ausgewiesen sind. Nicht eingerechnet in die Fünfjahresfrist werden Zeiten, in welchen das Grundstück aufgrund einer Bausperre, eines Aufschließungsgebietes oder eines verpflichtenden Bebauungsplanes nicht bebaut werden darf sowie Zeiten, in welchen eine aufrechte privatrechtliche Vereinbarung für das Grundstück besteht (vgl. § 77b Abs 2 Sbg ROG 2009). Die Abgabepflicht endet, wenn mit der Bauausführung begonnen wird (vgl. § 77b Abs 4 Z 2 Sbg ROG 2009). Eine generelle Befreiung von der Abgabe liegt für Baugrundstücke vor, die sich im Eigentum der Standortgemeinde oder der Baulandsicherungsgesellschaft befinden (vgl. § 77b Abs 3 Sbg ROG 2009).

Erstmalig bei Baulandabgaben in Österreich ist das Abgabemodell des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages nach Regionen gestaffelt. Als Grundlage für die Abgrenzung der vier Tarifzonen und die tariflichen Unterschiede zwischen den Zonen wurde die bestehende Gliederung nach § 15 der Sbg Wohnbauförderungsverordnung 2015 verwendet, in der die Förderung von Grund- und Aufschließungskosten an die Unterschreitung einer regional unterschiedlichen Kostenobergrenze gebunden ist (vgl. Erläuterungen zur Novelle 2017 des Sbg ROG 2009: 67). Die Tarife orientieren sich somit zumindest ansatzweise an den Grundstückspreisen in der jeweiligen Gemeinde. Konkret sieht das Abgabemodell folgende Tarife für ein volles Kalenderjahr vor (vgl. § 77b Abs 5 Sbg ROG 2009):

Flächenausmaß	Tarif 1	Tarif 2	Tarif 3	Tarif 4
bis 500 m ²	0 €	0 €	0 €	0 €
501-1.000 m ²	1.400 €	1.260 €	1.120 €	860 €
1.001-1.700 m ²	2.800 €	2.520 €	2.240 €	1.720 €
1.701-2.400 m ²	4.200 €	3.780 €	3.360 €	2.580 €
2.401-3.100 m ²	5.600 €	5.040 €	4.480 €	3.440 €
je weitere angefangene 700 m ²	+ 1.400 €	+ 1.260 €	+ 1.120 €	+ 860 €

Tab. 12: Tarife des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages (vgl. § 77b Abs 5 Sbg ROG, eigene Darstellung)

	Gemeinden
Tarifzone 1	Stadt Salzburg
Tarifzone 2	Bischofshofen, Hallein, Oberndorf, Neumarkt am Wallersee, Saalfelden am Steinernen Meer, Seekirchen am Wallersee, St. Johann im Pongau und Zell am See sowie alle Nachbargemeinden der Stadt Salzburg
Tarifzone 3	sonstige Gemeinden des Flachgaus und des Tennengaus
Tarifzone 4	sonstige Gemeinden des Pinzgaus, Pongaus und Lungaus

Tab. 13: Tarifzonen des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages (vgl. § 77b Abs 5 Sbg ROG, eig. Darstellung)

Als Alternative zur Entrichtung des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages können die GrundstückseigentümerInnen um eine entschädigungslose Rückwidmung ihrer Grundstücke ansuchen (vgl. § 77b Abs 3 Sbg ROG 2009). Auch wenn die Gemeinde diesem Rückwidmungsbegehren nicht nachkommt, werden die EigentümerInnen von der Abgabepflicht befreit (vgl. Wallner 2019: 11).

Wollen die GrundstückseigentümerInnen ihre Flächen zukünftig selbst bebauen oder ihren Nachkommen zur Bebauung überlassen, besteht die Möglichkeit, Eigenbedarf anzumelden und eine temporäre Befreiung von der Abgabe zu erwirken. Der Eigenbedarf kann nur für die EigentümerInnen selbst und deren Kinder (bzw. eines Enkelkinds bei vorverstorbenen Kindern) beantragt werden. Für sämtliche Personen mit Eigenbedarf muss ein entsprechendes Wohnbedürfnis nachgewiesen werden. Ein solches liegt etwa vor, wenn derzeit eine Mietwohnung bewohnt wird und zukünftig ein Eigenheim errichtet werden soll oder wenn persönliche Gründe für einen Wohnortwechsel sprechen (z.B. geänderte Familienverhältnisse, berufsbedingter Ortswechsel) (vgl. Erläuterungen zur Novelle 2017 des Sbg ROG 2009: 44). Für jede berechtigte Person sind bei der Abgabebemessung über einen Zeitraum von zehn Jahren 700 m² von der Grundstücksfläche abzuziehen. Ab dem Jahr 2033 ist für die 2023 zum Eigenbedarf erklärten Flächen jedenfalls wieder ein Infrastrukturbereitstellungsbeitrag zu entrichten. (vgl. § 77b Abs 4 Z 2 Sbg ROG 2009)

Um die Abgabenbelastung zu veranschaulichen, werden wieder die beiden Beispielgrundstücke herangezogen. Für das 900 m² große Baugrundstück wäre ab dem Jahr 2023 je nach Region eine jährliche Abgabe zwischen 860 € und 1.400 € zu leisten. Kann der/die GrundstückseigentümerIn einen Eigenbedarf nachweisen, fällt das Grundstück unter den Schwellenwert von 500 m² und der Infrastrukturbereitstellungsbeitrag ist erst ab dem Jahr 2033 zu entrichten. Nach einem Hortungszeitraum von 50 Jahren beläuft sich die kumulierte Abgabenbelastung je nach Region auf 30.100 € bis 49.000 €.

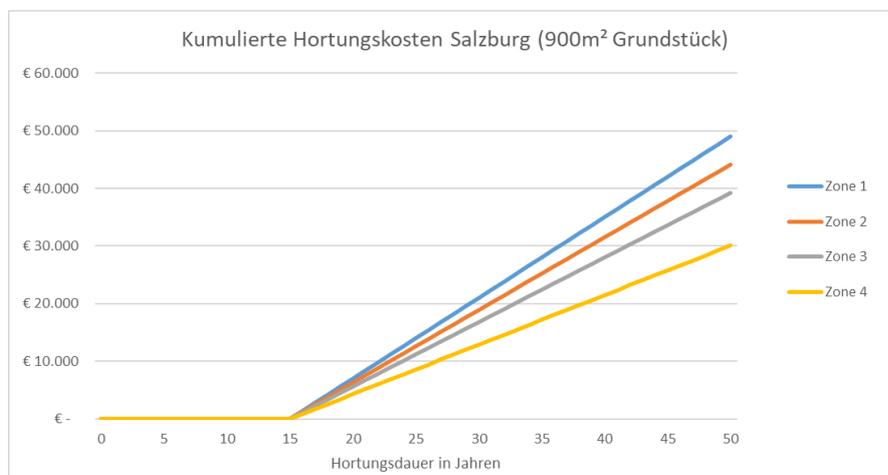


Abb. 57: Kumulierte Hortungskosten bei 700 m² Eigenbedarf am Grundstück (eigene Berechnung und Abbildung)

Auch das 3.000 m² große Baugrundstück könnte bei entsprechender Anzahl an Kindern vollständig zum Eigenbedarf gezählt werden. In diesem Fall würde die Abgabepflicht ebenfalls erst 2033 eintreten. Um realistische Belastungen abzubilden, basiert das untenstehende Diagramm aber lediglich auf dem Eigenbedarf eines Kindes, im Ausmaß von 700 m². Für die verbleibenden 2.300 m² wäre bereits ab 2023 ein jährlicher Infrastrukturbereitstellungsbeitrag zwischen 2.580 € und 4.200 € zu entrichten. Nach fruchtlosem Ablauf des Eigenbedarfs (2033) erhöht sich dieser Betrag auf 3.440 € bis 5.600 € pro Jahr. Über einen Zeitraum von 50 Jahren beläuft sich die Abgabenleistung je nach Region auf eine beachtliche Summe von 146.200 € bis 238.000 €.

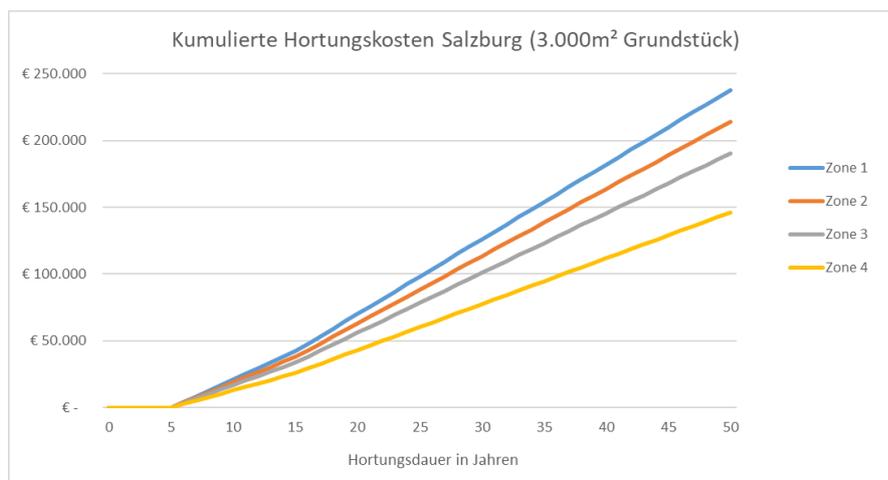


Abb. 58: Kumulierte Hortungskosten bei 700 m² Eigenbedarf am Grundstück (eigene Berechnung u. Abb.)

Aus Sicht des Autors handelt es sich beim Infrastrukturbereitstellungsbeitrag um ein durchdachtes und durchaus effektives Abgabemodell. Wie die beiden Beispiele zeigen, verursachen die jährlichen Abgabeleistungen in Höhe von 0,86-2,79 €/m² langfristig eine spürbare finanzielle Belastung der EigentümerInnen. Positiv hervorzuheben ist auch die regionale Staffelung der Abgabensätze, die auch in hochpreisigen Regionen einen gewissen Mobilisierungsdruck auslöst. In Anbetracht der heterogenen Immobilienpreise fallen die tariflichen Unterschiede zwischen den Regionen aber deutlich zu schwach aus. So betragen die Baulandpreise in der Stadt Salzburg mit rund 940 €/m² mehr als das Zehnfache der Baulandpreise im Lungau (vgl. Statistik Austria 2020a). Die Höhe des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages beläuft sich in der Stadt Salzburg jedoch nicht einmal auf das Doppelte im Vergleich zum Lungau.

Einen erheblichen Schwachpunkt des Abgabemodells stellt die Mindestgröße von Grundstücken dar. Erschlossene Baugrundstücke unter 500 m² verursachen ebenfalls Erhaltungskosten für die Gemeinde und sollten genauso einer widmungsgemäßen Bebauung zugeführt werden. Darüber hinaus besteht bei langfristiger Hortungsabsicht die Gefahr einer Umgehung der Abgabe durch Aufparzellierung größerer Grundstücke. Der Schwellenwert sollte sich daher weniger an Grundstücksgrenzen orientieren, sondern am zusammenhängenden Grundbesitz eines/einer EigentümerIn.

Kritisch zu beurteilen ist weiters der Bauland-Eigenbedarf von 700 m² je berechtigter Person. Dies dürfte in vielen Fällen zu einer Befreiung von der Abgabe bis ins Jahr 2033 führen. Auch wenn die Einführung des Eigenbedarfs mehr politisch und weniger fachlich motiviert gewesen sein dürfte, wäre eine Deckelung des Eigenbedarfs mit 700 m² je EigentümerIn ein fachlich und wohl auch politisch vertretbarer Mittelweg gewesen.

Ein weiterer Schwachpunkt des Modells ist die Befreiung von der Abgabe, wenn der/die EigentümerIn um Rückwidmung ersucht. Dies könnte vor allem in zentralen Siedlungsbereichen zu mutwilligen Rückwidmungsbegehren führen, da diese Flächen aus raumplanerischen Gründen ohnehin nicht rückgewidmet werden sollten. Aus Sicht des Autors dürfte eine Befreiung vom Infrastrukturbereitstellungsbeitrag erst eintreten, wenn die Gemeinde dem Rückwidmungsbegehren tatsächlich nachkommt.

Die Beschränkung des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages auf das Wohnbauland ist aus raumplanerischer Sicht ebenfalls nur bedingt nachvollziehbar. Erstens fallen Infrastrukturerhaltungskosten auch für erschlossene Betriebsgrundstücke an, im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes sollte daher auch von diesen EigentümerInnen ein Beitrag eingefordert werden. Zweitens sind die Standortkriterien von Wirtschaftsbauland deutlich anspruchsvoller als jene von Wohnbauland. Gut erschlossene und geeignete Betriebsgrundstücke (z.B. an Autobahnabfahrten) sollten keinesfalls zum Spekulationsobjekt werden, da gleichwertige Ersatzstandorte kaum vorhanden sind. Eine moderate Besteuerung von Betriebsgrundstücken wäre nach Ansicht des Autors daher durchaus angemessen. Um die Bevorratung von Flächen für die Erweiterung von Unternehmen nicht zu behindern, könnte analog zum Wohnbauland ein Eigenbedarf für unmittelbar angrenzende Betriebsbaulandflächen eingeführt werden.

5.2.1.3 Stmk: Investitionsabgabe

In der Steiermark existiert das umfassendste Instrumentarium zur Mobilisierung von bereits gewidmetem Bauland. Die Gemeinden sind gemäß § 36 StROG verpflichtet, im Rahmen der Revision des Flächenwidmungsplanes eine Bebauungsfrist von einer Planungsperiode (zehn Jahre, vgl. § 42 Abs 2 StROG) über unbebaute Baulandflächen zu verhängen, die einen zusammenhängenden Grundbesitz von mindestens 3.000 m² darstellen und für die keine privatrechtliche Vereinbarung abgeschlossen und keine Vorbehaltsfläche ausgewiesen wird (vgl. § 36 Abs 1 StROG). Die Regelung gilt für alle Baulandkategorien. Für den Fall des fruchtlosen Fristablaufs müssen die Gemeinden im Vorhinein für jede dieser Grundflächen eine der folgenden Sanktionen festlegen (vgl. § 36 Abs 2 StROG):

- Entschädigungslose Rückwidmung in Freiland
- Festlegung einer Sondernutzung für das Grundstück
- Vorschreibung einer Investitionsabgabe

Nach Ablauf der Bebauungsfrist von zehn Jahren hat die Gemeinde im Zuge der neuerlichen Revision des Flächenwidmungsplanes die festgelegten Bebauungsfristen zu überprüfen. Wenn auf einem befristeten Baugrundstück kein baubewilligtes Gebäude, zumindest in Form eines Rohbaus, errichtet wurde, wird die jeweilige Sanktion schlagend (vgl. § 2 Abs 1 Z 33 StROG). Hat die Gemeinde etwa eine entschädigungslose Rückwidmung in Freiland als Sanktion festgelegt, ist diese verpflichtend vorzunehmen.

Auch bei der zweiten Sanktionsmöglichkeit, der Festlegung einer Sondernutzung, handelt es sich um eine Rückwidmung, jedoch in eine spezifische Freilandkategorie (vgl. § 33 Abs 3 StROG). Die Intention des Gesetzgebers hinter dieser Bestimmung war es, auf ehemaligen Baulandreserven Erholungsräume wie Parks für die örtliche Bevölkerung zu schaffen. In der Praxis wird diese Sanktion aber nicht angewandt. (vgl. Pistotnig 2020)

Als dritte Sanktionsmöglichkeit ist die Investitionsabgabe zu nennen. Dabei handelt es sich um eine Steuer, die nach fruchtlosem Ablauf der Bebauungsfrist jährlich zu entrichten ist und landesweit 1 €/m² beträgt. Die Höhe der Investitionsabgabe wurde einst von der Beamenschaft der Steiermärkischen Landesraumordnungsabteilung aufgrund des runden Betrages probenhalber vorgeschlagen und vom Landtag direkt ins Gesetz aufgenommen (vgl. Pistotnig 2020). Fundierte fachliche Überlegungen sind in die Festsetzung der Abgabenhöhe jedenfalls nicht eingeflossen.

Bevor die Gemeinde eine Investitionsabgabe vorschreiben darf, muss sie den/die GrundstückseigentümerIn über seine/ihre Nutzungsabsicht befragen. Begehrt diese/r eine entschädigungslose Rückwidmung der Grundfläche in Grünland, hat die Gemeinde eine solche durchzuführen, sofern die Widmung als Grünland mit dem Örtlichen Entwicklungskonzept übereinstimmt. Nach erfolgter Rückwidmung ist keine Investitionsabgabe mehr zu leisten. Wird das Grundstück auf Antrag des/der EigentümerIn aber neuerlich als Bauland gewidmet, ist ihm/ihr die Investitionsabgabe rückwirkend für bis zu 20 Jahre vorzuschreiben (vgl. § 36 Abs 5 StROG).

Alternativ könnte der/die GrundeigentümerIn einen Einlösungsantrag bei der Gemeinde stellen und über diesen Weg eine Befreiung von der Investitionsabgabe erwirken (vgl. § 36 Abs 4 StROG). Wird ein Einlösungsantrag gestellt, hat die Gemeinde innerhalb von einem Jahr mitzuteilen, ob ein Erwerb des Grundstücks durch die Gemeinde oder eine/n Dritte/n beabsichtigt ist. Daraufhin müssen sich die Parteien innerhalb von drei Jahren auf einen Einlösungspreis einigen, wobei beide Parteien eine Feststellung des Verkehrswertes beim zuständigen Landesgericht beantragen können. Kommt in den drei Jahren keine Einigung zustande, kann das Grundstück nach den Bestimmungen des Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetzes enteignet werden. (vgl. § 37 Abs 3-5 StROG) Eine Investitionsabgabe ist somit nur vorzuschreiben, wenn der/die GrundeigentümerIn eine Beibehaltung der Baulandwidmung begehrt und keinen Einlösungsantrag stellt. Die

Abgabepflicht endet mit der Fertigstellung des Rohbaus eines baubewilligten Gebäudes (vgl. § 36 Abs 3 StROG).

Die Investitionsabgabe stellt gemäß § 36 Abs 3 StROG eine ausschließliche Gemeindeabgabe dar. Die Einnahmen sollen von der Gemeinde zum Zwecke der aktiven Bodenpolitik, für die Erstellung von Bebauungsplänen und Bebauungsrichtlinien sowie zur Verbesserung der Nahversorgung verwendet werden. Da es sich um keine Muss-Bestimmung handelt, können die Einnahmen aber auch anderweitig eingesetzt werden. (vgl. § 36 Abs 3 StROG)

Da die baulandmobilisierenden Instrumente erst ab einer zusammenhängenden Grundfläche von 3.000 m² anzuwenden sind, fällt für das 900 m² große Beispielgrundstück keine Investitionsabgabe an. Für das 3.000 m² große Grundstück ist von der Gemeinde hingegen eine Bebauungsfrist mit einer entsprechenden Sanktion festzulegen. Entscheidet sich die Gemeinde für eine Investitionsabgabe, ist nach Ablauf der zehnjährigen Bebauungsfrist eine Abgabe von 3.000 € pro Jahr zu leisten. Nach einer 50 Jahre andauernden Hortung beläuft sich die kumulierte Abgabenleistung somit auf 120.000 €.

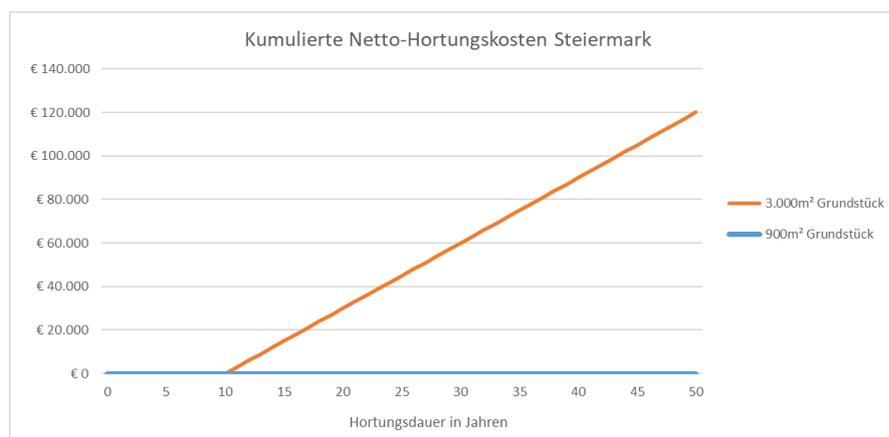


Abb. 59: Kumulierte Netto-Hortungskosten in der Steiermark (eigene Berechnung und Abbildung)

Aus Sicht des Autors ist das in der Steiermark eingesetzte Instrumentarium zur Baulandmobilisierung als durchaus fortschrittlich zu bezeichnen. Die Wahlmöglichkeit der Gemeinden zwischen einer Rückwidmung oder einer Investitionsabgabe als Sanktion ermöglicht es den Kommunen, auch planerisch in die Entwicklung des Baulandbestandes einzugreifen. So können „Widmungsaltsünden“ im Randbereich der Siedlungsgebiete langfristig behoben werden, während in zentralörtlichen Bereichen eine Investitionsabgabe die Verwertung der Grundflächen vorantreibt. Auch die Koppelung der Bebauungsfristen an die Planungsperioden des Flächenwidmungsplanes ist aus raumplanerischer Sicht zu begrüßen. Zwar sind die Vorlaufzeiten bis zum Wirksamwerden der Sanktionen mitunter relativ lang, jedoch kann die Durchführung der Sanktionen im Zuge der aufsichtsbehördlichen Genehmigung des Flächenwidmungsplans geprüft und bei Säumigkeit auch eingefordert werden (vgl. Rihs 2018: 39).

Ein Kernproblem der steirischen Bebauungsfrist stellt der hohe Schwellenwert von 3.000 m² dar, der den Großteil der Baulandreserven unberührt lässt. Darüber hinaus bietet der Schwellenwert einen Anreiz zur Umgehung der Bebauungsfrist durch eine vorsätzliche Grundstücksteilung mit anschließender Überlassung einer Teilfläche an nahe Angehörige. Eine Umgehung der Bebauungsfrist durch eine Grundstücksteilung ist jedoch nur vor erstmaliger Befristung möglich. Erfolgt die Grundstücksteilung während einer Bebauungsfrist läuft diese für die einzelnen Teilflächen weiter und im Falle des fruchtlosen Fristablaufs ist auch für Teilflächen die jeweilige Sanktion zu verhängen (vgl. Pistotnig 2020). Dieses grundsätzlich sinnvolle Prinzip kann aber auch gewisse raumplanerische Problematiken verursachen, insbesondere wenn als Sanktion die Rückwidmung festgelegt wurde. Wird etwa nur eine Teilfläche bebaut, müssen die restlichen Flächen rückgewidmet werden, was zu einer lückenhaften Siedlungsstruktur führen kann. Ein weiterer Schwachpunkt des Instrumentariums ist die landesweit einheitliche Höhe der Abgabe, wodurch eine Mobilisierung von Baulandreserven vorwiegend in peripheren Regionen und unattraktiven Lagen erzielt wird.

In jüngerer Vergangenheit gab es mehrfach Bestrebungen, das Modell der Bebauungsfrist zu optimieren (vgl. Rihs 2018: 9). Der Entwurf zum StROG 2019 sah etwa Herabsetzung des Schwellenwertes auf 1.000 m² und eine Verkürzung der Bebauungsfrist auf 5 Jahre vor. Weiters war geplant, die Befragung der GrundeigentümerInnen vor der Vorschreibung der Investitionsabgabe zu streichen. Für die Investitionsabgabe selbst war anstatt eines landesweit einheitlichen Wertes eine regional differenzierte Abgabe in Höhe von 2 % des von der Statistik Austria verlautbarten Baugrundstückspreises einer Gemeinde vorgesehen. Diese an sich begrüßenswerten Änderungen wurden vom Landtag aus politischen Gründen verworfen. (vgl. § 34 & 36 StROG 2019 (Entwurf) & Pistotnig 2020)

Aus verfassungsrechtlicher Sicht steht das steirische Mobilisierungsmodell auf wackeligen Beinen. So liegt noch kein höchstgerichtliches Erkenntnis zur entschädigungslosen, etappenweisen Rückwidmung von bestehendem Bauland vor. Manche JuristInnen orten darin einen verfassungswidrigen Eingriff in das Eigentumsrecht (vgl. Trapichler 2015: 20). Auch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Investitionsabgabe, die als reine Hortungssteuer ohne Bezug zu den Infrastruktur-Erhaltungskosten vorwiegend außerfiskalische Ziele verfolgt, wurde noch nicht endgültig geklärt.

5.2.1.4 Exkurs: Ehemalige NÖ Infrastrukturabgabe

Auch im Bundesland Niederösterreich wurde 1995 mit der sogenannten Infrastrukturabgabe eine Hortungsabgabe für unbebaute, bebaubare Grundstücke eingeführt. Das Abgabenmodell ähnelte dem Prinzip des oberösterreichischen Aufschließungs- und Erhaltungsbeitrages. So war nach einer fünfjährigen Übergangsfrist zunächst eine jährliche Ratenzahlung von 10 % der Aufschließungsabgabe über einen

Zeitraum von zehn Jahren vorgesehen. Bei der Aufschließungsabgabe handelt es sich gemäß § 38 der NÖ BO 2014 um einen Einmalbeitrag zur Verkehrserschließung eines Grundstückes, der gewöhnlich erst im Zuge der Bauplatzerklärung oder Baubewilligung fällig wird. Am Beispiel der Stadtgemeinde Wiener Neustadt beläuft sich die Aufschließungsabgabe für ein 900 m² großes Grundstück auf 15.600 € (vgl. § 1 Verordnung über die Festsetzung der Aufschließungsabgabe für die Stadt Wiener Neustadt). Nach dem Modell der NÖ Infrastrukturabgabe wären in Wiener Neustadt damit jährliche Ratenzahlungen in Höhe von 1.560 € zu entrichten gewesen. Die geleisteten Beträge der ersten zehn Jahre wären vollständig auf die Aufschließungsabgabe angerechnet worden, weshalb der erste Teil des Abgabenmodells zur Kategorie der vorgezogenen Aufschließungsbeiträge zu zählen ist. Nach Ablauf der 10 Jahre und damit vollständiger Ableistung der Aufschließungsabgabe war eine Fortführung der Infrastrukturabgabe in gleicher Höhe vorgesehen. Die ab dem 11. Jahr zu entrichtenden Abgabebeträge wären nicht mehr anrechenbar gewesen und sind somit als klassische Hortungsabgabe zu bezeichnen. Die Höhe der Infrastrukturabgabe läge mit 1.560 €/Jahr am Beispiel Wiener Neustadt deutlich über den heute vorhandenen Hortungsabgaben anderer Bundesländer und hätte damit wohl eine beträchtliche baulandmobilisierende Wirkung entfaltet. Bedauerlicherweise wurde die Infrastrukturabgabe im Jahre 1999, also kurz vor der erstmaligen Vorschreibung, vom Landesgesetzgeber wieder abgeschafft. (vgl. Schneider & Faßbender 2001: 47-48)

Heute besteht in Niederösterreich lediglich die Möglichkeit einer Vorauszahlung der Aufschließungsabgabe, worauf in Kap. 5.2.2.3 näher eingegangen wird.

5.2.1.5 Zusammenfassende Bewertung

Um abschließend einen Überblick über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der drei aktuell in Österreich vorhandenen Hortungsabgaben zu gewähren, werden auf der folgenden Seite die wesentlichen Merkmale in Tabellenform gegenübergestellt. Anschließend werden die jeweiligen Abgabebelastungen für die beiden Beispielgrundstücke in Diagrammen veranschaulicht.

	OÖ Erhaltungsbeitrag	Sbg Infrastruktur- bereitstellungsbeitrag	Stmk Investitionsabgabe
Rechtliche Verankerung			
Rechtsgrundlage	§ 28 OÖ ROG 1994	§ 77b Sbg ROG 2009	§ 36 Stmk ROG
Verbindlichkeit der Rechtsnorm	Muss-Bestimmung	Muss-Bestimmung	Muss-Bestimmung mit Alternativen
Art der Abgabe	Beitrag	Steuer	Steuer
Abgrenzung des Besteuerungsgegenstandes			
Besteuerungs- gegenstand	unbebaute Baugrundstücke	unbebaute, unbefristete Baugrundstücke	unbebaute, zusammenhängende Baugrundflächen eines Eigentümers
Mindestgröße	-	500 m ²	3.000 m ²
Baulandkategorien	alle	nur Wohnbauland	alle außer Vorbehaltsflächen
Nicht erschlossene Grundstücke	nicht abgabepflichtig	abgabepflichtig	abgabepflichtig
Nicht bebaubare Grundstücke (z.B. rote Gefahrenzonen)	nicht abgabepflichtig	abgabepflichtig	abgabepflichtig
Aufschließungsgebiete	nicht vorhanden	nicht abgabepflichtig	nicht abgabepflichtig
Grundstücke mit auf- rechter, privatrechtlicher Vereinbarung	nicht abgabepflichtig, wenn Infrastrukturkosten- vertrag	nicht abgabepflichtig	nicht abgabepflichtig
Befreiungen und Ausnahmen			
Befreiungstatbestände	Beantragung einer Ausnahme, sofern keine Baulücke (temporäre Befreiung)	Ersuchen um Rückwidmung; Anmelden von Eigen- bedarf (temporäre Befreiung)	Ersuchen um Rückwidmung; Einlösungsantrag
Ausgenommene GrundeigentümerInnen	-	Standortgemeinde, Baulandsicherungs- gesellschaft	-
Zeitraum der Abgabepflicht			
Beginn der Abgabepflicht	nach Ableistung des Aufschließungsbeitrages	im Regelfall 2023	nach Ablauf der Bebauungsfrist
Ende der Abgabepflicht	Kanal-/Wasseranschluss	Beginn der Bautätigkeit	Fertigstellung Rohbau
Abgabenhöhe			
Abgabensatz	0,35 €/m ²	0,86 €/m ² - 2,79 €/m ²	1,00 €/m ²
Regionale Staffelung der Abgabenhöhe	-	4 Regionen mit unterschiedlichen Abgabensätzen	-
Lokale Staffelung der Abgabenhöhe	-	-	-
Zeitliche Entwicklung der Abgabenhöhe	gleichbleibend	gleichbleibend	gleichbleibend
Abgabenzweck			
Zweck der Abgabe	fiskalisch und bodenpolitisch	fiskalisch und bodenpolitisch	rein bodenpolitisch
Art der Abgabe	ausschließliche Gemeindeabgabe	ausschließliche Gemeindeabgabe	ausschließliche Gemeindeabgabe
Verwendungszweck der Einnahmen	Erhaltung der Infrastruktur	Aktive Bodenpolitik, Erhaltung und Erweiterung der Infrastruktur	Aktive Bodenpolitik, Erstellung von Bebauungsplänen, Verbesserung der Nahversorgung

Tab. 14: Gegenüberstellung der Hortungsabgaben (eigene Darstellung)

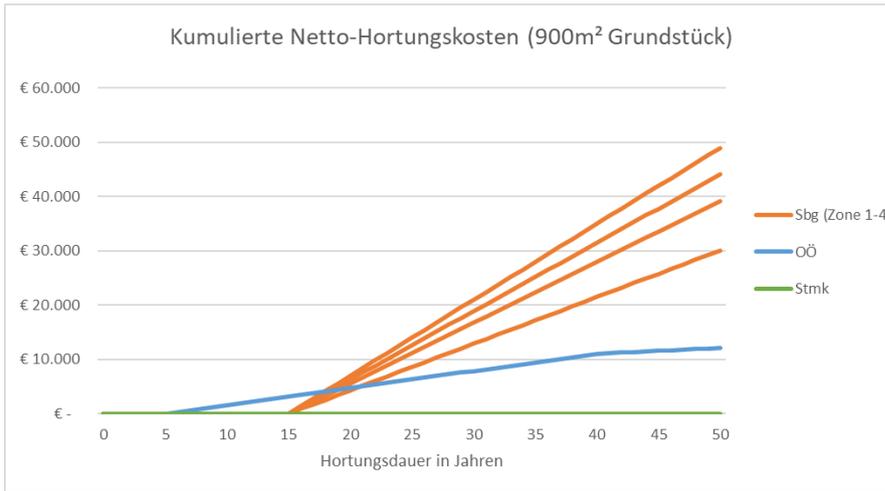


Abb. 60: Kumulierte Netto-Hortungskosten, 900 m² Grundstück (eigene Berechnung und Abbildung)

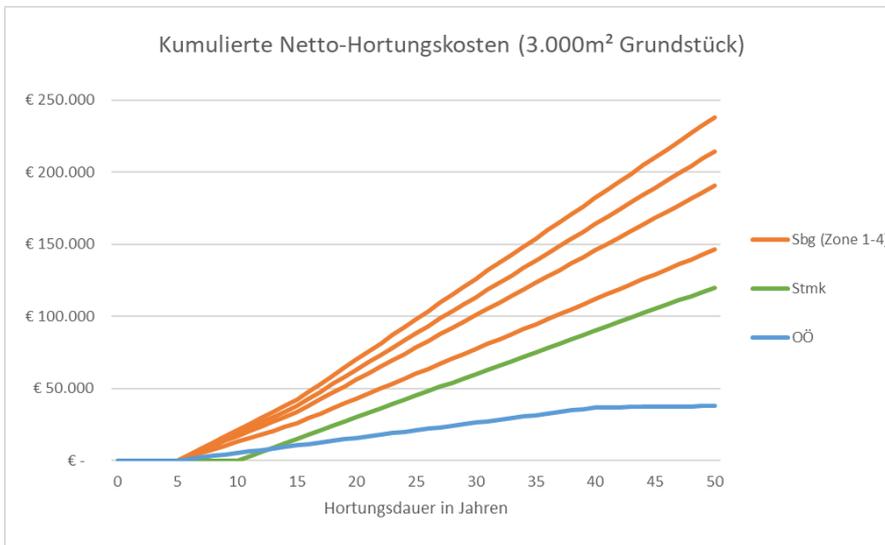


Abb. 61: Kumulierte Netto-Hortungskosten, 3.000 m² Grundstück (eigene Berechnung und Abbildung)

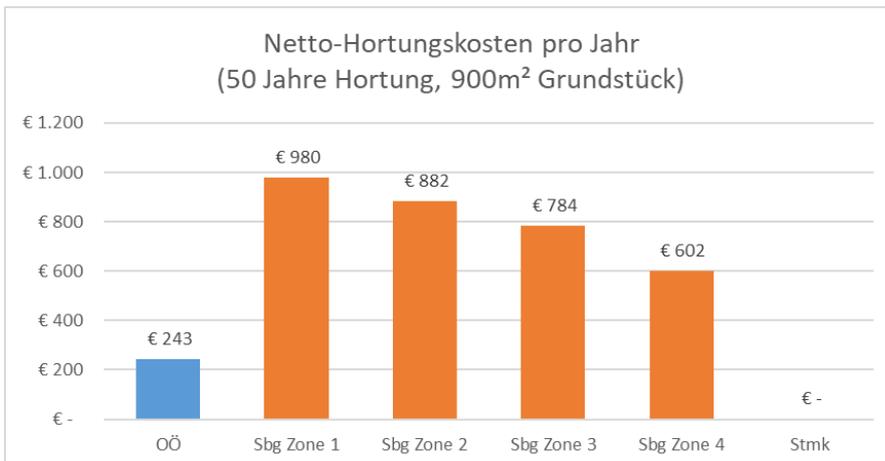


Abb. 62: Netto-Hortungskosten pro Jahr, 50 Jahre Hortung, 900 m² Grundstück (eigene Berechnung und Abbildung)

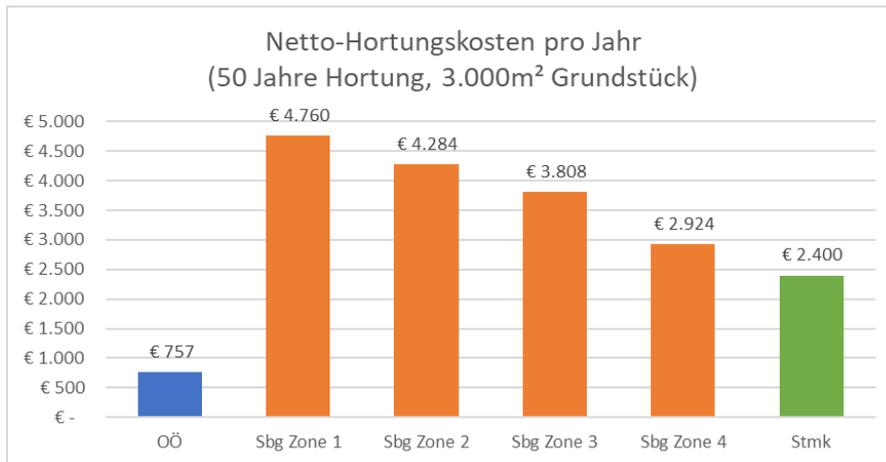


Abb. 63: Netto-Hortungskosten pro Jahr, 50 Jahre Hortung, 900 m² Grundstück (eigene Berechnung und Abbildung)

Die teilweise beträchtlichen Unterschiede in den Abgabebestimmungen und der Abgabenhöhe zeigen den großen Spielraum des Gesetzgebers in diesem Bereich auf. Aus Sicht des Autors verfügt jede dieser Abgaben neben gewissen Stärken auch über teils eklatante Schwächen. Eine uneingeschränkte Empfehlung für eines dieser Abgabemodelle kann daher nicht ausgesprochen werden. Erhebliche Defizite weisen vor allem der oberösterreichische Erhaltungsbeitrag aufgrund der zu gering bemessenen Abgabenhöhe sowie die steirische Investitionsabgabe aufgrund des zu hoch angesetzten Schwellenwertes auf. Beide Abgabemodelle verfügen zudem über einen landesweit einheitlichen Abgabesatz. Insgesamt können sie daher keine umfassende bauland-mobilisierende Wirkung entfalten. Als effektiveres Abgabemodell ist der Salzburger Infrastrukturbereitstellungsbeitrag zu bezeichnen. Der Vorteil dieser Abgabe liegt in einer angemessenen Abgabenhöhe mit regionaler Differenzierung. Schwachstellen können hier vor allem in Detailregelungen ausgemacht werden: Dazu zählt der zu großzügig bemessene Eigenbedarf, der 500 m²-Schwellenwert, die Fokussierung auf Wohnbauland sowie die Befreiung von der Abgabe im Falle eines Rückwidmungsgesuchs. Allen drei Abgaben fehlt zudem die Möglichkeit einer innergemeindlichen Differenzierung der Abgabenhöhe um Grundstücke in Siedlungsschwerpunkten stärker zu belasten. Aufgrund der reichlich vorhandenen Schwachstellen gilt es bei der Entwicklung eines Abgabemodells die positiven Teilaspekte der einzelnen Abgaben sinnvoll miteinander zu kombinieren. Das vom Autor angedachte Abgabemodell für das Bundesland Kärnten wird in Kapitel 8.3 vorgestellt.

5.2.2 Vorgezogene AufschlieÙungsbeiträge

Die zweite Kategorie von landesgesetzlich geregelten Abgaben auf unbebautes Bauland bilden die vorgezogenen AufschlieÙungsbeiträge. Im Allgemeinen handelt es sich bei AufschlieÙungsbeiträgen um einmalige Interessentenbeiträge zum öffentlichen Infrastrukturnetz, die in der Regel erst nach erteilter Baubewilligung zu leisten sind. Einige Bundesländer sehen aus unterschiedlichen Gründen eine Vorauszahlung dieser Beiträge vor. Damit entfalten diese Abgaben – ob beabsichtigt oder nicht – eine gewisse baulandmobilisierende Wirkung (vgl. Kanonier 2014: 57). Im folgenden Abschnitt werden die in den einzelnen Bundesländern vorhandenen Abgabenmodelle vorgestellt.

5.2.2.1 Bgld: ErschlieÙungsbeitrag

Im Burgenland werden die Gemeinden gemäß § 4 Bgld KAbG verpflichtet, einen einmaligen ErschlieÙungsbeitrag von EigentümerInnen unbebauter, aber erschlossener Baugrundstücke einzuheben. Die Abgabepflicht entsteht mit der Baulandwidmung oder mit der Fertigstellung eines Sammelkanals in maximal 30 m Entfernung. Ausgenommen von der Abgabepflicht sind Baugrundstücke, die als AufschlieÙungsgebiet festgelegt sind.

Die Höhe des ErschlieÙungsbeitrages wird durch Multiplikation eines von der Gemeinde festgelegten Beitragssatzes mit 10 % der Grundstücksfläche berechnet (vgl. § 4 Abs 2 Bgld KAbG). In der Landeshauptstadt Eisenstadt beträgt der Beitragssatz 9,45 € pro m² der Berechnungsfläche (vgl. § 4 Verordnung des Gemeinderates der Freistadt Eisenstadt vom 16.12.2014 über die Ausschreibung eines ErschlieÙungs-, Anschluss- und Ergänzungsbeitrages nach dem Kanalabgabegesetz). Eine Umsatzsteuer darf für derartige Beiträge nicht gesondert verrechnet werden (vgl. LVwG Burgenland 06.08.2014, Ü B5B/06/2014.022/005). Für die beiden fiktiven Beispielgrundstücke ergeben sich dadurch folgende Beitragsleistungen:

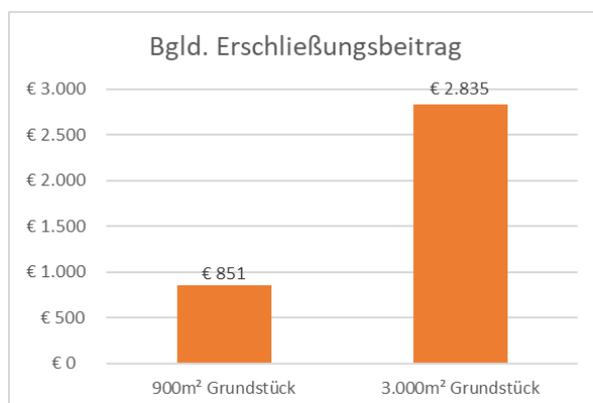


Abb. 64: ErschlieÙungsbeitrag am Beispiel Eisenstadt (eigene Berechnung und Abbildung)

Der geleistete Erschließungsbeitrag wird später vollständig auf den Anschlussbeitrag angerechnet, der zum Zeitpunkt des Kanalanschlusses zu bezahlen ist. Eine Anpassung des geleisteten Beitrages an den Preisindex ist nicht vorgesehen. (vgl. § 5 Abs 4 Bgld KAbG) Aufgrund des geringen Absolutbetrages sowie der Einmalzahlung verfügt der Erschließungsbeitrag über keine wesentliche baulandmobilisierende Wirkung. Eine solche wird vom Gesetzgeber aber auch nicht explizit angestrebt, vielmehr soll der Erschließungsbeitrag wohl einen frühzeitigen Kostenersatz für die Infrastrukturaufwendungen der Gemeinden darstellen.

5.2.2.2 Ktn: AufschlieÙungsbeitrag

Auch in Kärnten besteht für die Gemeinden die Möglichkeit, einen einmaligen AufschlieÙungsbeitrag auf unbebautes Bauland vorzuschreiben. Dieser Beitrag kann sowohl für die Wasserversorgungsanlage als auch für die Kanalisationsanlage eingehoben werden. Die Voraussetzung zur Vorschreibung des AufschlieÙungsbeitrages ist in beiden Fällen, dass die Kosten für die Errichtung und Instandhaltung des Leitungsnetzes durch den Kanal- bzw. Wasseranschlussbeitrag und die jeweiligen Benützungsgeldern nicht gedeckt werden können. Darüber hinaus muss sich das betroffene Grundstück innerhalb des verordneten Kanalisations- bzw. Wasserversorgungsbereiches befinden. (vgl. §19 K-GKG & § 18 K-GWVG)

Die Höhe des AufschlieÙungsbeitrages für Wasserleitung und Kanal kann jede Gemeinde individuell festlegen, jedoch muss sich der Beitragssatz innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens bewegen. Für die Kanalisationsanlage dürfen Gemeinden Beiträge zwischen 0,35 € und 0,65 € pro m² festlegen, für die Wasserversorgungsanlage muss der Betrag zwischen 0,22 € und 0,44 € pro m² liegen (vgl. § 21 K-GKG & § 20 K-GWVG). Unter Annahme einer durchschnittlichen Beitragshöhe ergeben sich für die beiden Beispielgrundstücke folgende Abgabenleistungen:



Abb. 65: AufschlieÙungsbeitrag in Kärnten bei mittleren Beitragssätzen (eigene Berechnung und Abbildung)

Beide Beiträge werden im Falle einer Bebauung auf den jeweiligen Anschlussbeitrag angerechnet (vgl. § 13 Abs 3 K-GKG & § 12 Abs 3 K-GWVG). Für Grundstücke, die sich im Eigentum von Unternehmen oder landwirtschaftlichen Betrieben befinden sowie für Grundstücke, die als Vorbehaltsfläche ausgewiesen sind, kann auf Antrag des/der EigentümerIn eine Befreiung vom AufschlieBungsbeitrag gewährt werden (vgl. § 21 Abs 3-5 K-GKG & § 20 Abs 3-5 K-GWVG). Wie der burgenländische Erschließungsbeitrag zielt auch der AufschlieBungsbeitrag in Kärnten ausschließlich auf die Finanzierung der gemeindeeigenen Infrastruktur ab (vgl. § 19 K-GKG & § 18 K-GWVG). Ein baulandmobilisierende Nebeneffekt ist angesichts der überschaubaren Abgabenhöhe nicht zu erwarten.

5.2.2.3 NÖ: Vorauszahlung der AufschlieBungsabgabe

Die niederösterreichische Bauordnung ermächtigt die Gemeinden in § 38 eine Vorauszahlung der AufschlieBungsabgabe vorzuschreiben. Bei der AufschlieBungsabgabe handelt es sich um einen einmaligen Beitrag zur Verkehrserschließung eines Grundstücks, der im Regelfall erst nach erteilter Bauplatzerklärung oder Baubewilligung zu leisten ist. Eine Vorauszahlung der AufschlieBungsabgabe kann bereits im Zuge der Errichtung der Erschließungsstraße vorgeschrieben werden. Abgabepflichtig sind die EigentümerInnen der von dieser Straße erschlossenen, unbebauten Baugrundstücke, sofern für diese noch keine Bauplatzerklärung vorliegt, die Voraussetzungen für einen Bauplatz aber erfüllt sind. (vgl. § 38 Abs 1-2 NÖ BO 2014)

Bei der AufschlieBungsabgabe handelt es sich um eine ausschließliche Gemeindeabgabe. Die Höhe der Abgabe wird über die Grundstücksfläche, die Bauklasse sowie den von der Gemeinde festzulegenden Einheitssatz ermittelt. Von diesem Wert dürfen zwischen 20 % und 80 % als vorgezogene AufschlieBungsabgabe vorgeschrieben werden, wenn mit dem Bau der Straße erst begonnen wird. Wurde die Straße schon errichtet, dürfen lediglich 10 % bis 40 % der AufschlieBungsabgabe vorzeitig eingehoben werden. Für Straßen, die vor 1997 errichtet wurden, darf keine Vorauszahlung vorgeschrieben werden. (vgl. § 38 Abs 2 NÖ BO 2014)

Zur Veranschaulichung der Abgabenhöhe wird von zwei verkehrsmäßig erschlossenen Beispielgrundstücken ausgegangen, da der Großteil der Baulandreserven bereits an das Straßennetz angebunden ist (vgl. Kapitel 3). Angenommen wird weiters, dass die Standortgemeinde den gesetzlichen Rahmen voll ausschöpft und 40 % der AufschlieBungsabgabe als Vorauszahlung einfordert. Dem Berechnungsmodell wird beispielhaft der Einheitssatz der Stadtgemeinde Wiener Neustadt zugrunde gelegt (vgl. § 1 Verordnung über die Festsetzung der AufschlieBungsabgabe für die Stadt Wiener Neustadt). Daraus ergeben sich folgende Abgabeleistungen:

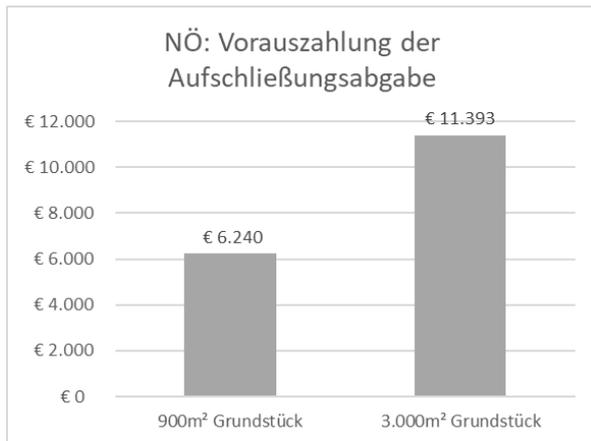


Abb. 66: Höhe der vorgezogenen Aufschließungsabgabe für bereits erschlossene Baugrundstücke am Beispiel Wiener Neustadt (eigene Berechnung und Abbildung)

Die Vorauszahlung ist allen betroffenen, unbebauten Baugrundstücken, die durch die jeweilige Gemeindestraße erschlossen werden, gleichermaßen vorzuschreiben. Die Vorauszahlung kann in Teilbeträgen oder in Form einer Einmalzahlung eingehoben werden. (vgl. § 38 Abs 2 NÖ BO 2014)

Die Möglichkeit zur Vorauszahlung der Aufschließungsabgabe soll den Gemeinden einen frühzeitigen Kostenersatz für die Aufwendungen der Straßenherstellung bieten. Bodenpolitische Ziele werden nicht explizit verfolgt. Aufgrund der beachtlichen Abgabenhöhe hätte die Vorauszahlung der Aufschließungsabgabe aber durchaus das Potenzial, verkaufsfördernd und damit baulandmobilisierend zu wirken. In der Praxis wird die Ermächtigung zur Vorauszahlung der Aufschließungsabgabe von den Gemeinden aber nur äußerst zaghaft eingesetzt. Die Hauptgründe dafür sind die Komplexität des Berechnungsmodells und der damit verbundene hohe Ressourceneinsatz (vgl. Schedlmayer 2016: 77). In manchen Fällen wurde für die betroffenen Grundstücke auch noch kein Bebauungsplan erlassen und damit keine Bauklasse festgelegt (vgl. Amann et al. 2015: 88 & Thalinger 2019: 31).

5.2.2.4 OÖ: Aufschließungsbeitrag

Auch der oberösterreichische Aufschließungsbeitrag gehört der Kategorie der vorgezogenen Aufschließungsabgaben an, da er auf die Kanal- und Wasseranschlussgebühr sowie den Verkehrsflächenbeitrag angerechnet wird. Das Abgabenmodell wurde bereits in Kap. 5.2.1.1 ausführlich vorgestellt. Der Vollständigkeit halber wird die Abgabenhöhe hier noch einmal graphisch dargestellt.

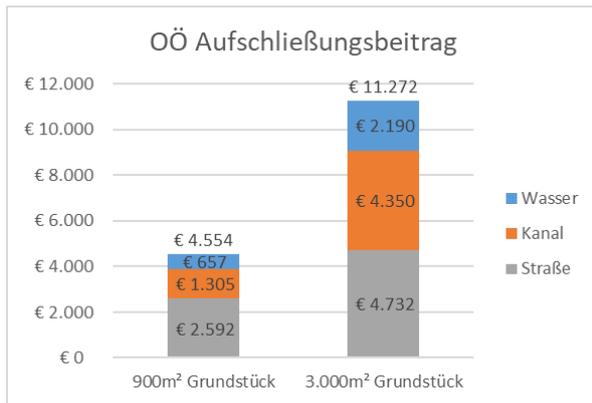


Abb. 67: Oberösterreichischer Aufschließungsbeitrag (eigene Berechnung und Abbildung)

5.2.2.5 Tirol: Vorgezogener Erschließungsbeitrag

Im Bundesland Tirol ermächtigt das Verkehrsaufschließungs- und Ausgleichs-abgabengesetz die Gemeinden zur Einhebung eines vorgezogenen Erschließungsbeitrages auf unbebaute Baugrundstücke (vgl. § 13 TVAG). Der Abgabensanspruch entsteht erst, wenn das Grundstück verkehrsmäßig erschlossen ist oder eine Verkehrserschließung zumindest rechtlich abgesichert ist (vgl. § 16 Abs 1 TVAG). Der eigentliche Erschließungsbeitrag ist erst nach erteilter Baubewilligung zu leisten (vgl. § 12 Abs 1 lit a TVAG).

Die Höhe des vorgezogenen Erschließungsbeitrages wird über die Grundstücksgröße sowie einen von der Gemeinde festzulegenden Einheitssatz berechnet (vgl. § 15 Abs 1 TVAG). Für das Berechnungsbeispiel wurde der Einheitssatz der Bezirkshauptstadt Lienz ausgewählt (vgl. Stadtamt Lienz 2018: 34). Der vorgezogene Erschließungsbeitrag ist dem Abgabeschuldner in fünf jährlichen Raten vorzuschreiben (vgl. § 16 Abs 2 TVAG).

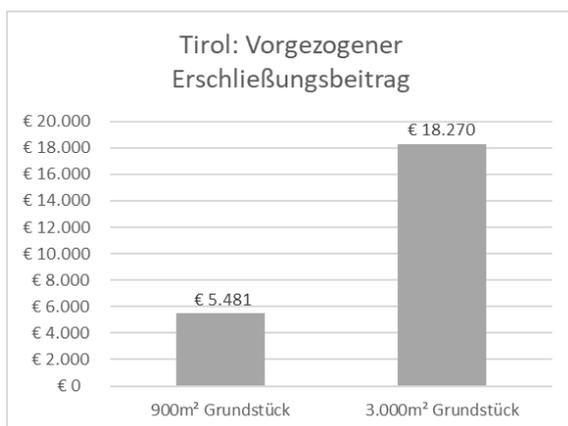


Abb. 68: Vorgezogener Erschließungsbeitrag am Beispiel Lienz (eigene Berechnung und Abbildung)

In der Praxis nehmen die Gemeinden von der Ermächtigung zur Vorschreibung des vorgezogenen Erschließungsbeitrages nur beschränkt Gebrauch. Im Jahr 2016 wurde der Beitrag nur in 7 % der Tiroler Gemeinden eingehoben (vgl. Öggl 2016: 84). Als eine der ambitionierteren Gemeinde ist die Bezirkshauptstadt Lienz zu nennen, die den vorgezogenen Erschließungsbeitrag in den letzten Jahren flächendeckend

vorgeschrieben und Einnahmen in Höhe von 350.000 € pro Jahr erzielt hat. In den nächsten Jahren laufen die Abgabeerträge aus den Erschließungsbeiträgen für Altwidmungen aus. In Zukunft können diese Beiträge nur mehr bei Neuwidmungen eingehoben werden. (vgl. Stadtamt Lienz 2018: 34)

Der vorgezogene Erschließungsbeitrag dient den Gemeinden zwar hauptsächlich als Kostenersatz für Infrastrukturaufwendungen, kann aber durchaus verkaufsfördernd wirken. Der Vorteil im Vergleich zu den vorgezogenen Aufschließungsabgaben anderer Bundesländer liegt in der merklich höheren Belastung größerer Grundstücke, die manche EigentümerInnen zu einem zumindest teilweisen Verkauf ihrer Grundstücke veranlassen könnte (vgl. Öggl 2016: 84).

5.2.2.6 Zusammenfassende Bewertung

Mit den vorgezogenen Aufschließungsabgaben verfolgen die Landesgesetzgeber überwiegend fiskalische Zielsetzungen. Den Gemeinden soll ein frühzeitiger Kostenersatz für geleistete Infrastrukturaufwendungen geboten werden. Allein die Tatsache, dass die vorgezogenen Aufschließungsabgaben mehrheitlich in Kanalisationsgesetzen oder Abgabengesetzen geregelt sind, deutet darauf hin, dass raumplanerische und bodenpolitische Effekte nicht im Vordergrund stehen.

Einige dieser Abgaben, speziell jene in Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol, bewirken wohl dennoch eine gewisse Mobilisierung von Bauland. Vor allem EigentümerInnen ohne finanzielle Rücklagen könnten die teils empfindlichen Einmalgebühren mit dem Verkauf von Teilen ihrer Liegenschaften finanzieren (vgl. Öggl 2016: 84). Dadurch käme zumindest ein kleiner Teil der Baulandreserven auf den Markt, wobei eine Überwälzung der geleisteten Beiträge auf den/die KäuferIn anzunehmen ist. Eine raschere Bebauung der Grundstücke durch die EigentümerInnen selbst kann mit vorgezogenen Aufschließungsabgaben hingegen nicht forciert werden, da die geleisteten Beiträge keinen verlorenen Aufwand darstellen, sondern spätestens bei Baubeginn ohnehin zu leisten sind.

Insgesamt ist die bodenpolitische Wirkung der vorgezogenen Aufschließungsbeiträge sehr überschaubar, zumal die Vorschreibung solcher Abgaben in den meisten Fällen eine Kann-Bestimmung ist, von der nur wenige Gemeinden Gebrauch machen. Aus fiskalischer Sicht stellen diese Beiträge jedoch eine relevante, wenn auch nur vorgezogene Einnahmequelle für die Kommunen dar. Die frühzeitige Refinanzierung der Erschließungsleistungen ist aus Sicht des Autors höchst gerechtfertigt. Damit können zumindest die fiskalischen Auswirkungen der Baulandhortung gedämpft werden.

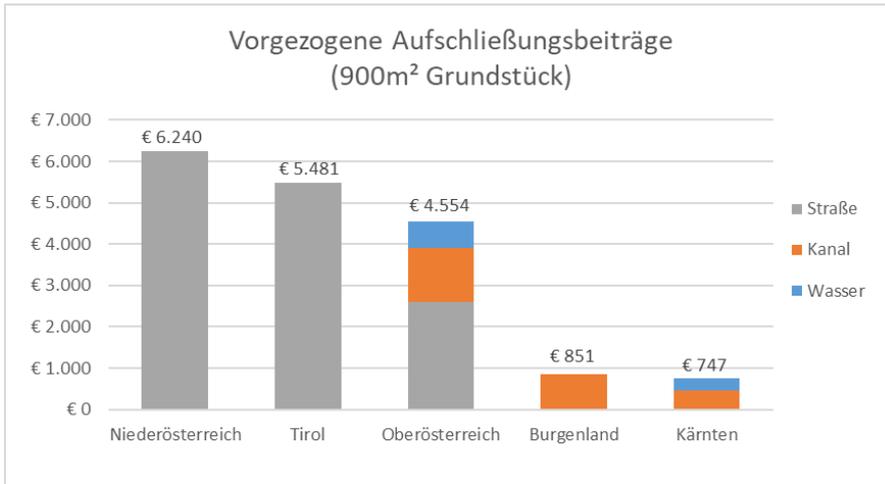


Abb. 69: Vorgezogene Aufschließungsbeiträge, 900 m² Grundstück (eigene Berechnung und Abbildung)

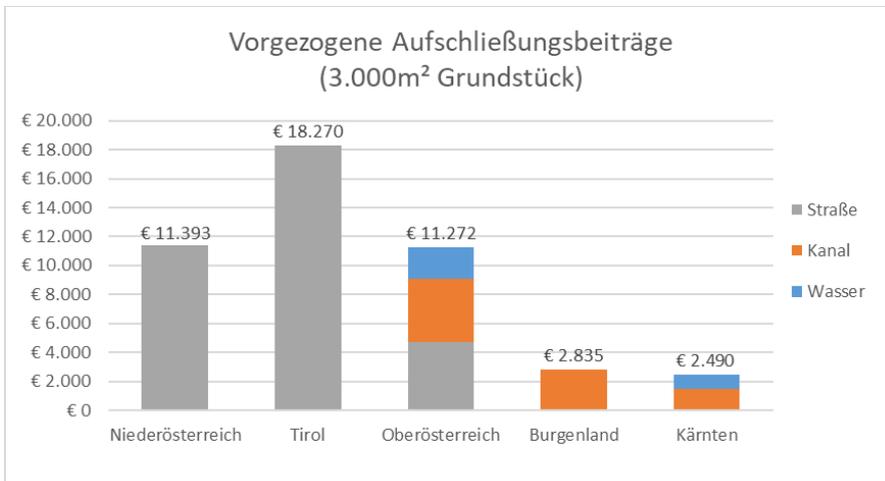


Abb. 70: Vorgezogene Aufschließungsbeiträge, 3.000 m² Grundstück (eigene Berechnung und Abbildung)

5.3 Resümee

Nach detaillierter Analyse der in Österreich vorhandenen Abgaben auf unbebautes Bauland kann festgestellt werden, dass die bestehenden Abgabenmodelle aus unterschiedlichen Gründen kaum eine mobilisierende Wirkung entfalten können. Als besonders ungeeignet ist das auf Bundesebene vorhandene Abgabengefüge aus Grundsteuer und Bodenwertabgabe zu bezeichnen, das bebaute Liegenschaften teilweise höher besteuert als unbebaute Baugrundstücke.

Auch auf landesgesetzlicher Ebene sind kaum bodenpolitisch wirksame Abgabenmodelle vorhanden. Zwar haben mittlerweile drei Bundesländer sogenannte Hortungsabgaben eingeführt, die explizit auf die Mobilisierung von Baulandbestand abzielen, jedoch weisen auch diese diverse Schwachstellen auf. Dazu zählen zu gering bemessene Abgabensätze (OÖ), eine zu enge Definition des Besteuerungsgegenstandes (Stmk) oder eine fehlende regionale Staffelung der Abgabenhöhe (OÖ, Stmk). Einzig der Salzburger Infrastrukturbereitstellungsbeitrag könnte zu einer deutlichen Erhöhung der Verkaufsbereitschaft führen, jedoch beginnt die Abgabepflicht erst im Jahr 2023.

Mit der zweiten Kategorie an landesgesetzlichen Abgaben, den vorgezogenen Aufschließungsabgaben, die immerhin in fünf Bundesländern vorgesehen sind, werden hauptsächlich fiskalische Ziele verfolgt. Sie dienen als frühzeitiger Kostenersatz für die Infrastrukturaufwendungen der Gemeinde. Ein baulandmobilisierender Effekt dieser Abgaben ist oft nicht beabsichtigt und auch nur in Einzelfällen zu erwarten.

Eine flächendeckende Mobilisierung von bestehendem Bauland kann durch keines der derzeit vorhandenen Abgabenmodelle erzielt werden. Die Abgabenbelastungen liegen in allen Fällen weit unter der jährlichen Wertsteigerung der Baugrundstücke. Ein Verkauf der Liegenschaft wäre ökonomisch irrational und dürfte überwiegend von EigentümerInnen mit geringen finanziellen Rücklagen ins Auge gefasst werden. Aufgrund der fehlenden regionalen und örtlichen Differenzierung der Abgabensätze dürften hauptsächlich unattraktive Grundstücke in peripheren Regionen auf den Markt kommen. Eine effektive Baulandmobilisierung kann wohl erst mit dem 2023 bzw. 2033 schlagend werdenden Infrastrukturbereitstellungsbeitrag in Salzburg erwartet werden.

6. Praktische Umsetzung und Wirkung von Abgaben

Nach umfassender Darstellung der gesetzlich vorgesehenen Abgabenmodelle wird in diesem Kapitel nun die praktische Anwendung der Regelungen beleuchtet. Konkret soll die Wirksamkeit der Abgabenmodelle im Hinblick auf die Mobilisierung von Baulandreserven untersucht werden. Im Fokus der Untersuchungen stehen die Bundesländer Steiermark und Oberösterreich, wo Hortungsabgaben bereits seit Jahrzehnten gesetzlich verankert sind. Um belastbare Erkenntnisse über die Wirkung der Abgaben zu erhalten, wurden VertreterInnen der Landesraumplanungsabteilungen sowie einzelner Gemeinden zu diesem Thema befragt.

6.1 Stmk Investitionsabgabe

Als Grundlage für die Analyse der praktischen Wirkung der Investitionsabgabe wurde in einem ersten Schritt untersucht, welche Sanktionen die einzelnen Gemeinden für die betroffenen Baulandreserven festlegen. Dazu wurden die Verordnungswortlaute zu den Flächenwidmungsplanrevisionen in 25 steirischen Gemeinden ausgewertet. Ausgewählt wurden dabei jene Gemeinden, die die Verordnungswortlaute auf ihrer Homepage zur Verfügung stellen. In den Verordnungswortlauten wird für jede betroffene Grundparzelle eine bestimmte Sanktion festgelegt. Von den insgesamt drei Sanktionsmöglichkeiten werden in den untersuchten Gemeinden lediglich die Investitionsabgabe oder die Rückwidmung ausgewählt. Die Festlegung einer Sondernutzung kam in keiner der untersuchten Gemeinden zur Anwendung. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die festgelegten Sanktionsmaßnahmen in den einzelnen Gemeinden:

Gemeinde	ausschließlich Investitionsabgabe	überwiegend Investitionsabgabe	überwiegend Rückwidmung	ausschließlich Rückwidmung
Bad Waltersdorf				
Bruck/Mur				
Deutschfeistritz				
Feldbach				
Fladnitz/T.				
Gamlitz				
Gleisdorf				
Graz				
Hengsberg				
Kammern/L.				
Leibnitz				
Leoben				
Lieboch				
Nestelbach/G.				
Pöllau				
Schladming				
Stainz				
Stattegg				

Gemeinde	ausschließlich Investitionsabgabe	überwiegend Investitionsabgabe	überwiegend Rückwidmung	ausschließlich Rückwidmung
St. Georgen/St.				
St. Marein/M.				
St. Stefan ob St				
Thal				
Trofaiach				
Voitsberg				
Werndorf				

Tab. 15: Festgelegte Sanktionsmaßnahmen in den untersuchten Gemeinden (vgl. Wortlaute zu den Flächenwidmungsplänen der jeweiligen Gemeinden, siehe Kap. 10.1.2, eigene Darstellung)

Aus der Tabelle geht klar hervor, dass in den untersuchten Gemeinden eine deutliche Präferenz für die Vorschreibung der Investitionsabgabe besteht. In 16 von 25 Gemeinden wird für alle betroffenen Baulandreserven die Investitionsabgabe als Sanktion festgelegt. Nur zwei der 25 Gemeinden wählten als Sanktion ausschließlich die entschädigungslose Rückwidmung. Weiters fällt auf, dass nur sieben Gemeinden von der durchaus sinnvollen Möglichkeit einer räumlich differenzierten Sanktionierung Gebrauch machen.

Bei der Festlegung der Sanktion für bestimmte Baulandreserven wird in den befragten Gemeinden Bad Waltersdorf und Leoben neben raumplanerischen Erwägungen auch die Nutzungsabsicht der GrundeigentümerInnen berücksichtigt (vgl. Alber 2020 & Fibrich & Joham 2020). Wünschen diese eine Beibehaltung ihrer Grundstücke im Bauland, wird meist die Investitionsabgabe als Sanktion vorgeschrieben. Die Festlegung geeigneter Sanktionen wird auch von der Landesregierung als Aufsichtsbehörde geprüft (vgl. Pistotnig 2020). Dennoch sind die gewählten Sanktionen aus raumplanerischer Sicht nicht immer nachvollziehbar. Beispielsweise wurden in der ehemaligen Gemeinde Sebersdorf, die mittlerweile zu Bad Waltersdorf gehört, zahlreiche innerörtliche Baulandreserven mit Rückwidmungen belegt, wie das unten abgebildete Beispiel zeigt. Die Hintergründe dieser Festlegungen sind der Gemeinde nicht mehr bekannt, jedoch wird eingeräumt, dass die Sanktionen nicht optimal gewählt sind (vgl. Alber 2020).



Abb. 71: Befristetes, innerörtliches Grundstück (Nr. 2104) mit Rückwidmung als Sanktion in Sebersdorf (www.gis.stmk.gv.at)

Abgesehen von den Kriterien der Sanktionsauswahl soll nun die Wirksamkeit der Investitionsabgabe untersucht werden. Dazu ist vorzuschicken, dass bisher nur sehr wenige Gemeinden Investitionsabgaben eingehoben haben (vgl. Pistotnig 2020). Dies ist in erster Linie auf die zehn Jahre andauernden Bebauungsfristen zurückzuführen, die durch fehlende gesetzliche Übergangsbestimmungen nach der Fristverlängerung von fünf auf zehn Jahre teilweise wieder von vorne zu laufen begonnen haben (vgl. Pistotnig 2020). Darüber hinaus dürften einige kleinere Gemeinden trotz abgelaufener Bebauungsfristen vor der Vorschreibung der Investitionsabgaben zurückschrecken (vgl. Fibrich & Joham 2020 & Pistotnig 2020). Kontrollinstanzen sind nur punktuell vorgesehen: Neben einer möglichen Prüfung durch den Rechnungshof kann die Landesregierung im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung von FWP-Revisionen die Sanktionierung abgelaufener Bebauungsfristen einfordern (vgl. Pistotnig 2020 & Rihs 2018: 39).

Als eine der wenigen Gemeinden, die bereits seit einigen Jahren Investitionsabgaben einheben, ist die Stadtgemeinde Leoben zu nennen. Freundlicherweise stellten sich der Leiter des Referates Raumplanung und Stadtvermessung, Dr. Alfred Joham, sowie sein Mitarbeiter DI Matthias Fibrich für ein ausführliches Interview zur Wirksamkeit der Investitionsabgabe zur Verfügung.

In der Stadtgemeinde Leoben wurden im Zuge der FWP-Revision 2004 erstmals Bebauungsfristen für insgesamt elf unbebaute Baugrundstücke über 3.000 m² festgelegt. Da die Stadtgemeinde aus topographischen und lärmtechnischen Gründen über keine maßgeblichen Erweiterungsmöglichkeiten verfügt, wurde für die betroffenen Flächen die Investitionsabgabe als Sanktion festgelegt. Während der zehnjährigen Frist wurden drei der elf Grundstücke teilweise bebaut. Nach Fristablauf (2014) musste die Stadtgemeinde die betroffenen GrundeigentümerInnen über ihre Nutzungsabsichten befragen (vgl. § 36 Abs 5 StROG). Die Befragung hat ergeben, dass alle EigentümerInnen die Baulandwidmung beibehalten wollen (vgl. Fibrich & Joham 2020).

Zwei der elf GrundeigentümerInnen stellten in der Folge einen Einlösungsantrag. Die Einlösungsanträge wurden an der Amtstafel veröffentlicht, jedoch haben sich keine InteressentInnen für die angebotenen Grundflächen gefunden. Auch die Gemeinde selbst wollte die Flächen nicht erwerben, da sie befürchtete, auf den Grundstücken sitzen zu bleiben. Nach Verstreichen der einjährigen Frist sind die beiden Grundstücke nun zumindest zwei Planungsperioden lang von der Investitionsabgabe befreit. Erst im Zuge der nächsten FWP-Revision kann für die beiden Flächen neuerlich eine Bebauungsfrist mit einer Investitionsabgabe als Sanktion festgelegt werden. Den verbleibenden neun GrundstückseigentümerInnen wurde im Jahr 2014 erstmals eine Investitionsabgabe in Höhe von 1 €/m² vorgeschrieben. (vgl. Fibrich & Joham 2020)

Die Höhe der Investitionsabgabe belief sich im Durchschnitt auf 4.157 € pro EigentümerIn, das Maximum lag bei 8.589 €. Das Minimum von 1.025 € betraf eine

Restfläche eines bereits teilweise bebauten Grundstücks. (vgl. § 8 Abs 2 Wortlaut zum Flächenwidmungsplan 5.00 der Stadtgemeinde Leoben)

Seit der erstmaligen Abgabenvorschreibung wurden drei bis dato ungenutzte Grundstücke vollständig bebaut sowie ein weiteres Grundstück teilweise bebaut. Ein weiteres Grundstück im Industriegebiet hat die Gemeinde im Rahmen eines Konkursverfahrens erworben. Damit unterliegen aktuell nur noch fünf der ursprünglich elf Grundstücke der Investitionsabgabe. (vgl. Fibrich & Joham 2020)

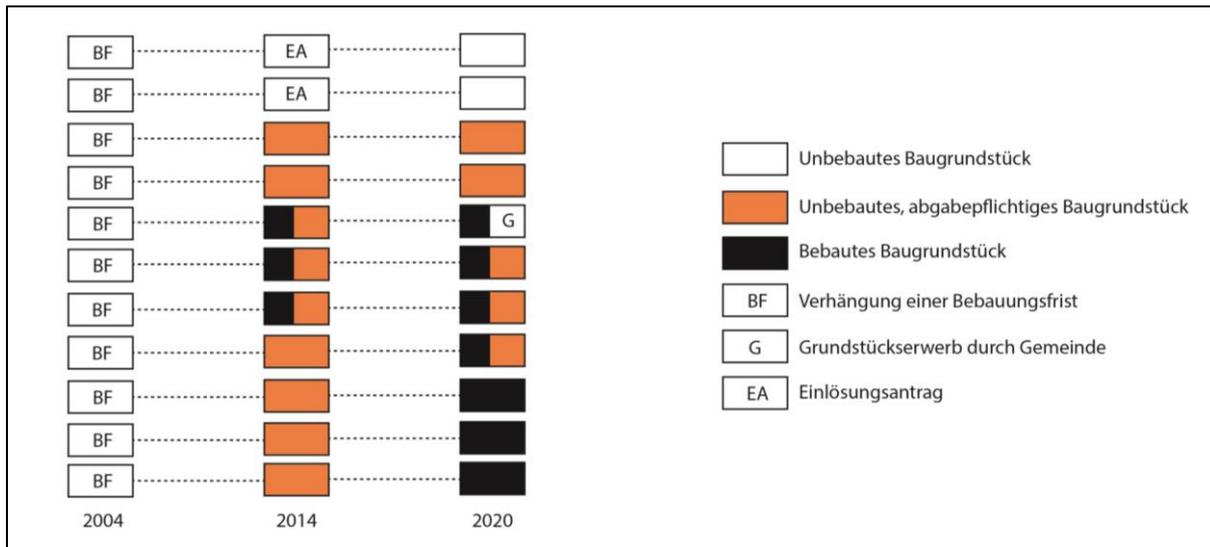


Abb. 72: Mobilisierungserfolge durch Bebauungsfrist und Investitionsabgabe in Leoben (eigene Abb.)

Insgesamt hat die Investitionsabgabe in der Stadt Leoben damit eine beachtliche Mobilisierung von bestehendem Bauland bewirkt. Die vorangegangene zehnjährige Bebauungsfrist konnte hingegen kaum Druck auf die EigentümerInnen ausüben (vgl. Fibrich & Joham 2020). Aufgrund der 3.000 m² - Schwelle handelt es sich bei den mobilisierten Grundstücken weniger um innerstädtische Baulücken, sondern eher um Stadtrandlagen oder Gewerbegebiete (Fibrich & Joham 2020). Als typisches Beispiel für eine Baulandmobilisierung durch die Investitionsabgabe ist das unten abgebildete Einfamilienhaus im eher peripheren Stadtteil Münzenberg anzusehen, das im Jahr 2016 auf einem abgabepflichtigen Grundstück errichtet wurde.

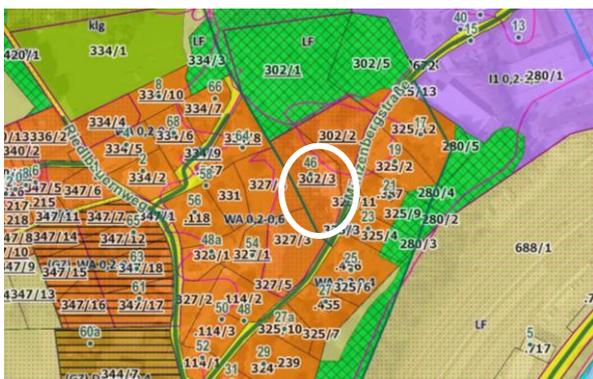


Abb. 73 & 74: Bsp. für ein mobilisiertes Grundstück am Münzenberg (gis.stmk.gv.at bzw. maps.google.at)

Soziale Härtefälle traten im Zusammenhang mit der Investitionsabgabe bisher nicht auf. Auch ein Anstieg der Grundstückspreise durch Überwälzungsvorgänge infolge der Investitionsabgabe konnte in Leoben nicht festgestellt werden. Nach Ansicht der Interviewpartner könnte sogar ein preisdämpfender Effekt eintreten, da abgabepflichtige Grundstücke am Immobilienmarkt tendenziell schwieriger zu verkaufen sind. (vgl. Fibrich & Joham 2020)

Die jährlichen Einnahmen der Stadtgemeinde Leoben aus der Investitionsabgabe betragen derzeit rund 30.000 €. Zu diesem Betrag zählen allerdings auch die Einnahmen aus privatrechtlichen Verwendungsverträgen bei Neuwidmungen, die als Sanktion ebenfalls eine Investitionsabgabe von jährlich 1 €/m² ab dem zweiten Jahr nach erfolgter Umwidmung vorsehen. Die Einnahmen aus der Investitionsabgabe sind nicht zweckgebunden, sondern fließen ins allgemeine Budget der Stadt Leoben ein. Der Verwaltungsaufwand zur Vorschreibung der Investitionsabgabe liegt zwar deutlich unter den jährlichen Einnahmen, ist aber dennoch beträchtlich. Die Stadtverwaltung führt detaillierte Excel- und Access-Tabellen über alle abgabepflichtigen Grundstücke. Etwaige Grundstücksteilungen oder Baumaßnahmen müssen sorgfältig erhoben und nachgeführt werden, um alljährlich den exakten Abgabebetrag jedes/jeder EigentümerIn zu ermitteln. (vgl. Fibrich & Joham 2020)

Über die gesamte Steiermark gesehen, wird das Modell der Bebauungsfrist mehrheitlich kritisch betrachtet, wie eine aktuelle Befragung von 21 Gemeinden durch das ÖIR ergeben hat. Als wesentlicher Schwachpunkt wird der lange Zeitraum bis zum Ablauf der Bebauungsfrist genannt, der mitunter bis zu 15 Jahre betragen kann. Ebenfalls hinterfragt wird die Sinnhaftigkeit der oft aufwendigen Befragung der EigentümerInnen nach Fristablauf, hier wünschen sich die Gemeinden ein automatisches Wirksamwerden der Sanktion. Trotz dieser Schwachstellen zeigt die Bebauungsfrist in einigen Gemeinden durchaus eine mobilisierende Wirkung. Als Sanktion entscheiden sich die meisten der befragten Gemeinden für die Investitionsabgabe. Diese stelle auch ein gutes Druckmittel dar, um die EigentümerInnen zum Abschluss einer privatrechtlichen Vereinbarung zu bewegen. (vgl. ÖIR 2018: 13-14)

6.2 OÖ Erhaltungsbeitrag

Ergänzend zur steirischen Investitionsabgabe, die mit 1,00 €/m² vergleichsweise hoch angesetzt ist, wurde auch die Wirksamkeit des deutlich geringeren oberösterreichischen Erhaltungsbeitrages (0,35 €/m²) untersucht. Als Interviewpartner stellte sich freundlicherweise der Leiter der Abteilung Raumordnung am Amt der oberösterreichischen Landesregierung, Herr Mag. Gerald Sochatzy, zur Verfügung.

Seiner Einschätzung nach hat die erstmalige Vorschreibung der Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge in den 1990er Jahren zu einer gewissen Bewegung am Grundstücksmarkt geführt. Vor allem jene EigentümerInnen, die mehrere Parzellen besaßen, verkauften nach erstmaliger Beitragsvorschreibung einen Teil ihrer Liegenschaften, um mit dem Verkaufserlös die Beiträge für die verbleibenden Grundstücke zu finanzieren. Andere EigentümerInnen begehrten als Reaktion auf die Abgabenvorschreibung auch die Rückwidmung ihrer Grundstücke, was von der Aufsichtsbehörde vor allem in zentralen Lagen zumeist abgelehnt wurde. (vgl. Sochatzy 2020)

In zwei Gemeinden konnten durch die Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge größere Potenzialflächen im Ortszentrum mobilisiert werden, da die EigentümerInnen die jährlichen Abgaben nicht leisten wollten. Da eine Rückwidmung der zentral gelegenen Flächen nicht möglich war, wurden die Grundstücke in der Folge verkauft. Für die beiden Gemeinden bot sich damit die unerwartete Gelegenheit, ihr Ortszentrum weiterzuentwickeln und eine Siedlungsentwicklung nach innen zu betreiben. (vgl. Sochatzy 2020)

Bei den genannten Beispielen handelt es sich allerdings um Einzelfälle. Für eine flächendeckende Mobilisierung von Baulandreserven ist der Erhaltungsbeitrag derzeit deutlich zu niedrig. Aufgrund der landesweit einheitlichen Abgabenhöhe wurden schwerpunktmäßig Grundstücke in ländlichen Regionen mit niedrigen Grundstückspreisen mobilisiert. Die optionale Anhebung des Erhaltungsbeitrages um bis zu 100 %, wie sie in der aktuellen ROG-Novelle vorgesehen ist, soll auch im oberösterreichischen Zentralraum verstärkt Grundstücke auf den Markt bringen. Eine noch deutlichere Anhebung des Erhaltungsbeitrages war aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich, da der Erhaltungsbeitrag nicht als Steuer konzipiert ist, sondern auf dem Gegenleistungsprinzip beruht und daher in einem vertretbaren Verhältnis zu den Infrastruktur-Erhaltungskosten stehen muss. (vgl. Sochatzy 2020)

6.3 Zusammenfassende Bewertung

Im Rahmen der Interviews konnte ein erster Überblick über die Mobilisierungserfolge verschiedener Abgaben gewonnen werden. Deutlich gezeigt hat sich die Wirksamkeit der steirischen Investitionsabgabe in der Stadt Leoben. Die Höhe der Abgabe beläuft sich in Leoben auf ca. 1,3 % des durchschnittlichen Grundstückspreises (vgl. Statistik Austria 2020a), was einer vergleichsweise moderaten Belastung entspricht. Da die Abgabepflicht nur für Grundflächen über 3.000 m² besteht, kommen dennoch recht hohe Absolutbeträge zustande. Seit der Festlegung der Bebauungsfrist wurden in Leoben sieben von elf Grundstücke zumindest teilweise bebaut. Zwei weitere wurden mittels Einlösungsantrag zum Kauf angeboten. Auch wenn ein kausaler Zusammenhang zwischen Abgabe und Verwertung in den einzelnen Fällen schwer nachzuweisen ist, lässt sich ein gewisser Mobilisierungsschub in Folge der Abgabenvorschreibung feststellen.

In Oberösterreich fällt die Abgabenbelastung mit 0,35 €/m² bzw. 0,3 % des mittleren Baugrundstückspreises deutlich geringer aus. Dennoch konnten vor allem in ländlichen Regionen einzelne Mobilisierungserfolge verzeichnet werden. In manchen Fällen wurde nur ein Teil des Grundbesitzes veräußert, um die Abgaben für die verbleibenden Grundflächen zu finanzieren. Für eine flächendeckende Baulandmobilisierung müsste der Erhaltungsbeitrag wohl deutlich angehoben werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bereits eine Abgabenbelastung in Höhe von etwa 1 % des Baugrundstückspreises eine maßgebliche Mobilisierung von Baulandreserven bewirken kann. Teilverkäufe von größeren Liegenschaften sind selbst bei deutlich niedrigeren Abgabesätzen denkbar. Jedenfalls sollte eine regionale Differenzierung der Abgabenhöhe vorgenommen werden, um auch in höherpreisigen Regionen einen Mobilisierungsdruck auszulösen.

7. Alternativen zur Abgabe

In diesem Kapitel soll kurz dargestellt werden, welche alternativen Instrumente abseits von Abgaben zur Mobilisierung von „baureifen“ Baulandreserven zur Verfügung stehen. Der Fokus liegt dabei auf hoheitlichen Instrumenten. Auf privatrechtlichem Wege, etwa durch die Vertragsraumordnung oder den Ankauf von Baugrundstücken, erscheint die Mobilisierung von Baulandbestand wenig erfolgsversprechend, da immer die Zustimmung der GrundeigentümerInnen erforderlich ist. Konkret sind in Österreich neben den Abgaben nur zwei weitere hoheitliche Instrumente zur Mobilisierung des Baulandbestandes vorgesehen. Dabei handelt es sich um die nachträgliche Befristung von Bauland sowie die Enteignung. Im Rahmen dieses Kapitels werden die rechtlichen Grundlagen, die Vor- und Nachteile sowie die praktische Anwendung dieser Instrumente kurz erörtert.

7.1 Nachträgliche Befristung von Bauland

Die zeitliche Befristung von Baulandwidmungen soll den Verwertungsdruck auf die EigentümerInnen durch die Drohwirkung der entschädigungslosen Rückwidmung erhöhen und damit zeitnah eine widmungsgemäße Verwendung von Grundflächen sicherstellen. In den österreichischen Bundesländern wird die Befristung schwerpunktmäßig bei Neuwidmungen von Bauland eingesetzt. So müssen in Salzburg seit 2018 sämtliche Neuausweisungen von Bauland auf 10 Jahre befristet werden (vgl. § 29 Abs 2 Sbg ROG 2009). Auch in Vorarlberg und Tirol sind Neuwidmungen von Bauland auf 7 bzw. 10 Jahre zu befristen, sofern keine privatrechtliche Vereinbarung mit dem/der WidmungswerberIn abgeschlossen wurde (vgl. § 12 Abs 4 Vbg RPG & § 37a Abs 1 TROG 2016). Nach fruchtlosem Fristablauf werden die betroffenen Grundstücke entschädigungslos in Grünland oder in eine zuvor festgelegte Folgewidmung rückgewidmet (vgl. § 27 Abs 2 lit b Vbg ROG & § 37 Abs 7 TROG 2016 & § 49 Abs 1 Z 3 Sbg ROG 2009). In anderen Bundesländern, wie in Niederösterreich oder im Burgenland besteht die Möglichkeit einer optionalen Befristung von Neuwidmungen (vgl. § 24 Abs 2 Bgld RPG 2019 & § 17 Abs 1 NÖ ROG 2014). Der Fokus dieses Kapitels liegt aber auf der nachträglichen Befristung von bereits gewidmetem Bauland, die nur in drei Bundesländern gesetzlich vorgesehen ist:

Das steirische Modell der Bebauungsfrist für Baulandreserven über 3.000 m² wurde bereits in den vorangegangenen Kapiteln ausführlich vorgestellt. Die entschädigungslose Rückwidmung von Grundflächen bildet dabei eine der drei Sanktionsmöglichkeiten nach fruchtlosem Ablauf der zehnjährigen Bebauungsfrist (vgl. § 36 Abs 2 StROG). Nach Auskunft der Landesregierung sind vereinzelt bereits Rückwidmungen nach Ablauf von Bebauungsfristen erfolgt (vgl. Pistotnig 2020). Wie die Analyse der Praxis gezeigt hat, wird von den Gemeinden aber bevorzugt die Investitionsabgabe als Sanktion ausgewählt. (vgl. Kap. 6.1)

In Vorarlberg ist eine Sonderform der nachträglichen Befristung in sogenannten Verdichtungszone möglich. Verdichtungszone sind Bereiche, die sich besonders für eine verdichtete, bodensparende Bebauung eignen. Diese Zonen werden im Räumlichen Entwicklungskonzept abgegrenzt und mit einem Mindestmaß der baulichen Nutzung versehen (vgl. § 14 Abs 9 Vbg RPG). Nach Festlegung einer Verdichtungszone haben die GrundeigentümerInnen zehn Jahre Zeit, eine widmungsgemäße und den Dichtevorgaben entsprechende Bebauung zu realisieren. Im Falle eines fruchtlosen Ablaufes dieser Zeitspanne hat die Gemeinde die Möglichkeit, unbebaute Baugrundstücke entschädigungslos rückzuwidmen. Ist eine solche Rückwidmung geplant, können die GrundeigentümerInnen einen Einlösungsantrag stellen. Wird dieser Antrag innerhalb eines Jahres seitens der Gemeinde oder eines anderen Rechtsträgers nicht angenommen, hat die Gemeinde von der geplanten Rückwidmung für einen Zeitraum von zehn Jahren abzusehen. (vgl. § 23 Abs 2-3 Vbg RPG)

Da die Verdichtungszone erst im Rahmen der Gesetzesnovelle 2019 eingeführt wurden, kam die entschädigungslose Rückwidmung bislang noch nicht zur Anwendung.

In der Wiener Bauordnung ist die Widmung „Bauland befristet“ vorgesehen (vgl. § 4 Abs 4 WBauO), jedoch sind die Regelungen unzureichend determiniert (vgl. Trapichler 2015: 16). So werden etwa weder im Gesetzestext noch in den erläuternden Bemerkungen nähere Angaben zum Anwendungsbereich der Befristung gemacht (vgl. Erläuterungen zur Novelle 2014 der WBauO: 6). Die Widmung „Bauland befristet“ kann daher sowohl bei Neuwidmungen als auch auf bestehenden Baulandflächen verhängt werden (vgl. Lampert 2017: 145). Auch zur Dauer der Frist sind im Gesetzestext und den erläuternden Bemerkungen keine Vorgaben zu finden (vgl. Erläuterungen zur Novelle 2014 der WBauO: 6). Unklar ist weiters, welche Widmung nach fruchtlosem Ablauf der Frist eintritt (vgl. Lampert 2017: 146). Ein Rechtsanspruch auf eine entschädigungspflichtige Einlösung der Grundflächen nach Ablauf der Frist wird in § 59 Abs 2 Z 5 WBauO aber explizit verneint. Über die praktische Anwendung der befristeten Baulandwidmung in Wien hält sich die Literatur bedeckt.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Zulässigkeit von nachträglichen Befristungen nicht endgültig geklärt (vgl. Kanonier 2014: 37). Einige JuristInnen orten in der entschädigungslosen Rückwidmung nach Fristablauf einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Eigentumsrecht (vgl. Trapichler 2015: 20). Aufgrund der zaghaften Anwendung der nachträglichen Befristung gibt es bisher kein Präzedenzurteil eines Höchstgerichts (vgl. Pistotnig 2020). Neben den verfassungsrechtlichen Unklarheiten verfügt das Modell der nachträglichen Befristung von Bauland auch über raumplanerische Schwachstellen: Die Rückwidmung geeigneter und erschlossener Baulandflächen verbessert die Verfügbarkeit von Bauland keineswegs und ist in zentralen Siedlungsbereichen nicht vertretbar (vgl. Doan 2018: 57). Da die Baulandeignung auch nach erfolgter Rückwidmung erhalten bleibt, kann ein neuerliches Widmungsgesuch aus fachlichen Gründen nur schwer

abgelehnt werden, wodurch auch die abschreckende Wirkung der drohenden Rückwidmung verloren geht. Das „Hin- und Herwidmen“ von Grundstücken widerspricht zudem dem Prinzip der erhöhten Bestandskraft von Flächenwidmungsplänen. Ein weiteres Problem der Befristung ist die fehlende Beeinflussbarkeit der Verwertungsreihenfolge bei größeren Grundflächen (vgl. Hamader 2016: 58 & Doan 2018: 95). Bei teilweiser Bebauung dieser Grundflächen kann die Rückwidmung von Teilflächen zu einer lückenhaften Siedlungsstruktur und damit zu einer verstärkten Zersiedelung führen (vgl. Heindl & Kittl 2019: 11). Fraglich ist weiters, wie eine konsequente Durchsetzung der Rückwidmungen durch die Gemeinden sichergestellt werden kann (vgl. Doan 2018: 57). So werden etwa in Niederösterreich abgelaufene Bebauungsfristen kaum sanktioniert und auch die Aufsichtsbehörde hat keine Eingriffsmöglichkeiten (vgl. Wollansky 2019).

Aufgrund der genannten verfassungsrechtlichen und raumordnungsfachlichen Problematiken stellt die nachträgliche Befristung aus Sicht des Autors kein geeignetes Instrument zur Mobilisierung von Baulandbestand dar. Denkbar wäre bestenfalls eine kombinierte Anwendung von Befristung und Abgaben, wie sie in der Steiermark erfolgt.

7.2 Enteignung

Die Enteignung stellt das schärfste Instrument zur Mobilisierung von Baugrundstücken dar. In den Raumordnungsgesetzen der Länder sind Enteignungstitel nur im Zusammenhang mit Vorbehaltsflächen vorgesehen (vgl. Kanonier 2019: 21). Grundstücke mit gewöhnlicher Baulandwidmung können auf raumordnungsrechtlicher Basis nicht enteignet werden. Eine Ausnahme bildet dabei die Wiener Bauordnung, die der Gemeinde das Recht einräumt, unbebaute Liegenschaften zu enteignen, wenn dafür aus städtebaulicher Sicht ein besonderes öffentliches Interesse besteht (vgl. § 43 WBauO). Zur Anwendung kam diese Bestimmung bisher aber noch nicht (vgl. Kanonier 2019: 21).

Abgesehen von den raumordnungsrechtlichen Regelungen zur Enteignung existiert mit dem Bodenbeschaffungsgesetz bereits seit dem Jahr 1974 eine bundesweite Ermächtigung für Enteignungen aus bodenpolitischen Gründen. Das Ziel dieses Gesetzes ist die Beschaffung von Grundflächen zur Errichtung von Klein- und Mittelwohnungen bis 130 m² sowie von Heimen (vgl. § 1 Bodenbeschaffungsgesetz). Voraussetzung für die Anwendung dieses Gesetzes ist ein qualitativer Wohnungsfehlbestand, der vorliegt, wenn mindestens 10 % der Wohnungen einer Gemeinde mangelhaft ausgestattet sind oder ein quantitativer Wohnungsbedarf, der u.a. dann besteht, wenn 2 % der Gemeindebevölkerung als wohnungssuchend gemeldet sind (§ 4 Abs 1-2 Bodenbeschaffungsgesetz). Das Vorliegen der Voraussetzungen wird von der Landesregierung auf Antrag der Gemeinde per Verordnung bestätigt. In der Folge kann die Gemeinde per Verordnung

die zur Enteignung vorgesehenen Grundstücke festlegen. Bei Vorliegen eines dem Zweck dieses Gesetzes entsprechenden Bauprojektes kann von der Gemeinde oder einer gemeinnützigen Bauvereinigung bei der Bezirksverwaltungsbehörde ein Antrag auf Enteignung gestellt werden, sofern ein käuflicher Erwerb des Grundstücks nachweislich nicht möglich war (vgl. § 9 Bodenbeschaffungsgesetz). Daraufhin wird von der Bezirksverwaltungsbehörde ein Enteignungsbescheid erlassen, der u.a. die Höhe der Entschädigung regelt (vgl. § 16 Bodenbeschaffungsgesetz). Nach grundbücherlicher Übertragung des Grundeigentums hat der Bauwerber das Bauansuchen innerhalb von 12 Monaten einzureichen und 6 Monate nach Rechtskraft der Baubewilligung mit der Bauausführung zu beginnen (vgl. § 23 Bodenbeschaffungsgesetz). In der Praxis handelt es sich bei den Bestimmungen des Bodenbeschaffungsgesetzes um totes Recht, seit 1974 konnte kein einziger Anwendungsfall verzeichnet werden (vgl. Kanonier 2019: 21).

Nach Einschätzung des Autors ist eine Enteignung von Grundflächen zum Zwecke der Baulandmobilisierung in den meisten Fällen als unverhältnismäßig zu bewerten. Die jahrzehntelange Nicht-Anwendung des Bodenbeschaffungsgesetzes zeigt klar auf, dass Enteignungen aus rein bodenpolitischen Zwecken als unangemessen erachtet werden. Daher wird auch von der Einführung entsprechender Enteignungstitel in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer abgeraten. Im Gegensatz zu Enteignungen im Rahmen von liniengebundenen Infrastrukturprojekten ist das öffentliche Interesse an der baulichen Verwertung eines konkreten Grundstücks vor allem im ländlichen Raum fachlich nicht begründbar, da in den meisten Fällen ausreichend Alternativflächen zur Verfügung stehen. Lediglich in größeren Städten wäre bei Baulandknappheit eine gezielte Enteignung städtebaulich relevanter Grundflächen raumordnungsfachlich vertretbar.

7.3 Zusammenfassende Bewertung

Die Ausführungen in diesem Kapitel haben gezeigt, dass neben Abgaben gleichwertige Alternativen zur Mobilisierung von bestehendem Bauland kaum vorhanden sind. Am sinnvollsten erscheint noch eine Kombination von Abgaben und nachträglicher Befristung. Die Befristung allein stellt aber keine flächendeckende Lösung dar. Von unverhältnismäßigen Eingriffen wie einer Enteignung wird grundsätzlich abgeraten. Abgesehen von den beiden vorgestellten Alternativen bestehen in einigen Bundesländern grundverkehrsrechtliche Regelungen, wie etwa eine Erklärungspflicht beim Grundstückserwerb (vgl. z.B. § 6a Abs 1 Vbg GVG). Diese verfügt klarerweise über eine mobilisierende Wirkung, setzt jedoch den Verkaufswillen der GrundeigentümerInnen voraus. Die Verfügbarkeit gehorteter Grundstücke kann durch grundverkehrsrechtliche Regelungen jedenfalls nicht beeinflusst werden. Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass eine effektive Mobilisierung von Baulandbestand nur durch finanzielle Anreize in Form einer angemessenen und durchdachten Hortungsabgabe zu erreichen ist.

8. Empfehlungen für das K-ROG 2020

Nach intensiver Auseinandersetzung mit den verschiedenen Aspekten von Abgaben sollen die gewonnenen Erkenntnisse in diesem Kapitel in ein Abgabenmodell für Kärnten gegossen werden. Eine Hortungsabgabe ist in der Kärntner Raumordnung derzeit nicht vorgesehen. Anlässlich der gegenwärtigen Revision des Raumordnungs- und Gemeindeplanungsgesetzes wurde eine solche Abgabe immer wieder ins Spiel gebracht (vgl. ORF Kärnten 2019 & Kleine Zeitung 2020: 20). Der aktuelle Gesetzesentwurf, der 2019 in Begutachtung geschickt wurde, enthält jedoch keine Hortungsabgabe. Bevor das für Kärnten vorgeschlagene Abgabenmodell näher vorgestellt wird, soll die baulandmobilisierende Wirkung des bisher nicht beschlossenen Begutachtungsentwurfs des K-ROG 2020 kurz erörtert werden.

8.1 Begutachtungsentwurf K-ROG 2020

Der Entwurf sieht neben der formalen Zusammenlegung des Raumordnungs- und Gemeindeplanungsgesetzes beachtliche inhaltliche Neuerungen vor. Als wesentliche Probleme werden im Vorblatt zum Gesetzesentwurf die große Anzahl an Baulandreserven, die fehlende Baulandmobilität, die Zersiedelung der Landschaft sowie die steigenden Infrastrukturkosten für die Gemeinden genannt (vgl. Vorblatt zum Entwurf des K-ROG 2020: 1). Obwohl alle genannten Problematiken durch die Einführung einer Hortungsabgabe abgemildert werden könnten, ist im Entwurf keine Besteuerung von Baulandreserven vorgesehen.

Stattdessen soll die Mobilisierung des Baulandbestandes durch eine Bebauungsfrist gelingen. Konkret sieht der Entwurf in § 35 vor, dass die Gemeinden für Grundflächen über 500 m², die seit mindestens 10 Jahren als Bauland ausgewiesen, aber nach wie vor unbebaut sind, und für die keine privatrechtliche Vereinbarung besteht, eine Bebauungsfrist von 10 Jahren verhängen können. Innerhalb dieser 10 Jahre haben die EigentümerInnen mit einer widmungsgemäßen Bebauung zu beginnen. Im Falle eines fruchtlosen Fristablaufs darf die Gemeinde eine neue Widmung festlegen, wobei für eine etwaige Rückwidmung in Grünland gemäß § 37 Abs 3 lit d K-ROG 2020 (Entwurf) keine Entschädigungspflicht besteht.

Aus Sicht des Autors ist die angedachte Bebauungsfrist als nicht wirksam einzustufen. Neben der verfassungsrechtlich ungeklärten Zulässigkeit einer entschädigungslosen Rückwidmung von Baulandbestand sind mit einer Befristung auch raumordnungsfachliche Problematiken verbunden: Auf innerörtlichen Flächen widerspricht die schrittweise Rückwidmung von geeignetem und erschlossenem Bauland dem raumplanerischen Grundsatz der kompakten Siedlungsentwicklung. Eine Befristung

von Randflächen kann wiederum zu einem ungewollten Mobilisierungseffekt in peripheren Lagen und damit zu einer verstärkten Zersiedelung führen. Weitere Probleme, wie die nicht beeinflussbare Verwertungsreihenfolge größerer Grundflächen, wurden bereits in Kap. 7.1 ausführlich erläutert. Darüber hinaus ist die Freiwilligkeit einer Widmungsänderung nach Fristablauf stark zu hinterfragen. Der Autor vermutet, dass sich viele Gemeinden, wie in Niederösterreich, zu einer Rückwidmung nach Fristablauf nicht durchringen können (vgl. Wollansky 2019). Aufgrund ausbleibender Konsequenzen kann durch eine Befristung langfristig kaum Druck auf EigentümerInnen ausgeübt werden. Weiters ist zu kritisieren, dass eine widmungsgemäße Bebauung mit dem Baubeginn gleichgesetzt wird, was den Nährboden für Umgehungsgeschäfte bildet. So würde die Befristung bereits durch den Aushub einer Baugrube nach erteilter Baubewilligung erlöschen, obwohl eine widmungsgemäße Nutzung noch nicht vorliegt.

8.2 Stellungnahmen zum § 35 K-ROG 2020 (Entwurf)

Im Rahmen des Begutachtungsverfahrens wurden zahlreiche Stellungnahmen zur vorgesehenen Bauungsfrist eingebracht. In acht von 15 Stellungnahmen wird die Bauungsfrist grundsätzlich befürwortet, in den verbleibenden sieben wurde Kritik am vorgesehenen Modell geübt. Interessant ist, dass viele Akteure auch ihre Einschätzung zu einer Hortungsabgabe mitteilten, obwohl diese im Gesetzesentwurf gar nicht vorgesehen ist. Insgesamt elf Mal wurde eine derartige Abgabe gefordert, nur in zwei Fällen wurde eine finanzielle Belastung unbebauter Baulandflächen dezidiert abgelehnt.

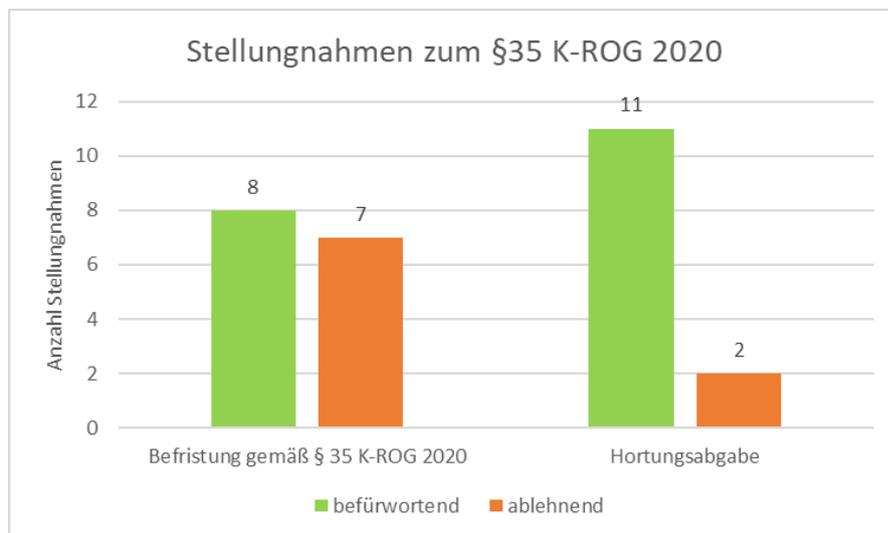


Abb. 75: Auswertung der eingelangten Stellungnahmen zum § 35 K-ROG 2020 (Entwurf) (vgl. Land Kärnten 2019, eigene Berechnung und Abbildung)

In den kritischen Stellungnahmen wird vor allem die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer entschädigungslosen Rückwidmung angezweifelt. Vielfach wird darin ein nicht verfassungskonformer Eigentumseingriff gesehen. Jedenfalls sollte die Verfassungs-

mäßigkeit dieser Bestimmung vorab geklärt werden. (vgl. Stadtgemeinde Feldkirchen in Kärnten 2019: 4-5 & Gemeinde St. Margarethen im Rosental 2019: 3 & Marktgemeinde Ebenthal in Kärnten 2019: 4-5 & Rechtsanwaltskammer Kärnten 2019: 6 & Österreichischer Haus- und Grundbesitzerbund, Landesverband Kärnten 2019: 2 & Landwirtschaftskammer Kärnten 2019: 13-14)

Häufig wurde auch die Legaldefinition der widmungsgemäßen Bebauung hinterfragt. Grundstücke sollten erst als bebaut angesehen werden, wenn die Bebauung fertiggestellt ist (vgl. Stadt Villach 2019: 5 & vgl. AKL, Abt. 7 2019: 2 & Die Grünen Kärnten 2019: 5) bzw. sollte der Begriff „Baubeginn“ präzisiert werden (vgl. Marktgemeinde Ebenthal in Kärnten 2019: 4-5). Die Notariatskammer für Kärnten wies darauf hin, dass sich Bauverfahren aufgrund von Einsprüchen oder fehlenden Stellungnahmen in die Länge ziehen können und die Frist aus diesen Gründen ablaufen könnte (vgl. Notariatskammer für Kärnten 2019: 8).

Auch die Rückwidmung von erschlossenen und geeigneten Baulandflächen wurde oft kritisch hinterfragt (vgl. Die Grünen Kärnten 2019: 5). Statt einer Rückwidmung wäre nach Ansicht der Abteilung 7 (Wirtschaft, Tourismus und Mobilität), Amt der Kärntner Landesregierung, ein Erwerb des Grundstückes durch die Gemeinde anzudenken (vgl. AKL, Abt. 7 2019: 2). Einige Akteure forderten in Anlehnung an das steirische Modell die Möglichkeit der Befristung auf größere Grundstücke ab 3.000 m² zu beschränken (vgl. Stadtgemeinde Feldkirchen in Kärnten 2019: 4-5 & Landwirtschaftskammer Kärnten 2019: 13-14). Aus Sicht der Marktgemeinde Kirchbach sollte die Bebauungsfrist nur bei Neuausweisungen von Bauland verhängt werden können (vgl. Marktgemeinde Kirchbach 2019: 3). Eine Bürgerinitiative aus Schiefing erachtet die Kann-Bestimmung zur Festlegung von Bebauungsfristen hingegen als zu zahnlos und fordert eine verpflichtende Befristung von Baulandreserven (vgl. Bürgerinitiative Lebenswertes Schiefing 2019: 4).

Besonders kritisch äußerte sich der Österreichische Haus- und Grundbesitzerbund, Landesverband Kärnten. Dieser lehnt „erzwungene Rückwidmungen“ strikt ab und fordert, dass auf persönliche Gründe der Baulandhortung (Bauland für Familienerweiterung, weichende Erben, finanzielle Altersvorsorge) Rücksicht zu nehmen ist. Die Bebauungsfrist würde zudem zu einer Marktverzerrung führen, da alle Grundstücke auf den Markt kommen. Das Überangebot ließe in der Folge die Grundstückspreise sinken. Darüber hinaus wäre kurz- und mittelfristig ein Zersiedelungseffekt zu erwarten, weil alle betroffenen Grundstücke infolge der Bebauungsfrist bebaut würden. (vgl. Österreichischer Haus- und Grundbesitzerbund, Landesverband Kärnten 2019: 2 & 4)

In elf Stellungnahmen wird zusätzlich zur Bebauungsfrist oder anstatt der Bebauungsfrist eine Hortungsabgabe für unbebaute Baulandflächen gefordert. Vor allem Gemeinden und Bürgerinitiativen befürworten eine solche Abgabe. Einige Akteure empfehlen sogar eine progressive Hortungsabgabe (vgl. Stadt Villach 2019: 2 & 9 & Bürgerinitiative Lebenswertes Schiefing 2019: 4). Nach Ansicht des Magistrats der Stadt Villach soll sich die Abgabe auf Siedlungsschwerpunkte bzw. Stadt- und Ortskerne beschränken (vgl. Stadt Villach 2019: 2 & 9). Einige Gemeinden im Oberen Drautal würden eine Abgabe erst ab einer gewissen Grundstücksgröße vorschreiben (vgl. Gemeinde Berg im Drautal et al. 2019: 3). Deziert abgelehnt wird eine Mobilisierungsabgabe von der Landwirtschaftskammer (vgl. Landwirtschaftskammer Kärnten 2019: 1).

Die eingelangten Stellungnahmen zeigen die Schwachstellen der geplanten Bebauungsfrist deutlich auf, auch wenn der Autor nicht alle Einwände teilt. Bemerkenswert ist aber die teilweise intensive Auseinandersetzung mit Hortungsabgaben, die gar nicht Inhalt des Gesetzesentwurfes sind. Insbesondere Gemeinden und Bürgerinitiativen stehen einer solchen Abgabe positiv gegenüber. Die politische Umsetzbarkeit einer Besteuerung von unbebautem Bauland scheint unter diesen Voraussetzungen grundsätzlich gegeben, zumal viele BürgermeisterInnen auch im Kärntner Landtag sitzen (vgl. Amt der Kärntner Landesregierung 2020).

8.3 Vorschlag für ein Abgabenmodell

Auf Grundlage der bisherigen Erkenntnisse zu Hortungsabgaben wird in diesem Kapitel ein Abgabenmodell für Kärnten entwickelt. Die Eckpunkte der vorgeschlagenen Hortungssteuer werden in folgender Tabelle dargestellt. Zum Vergleich werden die Merkmale der bestehenden Hortungsabgaben in Oberösterreich, Salzburg und in der Steiermark ebenfalls angeführt. Anschließend wird das vorgeschlagene Modell textlich erläutert.

	OÖ Erhaltungsbeitrag	Sbg Infrastruktur-bereitstellungsbeitrag	Stmk Investitionsabgabe	Vorschlag: Ktn Baulandabgabe
Rechtliche Verankerung				
Rechtsgrundlage	§ 28 OÖ ROG 1994	§ 77b Sbg ROG 2009	§ 36 Stmk ROG	§ 35 Ktn ROG 2020
Verbindlichkeit der Rechtsnorm	Muss-Bestimmung	Muss-Bestimmung	Muss-Bestimmung mit Alternativen	Muss-Bestimmung
Art der Abgabe	Beitrag	Steuer	Steuer	Steuer
Abgrenzung des Besteuerungsgegenstandes				
Besteuerungsgegenstand	unbebaute Baugrundstücke	unbebaute, unbefristete Baugrundstücke	unbebaute, zusammenhängende Baugrundflächen eines Eigentümers	unbebaute, nicht widmungskonform genutzte Baugrundflächen
Mindestgröße	-	500 m ²	3.000 m ²	Mindestgröße von Baugrundstücken gemäß textlichem Bebauungsplan

	OÖ Erhaltungsbeitrag	Sbg Infrastruktur-bereitstellungsbeitrag	Stmk Investitionsabgabe	Vorschlag: Ktn Baulandabgabe
Baulandkategorien	alle	nur Wohnbauland	alle außer Vorbehaltsflächen	alle außer Vorbehaltsflächen
Nicht erschlossene Grundstücke	nicht abgabepflichtig	abgabepflichtig	abgabepflichtig	nicht abgabepflichtig
Nicht bebaubare Grundstücke (z.B. rote Gefahrenzone)	nicht abgabepflichtig	abgabepflichtig	abgabepflichtig	nicht abgabepflichtig
Aufschließungsgebiete	nicht vorhanden	nicht abgabepflichtig	nicht abgabepflichtig	nicht abgabepflichtig
Grundstücke mit aufrechter, privatrechtlicher Vereinbarung	nicht abgabepflichtig, wenn Infrastrukturkostenvertrag	nicht abgabepflichtig	nicht abgabepflichtig	nicht abgabepflichtig, wenn Verwendungs- o. Überlassungsvertrag
Befreiungen				
Befreiungstatbestände	Beantragung einer Ausnahme, sofern keine Baulücke (temporäre Befreiung)	Ersuchen um Rückwidmung; Anmelden von Eigenbedarf (temporäre Befreiung)	Ersuchen um Rückwidmung; Einlösungsantrag	Abschluss eines Verwendungs- oder Überlassungsvertrages
Befreite GrundeigentümerInnen	-	Standortgemeinde, Baulandsicherungsgesellschaft	-	Standortgemeinde, BABEG
Zeitraum der Abgabepflicht				
Beginn der Abgabepflicht	nach Ableistung d. Aufschließungsbeitrages	im Regelfall 2023	nach Ablauf der Bauungsfrist	im Regelfall 2025 (5-jährige Übergangsfrist)
Ende der Abgabepflicht	Kanal-/Wasseranschluss	Beginn der Bautätigkeit	Fertigstellung Rohbau	Meldung der Bauvollendung
Abgabenhöhe				
Berechnungsgrundlage	0,24 €/m ² (Kanal) + 0,11 €/m ² (Wasser)	Pauschalbetrag je nach Grundstücksgröße und Region	1,00 €/m ² (pauschal)	0,5 % des durchschnittlichen Baugrundstückspreises in der Gemeinde (min. 0,20 €/m ² , max. 1,00 €/m ²)
Regionale Staffelung der Abgabenhöhe	-	4 Regionen mit unterschiedlichen Abgabensätzen	-	Staffelung nach Durchschnittspreisen für Baugrundstücke
Lokale Staffelung der Abgabenhöhe	-	-	-	doppelte Abgabe für Wohnbauland in Siedlungsschwerpunkten
Abgabensatz	0,35 €/m ²	0,86 - 2,79€/m ²	1,00 €/m ²	0,20 - 2,00 €/m ²
Zeitliche Entwicklung der Abgabenhöhe	gleichbleibend	gleichbleibend	gleichbleibend	gleichbleibend
Abgabenzweck				
Zweck der Abgabe	fiskalisch und bodenpolitisch	fiskalisch und bodenpolitisch	rein bodenpolitisch	fiskalisch und bodenpolitisch
Art der Abgabe	ausschließliche Gemeindeabgabe	ausschließliche Gemeindeabgabe	ausschließliche Gemeindeabgabe	ausschließliche Gemeindeabgabe
Verwendungszweck der Einnahmen	Erhaltung der Infrastruktur	aktive Bodenpolitik, Erhaltung und Erweiterung der Infrastruktur	aktive Bodenpolitik, Erstellung von Bauungsplänen, Verbesserung der Nahversorgung	aktive Bodenpolitik, Erhaltung und Erweiterung der Infrastruktur

Tab. 16: Modell der Kärntner Baulandabgabe in Gegenüberstellung mit den bestehenden Hortungsabgaben der anderen Bundesländer (eigene Darstellung)

8.3.1 Rechtliche Verankerung

Die geplante Abgabe für unbebautes Bauland soll relativ neutral als „Baulandabgabe“ bezeichnet werden. Ein Bezug zur Infrastruktur wie in Oberösterreich oder Salzburg soll nicht hergestellt werden, da die Abgabe vorwiegend der Baulandmobilisierung dient. Die Deckung der Infrastrukturerhaltungskosten ist lediglich ein Nebenziel der Abgabe. Durch Vermeidung des Begriffs „Steuer“ soll eine höhere Akzeptanz erzielt werden. Die Kärntner Baulandabgabe soll im § 35 des K-ROG 2020 anstelle der Bebauungsfrist verankert werden. Die Bebauungsfrist sollte ersatzlos gestrichen werden, da sie in der derzeitigen Form keinen Beitrag zur Baulandmobilisierung leisten kann (vgl. Kap. 8.1). Mit der Einführung der Baulandabgabe wird auch der AufschlieÙungsbeitrag gemäß K-GWVG und K-GKG obsolet, weshalb eine Abschaffung dieses Beitrages empfohlen wird (vgl. Kap. 5.2.2.2). Auch in Salzburg wurde der vorgezogene AufschlieÙungsbeitrag im Zuge der Einführung des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages abgeschafft (vgl. Erläuterungen zur Novelle 2017 des Sbg ROG 2009: 39).

Was die Verbindlichkeit der Rechtsnorm betrifft, ist eine Verpflichtung der Gemeinden zur Einhebung der Baulandabgabe aus Sicht des Autors unumgänglich. Andernfalls würden viele, kleinere Gemeinden vor einer Vorschreibung zurückschrecken. In der Steiermark verzichten etwa einige Gemeinden trotz gesetzlicher Verpflichtung auf die Vorschreibung der Investitionsabgabe (vgl. Fibrich & Joham 2020 & Pistotnig 2020). Darüber hinaus kann durch eine bloÙe Ermächtigung die Gleichbehandlung der GrundeigentümerInnen kaum sichergestellt werden – weder gemeindeintern noch gemeindeübergreifend (vgl. Fibrich & Joham 2020 & Pistotnig 2020). Die objektive Einteilung der Baulandreserven in abgabepflichtige und nicht abgabepflichtige Flächen kann einer Durchschnittsgemeinde – auch mit Unterstützung des/der OrtsplanerIn – wohl nicht zugemutet werden. Gemeindeübergreifend wirkt es gleichheitswidrig, wenn lediglich die Lage der Gemeindegrenze über die Abgabepflicht entscheidet (vgl. Fibrich & Joham 2020).

In Anlehnung an das salzburgerische und steirische Abgabenmodell soll auch die Kärntner Baulandabgabe nicht als Beitrag, sondern als Steuer konzipiert werden. Dies bietet einen größeren Spielraum bei der Festlegung der Abgabenhöhe, da eine Orientierung an den Infrastrukturkosten – wie beim oberösterreichischen Erhaltungsbeitrag – nicht zwangsläufig notwendig ist.

8.3.2 Abgrenzung des Besteuerungsgegenstandes

Die Baulandabgabe soll grundsätzlich alle Baulandreserven umfassen, die bebaubar sind. Als Baulandreserven sind nach dem Modell des Autors jene Flächen einzustufen, die weder widmungsgemäß bebaut sind noch widmungsgemäß verwendet werden. Eine widmungsgemäÙe Verwendung ohne Bebauung besteht z.B. bei Gärten von

Einfamilienhäusern im Bauland-Wohngebiet, bei landwirtschaftlichen Funktionsflächen im Hofbereich im Bauland-Dorfgebiet, bei Parkplätzen von Supermärkten im Bauland-Geschäftsgebiet oder bei Lagerung von Rohstoffen (z.B. Holz) im Bauland-Industriegebiet. Die Grundstücksgrenzen sollen keinen wesentlichen Einfluss auf die Abgrenzung von Baulandreserven haben (vgl. Jusner 2020). Werden Grundparzellen nur teilweise widmungsgemäß genutzt, ist der ungenutzte Teil als Baulandreserve zu klassifizieren. Eine präzise Legaldefinition von Baulandreserven ist für die Umsetzung der Baulandabgabe jedenfalls erforderlich.

Auf die Vorschreibung einer landesweit einheitlichen Mindestgröße von Baulandreserven wird verzichtet, da alle bebaubaren Flächen erfasst werden sollen. Die Mindestgröße hängt daher von den Vorgaben im Textlichen Bebauungsplan der jeweiligen Gemeinde ab. Im Falle der Beispielgemeinde Finkenstein am Faaker See liegt die Mindestgröße von Baugrundstücken bei 250 m² (vgl. § 2 Abs 2 Textlicher Bebauungsplan der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See). Wichtig ist, dass sich die Mindestgröße von Baulandreserven nicht auf die Größe von Grundparzellen, sondern auf die Größe von zusammenhängenden Baulandflächen eines/einer EigentümerIn bezieht.

Von der Abgabepflicht sind alle Baulandkategorien mit Ausnahme der Vorbehaltsflächen erfasst. Vorbehaltsflächen dienen der Errichtung öffentlicher Einrichtungen oder förderbarer Wohngebäude (vgl. § 7 Abs 2 K-GplG 1995). EigentümerInnen von Vorbehaltsflächen sind zur Einlösung ihres Grundstückes verpflichtet (vgl. § 7 Abs 3 K-GplG 1995). Eine Baulandabgabe kann aus diesem Grund nicht eingefordert werden. Im Gegensatz zum Salzburger Infrastrukturbereitstellungsbeitrag unterliegen auch Flächen im Wirtschaftsbauland (Gewerbegebiet, Industriegebiet) der Abgabepflicht. Einerseits handelt es sich um voll erschlossene Flächen, für die, wie im Wohnbauland, Infrastrukturerhaltungskosten anfallen. Andererseits sollte auch im Wirtschaftsbauland eine Spekulation mit gut geeigneten Flächen hintangehalten werden.

Alle Baulandreserven, die nicht mit technischer Infrastruktur (Wasser, Kanal, Straße) erschlossen sind, sind von der Abgabepflicht ausgenommen, da die Herstellung der Erschließung keine Aufgabe des/der EigentümerIn ist. Eine solche Ausnahme gilt auch für Grundflächen, die aufgrund einer mangelnden Baulandeignung nicht bebaut werden können, wie etwa Flächen in roten Gefahrenzonen oder Zwickelflächen mit zu geringer Breite. Ebenso ausgenommen sind Grundflächen, die als Aufschließungsgebiete festgelegt sind. Zwar werden Aufschließungsgebiete zum Teil auch aufgrund einer ungeeigneten Parzellenkonfiguration festgelegt, deren Behebung in erster Linie vom Engagement der EigentümerInnen abhängt, jedoch ist hierfür in den meisten Fällen von der Gemeinde ein Teilbebauungsplan zu verordnen, worauf die GrundeigentümerInnen wiederum keinen Einfluss haben (vgl. Jusner 2020).

Eine weitere Ausnahme besteht für Grundflächen, für die eine aufrechte privatrechtliche Vereinbarung in Form eines Verwendungsvertrages oder eines Überlassungsvertrages gemäß §§ 2-3 Richtlinien-Verordnung vorliegt. In diesen Fällen haben sich die GrundeigentümerInnen bereits auf privatrechtlicher Basis zur widmungsgemäßen Verwendung des Grundstücks verpflichtet oder bieten es der Gemeinde zum Kauf an, weshalb die Vorschreibung der Baulandabgabe eine ungerechtfertigte Doppelbelastung darstellen würde. Eine vergleichbare Ausnahme besteht auch in Salzburg und in der Steiermark (vgl. § 77b Abs 2 Sbg ROG 2009 & § 36 Abs 1 StROG). Ein ausschließlicher Infrastrukturkostenvertrag (vgl. § 4 Richtlinien-Verordnung), bei dem sich der/die EigentümerIn zur Übernahme der Aufschließungskosten verpflichtet, ist hingegen kein Befreiungsgrund. Erstens haben solche Verträge keine baulandmobilisierende Wirkung, zweitens decken die Beiträge lediglich die Herstellungskosten, nicht aber die laufenden Erhaltungskosten der Infrastruktur ab.

8.3.3 Befreiungen

Eine Befreiung von der Baulandabgabe kann für abgabepflichtige Grundflächen nur durch Abschluss eines privatrechtlichen Verwendungs- oder Überlassungsvertrages erwirkt werden. In einem Verwendungsvertrag kann sich der/die GrundeigentümerIn zur widmungsgemäßen Verwendung seiner Grundflächen innerhalb einer Frist von maximal zehn Jahren verpflichten (vgl. § 2 Richtlinien-Verordnung). Als Sicherstellung ist eine Kautions hinterlegen, die nicht niedriger sein darf, als die Summe der andernfalls zu entrichtenden Baulandabgabe über die gesamte Vertragslaufzeit. Im Falle einer fristgerechten Bebauung wird die Kautions vollständig erstattet. Die andere Möglichkeit ist der Abschluss eines Überlassungsvertrages (vgl. § 3 Richtlinien-Verordnung), in dem sich der/die GrundeigentümerIn verpflichtet, das Grundstück der Gemeinde zum Kauf anzubieten. Der Kaufpreis ist zwischen den Vertragsparteien zu vereinbaren und soll in etwa den Verkehrswert der Liegenschaft widerspiegeln. Im Streitfall kann dazu ein Gutachten eingeholt werden. Die Verträge sind derart auszugestalten, dass die Gemeinde das Grundstück nicht selbst erwerben muss, sondern auch Dritte namhaft machen kann, wobei eine Überbindungsklausel in den Vertrag zu integrieren ist. Diese verpflichtet den/die ErwerberIn zur Hinterlegung einer Kautions, um die widmungsgemäße Bebauung innerhalb von maximal fünf Jahren sicherzustellen. Innerhalb des Vertragszeitraums ist ein Verkauf des Grundstücks an Dritte nur über diesen Weg möglich. Die Befreiung von der Baulandabgabe gilt bei beiden Vertragstypen nur für die Dauer des Vertragszeitraums. Nach fruchtlosem Ablauf des Vertrages ist wieder eine Baulandabgabe zu entrichten. Ein neuerlicher Vertragsabschluss zwischen dem/der GrundeigentümerIn und der Gemeinde ist jedoch möglich.

Die Befreiung durch Abschluss privatrechtlicher Verwendungs- oder Überlassungsverträge wurde gegenüber eines hoheitlichen Einlösungsantrages bevorzugt.

Hauptgrund dafür war, dass bisherige Modelle von Einlösungsanträgen komplex und praxisfremd sind (vgl. Fibrich & Joham 2020). Das steirische Modell sieht vor, dass die Gemeinde innerhalb eines Jahres nach Stellung des Einlösungsantrages Interesse bekunden muss oder eine/n KäuferIn namhaft machen muss, jedoch ist zu diesem Zeitpunkt der Kaufpreis noch nicht bekannt. Wird ein Kaufinteresse bekundet, hat der/die InteressentIn das Grundstück innerhalb einer dreijährigen Frist zu erwerben. In diesem Zeitraum haben sich die beiden Parteien auf einen Kaufpreis zu einigen. Kann keine Einigung erzielt werden, kann jede der Parteien eine Festsetzung des Verkehrswertes beim Landesgericht begehren. (vgl. § 37 Abs 3 StROG)

Im Vergleich zu diesem komplexen Modell scheint der Abschluss eines Überlassungsvertrages nicht nur eleganter, sondern auch wirksamer, da der Kaufpreis bereits früh bekannt ist. Darüber hinaus garantiert das privatrechtliche Modell einen engen Austausch zwischen der Gemeinde und dem/der EigentümerIn, was den Wissensstand der Gemeinde über die Verwertungsabsichten erhöht und eine bedarfsangepasste Vertragslösung ermöglicht. Plant der/die GrundeigentümerIn etwa selbst eine Bebauung, kann eine Befreiung über einen Verwendungsvertrag erwirkt werden. Ein Nachteil ergibt sich für den/die GrundeigentümerIn aufgrund des schlechteren Rechtsschutzes, da die Gemeinde nicht zum Abschluss von privatrechtlichen Verträgen verpflichtet ist. Betreibt die Gemeinde eine ernsthafte Baulandmobilisierung, wird sie den Abschluss privatrechtlicher Vereinbarungen aber auch von sich aus forcieren.

Weitere Befreiungsmöglichkeiten sind im Kärntner Modell nicht vorgesehen. Ein reines Ersuchen um entschädigungslose Rückwidmung in Grünland stellt im Gegensatz zum Salzburger Infrastrukturbereitstellungsbeitrag (vgl. § 77b Abs 3 Sbg ROG 2009) keinen Befreiungstatbestand dar. Eine Befreiung von der Baulandabgabe erfolgt nur, wenn die Gemeinde dem Rückwidmungsgesuch tatsächlich nachkommt. Andernfalls würden vermutlich viele EigentümerInnen innerörtlicher Grundflächen von diesem Angebot Gebrauch machen, wohl wissend, dass eine Rückwidmung ihrer Liegenschaft aus raumordnungsfachlichen Gründen nicht vertretbar ist. Im Falle einer neuerlichen Baulandwidmung nach erfolgter Rückwidmung ist die Baulandabgabe für den Zeitraum der Grünlandwidmung rückwirkend vorzuschreiben.

Auch das Anmelden von Eigenbedarf ist im Gegensatz zum Salzburger Modell (vgl. § 77b Abs 4 Sbg ROG 2009) nicht möglich, da ein Missbrauch dieser Regelung zu erwarten wäre. So kann die Gemeinde kaum prüfen, ob die Kinder des/der EigentümerIn das Grundstück zukünftig tatsächlich bebauen werden oder nicht. Werden Grundflächen für die Nachkommen gehortet, kann als Alternative zur Baulandabgabe jederzeit ein entsprechend besicherter Verwendungsvertrag abgeschlossen werden.

Abgesehen von den Befreiungsmöglichkeiten sind bestimmte GrundeigentümerInnen generell von der Baulandabgabe ausgenommen. Dazu zählen die Standortgemeinde sowie die Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungs-GesmbH (BABEG), die zu 100 % im Eigentum der öffentlichen Hand steht und Wirtschaftsbauland an interessierte Betriebe veräußert (vgl. BABEG o.J.). Andere EigentümerInnen wie gemeinnützige Wohnbauträger werden nicht von der Abgabe befreit, da auch diese wertvolle Baugrundstücke nicht bevorraten sollen.

8.3.4 Zeitraum der Abgabepflicht

Wie in Salzburg ist vor Inkrafttreten der Abgabepflicht eine fünfjährige Übergangsfrist vorgesehen. In dieser Zeitspanne können die betroffenen GrundeigentümerInnen Überlegungen zur zukünftigen Nutzung ihrer Grundflächen anstellen. Gleichzeitig sind die Gemeinden dazu angehalten, die abgabepflichtigen Grundflächen abzugrenzen. Wird die Abgabe im Jahr 2020 beschlossen, beginnt die Abgabepflicht im Jahr 2025. Da die Abgabe jeweils zu Beginn des Folgejahres rückwirkend für das abgelaufene Jahr vorgeschrieben wird, ist die erste Zahlung Anfang 2026 zu leisten. Bei mangelnder Baulandeignung ist die Abgabe vom ersten vollen Jahr an, in dem die Grundfläche als vollwertiges Bauland gilt, zu entrichten. Dies gilt z.B. nach Aufhebung von Aufschließungsgebieten oder nach Behebung von Erschließungsmängeln. Bei privatrechtlichen Vereinbarungen setzt die Abgabepflicht mit dem ersten vollen Jahr nach fruchtlosem Auslaufen dieser Verträge ein.

Die Abgabepflicht endet mit der Meldung der Vollendung eines baubewilligten Bauvorhabens gemäß § 39 K-BO 1996. Als Stichtag gilt der 31.12. des jeweiligen Jahres. Erst zum Zeitpunkt der Bauvollendung ist nach Ansicht des Autors die Intention des Gesetzgebers, also die widmungsgemäße Bebauung von Baulandreserven, erfüllt. Würde die Abgabepflicht bereits zum Zeitpunkt des Baubeginns enden, eröffnet sich ein nicht unwesentliches Umgehungspotenzial, da schon der Aushub einer Baugrube genügen würde, um der Baulandabgabe zu entgehen. Eine mögliche Alternative wäre, das Ende der Abgabepflicht mit der Fertigstellung des Rohbaus gleichzusetzen. Hierzu bedarf es allerdings einer präzisen Legaldefinition des Begriffs „Rohbau“, die in den Kärntner Rechtsvorschriften bisher nicht zu finden ist (vgl. Jusner 2020).

8.3.5 Abgabenhöhe

Die Baulandabgabe soll eine möglichst treffsichere Abgabe werden. In Gemeinden mit großem Siedlungsdruck und wenig verfügbaren Baulandflächen soll die finanzielle Belastung deutlich spürbarer sein als in peripheren Abwanderungsgemeinden. Ein landesweit einheitlicher Pauschalbetrag, wie in Oberösterreich und in der Steiermark, kommt für das Kärntner Abgabenmodell daher nicht infrage. Stattdessen orientiert sich

die Baulandabgabe an den durchschnittlichen Preisen für Baugrundstücke in den einzelnen Gemeinden. Diese werden jährlich von der Statistik Austria auf Basis der tatsächlich durchgeführten Transaktionen der vergangenen fünf Jahre ermittelt. Die Rechtsgrundlage für diese Berechnung bildet die Grundstückswertverordnung (GrWV). Gemäß § 3 Abs 2 dieser Verordnung können die ermittelten Durchschnittspreise für die Berechnung der Grunderwerbssteuer auf unentgeltlichen Erwerb herangezogen werden. (vgl. Statistik Austria 2020a)

Folglich ist davon auszugehen, dass die Durchschnittspreise von Baugrundstücken auch als Berechnungsgrundlage für Hortungsabgaben, wie der Kärntner Baulandabgabe, verwendet werden können. Auch im Begutachtungsentwurf der steirischen ROG-Novelle 2019 war die Koppelung der Abgabenhöhe an die durchschnittlichen Baugrundstückspreise lt. Statistik Austria vorgesehen (vgl. § 36 Abs 4 Z 1 StROG 2019 (Entwurf)). Sämtliche Neuerungen zur Baulandmobilisierung wurden jedoch aus politischen Gründen verworfen (vgl. Pistotnig 2020).

In Kärnten bewegen sich die durchschnittlichen Preise von Baugrundstücken zwischen 18,70 €/m² in der Marktgemeinde Lavamünd und 319,10 €/m² in der Gemeinde Weißensee. Wie im untenstehenden Diagramm ersichtlich, liegt der Großteil der Gemeinden im moderaten Preissegment zwischen 40 €/m² und 80 €/m². Zu den höherpreisigen Gemeinden über 80 €/m² zählen die Statutarstädte Klagenfurt am Wörthersee und Villach sowie einige Seengemeinden und Wintersportorte. (vgl. Statistik Austria 2020a)

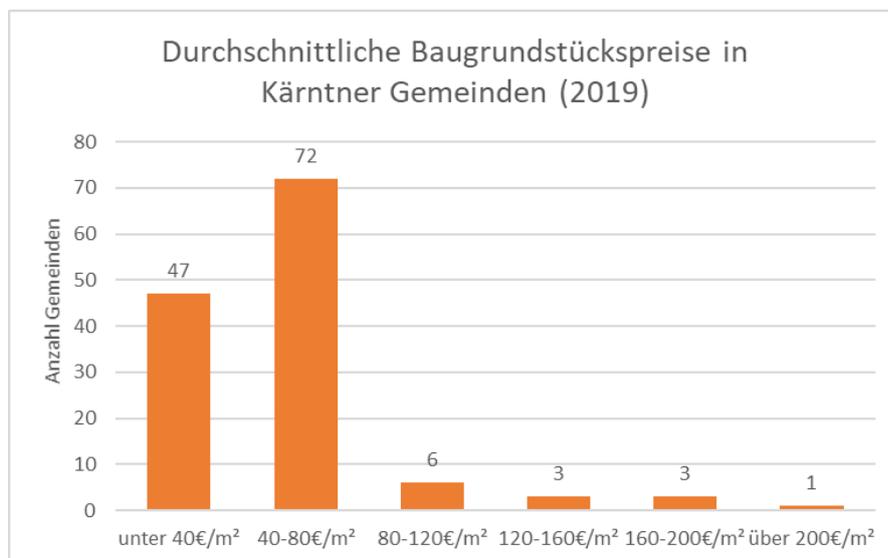


Abb. 76: Durchschnittliche Baugrundstückspreise in Kärntner Gemeinden 2019 (vgl. Statistik Austria 2020a; eigene Abbildung)

Der Basis-Abgabensatz wird auf Grundlage der Erfahrungen aus den befragten Bundesländern Oberösterreich und Steiermark mit 0,5 % des durchschnittlichen Baugrundstückspreises festgelegt. Um eine verfassungswidrige, überschießende Belastung in Einzelfällen zu verhindern, wird eine Obergrenze von 1,00 €/m² eingezogen. Davon betroffen ist bisher nur die Gemeinde Weißensee mit Baugrundstückspreisen über 200 €/m². Andererseits wird auch ein Abgabenminimum eingeführt, da die Erhaltungskosten für die technische Infrastruktur unabhängig von den Baugrundstückspreisen anfallen und in allen Gemeinden ähnlich hoch sind. Die jährlichen Erhaltungskosten für Straße, Kanal und Wasser betragen ca. 8,23 € pro Laufmeter (vgl. Thalinger 2018: 96). Unter Annahme einer beidhüftigen Bebauung belaufen sich die anrechenbaren Erhaltungskosten eines 900 m² großen Grundstücks auf rund 0,14 € pro m² und Jahr, für ein 3.000 m² großes Grundstücks liegen sie bei 0,08 € pro m² und Jahr (vgl. Kap. 2). Neben den laufenden Erhaltungskosten ist im Sockelbetrag auch der Verwaltungsaufwand der Abgabenvorschreibung zu berücksichtigen. Aus diesem Grund wird für alle abgabepflichtigen Grundflächen ein Mindestbetrag von 0,20 €/m² festgelegt. Dieser Betrag ist in allen Gemeinden mit Baugrundstückspreisen unter 40 €/m² einzuheben.

Zusätzlich zur regionalen Differenzierung ist im Kärntner Modell auch eine örtliche Differenzierung der Abgabenhöhe vorgesehen, da sich nicht alle Baulandreserven gleichermaßen für eine Verwertung eignen. Besonders auf innerörtlichen Flächen in größeren Ortschaften mit einer soliden Ausstattung an Versorgungsinfrastruktur ist der Mobilisierungsbedarf deutlich höher als in peripheren Lagen oder Streusiedlungsbereichen. Aus diesem Grund ist in Siedlungsschwerpunkten eine Verdoppelung des Abgabensatzes auf 1 % des Baugrundstückspreises vorgesehen.

Als Siedlungsschwerpunkte können gemäß § 10 K-ROG 2020 (Entwurf) jene Siedlungsbereiche festgelegt werden, die eine dichte, zusammenhängende Bebauung und eine typische innerörtliche Nutzungsvielfalt aufweisen, mit Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen ausgestattet sind, Schwerpunkte der Bevölkerungsentwicklung darstellen, innerhalb des Gemeindegebiets gut erreichbar sind und innerörtliche Verdichtungspotenziale und Baulandreserven aufweisen. Siedlungsschwerpunkte sind im Örtlichen Entwicklungskonzept durch eine Umfassungslinie parzellenscharf abzugrenzen. Innerhalb der Umfassungslinie dürfen nur Grundflächen liegen, die für eine Bebauung geeignet sind. Sofern die Gemeinde im Örtlichen Entwicklungskonzept Siedlungsschwerpunkte festlegt, muss das ÖEK von der Landesregierung genehmigt werden (vgl. § 12 Abs 4 K-ROG 2020 (Entwurf)).

Der Vorteil von Siedlungsschwerpunkten liegt darin, dass die Gemeinde in diesen Bereichen Neuausweisungen von Bauland zukünftig ohne aufsichtsbehördliche Genehmigung vornehmen kann (vgl. § 40 lit a K-ROG 2020 (Entwurf)). Darüber hinaus dürfen in Gemeinden mit Baulandreserven, die den 10-Jahres-Bedarf übersteigen, nur

noch in Siedlungsschwerpunkten Neuausweisungen von Bauland erfolgen. Da in Kärnten durchschnittlich 29 % der Baulandflächen unbebaut sind (vgl. Umweltbundesamt 2016: 23), ist davon auszugehen, dass die meisten Gemeinden neues Bauland nur noch in Siedlungsschwerpunkten widmen dürfen. Folglich dürften die meisten Gemeinden im Örtlichen Entwicklungskonzept Siedlungsschwerpunkte festlegen, auch wenn damit eine höhere Baulandabgabe für unbebaute Flächen verbunden ist.

Die Verdoppelung der Baulandabgabe in Siedlungsschwerpunkten ist ausschließlich für Wohnbauland vorgesehen, dazu zählen die Baulandkategorien Wohngebiet, Reines Wohngebiet, Dorfgebiet, Kurgebiet, Geschäftsgebiet, Gemischtes Baugebiet, Sonderwidmung Freizeitwohnsitz und Sonderwidmung Apartmenthaus. Die weiteren Sondergebietswidmungen sowie das Wirtschaftsbauland (Gewerbegebiet und Industriegebiet) sind von der Verdoppelung ausgenommen. Hauptgrund dafür ist, dass hochwertige Gewerbestandorte oft außerhalb der Siedlungsschwerpunkte liegen. Darüber hinaus stellt die Baulandhortung im Wirtschaftsbauland kein raumplanerisches Kernproblem dar (vgl. Fibrich & Joham 2020 & Schedlmayer 2016: 69). Die Verwertung von Baulandreserven im Wirtschaftsbauland scheitert seltener an der Verfügbarkeit, sondern eher an der mangelnden Baulandeignung (vgl. Jusner 2020). Mit der Verdoppelung der Baulandabgabe im Wohnbauland auf 1 % des durchschnittlichen Baugrundstückspreises werden auch die Unter- und Obergrenze der Abgabe entsprechend angehoben. Nach dem vorgestellten Berechnungsmodell ist für Wohnbauland in Siedlungsschwerpunkten zukünftig eine Baulandabgabe in Höhe von 0,40 €/m² bis 2,00 €/m² zu leisten.

Eine generelle Befreiung von der Baulandabgabe außerhalb von Siedlungsschwerpunkten wurde zwar überlegt, aber aus mehreren Gründen wieder verworfen: Erstens bestehen auch in kleineren Ortschaften, die nicht als Siedlungsschwerpunkt deklariert sind, innerörtliche Baulandreserven, die sich für eine bauliche Verwertung gut eignen. Zweitens fallen für alle erschlossenen Baulandflächen Infrastrukturerhaltungskosten an, die außerhalb der Siedlungsschwerpunkte meist noch deutlich höher sind. Drittens würde die Abgabepflicht lediglich von der Lage der Umfangslineie der Siedlungsschwerpunkte abhängen, was der Gemeinde einen großen Spielraum in der Ausklammerung bestimmter Flächen bescheren würde. Viertens ist im Zuge der Abgabenvorschreibung auch mit einigen Rückwidmungsansuchen zu rechnen (vgl. Sochatzy 2020), die eine endgültige Tilgung von Widmungssünden außerhalb der Siedlungsschwerpunkte ermöglichen.

Eine progressive Abgabenbelastung, wie in einigen Stellungnahmen zum K-ROG 2020 gefordert, ist nicht angedacht. Eine solche wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich, da es sich um eine Erdrosselungssteuer handeln würde, bei der die Fortsetzung des abgabepflichtigen Verhaltens nicht mehr zumutbar wäre (vgl. Kap. 4). Geringfügige Änderungen der jährlichen Abgabenleistung sind aufgrund der steigenden

Baugrundstückspreise ohnehin zu erwarten. Eine jährliche Anpassung der gesetzlich vorgeschriebenen Unter- und Obergrenzen an das Preisniveau ist vorerst nicht angedacht. Erst im Rahmen einer gesamten Evaluierung der Baulandabgabe, z.B. 10 Jahre nach erstmaliger Vorschreibung, soll eine Anpassung der Mindest- und Höchstbeträge an den Preisindex von Baugrundstücken vorgenommen werden.

Die beiden folgenden Diagramme zeigen den zeitlichen Verlauf der Abgabenbelastung nach dem Kärntner Modell im Vergleich mit den Hortungsabgaben der anderen Bundesländer. Gut zu erkennen ist dabei die große Spannweite der Kärntner Baulandabgabe, die eine höhere Treffsicherheit in der Baulandmobilisierung ermöglichen soll. Im Vergleich mit den Abgaben der anderen Bundesländer ist die Abgabenbelastung besonders zu Beginn verhältnismäßig hoch, da auf lange Vorlaufzeiten und temporäre Befreiungen durch Anmelden von Eigenbedarf verzichtet wurde. Langfristig wurde darauf geachtet, dass die mittlere Abgabenbelastung die Höhe des Salzburger Infrastrukturbereitstellungsbeitrages nicht überschreitet, da die Baulandpreise in Salzburg zum Teil um ein Vielfaches höher sind als in Kärnten (vgl. Statistik Austria 2020a).

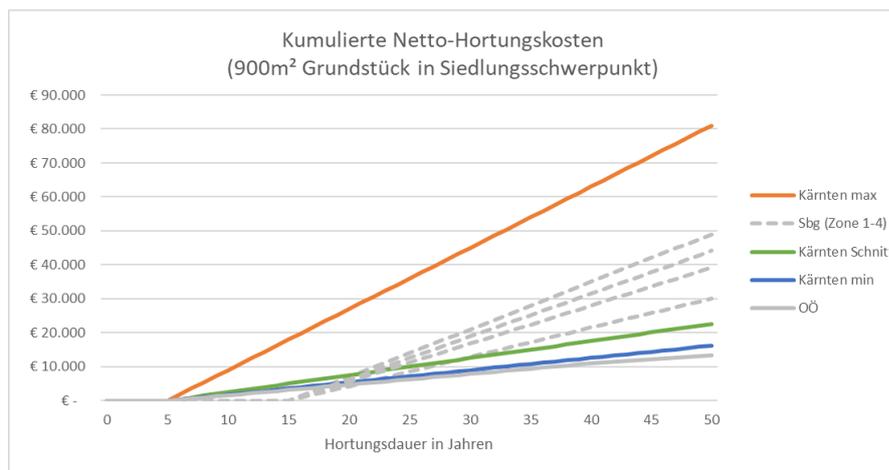


Abb. 77: Kumulierte Netto-Hortungskosten, 900 m² Grundstück (eigene Berechnung und Abbildung)

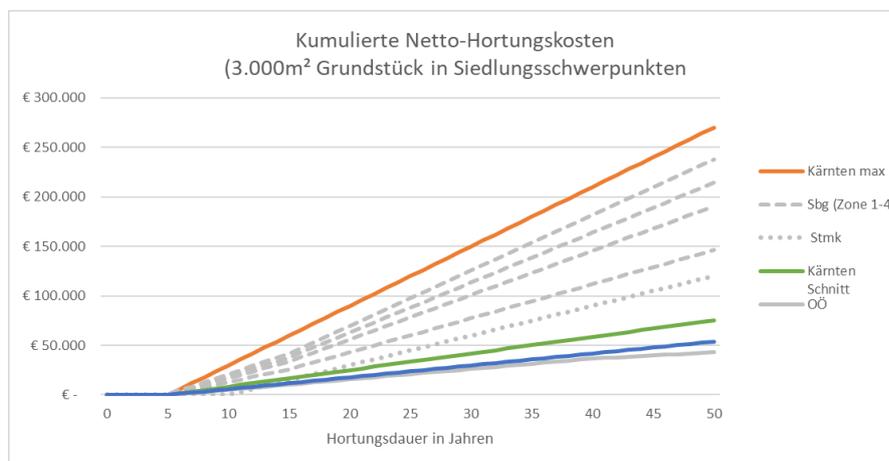


Abb. 78: Kumulierte Netto-Hortungskosten, 3.000 m² Grundstück (eigene Berechnung und Abbildung)

Zur besseren Veranschaulichung der regionalen Unterschiede werden in der Folge die Abgabebelastungen einiger ausgewählter Gemeinden beispielhaft dargestellt. Die Diagramme beziehen sich auf Grundstücke in Siedlungsschwerpunkten, die vorrangig mobilisiert werden sollen. Gut zu erkennen ist, dass in Seengemeinden wie Weißensee oder Pörschach am Wörthersee die höchsten Abgabeleistungen anfallen. Um hier überschießende Belastungen zu vermeiden, wurde die Obergrenze von 2 €/m² eingezogen. Ebenfalls hohe Beträge sind in den beiden größten Städten Villach (ca. 1,50 €/m²) und Klagenfurt am Wörthersee (ca. 1,30 €/m²) zu leisten. In den Umlandgemeinden dieser Städte (z.B. Maria Saal, Finkenstein am Faaker See) liegt die Abgabenleistung meist um 1 €/m². In den kleineren Bezirkshauptstädten wie Spittal/Drau oder Völkermarkt herrschen aufgrund von stagnierenden Bevölkerungszahlen moderate Baulandpreise und damit auch moderate Abgabensätze zwischen 0,50 €/m² und 0,75 €/m². Der Sockelbetrag von 0,40 €/m² betrifft 47 peripher gelegene Gemeinden in allen Landesteilen, wie etwa Friesach, Gitschtal oder Lavamünd. (vgl. Statistik Austria 2020a)

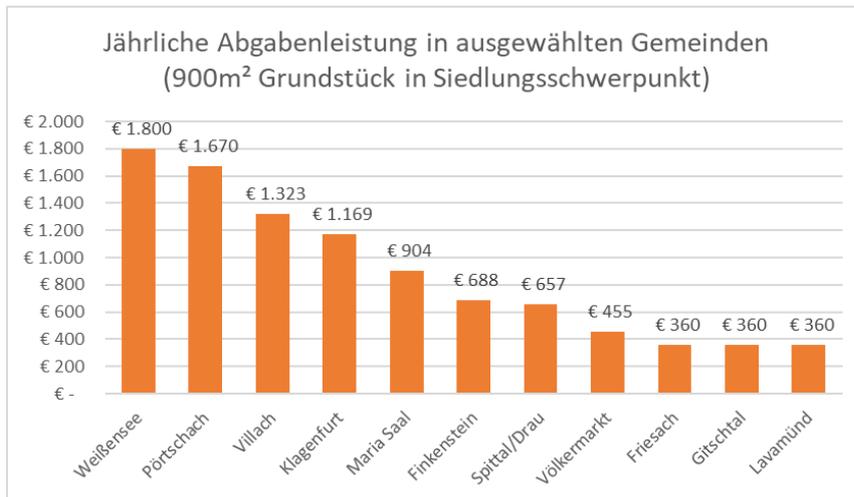


Abb. 79: Jährliche Abgabenleistung in ausgewählten Gemeinden, 900 m² Grundstück in Siedlungsschwerpunkt (eigene Berechnung und Abbildung)

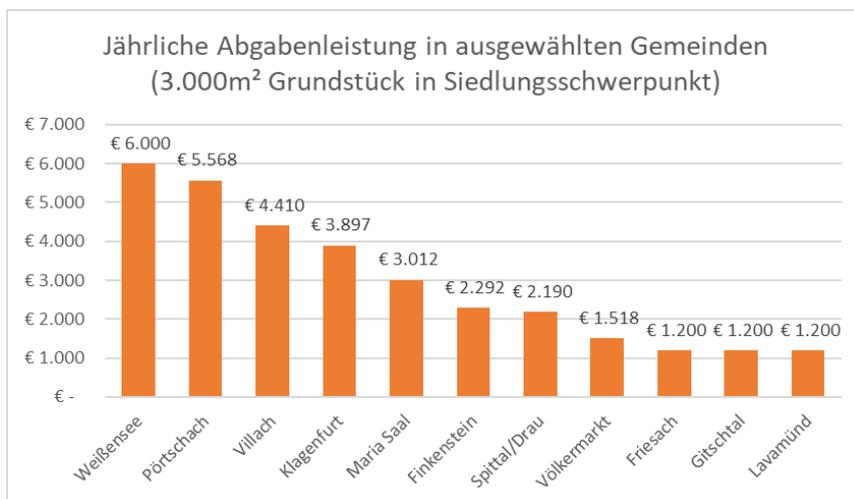


Abb. 80: Jährliche Abgabenleistung in ausgewählten Gemeinden 900 m² Grundstück in Siedlungsschwerpunkt (eigene Berechnung und Abbildung)

Außerhalb der Siedlungsschwerpunkte sind die dargestellten Werte zu halbieren. Damit betragen die jährlichen Abgabenbelastungen am unteren Ende der Skala 180 € für das 900 m² große Grundstück sowie 600 € für das 3.000 m² große Grundstück. Derart niedrige Beträge sind ausschließlich in Gemeinden mit sehr niedrigen Baulandpreisen (unter 40 €/m²) zu leisten. Eine mobilisierende Wirkung wird in diesen Gemeinden außerhalb der Siedlungsschwerpunkte nicht dezidiert angestrebt. Vielmehr soll die Abgabe hier einen Beitrag zur Erhaltung der Infrastruktur darstellen. Möglicherweise ersuchen manche dieser EigentümerInnen aufgrund der Abgabe auch um Rückwidmung, was in diesen peripheren Lagen durchaus zu begrüßen wäre.

8.3.6 Abgabenzweck

Wie bereits erwähnt, ist das Hauptziel der Baulandabgabe die Mobilisierung von bestehendem Bauland in gut geeigneten Lagen. Neben den bodenpolitischen Zielen soll durch die Abgabe auch ein Beitrag zu den Infrastrukturerhaltungskosten geleistet werden. Somit handelt es sich bei der Baulandabgabe überwiegend um eine Lenkungssteuer, die zu einem gewissen Teil auch fiskalische Zielsetzungen verfolgt.

Die Baulandabgabe ist als ausschließliche Gemeindeabgabe konzipiert, die Einnahmen verbleiben also gänzlich im Budget der Standortgemeinde. Angedacht war zunächst eine gerechte Verteilung der Gesamteinnahmen auf alle Kärntner Gemeinden, um nicht jene Gemeinden zu bevorzugen, die über viele Baulandreserven verfügen. Diese Idee wurde in Anbetracht des ohnehin geringen Abgabbeertrages verworfen (vgl. Kap. 8.4). Ein Anreiz zur großflächigen Neuausweisung von Bauland besteht für die Gemeinden ebenfalls nicht, da bei sämtlichen Neuwidmungen privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen sind (vgl. Jusner 2020), wodurch der Gemeinde keine sofortigen Einnahmen erwachsen. Auch eine Beteiligung des Kärntner Regionalfonds an den Einnahmen wäre nicht zweckmäßig, da dieser selbst keine Grundstücke ankauft, sondern die aktive Bodenpolitik der Gemeinden lediglich durch Darlehen unterstützt (vgl. Doan 2018: 93).

Die Einnahmen aus der Baulandabgabe sollen entsprechend des Abgabbezweckes zur aktiven Bodenpolitik sowie zur Instandhaltung bzw. Erweiterung der technischen Infrastruktur verwendet werden. Eine formale Zweckbindung der Einnahmen ist nicht vorgesehen, die Einnahmen fließen daher in das allgemeine Budget der Gemeinden. Beim Ankauf von Grundstücken sollen sich die Gemeinden angesichts der geringen Abgabbeerträge auf zentral gelegene Schlüsselgrundstücke fokussieren, die im Rahmen von Überlassungsverträgen angeboten werden. Primär sollten die Gemeinden in die Rolle des Vermittlers zwischen EigentümerIn und KaufinteressentIn treten (vgl. Arge Alp 2000: 56). Vom Ankauf peripherer Flächen wird den Gemeinden ausdrücklich abgeraten, da mangels Nachfrage die Gefahr einer langfristigen Kapitalbindung besteht (vgl. Doan 2018: 61 & Fibrich & Joham 2020).

8.3.7 Nebenwirkungen der Baulandabgabe

Die Einführung des vorgeschlagenen Abgabenmodells lässt eine gewisse Mobilisierung von gehortetem Bauland erwarten. Dennoch sind mögliche unerwünschte Nebeneffekte und Schattenseiten des Abgabenmodells zu berücksichtigen.

Ein generelles Problem von baulandmobilisierenden Abgaben ist deren fehlende soziale Ausgewogenheit (vgl. Kanonier & Schindelegger 2018: 121). Während Immobilienunternehmen die Abgabe angesichts des jährlichen Wertzuwachses der Grundstücke wohl leicht verkraften, werden vor allem private EigentümerInnen mit geringen finanziellen Rücklagen zu einem Verkauf ihrer Grundstücke gedrängt. Für bäuerliche Betriebe kann dies den Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen und damit ihrer Produktionsgrundlage bedeuten. Den betroffenen LandwirtInnen wird daher dringend empfohlen, nicht benötigtes Bauland rückwidmen zu lassen.

Eine weitere Gefahr ergibt sich durch die Überwälzung der geleisteten Baulandabgabe auf den/die KäuferIn der Liegenschaft, was zu einem weiteren Anstieg der Bodenpreise führen würde. Nach Einschätzung von Fibrich & Joham (2020) sind derartige Befürchtungen jedoch unbegründet, da abgabepflichtige Grundstücke am Bodenmarkt tendenziell schwieriger zu verkaufen sind. Ein merklicher Anstieg des Preisniveaus ist durch die Vorschreibung der Baulandabgabe somit nicht zu erwarten.

Soziale Härtefälle können durch privatrechtliche Vereinbarungen weitgehend ausgeschlossen werden. Bei mangelnder Liquidität kann mittels Überlassungsvertrag eine Befreiung von der Baulandabgabe erwirkt werden. Bei Eigenbedarf am Grundstück wird der Abschluss eines Verwendungsvertrages empfohlen, um der Abgabe zu entgehen.

8.4 Anwendung des Abgabenmodells in der Beispielgemeinde

In diesem Kapitel wird das vorgestellte Modell der Kärntner Baulandabgabe anhand der Untersuchungsgemeinde Finkenstein am Faaker See beispielhaft angewandt. Ziel dieses Kapitels ist es, herauszufinden, wie viele Flächen der Abgabepflicht unterliegen würden und wie hoch die jährlichen Abgabeerträge in der Gemeinde wären.

8.4.1 Ermittlung der abgabepflichtigen Flächen

Die Basis für die Abgabeberechnung bildet die Abgrenzung der Baulandreserven, die bereits im Kapitel 3 vorgenommen wurde. Demnach sind insgesamt 184,4 ha als Baulandreserven zu klassifizieren. Von den Baulandreserven werden jene Flächen abgezogen, die nach den Ausnahmebestimmungen im Abgabenmodell nicht abgabepflichtig sind. Methodisch sei angemerkt, dass die Zahl der Baulandreserven, für die ein aufrechter Verwendungsvertrag vorliegt, anhand des Widmungsalters ermittelt wurde. In der Analyse wurde das Widmungsalter in zwei Kategorien (vor 2007, nach 2007) dargestellt. Nach Auskunft der Gemeinde werden Verwendungsverträge bei allen Neuausweisungen seit dem Jahr 1995 abgeschlossen (vgl. Linder 2020). Die Laufzeit der Verträge umfasst in der Regel fünf Jahre, wobei eine Verlängerung um drei Jahre üblicherweise möglich ist und in Ausnahmefällen eine nochmalige Verlängerung um weitere 2 Jahre gewährt wird (vgl. Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See 2019: 33-37). Somit ist davon auszugehen, dass für den Großteil der nach 2007 vorgenommenen Baulandausweisungen ein aufrechter Verwendungsvertrag vorliegt.

Das Ausmaß der ausgenommenen Baulandreserven wird in folgender Tabelle und folgendem Kreisdiagramm, aufgeschlüsselt nach dem Ausnahmegrund, dargestellt. Der Großteil der Ausnahmen ist der Festlegung von Grundflächen als Aufschließungsgebiet sowie der fehlenden infrastrukturellen Erschließung der Baulandreserven geschuldet.

Baulandreserven gesamt	184,4 ha
Aufschließungsgebiet	-38,3 ha
Fehlende Erschließung	-20,3 ha
Aufrechter Verwendungsvertrag	-10,7 ha
Befreite EigentümerInnen	-3,7 ha
Rote Gefahrenzone	-1,1 ha
Zwickelfläche	-0,4 ha
Mehrere Faktoren	-24,6 ha
Gesetzliche Ausnahmen gesamt	-99,1 ha
Vorläufige Abgabepflicht	85,3 ha
Vorläufige Abgabepflicht (%)	46,3 %

Tab. 17: Ermittlung der vorläufig abgabepflichtigen Grundflächen (eig. Berechnung, eig. Darstellung)

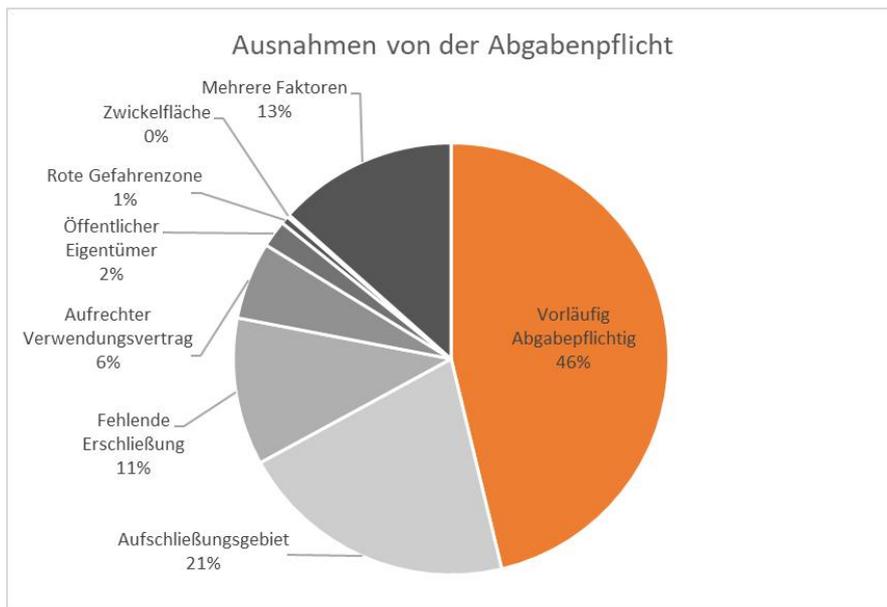


Abb. 81: Ausnahmen von der Abgabepflicht (eigene Berechnung und Abbildung)

Nach Abzug der ausgenommenen Flächen unterliegen nur noch 46,3 % der Baulandreserven der Abgabepflicht. Für diese Flächen muss, beginnend mit dem Jahr 2025, eine Baulandabgabe vorgeschrieben werden. Der Gemeinde wird jedoch dringend geraten, im Laufe der fünfjährigen Übergangsfrist die Baulandeignung dieser abgabepflichtigen Flächen nochmals zu überprüfen, da im Falle einer späteren Rückwidmung die geleistete Baulandabgabe zu erstatten wäre. Konkret empfiehlt der Autor der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See eine zeitnahe Rückwidmung bestehender Steilflächen über 30 % Hangneigung, um das Naturgefahrenrisiko durch Hangrutschungen oder Hangwässer einzudämmen und eine Beeinträchtigung des Ortsbildes durch Stützmauern zu vermeiden. Konkret sind 1,3 ha von dieser Maßnahme betroffen. Die Wertminderung der Grundstücke ist nur zu entschädigen, wenn das Grundstück durch den/die aktuelle/n EigentümerIn käuflich erworben wurde und die Umwidmung in Bauland weniger als 25 Jahre zurückliegt (vgl. § 21 Abs 2 K-GplG 1995). Etwaige Aufwendungen des/der EigentümerIn für die Baureifmachung des Grundstücks hat die Gemeinde in jedem Fall zu ersetzen (vgl. § 21 Abs 1 K-GplG 1995). Wie in der untenstehenden Tabelle ersichtlich, reduziert sich die Abgabepflicht nach Rückwidmung der Steilflächen um weitere 1,3 ha. Somit sind nur mehr 84,0 ha bzw. 45,6 % der Baulandreserven von der Baulandabgabe betroffen. Bei den verbleibenden, abgabepflichtigen Grundflächen handelt es sich nunmehr ausschließlich um Baulandreserven mit zumindest passabler Baulandeignung.

Baulandreserven gesamt	184,4 ha
Gesetzliche Ausnahmen	-99,1 ha
Vorläufige Abgabepflicht	85,3 ha
Rückwidmung von Steilhängen	-1,3 ha
Endgültige Abgabepflicht	84,0 ha
Endgültige Abgabepflicht (%)	45,6 %

Tab. 18: Ermittlung der endgültig abgabepflichtigen Grundflächen (eigene Berechnung und Darstellung)

8.4.2 Abgrenzung von Siedlungsschwerpunkten

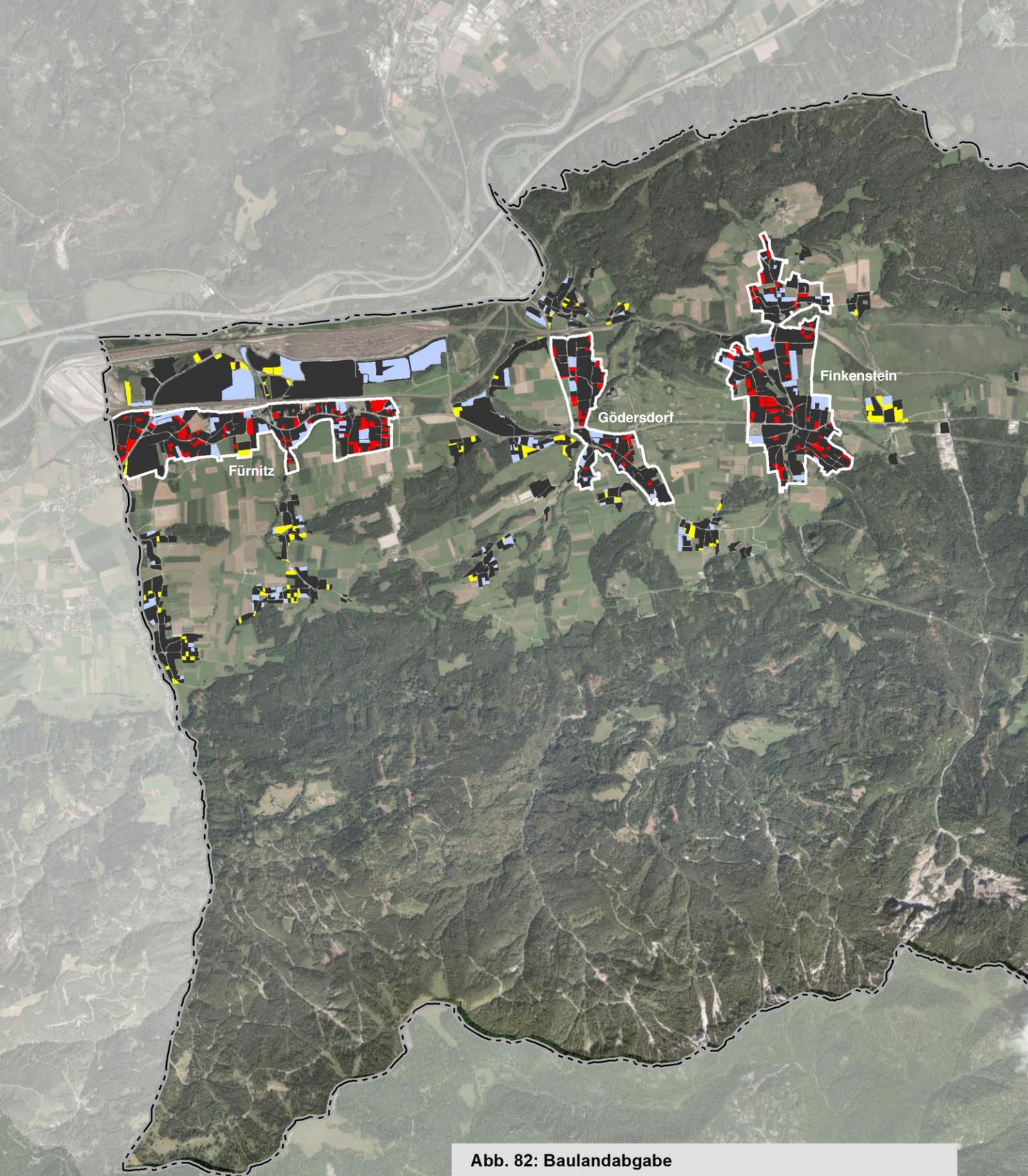
Gemäß den Bestimmungen des Entwurfs zum K-ROG 2020 sind die Gemeinden zur Anpassung ihrer Plangrundlagen innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes verpflichtet (vgl. Art IV Abs 9 K-ROG 2020 (Entwurf)). Somit wäre bis zum Jahr 2025 auch das Örtliche Entwicklungskonzept der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See an die gesetzlichen Bestimmungen anzupassen. Da die Baulandreserven den Baulandbedarf von 53 Jahren decken (vgl. Kap. 3.3.1), dürfen gemäß § 15 Abs 5 K-ROG 2020 (Entwurf) Neuausweisungen von Bauland nur noch in Siedlungsschwerpunkten erfolgen. Der Autor empfiehlt der Gemeinde daher ausdrücklich, Siedlungsschwerpunkte im Örtlichen Entwicklungskonzept festzulegen.

Auf der folgenden Doppelseite ist ein Entwurf dieser Siedlungsschwerpunkte ersichtlich. Als Siedlungsschwerpunkte wurden zusammenhängende Siedlungsbereiche in den Gemeindehauptorten ausgewiesen, die über eine gewisse Versorgungsinfrastruktur (Volksschule, Gasthaus) und eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr (S-Bahn-Haltestelle) verfügen. Innerhalb der Umfassungslinie liegen auch einige potenzielle Erweiterungsflächen, die eine überdurchschnittlich hohe Baulandeignung aufweisen. Die Abgrenzung der Siedlungsschwerpunkte muss nach den Bestimmungen des Entwurfs zum K-ROG 2020 von der Landesregierung genehmigt werden (vgl. § 12 Abs 4 K-ROG 2020 (Entwurf)). Die festgelegten Siedlungsschwerpunkte sind bei der Berechnung der Baulandabgabe zu berücksichtigen.

8.4.3 Berechnung des Abgabensatzes

Der durchschnittliche Baugrundstückspreis liegt in der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See bei 76,40 €/m² (vgl. Statistik Austria 2020a). Außerhalb der Siedlungsschwerpunkte liegt der Abgabensatz bei 0,5 % des durchschnittlichen Baugrundstückspreises. Somit wären für abgabepflichtige Flächen außerhalb der Siedlungsschwerpunkte derzeit 0,38 €/m² zu entrichten. Innerhalb der Siedlungsschwerpunkte verdoppelt sich dieser Betrag für Wohnbaulandflächen auf 0,76 €/m². Bei Fortschreibung der Wertzuwächse von Baugrundstücken in der Marktgemeinde Finkenstein, aktuell rund 5 % pro Jahr (vgl. Statistik Austria 2016 & Statistik Austria 2020a), stiege der Abgabensatz bis zum Jahr 2025 auf 0,98 € in Siedlungsschwerpunkten und 0,49 € außerhalb von Siedlungsschwerpunkten. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden aber die aktuellen Baulandpreise (2019) als Berechnungsgrundlage verwendet.

Die Höhe der Baulandabgabe für die einzelnen Baulandreserven wird auf der folgenden Doppelseite dargestellt. Ebenso werden jene Baulandreserven dargestellt, die aufgrund der Ausnahmebestimmungen derzeit nicht abgabepflichtig wären.



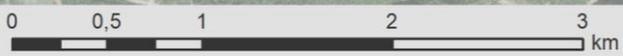
**Abb. 82: Baulandabgabe
Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See**

- Abgabepflichtige Baulandreserven (0,76€/m²)
- Abgabepflichtige Baulandreserven (0,38€/m²)
- Nicht abgabepflichtige Baulandreserven
- Bebaute Baulandflächen
- Umfassungslinie von Siedlungsschwerpunkten



Faak-Latschach

Ledenitzen



M 1:40.000

Datenquellen: FWP 2020 & BMDW 2020
Bildquelle: ESRI (ArcGIS Basemap)



Insgesamt wären von der Baulandabgabe in der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See 522 GrundstückseigentümerInnen betroffen, die durchschnittlich 1.609 m² an abgabepflichtigen Baulandreserven besitzen. Die Baulandabgabe pro EigentümerIn beträgt im Durchschnitt 956 € pro Jahr. Wie im folgenden Diagramm ersichtlich, hat der Großteil der EigentümerInnen einen moderaten Beitrag unter 1.000 € pro Jahr zu leisten, was auf die kleinteiligen Besitzstrukturen sowie den halbierten Abgabesatz außerhalb der Siedlungsschwerpunkte zurückzuführen ist. Bei 47 GrundeigentümerInnen beläuft sich die Baulandabgabe auf über 2.000 € pro Jahr, der Maximalwert eines Eigentümers liegt bei 10.532 € pro Jahr. Insbesondere bei diesen hohen Abgabebelastungen ist ein teilweiser Verkauf von Grundflächen zu erwarten.

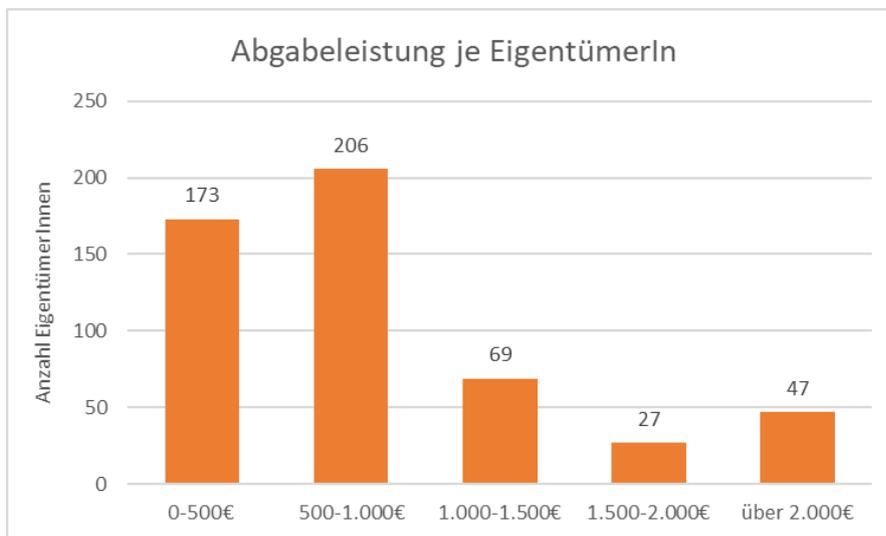


Abb. 83: Abgabeleistung je EigentümerIn (vgl. DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abb.)

8.4.4 Abgabenertrag

Die Gesamteinnahmen aus der Baulandabgabe würden sich in der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See auf 499.272 € pro Jahr belaufen. Bei Abschluss privatrechtlicher Verwendungs- oder Optionsverträge mit den betroffenen GrundeigentümerInnen reduziert sich dieser Betrag entsprechend. Gemäß Rechnungsabschluss 2019 betragen die Gesamteinnahmen der Gemeinde im ordentlichen Haushalt 19.801.860 € (vgl. Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See 2020: 3). Die Baulandabgabe würde die kommunalen Einnahmen somit um rund 2,5 % erhöhen.

Die Einnahmen der Gemeinde aus den ausschließlichen Gemeindeabgaben beliefen sich im Jahr 2019 auf 3.735.818 €. Die größten Einnahmequellen dieser Kategorie bildeten die Kommunalsteuer mit rund 58,1 % sowie die Grundsteuer B mit rund 22,8 %. Die Erträge aus der Baulandabgabe würden im Bereich der ausschließlichen Gemeindeabgaben zu Mehreinnahmen von 13,3 % führen. (vgl. Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See 2020: 11)

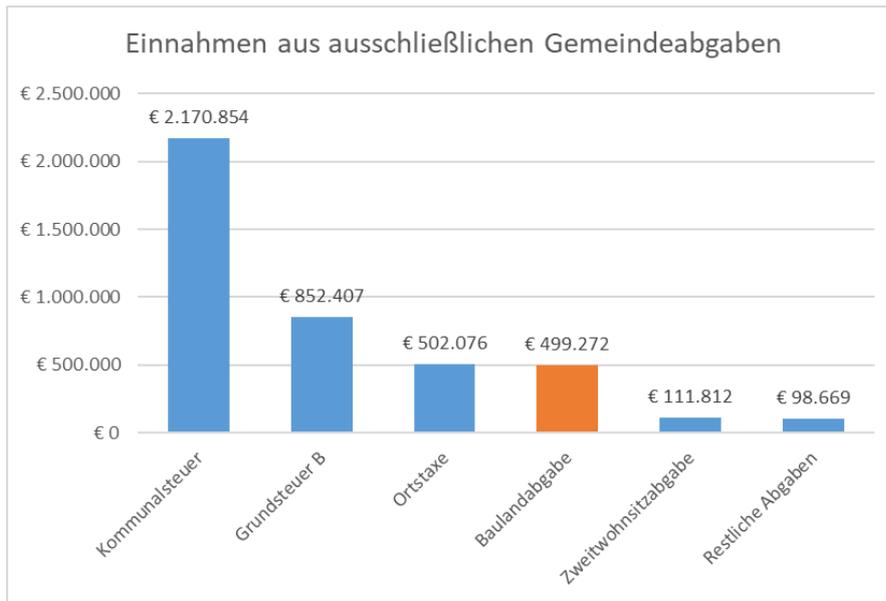


Abb. 84: Einnahmen der Marktgemeinde Finkensteiner Faaker See aus ausschließlichen Gemeindeabgaben im Jahr 2019 (vgl. Marktgemeinde Finkensteiner Faaker See 2020: 11, eigene Abbildung)

Mit den Einnahmen aus der Baulandabgabe könnte die Gemeinde, unter Zugrundelegung des durchschnittlichen Baugrundstückspreises, jährlich ca. 6.500 m² an Baulandreserven erwerben. Empfohlen werden kann ein Grundstücksankauf aber nur in Einzelfällen, wenn es sich um größere, siedlungsstrukturell wichtige, innerörtliche Grundflächen handelt. Nach dem Erwerb könnte die Gemeinde die Fläche parzellieren, die Feinerschließung vornehmen und die Einzelparzellen anschließend an InteressentInnen verkaufen. Bei kleineren Grundstücken sollte die Gemeinde im Rahmen von Überlassungsverträgen primär als Vermittler zwischen GrundeigentümerIn und KaufinteressentIn auftreten.

Wie hoch der Verwaltungsaufwand zur Vorschreibung der Baulandabgabe ist, lässt sich nur schwer beziffern. Klar ist, dass die Gemeinde zur Abgrenzung der abgabepflichtigen Grundstücke wohl auf die Unterstützung des/der OrtsplanerIn angewiesen ist. Dabei handelt es sich allerdings um einen einmaligen Kostenaufwand. Die Gemeinde muss lediglich die Neuwidmungen von Bauland laufend nachführen. Für die abgabepflichtigen Grundstücke ist jährlich zu überprüfen, ob eine Bauvollendungsmeldung eingelangt ist oder ein Eigentümerwechsel stattgefunden hat. Für alle weiteren Baulandreserven ist zu prüfen, ob die Ausnahmegründe (z.B. privatrechtliche Verträge, Aufschließungsgebiete) noch aufrecht sind. Ein weiterer Aufwand ist die Ausstellung der 522 Abgabenbescheide. Insgesamt dürften die Verwaltungskosten aber nur einen Bruchteil des Abgabenertrages ausmachen. Selbst wenn die Anstellung einer zusätzlichen Vollzeitkraft für die Abwicklung der Baulandabgabe erforderlich wäre, wovon der Autor nicht ausgeht, würde sich der Kostenaufwand auf lediglich etwa 10 % des Abgabenertrages belaufen.

9. Resümee

In diesem abschließenden Resümee werden die zentralen Erkenntnisse der Diplomarbeit in kompakter Form dargestellt und bewertet.

Die Mobilisierung von gehortetem Bauland ist aktuell eine der größten bodenpolitischen Herausforderungen. Das anhaltend niedrige Zinsniveau sowie die mittlerweile restriktive Neuausweisung von Bauland befeuern die Spekulation mit unbebauten Baugrundstücken. In manchen Gemeinden sind weniger als 10 % der Baulandreserven am Bodenmarkt verfügbar. Die Folgen dieser bedenklichen Entwicklung sind nicht nur ein Anstieg der Bodenpreise, sondern auch eine zunehmende Zersiedelung durch erzwungene Außenentwicklung sowie eine Belastung der kommunalen Haushalte durch steigende Infrastrukturkosten. Die Gemeinden stehen der Baulandhortung in vielen Bundesländern hilflos gegenüber, da in den meisten Raumordnungsgesetzen keinerlei geeignete Steuerungsinstrumente zum Eingriff in den Baulandbestand vorgesehen sind. Nachdem sich die Anwendung der Vertragsraumordnung bei Neuwidmungen mittlerweile bewährt hat, rückt nun immer mehr der Baulandbestand in den Fokus der Gesetzgeber. Die aus Sicht des Autors effizienteste Methode ist die Einführung einer Hortungsabgabe. Bisher konnten sich jedoch erst drei Bundesländer dazu durchringen, unbebautes Bauland zu besteuern.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist eine bodenpolitische Lenkungssteuer für unbebaute Baugrundstücke auf Basis des Abgabenerfindungsrechts der Länder zulässig, sofern keine überschießende, exzessive Belastung für die GrundeigentümerInnen entsteht und das abgabepflichtige Verhalten weiterhin zumutbar ist. Weiters sollten Alternativen zum abgabepflichtigen Verhalten angeboten werden, wie etwa privatrechtliche Verträge oder Einlösungsanträge. Eine Erdrosselungssteuer, die einen Bau- oder Verkaufszwang bewirkt, wäre jedenfalls unzulässig. Finanzverfassungsrechtlich ist zu beachten, dass keine Gleichartigkeit mit der Bodenwertabgabe vorliegt.

Die Analyse der vorhandenen Hortungsabgaben in Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark hat erhebliche Defizite zum Vorschein gebracht, welche die Wirksamkeit der Abgaben maßgeblich einschränken. Als Hauptprobleme sind zu niedrige Abgabensätze, zu hohe Mindestgrößen von Grundflächen, die fehlende regionale und örtliche Differenzierung der Abgabenhöhe sowie überschießende Befreiungstatbestände, etwa die zu großzügige Bemessung des Eigenbedarfs, zu nennen. Eine uneingeschränkte Empfehlung für eines dieser Abgabenmodelle konnte daher nicht abgegeben werden. Neben den Hortungsabgaben werden in fünf Bundesländern vorgezogene Aufschließebeiträge eingehoben. Diese stellen für die GrundeigentümerInnen keinen verlorenen Aufwand dar und verfügen daher kaum über eine baulandmobilisierende Wirkung. Auch die bodenbezogenen Abgaben auf Bundesebene, die Grundsteuer und

die Bodenwertabgabe, sind für den Zweck der Baulandmobilisierung aufgrund zu geringer Abgabensätze und großzügiger Ausnahmeregelungen nicht geeignet.

In der praktischen Wirkung der Hortungsabgaben zeigt sich ein ambivalentes Bild: Einerseits konnten in einigen Gemeinden trotz mangelhafter Abgabenmodelle beachtliche Mobilisierungserfolge erzielt werden. Beispielhaft sei hier die Stadtgemeinde Leoben zu nennen, wo bereits einige Jahre nach Vorschreibung der Investitionsabgabe über die Hälfte der betroffenen Grundstücke widmungsgemäß bebaut wurden. Selbst der moderate oberösterreichische Erhaltungsbeitrag bewirkte in einzelnen Gemeinden eine Mobilisierung zentrumsnaher Flächen. Insgesamt konnte festgestellt werden, dass bereits jährliche Abgabensätze in Höhe von etwa 1 % des Baugrundstückspreises einen gewissen Mobilisierungsdruck auslösen können. Im Bereich der Kausalität von Abgabenhöhe und Verkaufsbereitschaft besteht aber noch erheblicher Forschungsbedarf.

Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass eine flächendeckende Mobilisierung von Bauland bisher in keinem Bundesland erreicht wurde. Die Gründe dafür liegen zwar überwiegend in den bereits angeführten Defiziten der Abgabenmodelle, jedoch hapert es auch an der praktischen Umsetzung. Viele steirische Gemeinden verzichteten etwa trotz gesetzlicher Verpflichtung auf die Vorschreibung der Investitionsabgabe. Andere Gemeinden sind mit dem komplexen Instrumentarium der Bebauungsfrist offensichtlich überfordert und wählen für viele Grundstücke ungeeignete Sanktionen. Kritisch hinterfragt werden muss auch die Ablehnung von Einlösungsanträgen. Eine weitreichende Mobilisierung von Baugrundstücken ist nach Einschätzung des Autors erst nach Wirksamwerden des Salzburger Infrastrukturbereitstellungsbeitrages im Jahr 2023 bzw. 2033 zu erwarten.

Die rechtlichen und praktischen Mängel der Abgabenmodelle wurden bei der Ausarbeitung der Kärntner Baulandabgabe berücksichtigt. Die Passivität der steirischen Gemeinden hat etwa gezeigt, dass eine optionale Abgabe nicht zielführend ist. Als Grundpfeiler der Baulandabgabe sind die regionale und örtliche Differenzierung der Abgabenhöhe zu nennen. So sollen durch die Koppelung des Abgabensatzes an die Baulandpreise auch in höherpreisigen Regionen Baugrundstücke auf den Markt kommen. Mit der Verdoppelung des Abgabensatzes in Siedlungsschwerpunkten sollen verstärkt Grundstücke in innerörtlichen Gunstlagen mobilisiert werden. Die Interessen der GrundeigentümerInnen wurden bei der Festlegung von Befreiungstatbeständen berücksichtigt. So können soziale Härtefälle durch Abschluss privatrechtlicher Verwendungs- und Überlassungsverträge weitgehend vermieden werden. Insgesamt würde das Modell der Baulandabgabe den Kärntner Gemeinden erstmals die Möglichkeit bieten, in bestehende Baulandreserven einzugreifen und diese gezielt zu mobilisieren. Dem Kärntner Landtag wird daher empfohlen, ein derartiges Abgabenmodell in das neue Raumordnungsgesetz zu implementieren.

Abschließend wird nochmals festgehalten, dass die Besteuerung von Baulandreserven die einzige wirksame und raumplanerisch sinnvolle Methode zur Mobilisierung bestehenden Baulandes darstellt. Die bodenpolitische Wirksamkeit von Abgaben hängt jedoch maßgeblich von einer durchdachten und möglichst differenzierten Gestaltung des Abgabenmodells ab. Die aktuellen Diskussionen rund um die Einführung der Kärntner Widmungsabgabe oder die Verdoppelung des oberösterreichischen Erhaltungsbeitrages lassen zukünftig eine verstärkte Vorschreibung und eine höhere Wirksamkeit baulandmobilisierender Abgaben erwarten.

10. Verzeichnisse

10.1 Quellenverzeichnis

10.1.1 Literatur- und Datenquellen

AKL, Abt. 7, Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 7 – Wirtschaft, Tourismus und Mobilität (2019): Stellungnahme zum K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Amann, Wolfgang; Komendantova, Nadejda; Mundt, Alexis (2015): Wohnungsbedarfsanalyse Niederösterreich. Wien: IIBW.
<http://iibw.at/documents/2015%20IIBW.%20AKNOE%20Wohnungsbedarfsanalyse.pdf> (13.04.2020)

Amt der Kärntner Landesregierung (2020): Kärntner Landtag. Politisches.
www.ktn.gv.at/Politik/Landtag/Politisches (11.07.2020)

Arge Alp, Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (2000): Mobilisierung von Bauland in der Arge Alp.
www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Publikationen/Studien/Mobilisierung_Bauland.pdf (26.06.2020)

BABEG, Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungs-GesmbH (o.J.): Die Eigentümer.
www.babeg.at/ueber-uns/die-eigentuemer/ (07.07.2020)

Baumgartner, Gerhard (1999): Baulandmobilisierung durch Beitragsvorschreibungen nach dem oö ROG. Zeitschrift für Verwaltung, 6/1999, S. 814-827. Wien: Orac.

BMDW, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (2020): Polit. Gemeinden Kärntens.
www.data.gv.at/katalog/dataset/a907ff5c-8cc7-4b01-8d01-3745e9fe8535 (26.09.2020)

BMDW, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (o.J.): Begriffslexikon.
www.oesterreich.gv.at/lexicon/A/Seite.991001.html (06.04.2020)

BMF, Bundesministerium für Finanzen (2020a): Grundsteuermessbetrag.
www.bmf.gv.at/themen/steuern/immobilien-grundstuecke/grundbesitzabgaben-einheitsbewertung/grundsteuermessbetrag.html (06.04.2020)

BMF, Bundesministerium für Finanzen (2020b): Grundsteuer.
www.bmf.gv.at/themen/steuern/immobilien-grundstuecke/grundbesitzabgaben-einheitsbewertung/grundsteuer.html (22.05.2020)

BMK, Bundesministerium für Klimaschutz (2020): Lärminfo.at. Lärmschutz für Österreich.
<https://maps.laerminfo.at/> (27.05.2020)

BMLFUW, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2015): Handbuch Umgebungslärm.
www.oal.at/images/Forum_Schall/Arbeitsbehelfe/2015_Leitfaden_Pruefung_der_Wohneignung_von_Grundstuecken.pdf (27.05.2020)

Bürgerinitiative Lebenswertes Schiefing (2019): Stellungnahme ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Bundesamt für Umwelt (2016): Schutz vor Massenbewegungsgefahren.
www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/naturgefahren/publikationen-studien/publikationen/schutzvor-massenbewegungsgefahren.html (27.04.2020)

Davy, Benjamin (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons. In: Zeitschrift für Verwaltung, Band 21, Nr. 2/1996, S. 193–208. Wien: Lexis-Nexis-Verlag.

Die Grünen Kärnten (2019): Stellungnahme der Grünen Kärnten zum Begutachtungsentwurf des Kärntner Raumordnungsgesetzes 2020 - K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

DKM (2019): Digitale Katastralmappe der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See, Stand 01.04.2019. Zur Verfügung gestellt von: Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See, Baureferat.

Doan, Thi Bich Ngoc (2018): Analyse und Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern. Diplomarbeit, TU Wien.

Doubek, Claudia (2001): Die Zersiedelung und ihre direkten Folgekosten für technische und soziale Infrastruktur. In: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2001): Versiegelt Österreich?. S. 48-50.
www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/CP030.pdf (11.09.2020)

ESRI, Environmental Systems Research Institute (o.J.): ArcGIS-Baseimap.

ETH Zürich (2010): Siedlungsflächenpotenziale für eine Siedlungsentwicklung nach innen – Modellvorhaben Raum+ Schwyz.
www.raumplus.ethz.ch/de/download/Abschlussbericht_RaumPlus_SZ.pdf (26.03.2020)

Fenzl, Roland (2011): Im Spiegel der Statistik: Die öffentliche Kanalisation in Österreich.
www.umweltfoerderung.at/fileadmin/user_upload/media/umweltfoerderung/Dokumente_Betriebe/Wasser_Betriebe/Studien_Wasserwirtschaft/Die_Kanalisation_in_Oesterreich_im_Spiegel_der_Statistik.pdf (20.06.2020)

FWP (2020): Flächenwidmungsplan der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See, Stand: 01.03.2020. Zur Verfügung gestellt von: Amt der Kärntner Landesregierung, Abt. 3 – Gemeinden, Raumordnung und Katastrophenschutz, UAbt. Fachliche Raumordnung – KAGIS.

Gemeinde Berg im Drautal; Gemeinde Dellach im Drautal; Gemeinde Irschen; Gemeinde Kleblach-Lind; Gemeinde Weißensee; Marktgemeinde Greifenburg; Marktgemeinde Oberdrauburg; Marktgemeinde Sachsenburg; Marktgemeinde Steinfeld (2019): Stellungnahme zum K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Gemeinde St. Margarethen im Rosental (2019): Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf (Zl. 01-VD-LG-1865/16/2019), K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Hamader, Helma (2016): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Niederösterreich. In: Köck, Hanns Peter (Hrsg): SIR Mitteilungen und Berichte, Band 36/2016, S. 53-61. Salzburg: SIR – Salzburger Institut für Raumplanung und Wohnen.
www.salzburg.gv.at/bauenwohnen_/publishingimages/dienststellen/sonstige-einrichtungen/sir/mb36_innenteil.pdf (26.09.2020)

Hammerl, Robert (2012): Systematik der österreichischen Tourismusabgaben und ihre finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen.
www.hammerl.ro/data/uploads/masterarbeit-systematik-der-oesterreichischen-tourismusabgaben.pdf (12.05.2020)

Heindl, Gabriele; Kittl, Elisabeth (2019): Bodenpolitik für leistbares städtisches Wohnen. Grüne Werkstattsschriften, Nr. 16/2019.
www.gabuheindl.at/media/bodenpolitik_fuer_leistbares_staedtisches_wohnen_heindl_kittl_2019.pdf
(02.09.2020)

Itzlinger, Christine (2019): Bodenpolitik und Baulandbereitstellung im Land Salzburg.
https://orte-noe.at/pinnwand/nachlese-wohnbaudialog-2019/christine-itzlinger_praesentation_2019-10-10 (01.06.2020)

KAGIS, Geoinformationssystem des Landes Kärnten (2020): Kärnten Atlas V4.
<https://gis.ktn.gv.at/atlas> (25.09.2020)

Kanonier, Arthur (2014): Positionspapier zum Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht. In: ÖROK (Hrsg.) (2014): Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung "leistbaren Wohnens": Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 191. S. 21-76. Wien: ÖROK.

Kanonier, Arthur (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. In: ÖROK (Hrsg.) (2017): Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik: Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele. S. 13-20. Wien: ÖROK.
<http://media.obvsg.at/AC13707757-2001> (29.09.2020)

Kanonier, Arthur; Schindelegger, Arthur (2018): Planungsinstrumente. In: ÖROK (Hrsg.) (2018): Raumordnung in Österreich. ÖROK Schriftenreihe Nr. 202. S. 74-123. Wien: ÖROK.
https://publik.tuwien.ac.at/files/publik_271716.pdf (17.03.2020)

Kanonier, Arthur (2019): Wirkungsfähigkeit von raumplanerischen Instrumenten zur Baulandmobilisierung.
www.foederalismus.at/contentit4/uploads/19-11-22_Unterlagen%20Wohnraumschaffung.pdf
(03.09.2020)

Kleewein, Wolfgang (2003): Vertragsraumordnung. Zugleich ein Beitrag zum Einsatz privatrechtlicher Verträge im Verwaltungsrecht. Graz, Wien: NWV-Neuer wissenschaftlicher Verlag.

Lampert, Stefan (2017): Befristete Baulandwidmungen in Wien. In Heck et. al (Hrsg.) (2017): bauaktuell, 8. Jahrgang, Juli 2017, Nr. 4.
www.anlagenrecht.eu/wp-content/uploads/2019/03/Befristete-Baulandwidmung-in-Wien-1.pdf
(13.04.2020)

Land Kärnten (2019): Stellungnahmen.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Land Oberösterreich (2020a): Kanalanschluss- und Kanalbenützungsgebühren.
www.land-oberoesterreich.gv.at/16603.htm (08.04.2020)

Land Oberösterreich (2020b): Wasserleitungsanschluss- und Benützungsgebühren.
www.land-oberoesterreich.gv.at/215948.htm (08.04.2020)

Landesrechnungshof Oberösterreich (2017): Finanzierung der Abwasserbeseitigung in OÖ.
www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2017/IP_Finanzierung_Abwasserbeseitigung_Bericht_20170706_signed.pdf (08.04.2020)

Landesrechnungshof Oberösterreich (2019): Gemeindeabgaben in Oberösterreich.
www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2019/IP_Gemeindeabgaben_Bericht.pdf (11.05.2020)

Landesrechnungshof Tirol (2005): Einhebung von ausschließlichen Landesabgaben.
www.tirol.gv.at/fileadmin/landtag/landesrechnungshof/downloads/berichte/2006/abgaben.pdf
(16.06.2020)

Landwirtschaftskammer Kärnten (2019): Stellungnahme zum K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Lang, Michael (2009): Rechtsgutachten zu finanzverfassungsrechtlichen Fragen der Gemeindeabgaben.
www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/finanzen/Gutachten_F-VG-Lang.pdf
(16.06.2020)

Linkeseder, Martin (2020): Gründe zur Nichtverfügbarkeit un bebauten Baulandes. Diplomarbeit, TU Wien.

Marktgemeinde Ebenthal in Kärnten (2019): Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf (Zl. 01-VD-LG-1865/16-2019) K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See (2005): Finkenstein und seine Geschichte. Viktring: Hermagoras-Verlag.

Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See (2019): Niederschrift über die Gemeinderatssitzung am 12.12.2019.
www.finkenstein.gv.at/_Resources/Persistent/abe53c031358df29c0f0cd20e1233227813a1006/Gr-19-12-12.pdf (26.04.2020)

Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See (2020): Rechnungsabschluss 2019.
www.finkenstein.gv.at/_Resources/Persistent/c3ec89e7b0f8c6032deb9a054a6e8d486b1981c5/Rechnungsgabschluss-2019-FINAL-Exemplar-GR-2020-06-18.pdf (10.07.2020)

Marktgemeinde Kirchbach (2019): Stellungnahme der Marktgemeinde Kirchbach im Rahmen der Begutachtungsfrist des K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Mayer, Sabine (1997): Eine andere Sichtweise von Raumplanung. In: NSL-Netzwerk Stadt und Landschaft, ETH Zürich (Hrsg.): *disP – The Planning Review*, Ausgabe 129, S. 4-9. Zürich: Taylor & Francis Group.

Neufert, Ernst & Neufert Peter (1992): Bauentwurfslehre. Grundlagen, Normen und Vorschriften über Anlage, Bau, Gestaltung, Raumbedarf, Raumbeziehungen, Maße für Gebäude, Räume, Einrichtungen, Geräte mit dem Menschen als Maß und Ziel; Handbuch für den Baufachmann, Bauherrn, Lehrenden und Lernenden; mit Tabellen. Braunschweig: Vieweg.

Notariatskammer für Kärnten (2019): Stellungnahme zum K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Öggl, Hermann (2016): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Tirol. In: Köck, Hanns Peter (Hrsg): *SIR Mitteilungen und Berichte*, Band 36/2016, S. 77-90. Salzburg: SIR – Salzburger Institut für Raumplanung und Wohnen.
www.salzburg.gv.at/bauenwohnen_/publishingimages/dienststellen/sonstige-einrichtungen/sir/mb36_innenteil.pdf (26.09.2020)

ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung (2018): *ROG 2010, Erfahrungen der Gemeinden mit den Baulandmobilisierungsmaßnahmen – Evaluierung*. Wien: ÖIR GmbH.

Österreichischer Haus- und Grundbesitzerbund, Landesverband Kärnten (2019): *Begutachtung des Gesetzesentwurfes zur Kärntner Raumordnung (K-ROG 2020)*.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

ÖVGW, Österreichische Vereinigung für das Gas- und Wasserfach (o.J.): Trinkwasserverwendung.
www.wasserwerk.at/home/alles-ueber-wasser/verbrauch (29.05.2020)

Rechtsanwaltskammer Kärnten (2019): Stellungnahme zum K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Rihs, Theresa (2018): Bebauungsfristen als Instrument zur Mobilisierung von unbebautem Bauland am Beispiel der Regelungen der Länder Tirol und Steiermark. Bachelorarbeit, TU Wien.

Schadt, Georg; Donner, Christian; Pernthaler, Peter; Prantl, Barbara; Sapper, Anton (1995): Möglichkeiten und Grenzen integrierter Bodenpolitik in Österreich. ÖROK Schriftenreihe Nr. 123. Wien: ÖROK.

Schedlmayer, Herbert (2016): Baulandreserven als „Altlast“ der Raumplanung in Gemeinden Niederösterreichs. In: Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.) (2016): Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes, Nr. 01/16, S. 67-80.
www.schedlmayer-raumplanung.at/wp-content/uploads/2016/04/Immobilien-sinnvoll-nutzen-statt-nur-besitzen.pdf (11.07.2020)

Schneider, Martin; Faßbender, Stephan (2001): Stadt-Umland-Probleme in der Agglomeration Wien und innovative Problemlösungsperspektiven. https://epub.wu.ac.at/4269/1/WGI_RR_1701.pdf (16.04.2020)

Stadtamt Lienz (2018): Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats am Dienstag, 13. November 2018, im Ratsaal der Liebburg.
www.lienz.gv.at/fileadmin/pdf/Gemeinderatsprotokolle/GR_18-11-13_signiert_Website.pdf (13.04.2020)

Stadtgemeinde Feldkirchen in Kärnten (2019): Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf (ZL. 01-VD-LG-1865/16-2019) K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Stadt Villach (2019): Begutachtungsverfahren K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019/LG-1865-16_K-ROG%202020 (24.09.2020)

Statistik Austria (2010): Land- und forstwirtschaftliche Betriebe nach Flächen und Erwerbsart.
www.statistik.at/blickgem/G0701/g20711.pdf (29.04.2020)

Statistik Austria (2016): Baugrundstückspreise 2015.
http://statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/preise/immobilien_durchschnittspreise/index.html (16.06.2020)

Statistik Austria (2017): Erwerbsspendler nach Pendelziel.
www.statistik.at/blickgem/ae3/g20711.pdf (24.04.2020)

Statistik Austria (2019): Einwohnerzahl und Komponenten der Bevölkerungsentwicklung.
www.statistik.at/blickgem/pr1/g20711.pdf (23.04.2020)

Statistik Austria (2020a): Baugrundstückspreise 2019.
http://statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/preise/immobilien_durchschnittspreise/index.html (16.06.2020)

Statistik Austria (2020b): Gemeinschaftliche Bundesabgaben 2017, 2018.
www.statistik.gv.at/web_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/finanzausgleich/122212.html (23.05.2020)

Statistik Austria (2020c): Baukostenindex für den Siedlungswasserbau Basisjahr 2015.
www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/preise/baukostenindex/111508.html (20.06.2020)

Statistik Austria (2020d): Baukostenindex für den Straßenbau Basisjahr 2015.
www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/preise/baukostenindex/023120.html (20.06.2020)

Thalinger, Matthias (2018): Gemeindefiskalische Wirkung von Wohnbaulandreserven. Diplomarbeit, TU Wien.

Thalinger, Matthias (2019): Wohnbaulandreserven und deren gemeindefiskalische Wirkung. In: Der öffentliche Sektor, 2019 - Jahrgang 45 (2019), Heft 1, S. 27-34.
<http://katalog.ub.tuwien.ac.at/AC15334457> (06.04.2020)

Trapichler, Martin (2015): Befristete Baulandwidmung und Vertragsraumordnung als neue Instrumente der Raumordnung nach der wr BauO-Novelle 2014 – Teil 1. In: Baurechtliche Blätter Nr. 18 (2015), S. 16-22.
http://trapichler.at/media/pdf/Trapichler_AutorenPDF_bbl_1_2015.pdf (13.04.2020)

Umweltbundesamt (2016): Gewidmetes, nicht bebautes Bauland.
www.oerok-atlas.at/documents/OEROK_Bauland_Jan_2016_v2.pdf (12.03.2020)

Umweltbundesamt (2019): Bodenverbrauch in Österreich.
www.bmlrt.gv.at/dam/jcr:0d5df73f-114b-447d-8186-bf0d68f8be3e/Studie%20UBA%20Bodenverbrauch.pdf (27.04.2020)

Wallner, Simon (2019): Raumordnung aus erster Hand am Beispiel Salzburg.
www.ktn.gv.at/Politik/Landtag/Enqueten-Veranstaltungen (01.06.2020)

WIFO, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012): Optionen zur Stärkung der Abgabenautonomie der österreichischen Gemeinden.
www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/staedtetag/2012/tagungsunterlagen/Studie-Gemeindeabgaben-final-15-05-2012.pdf (06.04.2020)

Wild, Sina; Brunner, Xavier; Grêt-Regamey, Adrienne; Hollenstein, Karin; Moser, Andreas (2020): Abschlussbericht Raum+ Appenzell Ausserrhoden. Zürich: Professur für Planung von Landschaft und Urbanen Systemen, ETH Zürich.
www.raumplus.ethz.ch/de/download/Abschlussbericht_Raumplus_AR_2020.pdf (26.09.2020)

Wollansky, Ilse (2019): Überlegungen zur Raumordnung in Niederösterreich. Vortrag vom 25.03.2019 im Rahmen des „Forum Raumplanung“, einer Veranstaltungsreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumplanung (ÖGR).

10.1.2 Rechtsquellen

BewG 1955. Bewertungsgesetz 1955. BGBl Nr 148/1955 idF BGBl I Nr 104/2019.

BglD KAbG. Burgenländisches Kanalabgabegesetz. LGBl Nr 41/1984 idF LGBl Nr 11/2015.

BglD RPG 2019. Burgenländisches Raumplanungsgesetz 2019. LGBl Nr 49/2019 idF LGBl Nr 25/2020.

Bodenbeschaffungsgesetz. BGBl Nr 288/1974 idF BGBl I Nr 112/2003.

BWAG. Bodenwertabgabegesetz. BGBl Nr 285/1960 idF BGBl I Nr 34/2010.

Erläuterungen zur Novelle 2014 der WBauO.

www.wien.gv.at/ma08/hist-gesetzesentwurf/2014/beilage-9-14.pdf (02.09.2020)

Erläuterungen zur Novelle 2017 des Sbg ROG 2009.

https://gemeindegund.at/website2016/wp-content/uploads/2017/05/I-ROG_Novelle_2016-1.pdf (02.06.2020)

Erläuterungen zur Novelle 2020 des OÖ ROG 1994.

www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20VerfD/LG_Raumordnungsgesetz_novelle_2020_rs.pdf (06.04.2020)

FAG 2017. Finanzausgleichsgesetz 2017. BGBl I Nr 116/2016 idF BGBl I Nr 103/2019.

F-VG 1948. Finanz-Verfassungsgesetz 1948. BGBl Nr 45/1948 idF BGBl I Nr 51/2012.

Gemeinde Desselbrunn (2020): Gebühren- und Abgabenübersicht 2020.

www.desselbrunn.at/Gemeindeamt/Verordnungen/Gebuehren-_und_Abgabenuebersicht_2020 (17.09.2020)

Gemeinde Hirschbach im Mühlkreis (2019): Voranschlag und Gemeindesteuern für das Finanzjahr 2020.

http://www.hirschbach.ooe.gv.at/Aktuelle_Gebuehren_-_Beschluss_Voranschlag_2020 (17.09.2020)

Gemeinde Kirchberg-Thening (2019): Hebesätze 2020.

www.kirchberg-thening.at/Buergerservice/Gebuehren (17.09.2020)

Gemeinde St. Ulrich bei Steyr (2020): Gebühren und Abgaben 2020.

www.st-ulrich.at/Buergerservice/Gemeinde_Service/Gebuehren_und_Abgaben (17.09.2020)

GrStG 1955. Grundsteuergesetz 1955. BGBl Nr 149/1955 idF BGBl I Nr 104/2019.

GrWV, Grundstückswertverordnung. BGBl II Nr 442/2015 idF BGBl II Nr 291/2019.

Grundsteuerverordnung der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See (1992).

www.finkenstein.gv.at/_Resources/Persistent/d5fcc2a7f78bf7e1d41fb6769dc359592bae7ad4/vogrundsteuer.pdf (22.05.2020)

Kanalgebührenverordnung 2020 der Gemeinde Pasching (2019).

www.pasching.at/BUeRGERSERVICE/E-Government/Verordnungen (17.09.2020)

Kanalgebührenordnung der Gemeinde Schlierbach (2019).

www.schlierbach.at/Kanalgebuehrenordnung (17.09.2020)

Kanalgebührenverordnung der Marktgemeinde Asten (2011).

www.asten.ooe.gv.at/fileadmin/pdf/Kanalgebuehrenverordnung_01_01_2012.pdf (17.09.2020)

Kanalgebührenverordnung der Stadtgemeinde Altheim (2019).
www.altheim.ooe.gv.at/Kanalgebuehrenverordnung_-_NEU_ab_1_1_2020 (17.09.2020)

K-BO 1996. Kärntner Bauordnung 1996. LGBl Nr 62/1996 idF LGBl Nr 29/2020.

K-BV. Kärntner Bauvorschriften. LGBl Nr 56/1985 idF LGBl Nr 73/2019.

K-GKG. Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz. LGBl Nr 62/1999 idF LGBl Nr 85/2013.

K-GplG 1995. Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995. LGBl Nr 23/1995 idF LGBl Nr 71/2018.

K-GWVG. Kärntner Gemeindewasserversorgungsgesetz. LGBl Nr 107/1997 idF LGBl Nr 85/2013.

K-ROG. Kärntner Raumordnungsgesetz. LGBl Nr 76/1969 idF LGBl Nr 10/2018.

K-ROG 2020 (Entwurf). Begutachtungsentwurf zum Kärntner Raumordnungsgesetz 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019 (17.09.2020)

Marktgemeinde Bad Goisern (2019): Kanalgebührenordnung.
www.bad-goisern.ooe.gv.at/Buergerservice/Verordnungen (08.04.2020)

NÖ BO 2014. Niederösterreichische Bauordnung 2014. LGBl Nr 1/2015 idF LGBl Nr 53/2018.

NÖ ROG 2014. Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 2014. LGBl Nr 3/2015 idF LGBl Nr 65/2020.

OÖ BauO 1994. Oberösterreichische Bauordnung 1994. LGBl Nr 66/1994 idF LGBl Nr 44/2019.

Österreichisches Normungsinstitut (2010): ÖNORM S5021:2010. Schalltechnische Grundlagen für die örtliche und überörtliche Raumplanung und -ordnung.
www.rechtsanwalt-schupfer.at/cms/media/ÖNORM-S5021_2010-4-1-örtliche_überörtliche-Raumplanung.pdf (28.05.2020)

OÖ Einheitssatzverordnung. Verordnung der oberösterreichischen Landesregierung, womit der bei der Berechnung des Verkehrsflächenbeitrags anzuwendende Einheitssatz festgesetzt wird. LGBl Nr 81/2010 idF LGBl Nr 81/2010.

OÖ IBG 1958. OÖ Interessentenbeiträge-Gesetz 1958. LGBl Nr 28/1958 idF LGBl Nr 57/1973.

OÖ ROG 1994. Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994. LGBl Nr 114/1993 idF LGBl Nr 69/2015.

Richtlinien-Verordnung. Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 21. Oktober 1997, mit der Richtlinien für privatwirtschaftliche Maßnahmen der Gemeinden im Bereich der örtlichen Raumplanung erlassen werden. LGBl Nr 105/1997 idF LGBl Nr 105/1997.

Sbg ROG 2009. Salzburger Raumordnungsgesetz 2009. LGBl Nr 30/2009 idF LGBl Nr 77/2020.

Sbg WFV 2015. Salzburger Wohnbauförderungsverordnung 2015. LGBl Nr 29/2015 idF LGBl Nr 79/2020.

StGG. Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger. RGBl Nr 142/1867 idF BGBl Nr 684/1988.

StROG. Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010. LGBl Nr 49/2010 idF LGBl Nr 6/2020.

StROG 2019 (Entwurf). Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 2010 geändert wird (Raumordnungsgesetznovelle 2019).
<https://pallast2.stmk.gv.at/pallast-17-p/pub/document?dswid=-2584&ref=fbfc46f5-e7fc-4d6b-8110-85b154549e08> (16.04.2020)

Textlicher Bebauungsplan der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See (2013).
www.finkenstein.gv.at/_Resources/Persistent/8b91f9c6110bb60aee457e0cf3289468b17c5f6a/Verordnung-Textlicher-Bebauungsplan-konsolidierte-Fassung-2014.pdf (11.03.2020)

TROG 2016. Tiroler Raumordnungsgesetz 2016. LGBl Nr 101/2016 idF LGBl Nr 51/2020.

TVAG. Tiroler Verkehrsaufschließungs- und Abgabengesetz. LGBl Nr 58/2011 idF LGBl Nr 138/2019.

Vbg GVG. Vorarlberger Grundverkehrsgesetz. LGBl Nr 42/2004 idF LGBl Nr 19/2020.

Vbg RPG. Vorarlberger Raumplanungsgesetz. LGBl Nr 39/1996 idF LGBl Nr 19/2020.

Verordnung des Gemeinderates der Freistadt Eisenstadt vom 16.12.2014 über die Ausschreibung eines Erschließungs-, Anschluss- und Ergänzungsbeitrages nach dem Kanalabgabegesetz.
www.eisenstadt.gv.at/fileadmin/eisenstadt.gv.at/Benutzerdateien/Dokumente/Verordnungen_und_Gesetze/Erschliessungs-_Anschluss-_u._Ergaenzungsbeitrag_n.d.Kanalabgabegesetz_Verordnung_16.12.2014.pdf (17.09.2020)

Verordnung über die Festsetzung der Aufschließungsabgabe für die Stadt Wiener Neustadt.
www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Gemeinderecht/GEMRE_NI_30401_MAGWN_2016_02/GEMRE_NI_30401_MAGWN_2016_02.html (13.04.2020)

Vorblatt zum Entwurf des K-ROG 2020.
www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Verfassungsdienst/Landesgesetzgebung/abgeschlossene%20Begutachtungen%202019 (17.09.2020)

Wassergebührenverordnung 2020 der Gemeinde Pasching (2019).
www.pasching.at/BUeRGERSERVICE/E-Government/Verordnungen (17.09.2020)

Wassergebührenordnung der Gemeinde Schlierbach (2019).
www.schlierbach.at/Wassergebuehrenordnung (17.09.2020)

Wassergebührenverordnung der Marktgemeinde Asten (2012).
www.asten.ooe.gv.at/fileadmin/pdf/Wassergebuehrenverordnung_01_01_2012.pdf (17.09.2020)

Wassergebührenordnung der Stadtgemeinde Altheim (2020).
www.altheim.ooe.gv.at/system/web/Verordnung.aspx?detailonr=226089893&menuonr=218374939 (17.09.2020)

Wasserleitungsanschluss- und Gebührenordnung der Wassergenossenschaft Bad Goisern (2010).
<https://wgg.at/wp-content/uploads/2019/06/gebuehrenordnung-wg.pdf> (08.04.2020)

WBauO. Bauordnung für Wien. LGBl Nr 11/1930 idF LGBl Nr 71/2018.

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.0 der Marktgemeinde Bad Waltersdorf.
www.bad-waltersdorf.gv.at/fileadmin/user_upload/FWP_1.0/FWP_1.0_Wortlaut-Erlauterungen.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.00 der Stadtgemeinde Bruck an der Mur.
www.bruck-mur.gv.at/pdf/PlaeneFWP1/20190703_174FR18_Ep_FWP%201.00_Wortlaut.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 4.00 der Marktgemeinde Deutschfeistritz.
www.deutschfeistritz.gv.at/fileadmin/Martgemeinde_Deutschfeistritz/Wortlaut.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.00 der Stadtgemeinde Feldbach.
www.feldbach.gv.at/feldbach2015/wp-content/uploads2019/FWP-Wortlaut-Erlaeuterung2018_01062019.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.00 der Gemeinde Fladnitz an der Teichalm.
www.fladnitz.at/content/oeek-und-flaechenwidmungsplan-1_00/ (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.0 der Marktgemeinde Gamlitz.
www.gamlitz.eu/uploads/media/03_Flaewi_Entwurf.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.00 der Stadtgemeinde Gleisdorf.
www.gleisdorf.at/0uploads//dateien4826.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 4.0 der Landeshauptstadt Graz.
www.graz.at/cms/beitrag/10321523/9229891/Flaechenwidmungsplan.html (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 5.0 der Gemeinde Hengsberg.
www.hengsberg.at/images/aktuelles/2020/03_Fl%C3%A4wi_Endbeschluss_ERG%C3%84Nzt.pdf
(24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 4.00 der Marktgemeinde Kammern im Liesingtal.
www.kammern-liesingtal.at/wp-content/uploads/2018/09/1_FWP_400_VO_AUFLAGE_13-09-18.pdf
(24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.0 der Stadtgemeinde Leibnitz.
<https://docplayer.org/59309795-Stadtgemeinde-leibnitz-flaechenwidmungsplan-verfahrensfall-1-0.html>
(24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 5.00 der Stadtgemeinde Leoben.
www.leoben.at/wp-content/uploads/2020/06/FLWP_20131128_140FR11_Ja_Wortlaut_FWP_500_Endbeschluss_Erg.pdf (31.08.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 5.00 der Marktgemeinde Lieboch.
www.lieboch.at/images/PDF/lieboch-fwp500-vo-entwurf-neu.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.0 der Gemeinde Nestelbach bei Graz.
www.nestelbach-graz.gv.at/gemeinde.html (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.0 der Marktgemeinde Pöllau.
www.dropbox.com/s/34v4rua2mgmdkc5/fwp_wortlaut_180405.pdf?dl=0 (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.0 der Stadtgemeinde Schladming.
<https://gemeinde.schladming.at/images/2018/Flchenwidmungsplan-Wortlaut.pdf> (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.00 der Marktgemeinde Stainz - Erläuterungsbericht.
www.stainz.at/fileadmin/user_upload/documents/Faechenwidmungsplan/1.00/FWP_1.00/20190411_18_RE_ST_008_CP_FWP_1.00_Erlaeuterungsbericht_Auflage_GESAMT.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 4.0 der Gemeinde Stattegg.
www.stattegg.eu/fileadmin/Stattegg/Dokumente/Fl%C3%A4chenwidmungsplan/Fl%C3%A4wi_STA_4_WL_2010.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.0 der Marktgemeinde St. Georgen an der Stiefing.
www.st-georgen-stiefing.gv.at/fileadmin/user_upload/SGS_100_WL_AUFLAGEENTWURF.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 4.0 der Marktgemeinde St. Marein im Mürztal.
www.stmarein-mzt.at/MediaCache/0/154970/Wortlaut%20zum%20FL%c3%84WI%20Nr.%204.0.pdf
(24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.0 der Gemeinde St. Stefan ob Stainz.
www.st-stefan-stainz.gv.at/fileadmin/user_upload/Gemeinde/Bauamt/Flaechenwidmung/FW_04_WL_Flaewi_Endbeschluss.pdf (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 5.0 der Marktgemeinde Thal.
<https://thal.gv.at/wp-content/uploads/2017/12/FWP-Wortlaut.pdf> (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 1.00 der Stadtgemeinde Trofaiach.
www.trofaiach.gv.at/at/buergerservice/bauen.html (24.09.2020)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 4.00 der Stadtgemeinde Voitsberg.
www.voitsberg.at/de/stadtgemeinde/amt-mitteilungen/laufend/flaechenwidmungsplaene-und-bebauungsplaene.html (24.09.20)

Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 5.00 der Gemeinde Werndorf.
www.werndorf.gv.at/sites/default/files/Raumordnung/FWP%205.0.pdf (24.09.2020)

10.1.3 Judikatur

LVwG Burgenland, 06.08.2014, Ü B5B/06/2014.022/005

LVwG Kärnten, 14.08.2017, KLVwG-296/4/2017

LVwG Oberösterreich, 05.03.2008, V95/08

OGH 17.07.2018, 1 Ob 103/18f

Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt 25.03.2010, RV/0048-K/09.

VfGH 08.06.1966, B309/65

VfGH, 14.06.1988, B57/87

VfGH, 24.06.2006, B3261/05ua

VfGH 05.03.2008, V95/07

VwGH 28.04.1994, 93/16/0098

VwGH 17.02.2000, 99/16/0037

VwGH, 26.04.2001, 2001/16/0192

VwGH 18.06.2002, 2002/16/0145

VwGH, 21.03.2008, 2004/17/0210

VwGH, 27.10.2008, 2008/17/0123

VwGH, 23.5.2013, 2010/15/0058

VwGH, 26.04.2018, Ro 2018/16/0008

10.1.4 Interviews

Alber, Johann (2020): Amtsleiter der Marktgemeinde Bad Waltersdorf. Experteninterview vom 22.06.2020, geführt vom Verfasser im Gemeindeamt Bad Waltersdorf.

Fibrich, Matthias & Joham, Alfred (2020): Mitarbeiter bzw. Leiter der Abteilung Raumplanung und Stadtvermessung der Stadt Leoben. Experteninterview vom 02.07.2020, geführt vom Verfasser im Rathaus Leoben

IKD (2020): Direktion für Inneres und Kommunales, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung. E-Mail-Korrespondenz vom 01.07.2020.

Jusner, Egon (2020): Leiter der Unterabteilung Rechtliche Raumordnung am Amt der Kärntner Landesregierung. Experteninterview vom 30.06.2020, geführt vom Verfasser am Amt der Kärntner Landesregierung.

Linder, Alexander (2020): Baureferent und stellvertretender Amtsleiter der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See. E-Mail-Korrespondenz vom 24.04.2020.

Pistotnig, Liliane (2020): Leiterin der Abteilung Raumordnungsrecht am Amt der Steiermärkischen Landesregierung. Experteninterview vom 02.07.2020, geführt vom Verfasser am Amt der Steiermärkischen Landesregierung.

Sochatzy, Gerald (2020): Leiter der Abteilung Raumplanung am Amt der Oberösterreichischen Landesregierung. Telefonisches Interview vom 25.06.2020, geführt vom Verfasser.

Walchhofer, Hans-Peter (2020): Forschungsbereich Örtliche Raumplanung, Institut für Raumplanung, Fakultät für Architektur und Raumplanung, TU Wien. E-Mail-Korrespondenz vom 27.05.2020.

10.1.5 Medienberichte

Kleine Zeitung (2020): Finales Ringen um strengere Raumordnung. Kleine Zeitung, Kärnten-Ausgabe vom 06.09.2020.

ORF Kärnten (2019): FPÖ kritisiert neues Raumordnungsgesetz.
<https://kaernten.orf.at/v2/news/stories/2977994/> (11.07.2020)

10.2 Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Anteil an Baulandreserven nach Bundesländern: Umweltbundesamt 2016: 23; eigene Abbildung
Abb. 2: Subjektive Motive für die Baulandhortung (Auswahl): Linkeseder 2020: 110, eigene Abbildung
Abb. 3: Lage der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See: BMWD 2020, eigene Abbildung
Abb. 4: Gemeindehauptort Finkenstein: eigene Abbildung
Abb. 5: Gewidmetes Bauland nach Baulandkategorien: FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung
Abb. 6: Baulandwidmungen Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See: FWP 2020 & BMDW 2020, eigene Abbildung
Abb. 7: Baulandbilanz nach Baulandkategorien in %: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung u. Abb.
Abb. 8: Baulandbilanz nach Baulandkategorien in ha: DKM 2019 & FWP 2020, eig. Berechnung und Abb.
Abb. 9: Baulandreserven in der Ortschaft Faak am See: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung
Abb. 10: Baulandreserven in der Ortschaft Fürnitz: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung
Abb. 11: Baulandreserven nach Widmungszeitpunkt: DKM 2019 & FWP 2020 eigene Berechnung und Abb.
Abb. 12: Kategorisierung von Baulandreserven nach Raum+: ETH Zürich 2010: 13
Abb. 13: Baulandreserven nach räumlicher Lage: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abb.
Abb. 14: Baulücke im Ortszentrum von Ledenitzen: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung
Abb. 15: Baulücke im Ortszentrum von Ledenitzen: eigene Abbildung
Abb. 16: Innenentwicklungspotenzial in Gödersdorf: DKM 2019 & FWP 2018, eigene Abbildung
Abb. 17: Innenentwicklungspotenzial in Gödersdorf: eigene Abbildung
Abb. 18: Außenreserve in Finkenstein: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung
Abb. 19: Außenreserve in Finkenstein: eigene Abbildung
Abb. 20: Baulandreserven nach Widmungskategorie und räumlicher Lage: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung
Abb. 21: Baulandreserven nach räumlicher Lage und Widmungszeitpunkt: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung
Abb. 22: Baulandreserven nach Widmungskategorien und Aufschließungsstatus: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung
Abb. 23: Baulandreserven nach räumlicher Lage und Aufschließungsstatus: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung
Abb. 24: Eigentümerstruktur der Baulandreserven: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abb.
Abb. 25: Altersstruktur der privaten GrundeigentümerInnen: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung
Abb. 26: Eigentümerstruktur der Baulandreserven im Detail: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung
Abb. 27: Herkunft der GrundeigentümerInnen: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abb.
Abb. 28: Summe an Baulandreserven je EigentümerIn: DKM 2019 & FWP 2020 eigene Berechnung u. Abb.
Abb. 29: Hangneigung: DKM 2019 & FWP 2020 & KAGIS 2020, eigene Berechnung und Abbildung.
Abb. 30: Baulandreserve an einer bewaldeten Geländekante mit über 30 % Hangneigung am Ortsrand von Latschach: DKM 2019 & FWP 2020 & KAGIS 2020, eigene Abbildung
Abb. 31: Baulandreserve an einer bewaldeten Geländekante mit über 30 % Hangneigung am Ortsrand von Latschach: eigene Abbildung
Abb. 32: Gefahrenzonen: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung
Abb. 33: Baulandreserven in gelber Flussgefahrenzone während des einjährigen Hochwassers (HQ1) der Gail im November 2019 in der Ortschaft Müllnern: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung
Abb. 34: Baulandreserven in gelber Flussgefahrenzone während des einjährigen Hochwassers (HQ1) der Gail im November 2019 in der Ortschaft Müllnern:
www.facebook.com/5minvillach/videos/520321128818738 (18.09.2020)
Abb. 35: Nachtlärmpegel im Wohnbauland: BMK 2020 & DKM 2019 & FWP 2020, eig. Berechnung u. Abb.
Abb. 36: Wohnbaulandreserven in Fürnitz innerhalb der 50-55 db - Nachtlärmzone der Bahnlinie Villach-Tarvis: BMK 2020 & DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung
Abb. 37: Wohnbaulandreserven in Fürnitz innerhalb der 50-55 db - Nachtlärmzone der Bahnlinie Villach-Tarvis: eigene Abbildung
Abb. 38: Erschließung: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung
Abb. 39: Baulandreserven in Latschach ohne Verkehrserschließung: DKM 2019 & FWP 2020 & KAGIS 2020, eigene Abbildung
Abb. 40: Baulandreserven in Latschach ohne Verkehrserschließung: eigene Abbildung

- Abb. 41: Parzellenkonfiguration: eigene Berechnung und Abbildung.
- Abb. 42: Grundstücke mit ungeeigneter, aber behebbarer Parzellenkonfiguration in Faak am See: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung
- Abb. 43: Grundstücke mit ungeeigneter, aber behebbarer Parzellenkonfiguration in Faak a. See.: eig. Abb.
- Abb. 44: Ungeeignete und nicht behebbare Parzellentiefe eines Zwickel-Grundstücks in der Ortschaft Pogöriach: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abbildung
- Abb. 45: Ungeeignete und nicht behebbare Parzellentiefe eines Zwickel-Grundstücks in der Ortschaft Pogöriach: eigene Abbildung
- Abb. 46: Bebaubarkeit der Baulandreserven: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 47: Behebbarkeit der Bebaubarkeitsmängel: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Berechnung und Abb.
- Abb. 48: Kumulierte Grundsteuer für ein 900m² Baugrundstück in der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 49: Kumulierte Bodenwertabgabe: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 50: Gesamtbelastung aus Grundsteuer und Bodenwertabgabe pro Jahr: eigene Berechnung u. Abb.
- Abb. 51: Gesamtbelastung aus Grundsteuer und Bodenwertabgabe kumuliert: eigene Berechnung u. Abb.
- Abb. 52: Gesamtbelastung aus Grundsteuer und Bodenwertabgabe pro Jahr: eigene Berechnung u. Abb.
- Abb. 53: Abgabengefüge in OÖ am Beispiel eines 900 m² Grundstücks im Wohnbauland: eigene Abb.
- Abb. 54: Abgabengefüge in OÖ am Beispiel eines 900m² Grundstücks im Wohnbauland bei Abschluss eines Infrastrukturkostenvertrages in Höhe des AufschlieÙungsbeitrages: eigene Abbildung
- Abb. 55: Kumulierte Netto-Hortungskosten (Erhaltungsbeitrag und Bereitstellungsgebühr) in OÖ bei Herstellung des Wasser- und Kanalschlusses nach 40 Jahren: eigene Berechnung und Abb.
- Abb. 56: Kumulierte Netto-Hortungskosten (Erhaltungsbeitrag und Bereitstellungsgebühr) in OÖ bei Herstellung des Wasser- und Kanalschlusses nach 40 Jahren: eigene Berechnung und Abb.
- Abb. 57: Kumulierte Hortungskosten bei 700 m² Eigenbedarf am Grundstück: eigene Berechnung u. Abb.
- Abb. 58: Kumulierte Hortungskosten bei 700 m² Eigenbedarf am Grundstück: eigene Berechnung u. Abb.
- Abb. 59: Kumulierte Netto-Hortungskosten in der Steiermark: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 60: Kumulierte Netto-Hortungskosten, 900 m² Grundstück: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 61: Kumulierte Netto-Hortungskosten, 3.000 m² Grundstück: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 62: Netto-Hortungskosten pro Jahr, 50 Jahre Hortung, 900 m² Grundstück: eig. Berechnung u. Abb.
- Abb. 63: Netto-Hortungskosten pro Jahr, 50 Jahre Hortung, 900 m² Grundstück: eigene Ber. u. Abbildung
- Abb. 64: Erschließungsbeitrag am Beispiel Eisenstadt: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 65: Aufschließungsbeitrag in Kärnten bei mittleren Beitragssätzen: eigene Berechnung und Abb.
- Abb. 66: Höhe der vorgezogenen Aufschließungsabgabe für bereits erschlossene Baugrundstücke am Beispiel Wiener Neustadt: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 67: Oberösterreichischer Aufschließungsbeitrag: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 68: Vorgezogener Erschließungsbeitrag am Beispiel Lienz: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 69: Vorgezogene Aufschließungsbeiträge, 900 m² Grundstück: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 70: Vorgezogene Aufschließungsbeiträge, 3.000 m² Grundstück: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 71: Befristetes, innerörtliches Grundstück (Nr. 2104) mit Rückwidmung als Sanktion in Sebersdorf: www.gis.stmk.gv.at (18.09.2020)
- Abb. 72: Mobilisierungserfolge durch Bebauungsfrist und Investitionsabgabe in Leoben: eigene Abb.
- Abb. 73: Bsp. für ein mobilisiertes Grundstück am Münzenberg: www.gis.stmk.gv.at (18.09.2020)
- Abb. 74: Bsp. für ein mobilisiertes Grundstück am Münzenberg: www.maps.google.at (18.09.2020)
- Abb. 75: Auswertung der eingelangten Stellungnahmen zum § 35 K-ROG 2020 (Entwurf): eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 76: Durchschnittliche Baugrundstückspreise in Kärntner Gemeinden 2019: Statistik Austria 2020a; eigene Abbildung
- Abb. 77: Kumulierte Netto-Hortungskosten, 900 m² Grundstück: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 78: Kumulierte Netto-Hortungskosten, 3.000 m² Grundstück: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 79: Jährliche Abgabenleistung in ausgewählten Gemeinden, 900 m² Grundstück in Siedlungsschwerpunkt: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 80: Jährliche Abgabenleistung in ausgewählten Gemeinden 900 m² Grundstück in Siedlungsschwerpunkt: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 81: Ausnahmen von der Abgabepflicht: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 82: Baulandabgabe Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See: DKM 2019 & FWP 2020, eigene Abb.
- Abb. 83: Abgabeleistung je EigentümerIn: eigene Berechnung und Abbildung
- Abb. 84: Einnahmen der Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See aus ausschließlichen Gemeindeabgaben im Jahr 2019: Marktgemeinde Finkenstein am Faaker See 2020: 11; eigene Abbildung

10.3 Tabellenverzeichnis

- Tab. 1: Kanal-Erhaltungskosten: eigene Darstellung
- Tab. 2: Wasserleitungs-Erhaltungskosten: eigene Darstellung
- Tab. 3: Straßen-Erhaltungskosten: eigene Darstellung
- Tab. 4: Einheitssätze des Anschließbeitrages: § 26 Abs 1-2 OÖ ROG; eigene Darstellung
- Tab. 5: Anschließbeitrag der Beispielgrundstücke: eigene Berechnung; eigene Darstellung
- Tab. 6: Jährlicher Erhaltungsbeitrag der Beispielgrundstücke: eigene Berechnung; eigene Darstellung
- Tab. 7: Anschlussgebühr der Beispielgrundstücke: Wasser- und Kanalgebührenordnungen der zehn untersuchten Gemeinden, eigene Berechnung, eigene Darstellung
- Tab. 8: Bereitstellungsgebühr der Beispielgrundstücke: Wasser- und Kanalgebührenordnungen der zehn untersuchten Gemeinden, eigene Berechnung, eigene Darstellung
- Tab. 9: Verkehrsflächenbeitrag der Beispielgrundstücke: § 1 OÖ Einheitssatz-Verordnung 2011; eigene Berechnung, eigene Darstellung
- Tab. 10: Ergänzende Anschlussgebühr bei Bebauung des 900 m² Grundstücks mit einem Einfamilienhaus: Wasser- und Kanalgebührenordnungen der zehn untersuchten Gemeinden, eigene Berechnung, eigene Darstellung
- Tab. 11: Jährliche Benützungsgeld nach Bebauung des 900 m² Grundstücks mit einem Einfamilienhaus: Wasser- und Kanalgebührenordnungen der zehn untersuchten Gemeinden, eigene Berechnung, eigene Darstellung
- Tab. 12: Tarife des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages: § 77b Abs 5 Sbg ROG; eigene Darstellung
- Tab. 13: Tarifzonen des Infrastrukturbereitstellungsbeitrages: § 77b Abs 5 Sbg ROG; eigene Darstellung
- Tab. 14: Gegenüberstellung der Hortungsabgaben: eigene Darstellung
- Tab. 15: Festgelegte Sanktionsmaßnahmen in den untersuchten Gemeinden: Wortlaute zu den Flächenwidmungsplänen der jeweiligen Gemeinden, siehe Kap. 10.1.2; eigene Darstellung
- Tab. 16: Modell der Kärntner Baulandabgabe in Gegenüberstellung mit den bestehenden Hortungsabgaben der anderen Bundesländer: eigene Darstellung
- Tab. 17: Ermittlung der vorläufig abgabepflichtigen Grundflächen: eigene Berechnung, eigene Darstellung
- Tab. 18: Ermittlung der endgültig abgabepflichtigen Grundflächen: eigene Berechnung und Darstellung

10.4 Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abt.	Abteilung
Abs	Absatz
AKL	Amt der Kärntner Landesregierung
Arge Alp	Arbeitsgemeinschaft Alpenländer
BABEG	Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungs-GesmbH
BBP	Bebauungsplan
Bgld	Burgenland
Ber.	Berechnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz
Bsp.	Beispiel
BWV	Bundeswasserbauverwaltung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DI	Diplom-Ingenieur
DKM	Digitale Katastralmappe
Dr.	Doktor
EFH	Einfamilienhaus
eig.	eigene
ESRI	Environmental Systems Research Institute
ETH Zürich	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
FWP	Flächenwidmungsplan
GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GIS	Geographisches Informationssystem
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hrsg.	Herausgeber
IIBW	Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH
idF	in der Fassung
Kap.	Kapitel
KAGIS	Geographisches Informationssystem des Landes Kärnten
KELAG	Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft
Ktn	Kärnten
LGBl	Landesgesetzblatt
LVwG	Landesverwaltungsgericht
Mag.	Magister
max.	maximal
MIV	motorisierter Individualverkehr
Nr.	Nummer
NÖ	Niederösterreich
o.	oder
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖEK	Örtliches Entwicklungskonzept
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖIR	Österreichisches Institut für Raumplanung
o.J.	ohne Jahresangabe
OÖ	Oberösterreich
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ORF	Österreichischer Rundfunk
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖVWG	Österreichische Vereinigung für das Gas- und Wasserfach
Prof.	Professor
ROG	Raumordnungsgesetz

RGBI	Reichsgesetzblatt
S-Bahn	Schnellbahn
Sbg	Salzburg
SIR	Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen
Stmk	Steiermark
TU Wien	Technische Universität Wien
u.a.	unter anderem
UAbt.	Unterabteilung
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WLV	Wildbach- und Lawinenverbauung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel