



DIPLOMARBEIT

Analyse und Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern

Evaluierung des Einsatzes im Speziellen in den Vorarlberger Gemeinden

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades

einer Diplom-Ingenieurin

unter der Leitung von

Univ-Prof. Dr. **Michael Getzner**

Fachbereich für Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik (E280-03)

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Thi Bich Ngoc Doan

01225145

Kurzfassung

Baulandparadoxon ist in Österreich kein fremder Begriff. Trotz des Baulandüberhangs besteht ein ständiger Mangel an Bauland. Durchschnittlich sind zirka 26,5 % des gewidmeten Baulands in Österreich unbebaut, wobei die Werte zwischen den Bundesländern stark voneinander abweichen (Burgenland 37,9 % und Wien 4,3 %) (Umweltbundesamt 2016: 23). Da das bereits gewidmete Bauland oft in privaten Händen liegt, steht es Bauwilligen nicht zur Verfügung, wodurch als Folge wiederum neues Bauland gewidmet werden muss. Aufgrund des begrenzten Dauersiedlungsraums kommt dem sparenden Umgang mit dem Gut Boden eine besondere Bedeutung zu. Durch die Baulandhortung muss nicht nur neues Bauland ausgewiesen werden, sondern dadurch entsteht eine Reihe von negativen Auswirkungen wie Zersiedelung, Kostenaufwendung für die Infrastrukturbereitstellung, Landschaftszerschneidung usw.. Weiters ist nicht zu unterschätzen, dass die Baulandknappheit zur Baulandpreissteigerung führt. Besonders betroffen sind dabei Standorte mit bereits hohen Bodenpreisen aufgrund ihrer lokalen Standortattraktivität (Agglomerationsräume, alpine Räume mit geringem Dauersiedlungsraum, ...). Dadurch wird vor allem der Wohnungsbau für Haushalte mit geringerem Einkommen erschwert.

Um der Baulandhortung entgegen zu wirken und dafür zu sorgen, dass die als Bauland gewidmeten Flächen tatsächlich bebaut werden, existieren diesbezüglich unterschiedliche Raumplanungs- bzw. Raumordnungsgesetze zur Baulandmobilisierung in den österreichischen Bundesländern.

In dieser Arbeit wird versucht, einen Überblick zu verschaffen, welche Baulandmobilisierungsinstrumente in den österreichischen Bundesländern zur Verfügung stehen und wie sie in der Praxis umgesetzt werden. Dazu wird zuerst den Einsatz der Instrumente und Maßnahmen auf Länderebene untersucht. In weiterer Folge wird versucht, Aussagen über die Wirksamkeit der Instrumente zu treffen sowie Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung festzustellen.

Weiters wurde auf Gemeindeebene die Gemeinden des Landes Vorarlberg ausgewählt, in denen der Einsatz und Wirksamkeit der Baulandmobilisierungsmaßnahmen untersucht wurden. Ebenfalls wurde hier der Fokus auf mögliche Erfolgsfaktoren und Verbesserungsvorschläge nach Erfahrungswerten der GemeindevertreterInnen gesetzt.

Abstract

The building land paradox is not a rare phenomenon in Austria. Although there are many building land reserves the lack of building land still exists. In average about 26 % of building land are not in use. This high percentage rate of building land reserves varies from one federal state to another (Burgenland 37,9 %, Vienna 4,3 %). The most building land reserves are owned by private individuals who want to keep their land in order get more profit of it due to the increasing building land prices.

Due to the fact that the permanent settlement areas are limited it gets more and more important to counteract the increase of land use in order to avoid the resulting consequences such as urban sprawl, inefficient costs for infrastructure, landscape fragmentation, increasing land prices etc. The problem affects especially areas with already existing high building land prices based on their local attractiveness. The situation of growing population and heavy demand on land for building constructions is compounded by the fact that building land prices are not affordable.

Due to these conditions, many federal state laws have been passed. The implementation of these laws is in responsibilities of the communities. This master's thesis investigates at the federal state level which possibilities municipals have to mobilize the building land reserves and whether the existing laws and other regulations have been used in order to reach the goals referring to the expert experiences.

Furthermore, at the municipal level, the municipals of Vorarlberg have been asked how the laws have been practiced and whether the situation could be improved due to the consequent implementation of the laws or other regulations of the municipals.

Eidesstattliche Erklärung

Ich, Thi Bich Ngoc Doan, erkläre hiermit,

1. dass ich die vorliegende Diplomarbeit „Analyse und Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern“ selbständig angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.
2. dass ich diese Diplomarbeit bisher weder in gleicher noch in ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde im In- und Ausland vorgelegt habe.

Unterschrift

Wien,

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen bedanken, die mich während meines Studiums unterstützt haben.

Ein besonderer Dank geht an meinen Betreuer, Herrn Univ.- Prof. Mag. Dr. Michael Getzner, der mich im gesamten Arbeitsprozess mit seinem fachlichen Anregungen und konstruktiver Kritik begleitet hat.

Ebenfalls möchte ich mich bei allen RaumplanungsexpertInnen der österreichischen Landesregierungen bedanken, die sich Zeit genommen haben, meine Fragebögen auszufüllen sowie meine Unklarheiten geklärt haben. Ohne ihre wertvollen Erfahrungen zu meinem ausgewählten Thema wäre meine Diplomarbeit nicht möglich gewesen.

Weiters bedanke ich mich herzlichst bei den GemeindevertreterInnen des Landes Vorarlberg, die sich für meine Fragebögen und Fragen Zeit genommen und sehr viel Input für meine Arbeit geliefert haben, um mir die Beantwortung der Forschungsfragen zu erleichtern.

Vielen lieben Dank möchte ich an meine ganze Familie und Freunde richten, die mir während meiner gesamten Ausbildungszeit immer zur Seite standen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	1
1.1. Thematische Einführung und Forschungsinteresse	1
1.2. Forschungsziele, Forschungsfragen und Arbeitsmethodik	3
1.2.1. Forschungsziele	4
1.2.2. Forschungsfragen	5
1.2.3. Arbeitsmethodik.....	5
1.3. Einblick in die Thematik und Begriffsdefinition.....	6
1.3.1. Flächeninanspruchnahme	6
1.3.2. Flächenmanagement.....	8
1.3.3. Bauland.....	8
1.3.4. Baulandreserve.....	9
1.3.5. Baulandmobilisierung.....	9
1.3.6. Baulandhortung.....	12
1.3.7. Zersiedelung	13
1.3.8. Baulandangebotseffekte in peripheren Gemeinden.....	14
1.3.9. Der Bodenmarkt	14
2. Analyse der Flächeninanspruchnahme in Österreich	18
2.1. Der Dauersiedlungsraum in Österreich.....	18
2.2. Landnutzung in Österreich	21
2.3. Flächeninanspruchnahme in Österreich	24
2.3.1. Ursachen der Flächeninanspruchnahme.....	24
2.3.2. Folgen und Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme	29
2.3.3. Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Österreich.....	30
2.4. Gewidmetes, nicht bebautes Bauland in Österreich.....	33
2.5. Grundstückspreise in österreichischen Bundesländern.....	37
2.6. Räumliche Darstellung der Flächeninanspruchnahme in Österreich.....	38
2.6.1. Flächenwidmung in Österreich.....	38
2.6.2. Anteil des gewidmeten, nicht bebauten Baulands am gesamten Bauland 2014.....	40
3. Möglichkeiten und Grenzen der Baulandmobilisierung im Raumplanungs- bzw. Raumordnungsrecht	42
3.1. Überblick hoheitlicher Raumplanungsinstrumente und -ebenen in Österreich.....	42
3.2. Überörtliche Raumplanung	45
3.3. Örtliche Raumordnung.....	47
3.3.1. Flächenwidmungsplan.....	48

3.3.2.	Bebauungsplan	48
3.4.	Instrumente und Maßnahmen zur Baulandmobilisierung	49
3.4.1.	Befristete Baulandwidmung	49
3.4.2.	Baulandumlegung	51
3.4.3.	Infrastrukturbeiträge für unbebautes Bauland	52
3.4.4.	Aktive kommunale Bodenpolitik, Baulandsicherungsgesellschaft und Bodenfonds	52
3.4.5.	Vertragsraumordnung	53
3.5.	Allgemeine Vor- und Nachteile der Baulandmobilisierungsmaßnahmen	56
3.6.	Rechtliche Verankerungen der Instrumente und Maßnahmen zur Baulandmobilisierung in den Raumplanungs- und Raumordnungsgesetzen der österreichischen Bundesländer	62
3.6.1.	Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Burgenland	63
3.6.2.	Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Kärnten	65
3.6.3.	Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Niederösterreich	67
3.6.4.	Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Oberösterreich	68
3.6.5.	Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Salzburg	69
3.6.6.	Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Steiermark	72
3.6.7.	Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Tirol	74
3.6.8.	Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Vorarlberg	77
3.6.9.	Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Wien	78
4.	Evaluierung des Einsatzes der baulandmobilisierenden Maßnahmen in den Bundesländern	82
4.1.	Ergebnisse der Evaluierung des Einsatzes der baulandmobilisierenden Maßnahmen in den österreichischen Bundesländern	83
4.1.1.	Problemlage und Zielsetzung beim Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen ..	83
4.1.2.	Umsetzung der baulandmobilisierenden Maßnahmen	90
4.1.3.	Künftige Ausrichtung der Baulandmobilisierung	109
4.2.	Fazit zur Baulandmobilisierung in den Bundesländern	112
5.	Evaluierung des Einsatzes der baulandmobilisierenden Maßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden	117
5.1.	Einleitung und methodische Vorbemerkung	117
5.2.	Analyse der Baulandflächen in Vorarlberg	117
5.3.	Ergebnisse der Evaluierung des Einsatzes der baulandmobilisierenden Maßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden	124
5.3.1.	Problemlagen und Zielsetzung der Gemeinden hinsichtlich der Baulandmobilisierung ..	125

5.3.2.	Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden....	127
5.3.3.	Zukünftige Bedeutung der Baulandmobilisierung.....	140
5.3.4.	Fazit zum Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden	143
6.	Erkenntnisse und Schlussfolgerungen.....	147
7.	Ausblick und Handlungsempfehlungen.....	155
8.	Verzeichnisse.....	157
8.1.	Literaturverzeichnis.....	157
8.2.	Abbildungsverzeichnis.....	163
8.3.	Tabellenverzeichnis.....	164
9.	Anhang.....	166

Abkürzungsverzeichnis

Abs.: Absatz

B: Burgenland

BauG: Baugesetz

BebPl.: Bebauungsplan

BEV: Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen

Bgl.d.RPG: Burgenländisches Raumplanungsgesetz

BL: Bundesland

BMLFUW: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

BO: Bauordnung

B-VG: Bundesverfassungsgesetz

bzw.: beziehungsweise

CORINE: Coordination of Information on the Environment

DSR: Dauersiedlungsraum

DSR: Dauersiedlungsraum

ebd.: ebenda

et al: at alii (und andere)

ETH Zürich: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

EW: EinwohnerIn

EW: EinwohnerIn

Fl_inanspr.: Flächeninanspruchnahme

FLW-Pl: Flächenwidmungsplan

forstw.: forstwirtschaftlich

Gem.: Gemeinde

I.d.g.F: In der geltenden Fassung

Insb.: insbesondere

K: Kärnten

K-GplG: Kärntner Gemeindeplanungsgesetz

K-GWVG: Kärntner Gemeindewasserversorgungsgesetz

K-RegFG: Kärntner Regionalfondsgesetz

Landw.: landwirtschaftlich

LReg: Landesregierung

Mio.: Millionen

NÖ: Niederösterreich

Ö: Österreich

ÖEK: örtliches Entwicklungskonzept

ÖIR: Österreichisches Institut für Raumplanung

OÖ ROG: Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz

OÖ: Oberösterreich

ÖREK: Österreichisches Raumentwicklungskonzept

ÖROK: Österreichische Raumordnungskonferenz

pol.: politisch

REFINA: Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement

REK: räumliches Entwicklungskonzept

ROG: Raumordnungsgesetz

RPG: Raumplanungsgesetz

S: Salzburg

SIR: Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen,

St: Steiermark

StROG: Steiermärkisches Raumordnungsgesetz

T: Tirol

TVAG: Tiroler Verkehrsaufschließungs- und Ausgleichsabgabengesetz

u.a.: und andere

Usw.: und so weiter

v.a: vor allem

V: Vorarlberg

VfGH: Verfassungsgerichtshof

VlbG. RPG: Vorarlberger Raumplanungsgesetz

vs.: versus

W: Wien

wirtschaftl.: wirtschaftlich

z.B.: zum Beispiel

1. Einführung

1.1. Thematische Einführung und Forschungsinteresse

Boden stellt die Grundlage für menschliche Aktivitäten dar. Er bildet die Grundvoraussetzung für jede private und öffentliche Aktivität, insbesondere ist sie die Voraussetzung für jede wirtschaftliche Aktivität (Markstein 2004: 5). Die Grundbedeutung der Bodennutzung ist die Befriedigung der Daseinsfürsorge (Markstein 2004: 6, zitiert nach Puhmer 1996). In der Raumordnung wird zwischen sieben raumwirksamen Daseinsgrundfunktionen differenziert:

- Wohnen
- Arbeiten
- Versorgung
- Bildung
- Erholung
- Verkehr
- Kommunikation (Markstein 2004: 6).

Die Bedeutung des Bodens ist enorm groß und aufgrund der großen Bedeutung dieser immer knapper werdenden Ressource sind die Einflussfaktoren auf den Bodenmarkt auch vielfältig. Er ist durch ein komplexes Beziehungsgeflecht zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten gekennzeichnet. In diesem komplexen Beziehungsgeflecht finden viele Wirkungszusammenhänge statt, welche von einer großen Anzahl an Beteiligten beeinflusst werden (ebd.: 6).

„Bauland ist nicht wie andere Wirtschaftsgüter beliebig vermehrbar. Es kann nicht durch andere Güter ersetzt werden und ist immobil, lässt sich also nicht dorthin verlagern, wo gerade großer Bedarf herrscht. Verstärkte Nachfrage nach knappem Bauland führt daher nicht zu höherem Angebot, sondern einzig und allein zu Preissteigerungen. Genau diese Entwicklung zeigt sich in den Ballungsräumen und Städten aktuell besonders drastisch. Dabei treten mehrere Entwicklungen gleichzeitig zutage.“ (SIR 2016: 30)

Zu der Tatsache, dass der Boden die Grundlage für unser Dasein bildet und nicht vermehrbar ist, kommt noch der steigende Wohnanspruch hinzu, wodurch es im Bodenmarkt zu Ungleichgewichten kommt. Um allen Menschen Wohnen zu ermöglichen, wurden Raumplanungsinstrumente entwickelt, um Nutzungsarten zu bestimmen. Trotz dieser hoheitlichen Instrumente treten Probleme auf, da Flächen aufgrund der Spekulationsabsicht und Hortung nicht entsprechend der Widmung genutzt werden. Durch die Baulandhortung steigen die Knappheit und somit auch die Preise der tatsächlich verfügbaren Flächen. Besonders betroffen sind dabei Standorte mit bereits hohen Bodenpreisen aufgrund ihrer lokalen Standortattraktivität. Dadurch wird vor allem der Wohnungsbau für Haushalte mit niedrigen Einkommen erschwert, welcher nur noch in ungünstigen Randlagen oder an minderprivilegierten Lagen zu realisieren ist. Aus Sicht der sozialräumlichen Durchmischung und Nutzungsdurchmischung an zentralen Lagen ist dies ein negativer Aspekt (ARGE ALP 2000: 13).

Aufgrund der Nichtvermehrbarkeit des Bodens existieren konkurrierende Nutzungsansprüche, die mit der Knappheit zunehmen. Eine weitere Eigenschaft dieses Gutes ist die Immobilität. Durch dieses Charakteristikum des Bodens entsteht seine Heterogenität, welche aus einer Vielzahl an Faktoren

besteht (Lage, Neigung, Exposition, Ausstattungsqualität, Umgebung, Verkehrsanbindung usw.) (Markstein 2004: 7, zitiert nach Schadt et al. 1991). Aus diesem Grund ist der Bodenmarkt in Teilmärkte mit vergleichbaren Grundstücken analoger Nutzungsart unterteilt, wobei diese auch nach Lage, Bodenqualität, Bebauung, Widmung gebildet werden (Markstein 2004: 7).

Zu der Nichtvermehrbarkeit und der Immobilität kommt noch die unendliche Lebensdauer dieses Gutes, welches jede wirtschaftliche Aktivität als Grundlage benötigt. Dieser Bündel an Eigenschaften trägt dazu bei, dass Boden ein Vermögensanlagegut und vor allem auch ein Spekulationsgegenstand ist (ebd.).

Es stellt sich daher die Frage, was Raumplanung mit ihren Instrumenten der aktiven Bodenpolitik dazu beigetragen hat, den Umgang mit dieser knappen Ressource und den Nutzungsansprüchen zu regeln, um einerseits die Nachfrage nach Wohnraum zu befriedigen und andererseits die Nachhaltigkeit und die effiziente Nutzung zu ermöglichen. Bodenpolitik ist ein großes Thema, vor allem in Österreich, in welchem genügend Bauland gewidmet ist, aber dennoch nicht genügend Bauland zur Verfügung steht (Baulandparadoxon) (Kanonier 2014a: 4) und in welchem Zersiedelung kein Fremdwort ist (Markstein 2004: 26).

Weiters stellt die enorme Flächeninanspruchnahme in Österreich, die weit vom Zielwert der Nachhaltigkeitsstrategie entfernt ist, eine große Herausforderung dar. Hohe Flächeninanspruchnahme bringt Nachteile für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit sich, vor allem dann, wenn die Siedlungsentwicklung auf der grünen Wiese stattfindet. Brachflächen, verödete Ortskerne und Zersiedelung sind keine seltenen Folgen davon. Durch zerstreute Siedlungsstrukturen erhöhen sich Aufwendungen der Gemeinden für die Errichtung der notwendigen Infrastruktur u.a. (Umweltbundesamt 2018d).

Aufgrund der Aktualität und der Bedeutung dieses Themas lohnt es sich zu untersuchen, welche Instrumente und Maßnahmen es in den österreichischen Bundesländern zur Baulandmobilisierung gibt. In Österreich existieren diesbezüglich unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern. Die Raumordnungsgesetze werden vom Land erlassen. Wie sie aber in der Praxis angewendet werden, ist Gemeindegache, da die örtliche Raumordnung im Wirkungsbereich der Gemeinde liegt. Dass zu den klassischen Raumplanungsinstrumenten Baulandmobilisierungsinstrumente hinzugekommen sind, ist klar, dennoch gibt es keine Empirie darüber, ob und wie diese Instrumente in der Praxis tatsächlich eingesetzt werden. Diese Arbeit widmet sich dieser Problematik und wirft einen Einblick in den Einsatz und Wirksamkeit der vorhandenen Baulandmobilisierungsinstrumente in allen österreichischen Bundesländern. Ebenfalls wurden auf Gemeindeebene die Gemeinden des Bundeslandes Vorarlberg ausgewählt, um den Einsatz der Baulandmobilisierungsinstrumente auf Gemeindeebene zu untersuchen. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen kann keine tiefgehende allumfassende Analyse der Situation in den einzelnen Bundesländern, insbesondere des Rechts- und Planungssystems in den einzelnen Ländern, durchgeführt werden. Weiters wird im Laufe des Forschungsteils versucht, herauszufinden, worin die Erfolgsfaktoren der Umsetzung der Baulandmobilisierungsinstrumente liegen. Die folgende Grafik (Abbildung 1) versucht, die Baulandproblemfelder in Österreich darzustellen.

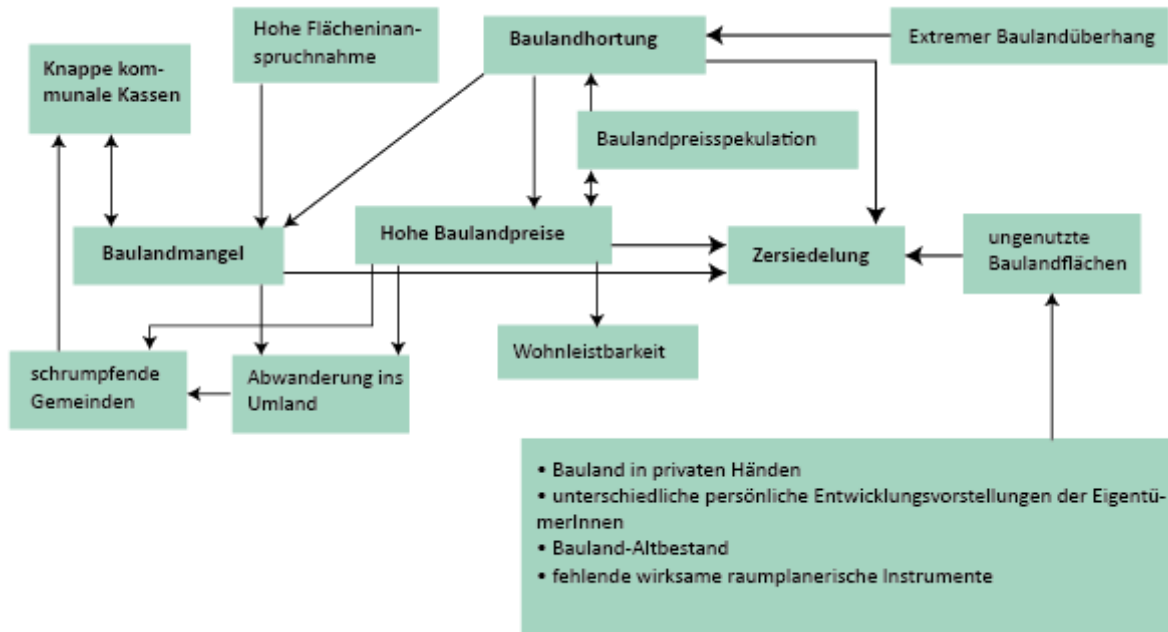


Abbildung 1: Bauland-Probleme in Österreich

Quelle: eigene Darstellung, adaptiert nach Markstein 2004: 27

In Abbildung 1 ist ein komplexes Gefüge der österreichischen Baulandproblematik erkennbar. Die Probleme stehen in einer direkten Beziehung zueinander bzw. sie bedingen sich gegenseitig. Es kann hierbei nicht immer eine klare Linie zwischen Ursache und Wirkung gezogen werden (Markstein 2004: 27).

1.2. Forschungsziele, Forschungsfragen und Arbeitsmethodik

Auf der Abbildung 2 werden die Ziele und Arbeitsschritte dieser Forschungsarbeit grafisch dargestellt, welche in den Kapiteln 1.2.1 bis 1.2.3 erläutert werden.

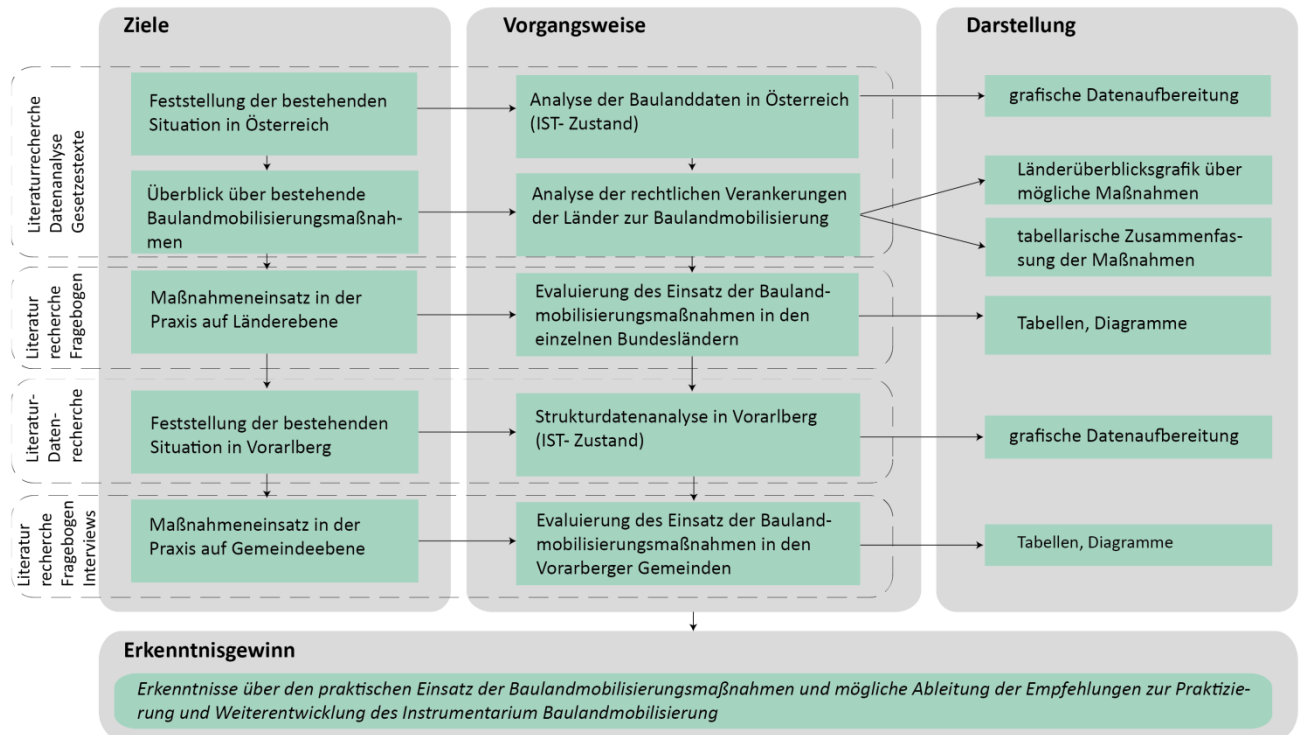


Abbildung 2: Darstellung der Ziele und Schritte der vorliegenden Forschungsarbeit

Quelle: Eigene Darstellung

1.2.1. Forschungsziele

Wie bereits im Kapitel 1.1 bereits erwähnt hat das Thema Baulandmobilisierung eine hohe Bedeutung in der Raumplanung, da eine geordnete und flächensparende Siedlungsentwicklung zu den Hauptzielen der Raumplanung zählt. Um mit Baulandflächen effizient umzugehen, muss ein klarer Überblick über die Baulandsituation in den österreichischen Bundesländern geschaffen und Defizite aufgezeigt werden. Bauland wird trotz Baulandüberhangs bei Bedarf gewidmet, Siedlungen ufern aus, dennoch kommen Bauwillige nicht zu den vorhandenen gewidmeten Bauflächen. Mit diesem Problem hat die Raumplanung seit langem zu kämpfen. Es wurden nacheinander Instrumente und Maßnahmen entwickelt, die gegen Baulandhortung wirken sollen, um dadurch verfügbares Bauland zu angemessenen Preisen auf den Markt zu bringen. Der Frage, wie diese Instrumente und Maßnahmen in der Praxis tatsächlich eingesetzt werden, um dieses Raumplanungsziel zu erreichen, wurde bisher wenig nachgegangen. Die Arbeit soll das komplexe Thema Baulandmobilisierung aufgreifen und eine Übersicht verschaffen, welche Möglichkeiten es dazu gibt und wie sie rechtlich verankert sind. Es lohnt sich, die Unterschiede zwischen den österreichischen Bundesländern nicht nur in der rechtlichen Verankerung, sondern auch im Einsatz genauer zu betrachten, um positive und negative Erfahrungen mit der Baulandmobilisierung festzustellen und Lerneffekte daraus zu ziehen. Neben dem Einsatz der Instrumente in der Praxis, wird in dieser Arbeit versucht, Meilensteine in der Umsetzung festzustellen und vor allem Erfolgsfaktoren herauszufinden, um Empfehlungen zu formulieren.

1.2.2. Forschungsfragen

Das Augenmerk wird auf folgende Fragestellungen gelegt:

1. ***Welche Baulandmobilisierungsmaßnahmen stehen in den österreichischen Bundesländern grundsätzlich zur Verfügung? Wie erfolgte bisher der Einsatz von vorhandenen Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern?***
2. ***Wie erfolgte bisher die Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden?***

Weiters geht es um die Fragen:

- *Welche sind besonders geeignete und wirksame Instrumente?*
- *Was sind Meilensteine in der Umsetzung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen?*
- *Was sind Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen?*

1.2.3. Arbeitsmethodik

- Sichtung und Auswertung der vorhandenen Literatur
- Rechtsanalyse und Auseinandersetzung mit Gesetzestexten zur Baulandmobilisierung in den Bundesländern
- Statistische Auswertungen (Veranschaulichung der Datenauswertung anhand geeigneter Darstellungsmethoden)
- Erhebung spezifischer Daten der Bundesländer und Vorarlberger Gemeinden mittels Fragebogen
- ExpertInneninterviews

Im Theorieteil werden vor allem intensive Literaturrecherchen durchgeführt. Weiters stützt sich dieser Teil auf eine Auseinandersetzung mit dem Raumordnungs- bzw. Raumplanungsrecht der österreichischen Bundesländer, wobei hierbei der Fokus auf die rechtliche Festlegung der baulandmobilisierenden Instrumente gesetzt wird. Die wiedergegebenen Gesetzesfestlegungen beziehen sich auf den zur Zeit der Erarbeitung dieser Diplomarbeit rechtsgültigen aktuellen Stand.

Zur Analyse und Veranschaulichung der vergangenen Baulandentwicklungen wurden Datenmaterialien aus verschiedenen Quellen (Statistik Austria, BEV, ÖROK-Atlas, Umweltbundesamt, von den Ländern zur Verfügung gestellten Daten usw.) herangezogen, ausgewertet und in Form von Grafiken, Tabellen, Diagrammen dargestellt.

Der Forschungsteil beschäftigt sich mit dem Maßnahmenereinsatz in den österreichischen Bundesländern in der Praxis. Um einen Überblick über den Einsatz der baulandmobilisierenden Maßnahmen zu verschaffen, wird eine Fragebogenerhebung durchgeführt.

Bei der Fragebogenerhebung wird in drei Aspekte unterteilt:

- Ursprüngliche Intention/Zielsetzungen des Einsatzes der Baulandmobilisierungsmaßnahmen im jeweiligen Bundesland
- Umsetzung/ Einsatzerfahrungen in der Praxis
- Künftige Bedeutung/ Ausrichtung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Zur Einschätzung der Anwendung der baulandmobilisierenden Maßnahmen wurden dazu RaumplanungsexpertInnen der Länder befragt, die bereits viele Praxiserfahrungen mit dem Thema Baulandmobilisierung und teilweise veröffentlichte Beiträge dazu gemacht haben.

Weiters wird versucht, bisherige Studien- und Forschungsergebnisse sowie Workshopsergebnisse zu diesem Thema miteinfließen zu lassen, um die Ergebnisse aus der Fragebogenerhebung zu ergänzen und die Aussagekräftigkeit der Erhebung zu stärken.

Vorgangsweise

Die Arbeit wird nach folgenden Schritten vorgegangen:

1. Ist-Situation: Erfassung der Baulandproblematik in Österreich
 - Analyse der Daten zur Baulandentwicklung
2. Einblick in das Raumordnungssystem in Österreich
3. Feststellung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den einzelnen Bundesländern
4. Auswertung der Fragebögen zur Baulandmobilisierung in den Bundesländern
5. Kurze Darstellung der Strukturdaten Vorarlbergs
6. Auswertung der Fragebögen zur Baulandmobilisierung in den Vorarlberger Gemeinden
7. Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

1.3. Einblick in die Thematik und Begriffsdefinition

1.3.1. Flächeninanspruchnahme

Die Flächeninanspruchnahme (davor als Boden- bzw. Flächenverbrauch bezeichnet) *bedeutet den dauerhaften Verlust biologisch produktiven Bodens durch Verbauung für Siedlungs- und Verkehrszwecke, Freizeitwecke oder Abbauflächen. Ungefähr 40 % dieser Flächen werden versiegelt und verlieren somit alle biologischen Funktionen* (Umweltbundesamt 2018).

„Flächenverbrauch“ wurde aus dem Grund zur „Flächeninanspruchnahme“ geändert, da Fläche nicht verbraucht werden kann, sondern es handelt sich hierbei nur um eine Nutzungsänderung bzw. die Fläche wird durch andere Nutzungsform in Anspruch genommen. Dennoch existiert auch ein tatsächlicher Verbrauch des Bodens in Form von Abschieben der humosen oberen Bodenschichten, bei dem der Begriff „Bodenverbrauch“ zutreffend ist (ebd.).

Derzeit wird die Flächeninanspruchnahme anhand der Grundlagendaten der Grundstücksdatenbank in folgende Kategorien eingeteilt:

Baufläche

- Benützungsort „Baufläche“ mit den zwei Nutzungen „Gebäude“ und „Gebäudenebenflächen“
- Benützungsort Gärten mit der Nutzung „Gärten“
- Benützungsort „Sonstige“ mit den Nutzungen „Betriebsflächen“, und „Friedhöfe“

Bau- und Verkehrsfläche

- Summenkategorie Baufläche (w.o.)
- Benützungsort „Sonstige“ mit den Nutzungen „Straßenverkehrsanlagen“, „Verkehrsrundflächen“, „Parkplätze“, „Schienenverkehrsanlagen“ (ebd.)

Die Flächeninanspruchnahme besteht demnach aus der Summenkategorie Bau- und Verkehrsfläche und der Benützungsort „Sonstige“ mit den Nutzungen „Abbauflächen, Halden und Deponien“ und „Freizeitflächen“ (ebd.).

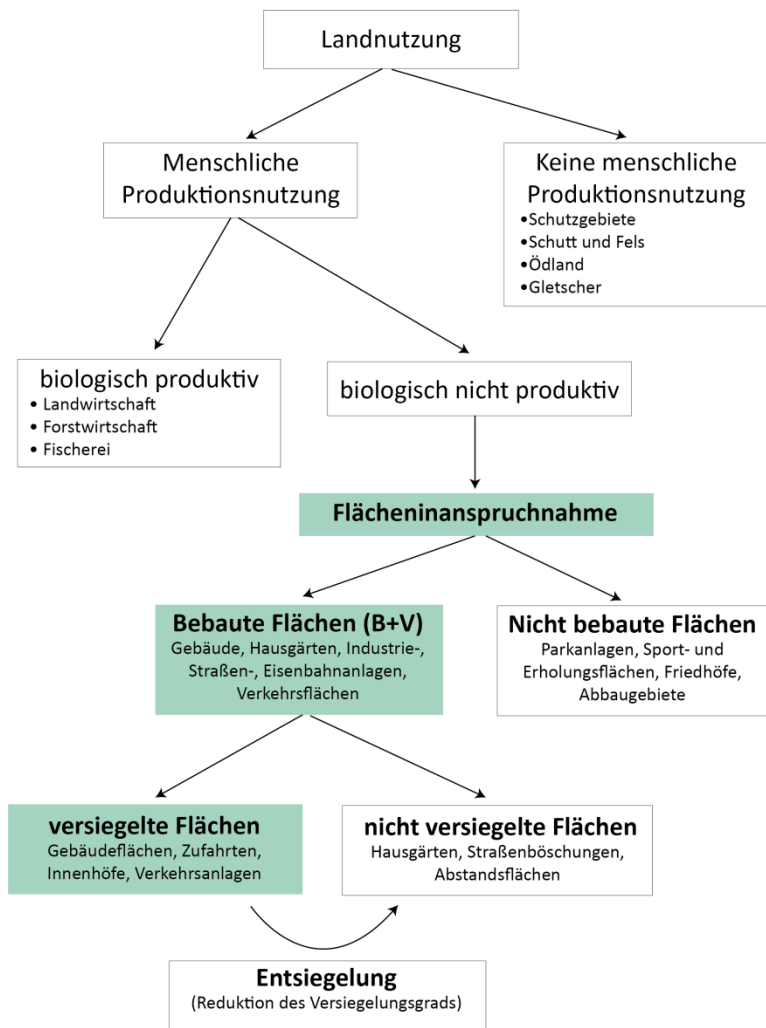


Abbildung 3: Gliederung der Landnutzung nach menschlicher Flächeninanspruchnahme

Quelle: eigene Darstellung, adaptiert nach Umweltbundesamt 2018: 6, Konzept: Umweltbundesamt 2011 und ÖÖ Bodenbilanz 2007

Ausgehend vom Modell der menschlichen Flächeninanspruchnahme (siehe Abbildung 3) kann Landnutzung grundsätzlich in Produktionsnutzung durch den Menschen und keine Produktionsnutzung durch den Menschen eingeteilt werden. Flächen, die für die menschliche Produktionsnutzung nicht herangezogen werden, sind Schutzgebiete, Schutt und Fels, Ödland und Gletscher. Weiters lässt sich die Produktionsnutzung durch den Menschen in zwei Unterkategorien einteilen, nämlich in „biologisch produktive Flächen“, worunter Landwirtschaft und Forstwirtschaft fallen und in „biologisch nicht produktive Flächen“, bei der es sich um einer „Flächeninanspruchnahme“ nach der Definition des Umweltbundesamts handelt. Die Flächeninanspruchnahme beinhaltet sowohl die bebauten Flächen, die aus Bau- und Verkehrsflächen bestehen, als auch die nicht bebauten Flächen wie Parkanlagen, Sport-, Erholungsflächen, Friedhöfe und Abbaugelände. Bebaute Flächen bestehen aus versiegelten Flächen und nicht versiegelten Flächen (Hausgärten, Straßenböschungen oder Abstandsflächen). **Versiegelte Flächen** sind überbaute Oberflächen, die durch Abdeckung des Bodens mit einer wasserundurchlässigen Schicht entsteht. Dabei wird laut Definition des Umweltbundesamt zwischen gänzlich versiegelte Flächen, auf denen ein Gebäude errichtet wurde und unbebaute aber mit Beton, Asphalt oder Pflastersteinen befestigte Flächen, unterschieden (Umweltbundesamt 2018a). Durch Entsiegelung, die zur Reduktion

des Versiegelungsgrad führt, können versiegelte Flächen wieder in nicht versiegelte Flächen umgewandelt werden.

Genauere Auseinandersetzung mit der Flächeninanspruchnahme in Österreich erfolgt im Kapitel 2.3.

1.3.2. Flächenmanagement

„Flächenmanagement bezeichnet i.a. die Kombination von hierarchischen, hoheitlichen und formalen sowie konsensualen und informellen Instrumenten zur Realisierung einer ressourcenschonenden und bedarfsgerechten Bodennutzung verstanden. Flächenmanagement umfasst die Steuerung der Bodennutzung, Bodenordnung und Beeinflussung des Bodenmarktes durch Planungs-, Ordnungs- und Entwicklungsprozesse.“
(Holländer et al 2010: VI, zitiert nach Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006)

Laut dem Lexikon der Nachhaltigkeit *zielt Flächenmanagement auf eine Neuausrichtung kommunaler und regionaler Flächenpolitik in Richtung Nachhaltigkeit ab* (Lexikon der Nachhaltigkeit 2018). Ausgehend von der Problematik steigender Flächeninanspruchnahme (siehe Kapitel 1.3.1) steht die Entwicklung von Ansätzen für eine nachhaltige Bereitstellung der für bauliche Zwecke (Siedlungs- und Verkehrszwecke) benötigten Flächen im Fokus. Dazu zählen Maßnahmen einer integrierten Flächenkreislaufwirtschaft zur Reduzierung der Neuinanspruchnahme, um ökologische Funktionen un bebauter Flächen zu sichern und Innenentwicklung (*Nutzung des vorhandenen Siedlungsbestands*) zu forcieren (ebd.).

Als kommunales Flächenressourcenmanagement wird eine Strategie bzw. ein Instrument verstanden, welches aktive Innenentwicklung der bestehenden urbanen Siedlungsstruktur, *indem der Bedarf nach unterschiedlichen Flächenarten/-nutzungen durch den Bestand innerörtlicher Flächenressourcen gedeckt wird*, zum Ziel hat (Holländer et al 2010: VII). Dadurch soll die Flächeninanspruchnahme vor allem durch Baulandneuausweisungen an den Ortsrändern reduziert werden, um Zersiedelung zu verhindern (ebd.).

Flächenressourcen sind dabei der gesamte Flächenbestand, der innerhalb einer bestehenden Siedlungsstruktur nicht oder nur mindergenutzt wird, verstanden. Darunter fallen *Bauplätze/Baulücken (kurzfristig), Flächen mit Nachverdichtungspotenzial (mittelfristig), Umnutzungspotenzial (mittel- und langfristig) und Entwicklungspotenzial (langfristig)* (ebd.).

1.3.3. Bauland

Als Bauland, wie der Begriff schon sagt, sind grundsätzlich Flächen zu verstehen, die für eine Bebauung geeignet sind und eine rechtliche Voraussetzung dafür haben (als Bauland ausgewiesene Flächen im Flächenwidmungsplan).

Durch die Festlegung vom Bauland in verschiedene Bauland-Widmungsarten je nach örtlichen Gegebenheiten werden wesentliche Aussagen über die räumliche Situierung von Baulichkeiten sowie zulässige Nutzungsformen in einer Gemeinde getroffen. Die Bauland-Untergliederung erfolgt nach funktionellen Kriterien, wobei auch Mischnutzungen möglich sind. Die Funktionstrennung wird nach Umweltbeeinträchtigungen ergänzt (z.B. Bauland-Betriebsgebiet und Bauland-Industriegebiet) (ÖROK 2018b: 108).

Im Vorarlberger Raumplanungsgesetz werden als Bauflächen (Bauland) Folgendes vorgeschrieben:

„(1) Als Bauflächen dürfen nur bereits bebaute Flächen und Flächen festgelegt werden, die sich aufgrund der natürlichen Verhältnisse für die Bebauung eignen und in absehbarer Zeit, längstens aber innert 15 Jahren, als Bauflächen benötigt werden und innerhalb dieser Frist erschlossen werden können.“ (§ 13 Abs. 1 VlbG. RPG)

Nicht als Bauflächen vorgesehen sind Flächen, die sich aufgrund natürlicher Verhältnisse (Grundwasserstand, Bodenbeschaffenheit, Lawinen-, Hochwasser-, Vermurungs-, Steinschlag-, Rutschgefahr u.dgl.) für eine zweckmäßige Bebauung nicht eignen, deren Erschließung unwirtschaftliche Aufwendungen erforderlich macht, deren Bebauung für die EinwohnerInnen besondere wirtschaftliche Schwierigkeiten oder besondere Belästigungen bzw. die zum Schutz des Landschaftsbildes von einer Bebauung freizuhalten sind (§ 13 Abs. 2 VlbG. RPG).

Weiters wird im Vorarlberger Raumplanungsgesetz ausgeführt:

„(3) Soweit Grundflächen, die unter die Bestimmung des Abs. 2 lit. a fallen, als Bauflächen gewidmet werden, ist im Flächenwidmungsplan festzulegen, welche Schutzmaßnahmen getroffen sein müssen, damit diese Flächen bebaut werden dürfen.“ (§ 13 Abs. 3 VlbG. RPG)

Wenn man die Verfügbarkeit des Baulands bedenkt, kann zwischen Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung unterschieden werden. Beim Ersteren geht es um die Entwicklung (Entstehung) vom Bauland durch Neuausweisung. Bei der Baulandmobilisierung geht es darum, Bauland, welches aus unterschiedlichen Gründen wie Baulandpreisspekulation, Vermögensanlageform usw. nicht verfügbar sind, durch Baulandmobilisierungsmaßnahmen verfügbar zu machen (Markstein 2004: 5). Genaue Erläuterung der Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung erfolgt im Kapitel 1.3.5.

1.3.4. Baulandreserve

Als Baulandreserven können sowohl ungenutzte, unternutzte als auch nicht genutzte Brachflächen verstanden werden. Jedoch wird in dieser Arbeit als Baulandreserven im Fokus die gewidmeten und ungenutzten Baulandflächen bezeichnet, welche auch in der vom Umweltbundesamt im Jahr 2016 durchgeführten Studie „gewidmetes, nicht bebautes Bauland“ als solche genannt werden. Im Verlauf der Arbeit wird auch auf von den vom Umweltbundesamt ermittelten Baulanddaten zurückgegriffen wird (siehe dazu Kapitel 2.4).

1.3.5. Baulandmobilisierung

„Unter Baulandmobilisierung werden Instrumente, Einzelmaßnahmen oder Strategien zusammengefasst, deren Ziel es ist, bebaubare Flächen auf den Bodenmarkt zu bringen, und diese auch tatsächlich einer baulichen Nutzung zuzuführen. Die Baulandmobilisierung betrifft sowohl diejenigen Flächen, die neu als Bauland ausgewiesen werden als auch solche, die bereits als Bauland gewidmet worden sind. Geht es bei letzteren um die Mobilisierung von bestehendem Bauland, steht bei neu gewidmeten Flächen vor allem die Sicherstellung der Verfügbarkeit im Vordergrund. In beiden Fällen zielt die Baulandmobilisierung jedoch auf die Realisierung der planmäßig vorgesehenen Nutzung des Baulandes.“ (ARGE ALP 2000: 4)

Baulandmobilisierung trägt wesentlich dazu bei, Raumordnungsziele zu erreichen, da dadurch nicht nur zur Bebauung geeignete Flächen verfügbar gemacht werden, sondern auch eine flächensparende Siedlungsentwicklung wird dabei gefördert. Der schonende Umgang mit den Freiflächen und die

bessere Infrastrukturauslastung sind weitere positive Effekte, die durch die Baulandmobilisierung bewirkt werden können. Dazu kommt noch, dass der Preis durch ein größeres verfügbares Baulandangebot gedämpft wird (ARGE ALP 2000: 3).

Da die geordnete und flächensparende Siedlungsentwicklung das Hauptziel der Raumplanung ist, benötigt es Baulandmobilisierung. Zwei Gründe, die dabei im Vordergrund stehen, sind:

- **Landschaftserhaltung:** Je weniger die Landschaft zersiedelt wird, umso geringer wird die Kultur- und Naturraum durch Siedlungstätigkeiten beeinträchtigt. Durch kompakte Siedlungsformen bleiben größere Freiflächen vorhanden, was zum Umwelt- und Landschaftsschutz beiträgt.
- **Infrastrukturkosteneinsparung:** Die Infrastruktur soll optimal genutzt werden, da die Erschließung von Wohn- und Arbeitsflächen mit hohen Kosten für die Infrastrukturanlagen (Straßen, Wasser, Strom, Kommunikation) verbunden ist, welche zu einem großen Teil von der Allgemeinheit getragen werden. Um mit diesen öffentlichen Geldressourcen sparsam und effizient umzugehen, sollen Siedlungsformen möglichst kompakt sein und Bauland plangemäß genutzt werden (ebd.: 4).

Durch schlechte Auslastung der vorhandenen Infrastruktur kann ein Ansteigen der Baulandpreise, zumindest an meist nachgefragten Standorten, die Folge sein. In weiterer Folge wird auf kostengünstigere Standorte ausgewichen, wodurch Zersiedelung entsteht und der Grundsatz der effizienten Bodennutzung und optimale Infrastrukturauslastung wiederhin verletzt wird (ARGE ALP 2000: 5). *Die geringe Siedlungsdichte verhindert den wirtschaftlichen Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel mit einem ausreichenden Angebot* und führt dazu, dass größere Distanzen (zwischen Arbeits-, Wohn-, Schul-, Einkaufsort u.a.) mit dem Auto zurückgelegt werden müssen, wodurch der Energieverbrauch erhöht wird. Da in zentralen Lagen die ÖV-Versorgung besser ist und Stellplatzverfügbarkeit geringer ist, reduziert sich der Energieverbrauch um beinahe 50 % (ÖROK 2017: 7, zitiert nach ÖIR et al. 2011). Weiters bringt hohe Flächeninanspruchnahme hohe Kosten für die Gemeinden mit sich, da durch höheren Flächenbedarf pro Wohneinheit die Infrastrukturausgaben (für Straßenerschließung, Wasser-, Stromversorgung, Abwasserentsorgung) steigen. Demnach sind Errichtungskosten der technischen Infrastruktur für freistehende Einfamilienhäuser zehnmal höher als für dichte Mehrfamilienhäuser (ÖROK 2017: 8, zitiert nach Dallhammer 2016). Genauere Erläuterung der Folgen der hohen Flächeninanspruchnahme erfolgt im Kapitel 2.3.2.

Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Ziele der Raumordnung mit den bisherigen „traditionellen“ hoheitlichen Instrumenten der Raumordnung allein eine flächensparende Siedlungsstruktur nur ungenügend erreicht werden kann. Aus diesem Grund wurden in den Ländern unterschiedliche Maßnahmen ergriffen, die neu gewidmetes sowie bestehendes Bauland mobilisieren und die Umsetzung der Planungen unterstützen sollen (ARGE ALP 2000: 5).

Bei der Baulandmobilisierung sind alle Flächen betroffen, *die für eine Bebauung vorgesehen sind* (ebd.: 14). Je nachdem, ob es sich um neues Bauland oder bestehende Baulandwidmungen handelt, sind situationsspezifische Maßnahmen erforderlich, worauf im späteren Verlauf dieser Arbeit eingegangen wird.

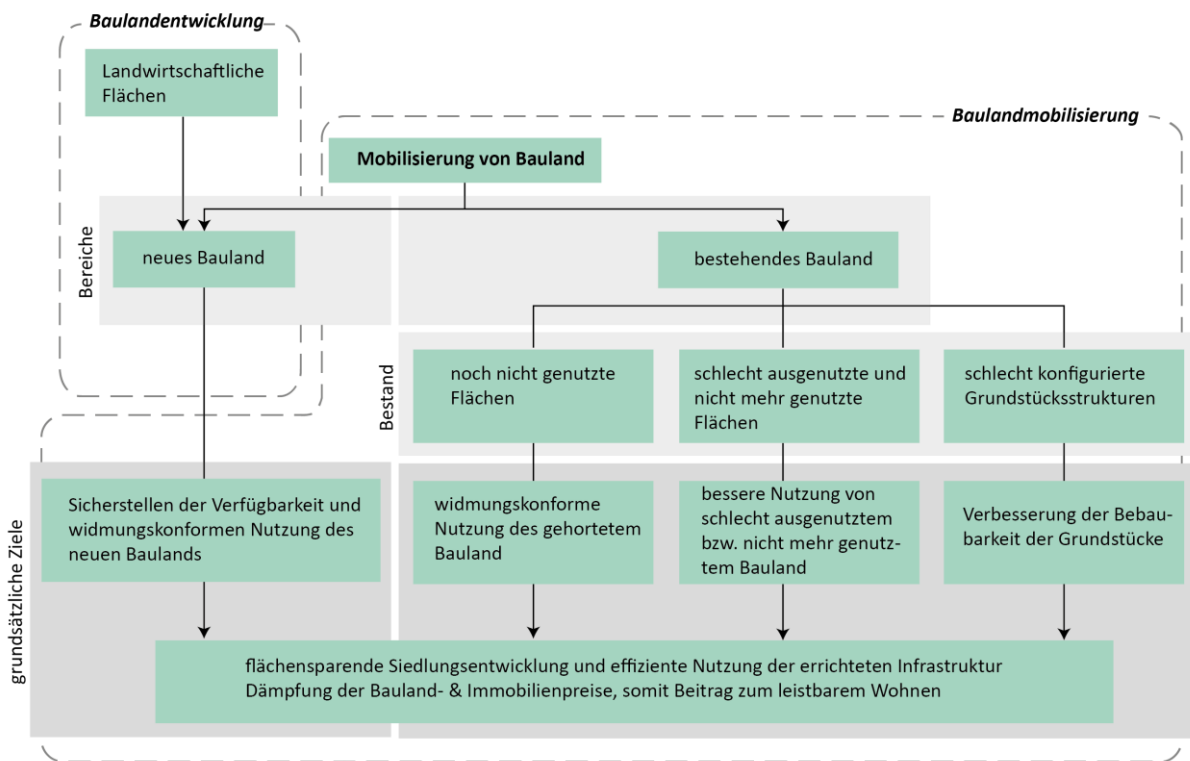


Abbildung 4: Bereiche und Ziele der Baulandmobilisierung

Quelle: eigene Darstellung, adaptiert nach ARGE ALP 2000: 17 und Markstein 2003: 5

Das Mobilisieren von Bauland betrifft grundsätzlich zwei unterschiedliche Bereiche (Abbildung 4). Zum einen geht es hier um das Mobilisieren von neuen Baulandausweisungen, um weitere Hortungsabsichten vorzubeugen und zum anderen um bereits bestehende Baulandflächen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ausgangssituationen sind unterschiedliche Maßnahmen erforderlich, die auf die jeweilige Situation „zugeschnitten“ sind (ARGE ALP 2000: 14).

Grundsätzlich kann neues Bauland leichter mobilisiert werden, da bei Neuwidmungen bestimmte Instrumente eingesetzt werden können. Beispielsweise kann anhand von vertraglichen Vereinbarungen die Verfügbarkeit von Baulandflächen gesichert werden. Probleme bestehen vor allem bei der Mobilisierung der bestehenden Baulandflächen, da hier bestehende Rechte bestehen, die den Eingriff der Gemeinde und den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen erschweren. Hoheitliche Maßnahmen kommen hier an ihre Grenzen, wodurch weitere Baulandmobilisierungsmaßnahmen unbedingt notwendig sind (ebd.).

Um eine flächensparende Siedlungsentwicklung und möglichst effiziente Nutzung der Infrastrukturen zu erzielen, spielt die bauliche Nutzung von innerörtlichen, gut erschlossenen Grundstücken eine bedeutende Rolle (Innenentwicklung). Dabei ist eine angemessene bauliche Dichte erforderlich, denn, um beispielsweise einen attraktiven Fahrplan zu erstellen und den effizienten Betrieb eines öffentlichen Verkehrsmittels zu ermöglichen, ist eine bestimmte Anzahl an Fahrgästen (im fußläufigen Einzugsbereich) notwendig (ÖROK 2017: 29). Innenentwicklung stellt das Handlungsprinzip für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung dar, bei der der zukünftige Flächenbedarf mithilfe von Strategien weniger durch Neuweisungen von Bauland auf der grünen Wiese, sondern durch innerörtliche und bereits erschlossene Flächen gedeckt werden soll. Dafür sind Maßnahmen wie Reaktivierung von Leerständen, Flächenrecycling sowie Nachverdichtung durch

Schließung von innerörtlichen Baulücken erforderlich (Zeinler 2012: 111). Vor allem in städtischen Gebieten kann innere Verdichtung einen deutlich hohen Beitrag leisten, um mehr Wohnraum für die Bevölkerung bereitzustellen, ohne neues Bauland widmen zu müssen (ARGE ALP 2000: 14).

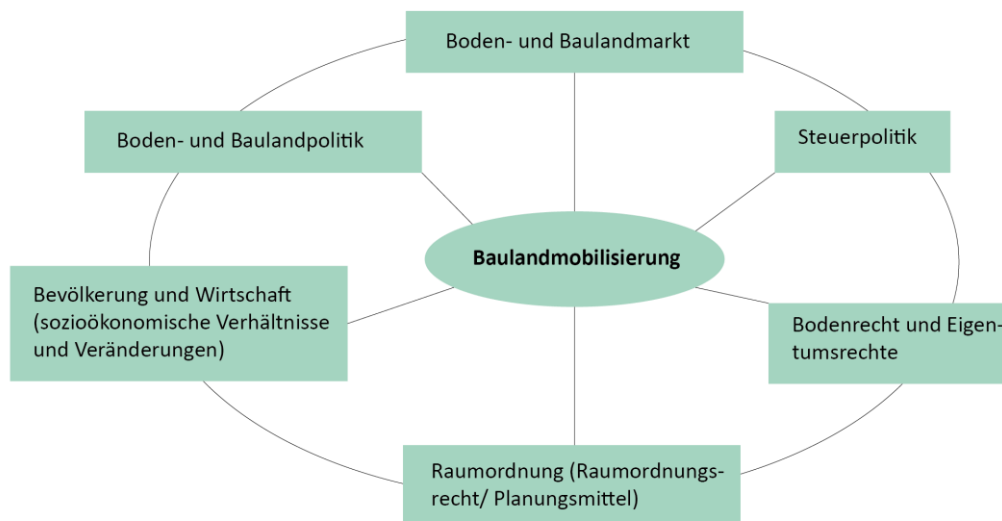


Abbildung 5: Baulandmobilisierung und wichtige Bereiche, mit denen Wechselwirkungen bestehen

Quelle: ARGE ALP: 9, eigene Darstellung

Das Instrumentarium Baulandmobilisierung steht, wie in Abbildung 5 ersichtlich, mit unterschiedlichen Bereichen in Wechselwirkung, wobei im Rahmen dieser Diplomarbeit nicht auf alle Themenbereiche tiefgehend eingegangen werden kann. Die Forschungsarbeit setzt den Fokus auf die Untersuchung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen, weshalb eine Analyse der rechtlichen Verankerungen notwendig ist. Weitere mit der Baulandmobilisierung zusammenhängende Bereiche werden zum Teil in der Arbeit entsprechend aufgegriffen und erläutert.

1.3.6. Baulandhortung

Als Horten wird das Zurückhalten von Bauland verstanden. Aus raumplanerischer Sicht wird die Baulandhortung oft als negativ beurteilt. Neben der Spekulationsabsicht sind die Gründe dafür, dass das bestehende Bauland nicht dem Bodenmarkt bereitgestellt wird, vielfältig. Zum Beispiel:

- Grundstück wird für den Bedarf der Nachkommen erworben, um eine spätere Preissteigerung abzufangen
- Der Bauträger hat die Fläche für ein Bauvorhaben in einem viel späteren Zeitpunkt erworben
- Widmung wurde aus planerischen Überlegungen durchgeführt, obwohl der/die EigentümerIn die landwirtschaftliche Nutzung beibehalten will
- Preisvorstellungen des/r Anbieters/in sind zu hoch
- EigentümerInnen sind nicht mit bestehenden Vorgaben einverstanden und hoffen auf eine Änderung
- Fläche wird nicht verkauft, weil sie mit einer Hypothek belastet ist (ARGE ALP 2000: 11f).

Neben den zuvor genannten Gründen hat der Raumplaner Michael Maxian, der lange Zeit im Amt der NÖ Landesregierung beschäftigt war und derzeit als Konsulent der Raumplanung und

Universitätslektor tätig ist, in einem Diskussionsbeitrag in der Wiener Zeitung weitere andere Ursachen aufgelistet, warum Bauland gehortet wird:

- GrundeigentümerInnen horten ihr Bauland, da dies eine relativ sichere Kapitalanlage darstellt, seit die Sparbücher keine relevanten Zinsen bringen und die weltweite Finanzkrise das Vertrauen in papierene Anlageformen erschüttert hat
- Grundstücke werden für den familieneigenen Bedarf aufgehoben, vor allem im ländlichen Raum denkt man generationenweit voraus. Nicht nur für eigene Kinder, sondern auch für Enkelkinder (selbst wenn sie noch nicht auf der Welt sind) wird vorausgesorgt
- Bei ausreichender Finanzkraft werden anliegende Grundstücke dazu gekauft, um das eigene Refugium abzusichern, den NachbarInnen den Einblick in den eigenen Garten zu verhindern und die freie schöne Aussicht zu erhalten
- Bauplätze werden zu einem für den örtlichen Bedarf zu hohen, unerschwinglichen Preis angeboten und die GrundeigentümerInnen wollen den Preis nicht senken, wodurch diese Flächen ungenutzt bleiben
- Neben den oben erwähnten, meist persönlichen Gründen der Baulandhortung, gibt es häufig auch schlechte Grundstückskonfigurationen, deren Parzellenstruktur für eine sinnvolle Bebauung ungeeignet ist. Solange sich die betroffenen GrundstückseigentümerInnen nicht auf eine Baulandumlegung einigen, bleiben diese Grundstücke blockiert (Näheres zur Baulandumlegung im Kapitel 3.4.2)
- Eine weitere Ursache sieht Michael Maxian in der Mobilisierung der Baulandreserven, wobei dafür verschiedene Maßnahmen mit Vor- und Nachteilen vorhanden sind (mögliche Vor- und Nachteile der Baulandmobilisierungsmaßnahmen werden im Kapitel 3.5 erörtert) (Maxian 2016).

Als Beispiel nennt er:

„Ein genereller Bauzwang innerhalb einer bestimmten Frist zeigt wohl Wirkung, erschwert aber auch die berechtigte langfristige Vorsorge, wie sie nicht nur private Personen, sondern auch Gemeinden oder Wohnbaugenossenschaften benötigen können.“ (ebd.)

Neben der meist negativen Beurteilung der Bodenhortung (Zersiedelung, Planungsunsicherheit¹...) ist Bodenhortung und die damit verbundene Preisbildung (Bodenpreisanstieg) auch eine dosierte Steuerung der Überbauungsgeschwindigkeit und unterstützt eine flächensparende Siedlungsentwicklung (ARGE ALP 2000: 13).

1.3.7. Zersiedelung

Die Zersiedelung bringt viele Begleiterscheinungen mit sich. Durch die Ausuferung des Siedlungsgebietes wird erstens die öffentliche Hand belastet, da das Grundnetz der technischen Infrastruktur erweitert werden muss, obwohl sie schlecht ausgelastet wird. Weiters kommt noch dazu, dass der öffentliche Verkehr kostenintensiver bzw. nicht rentabel wird, wodurch in weiterer Folge mit Folgewirkungen wie Luft- und Lärmbelastungen durch den motorisierten Individualverkehr

¹ Aufgrund der verstreuten Baulandparzellen ist es für Gemeinden schwierig, bei Mehrbedarf (z.B.: Zuwanderung) an öffentlichen Einrichtungen zu planen, wodurch es zu kurzfristigen Kapazitätsengpässen (z.B.: Kindergärten oder Schulen) kommt. Durch verstreute Verteilung werden mehr Standorte erforderlich, die teilweise nicht ausgelastet werden (ARGE ALP 2000: 12).

zu rechnen ist. Eine weitere Folge der Zersiedelung ist, dass Landschaftsstrukturen beeinträchtigt werden, worunter die Lebensqualität durch den Verlust des Lebensraumes verschlechtert wird.

Aufgrund der randlichen Ausuferung entstehen außerdem *Nutzungskonflikte zwischen verschiedenen Aktivitäten des Wohnens, Arbeitens und Versorgens und den Bedürfnissen der Landwirtschaft und naturnaher Landschaftsbereiche und Erholungsflächen* (ARGE ALP 2000: 12).

1.3.8. Baulandangebotseffekte in peripheren Gemeinden

Im Jahr 2009 wurde die Studie „Baulandangebotseffekte in peripheren Gemeinden“ vom Österreichischen Institut für Raumplanung durchgeführt. Im Rahmen dieser Studie zeigt die Betrachtung der Wanderungsströme von Personen zwischen 27 und 39 Jahren, dass es österreichweit eine Präferenz für das Stadtumland und gut erreichbare urbane Räume gibt. Gemeinden im ländlichen Raum sind für diese Altersgruppe eher weniger attraktiv (ÖIR 2009: 3).

Laut Ergebnisse dieser Studie, in der Wirkungszusammenhänge zwischen dem Baulandangebot einer Gemeinde und seiner Wirkung auf die Bevölkerungsentwicklung sowie Gemeindeentwicklung untersucht wurden, bringt das großzügige Ausweisen von Bauland in Abwanderungsgemeinde kaum Vorteile für die Gemeinde. Unter der gleichen Rahmenbedingung großzügigen Baulandangebots haben Abwanderungsgemeinden noch mehr Nachteile im Vergleich zu Zuwanderungsgemeinden, die durch attraktive Baulandangebote noch mehr an Attraktivität gewinnen würden. Zu bedenken ist, dass in einzelnen Fällen die Möglichkeit an einem bestimmten Standort (wie beispielsweise in Auffüllungsgebieten neben dem Elternhaus) zu bauen durchaus die Wohnstandortentscheidung beeinflussen kann, dennoch überwiegt der Aspekt Attraktivität der Gemeinde (Erreichbarkeit, Versorgungsqualität,...) (ebd.: 9).

Eine liberalisierte Flächenwidmung wirkt sich in der Regel in höheren Kosten für die Gemeinde aus (z. B. durch erhöhten Infrastrukturaufwand), die durch einzelne zusätzlichen Haushalte bei Weitem nicht abgedeckt werden können. Daher wirkt sich diese Strategie aufgrund höherer Infrastrukturkosten nachteilig für die Gemeinde aus (vor allem im Bereich entfernungsabhängiger technischer und sozialer Infrastruktur). Dazu kommt, dass die Gemeinden aufgrund finanzieller Ressourcen nur geringeres Gesamtangebot leisten können, wodurch die Lebensqualität negativ beeinflusst wird und die Attraktivität der Gemeinde gesenkt wird, was bei der Wohnstandortwahl aber ein entscheidender Einflussfaktor darstellt (ebd.: 9). Das Ausweisen von zusätzlichem Bauland in den sogenannten Auffüllungsgebieten würde vor allem kleine Zuwanderungsgemeinden attraktiver machen, da diese Strategie auf den Baulandpreis einen positiven Einfluss haben könnte, was die Zuwanderung verstärkt (ebd.: 8).

1.3.9. Der Bodenmarkt

Nicht alle Güter sind unbegrenzt vorhanden, um damit sämtliche Bedürfnisse des Menschen zu befriedigen. Aufgrund dieses wirtschaftlichen Grundproblems der Knappheit ist das Handeln des Menschen notwendig, um eine bestmögliche Versorgung mit Gütern zu gewährleisten. Das ökonomische Prinzip dabei lautet: Je knapper ein Gut ist, umso höher ist sein Preis (Duden-Wirtschaft von A bis Z; Mankiw 2012: 67).

Dieses Prinzip gilt auch für den Bodenmarkt. Die steigende Baulandpreise in den letzten Jahren lässt die Knappheit des Bodens erkennen. Dennoch ist der Bodenmarkt ein komplexes Beziehungsgeflecht, in dem viele Wirkungszusammenhänge existieren und bedarf daher einer tiefen Auseinandersetzung.

Da der Boden die Voraussetzung jeder menschlichen Aktivität darstellt, nicht vermehrbar, immobil und langlebig ist, ist er auf der einen Seite ein Gut mit besonderer Wertschätzung, insbesondere für das individuelle Wirtschaftssubjekt, vor allem durch die Möglichkeiten der Wertschöpfung aus dem Boden. Auf der anderen Seite entsteht daraus eine besondere Verantwortung der Raumplanung, durch die Gestaltung von Verfügungsrechten über den Boden ein bestmöglicher Ausgleich zwischen Gemeinwohl und Einzelinteresse herzustellen (Blaas 1992: 11).

Die Bestimmungsgrößen des Bodenpreises kann grob in zwei Gruppen unterteilt werden, wobei die eine Gruppe alle jene Faktoren umfasst, die aufgrund der Lage die Möglichkeiten der individuellen Nutzung und Verwertung bestimmen, die andere Gruppe umfasst jene Faktoren, die als Ausdruck des Gemeininteresses über die Verfügungsrechte die Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeiten bestimmen (ebd.).

Die Besonderheiten des Bodens verleiten zu der Annahme, dass die Funktionsfähigkeit des Marktes nicht gewährleistet sei und der Bodenmarkt dadurch staatliche Regulierung bräuchte. Grundsätzlich ist zu erwähnen, dass das Gut Boden, unter Berücksichtigung seiner Eigenschaften und der vielfältigen Spezifika auf dem Bodenmarkt behandelt wird und sich somit der Bodenpreis aus Angebot und Nachfrage bestimmt wird (DV 2004: 8).

Grundsätzlich geht die Nachfrage nach Baulandgrundstücken von Gebietskörperschaften öffentlichen Sektors, Unternehmen und privaten Haushalten aus. Private wollen laut Mankiw ein Nutzenmaximum (Eigennutzenaxiom), wobei es dadurch zu Lasten anderer führt. Eine weitere Vorliebe der NachfragerInnen ist, Grundeigentum anzuhäufen, wenn ihnen genügend Finanzmittel zur Verfügung steht (Markstein 2004: 5).

Das Baulandangebot wird von den Gemeinden durch Widmungen, Umwidmungen und deren Aufschließungen zur Verfügung gestellt (Angebot), wobei eine geordnete Siedlungsentwicklung angestrebt werden soll.

Durch zunehmenden Wohnraumbedarf kommt es zu steigender Nachfrage nach Wohnbauland, welche durch Widmungs- und Umwidmungstätigkeiten der Gemeinden befriedigt werden könnte. Jedoch kann allein dadurch das Problem nicht gelöst werden, denn trotz eines Baulandüberhangs (in Österreich rund 26 % unbebautes Bauland laut BMLFUW 2011: 13) steht wenig Bauland zur Verfügung (Kanonier 2014a: 4). Die Diskrepanz zwischen Widmung eines Grundstücks und der Nutzung dessen kann den Bodenmarkt somit stark beeinflussen.

Bestimmungsfaktoren des Bodenpreises

Erträge und Nutzen bestimmen den Bodenpreis

Für die Preisbildung des Bodens sind die von den NachfragerInnen erwarteten Nettoerträge bzw. der in Geld bewertete Nutzen aus der zukünftigen Grundstücksnutzung maßgebend. Der Nettoertrag aus der laufenden Nutzung des Grundstücks, die auch als Grundrente bezeichnet wird, wird für den/die GrundeigentümerIn in folgenden vier Formen sichtbar:

1. Persönlicher Nutzen durch das persönliche Wohnen des/der Grundeigentümers/in auf dem eigenen Grundstück
2. Durch das Verpachten des Bodens (gegebenenfalls auch einschließlich vorhandener Gebäude)

3. Verkauf des Grundstücks, um den Barwert der Grundrente zu vereinnahmen
4. Errichtung von Anlagen für wirtschaftliche Aktivitäten (z.B. Produktion) (DV 2004: 10f).

Der Bodenpreis ist die kapitalisierte Form der Grundrente. Beispielsweise wird bei Einfamilienhäusern der Nutzen, den BesitzerInnen daraus ziehen können, betrachtet. Für KäuferInnen spielt dementsprechend die persönliche Präferenz für Lage, Grundstückszuschnitt, Infrastruktur und viele anderen Faktoren eine wichtige Rolle, denn dadurch bestimmen sie für sich selbst einen Betrag, den sie für das Grundstück zu zahlen bereit sind. Die Opportunitätskosten sind ein entscheidendes Kriterium, nämlich die möglichen Einsparungen der Mietzahlungen beim Kauf des Grundstücks und Selbstnutzung des Eigenheims, insbesondere aber auch die Abwägung der verschiedenen Nutzungsalternativen. Weitere Aspekte, die bei der Kaufentscheidung wichtig sind, sind unter anderen die Sicherheit der Kapitalanlage und der geringeren Einschränkung im selbstgenutzten Eigentum (DV 2004: 10f).

Der Wert des Grundstücks hängt mittelbar von der Rendite alternativer Kapitalanlagen ab. Wenn der Realzins für Staatsanleihen zum Beispiel steigt, wird es attraktiver, Anleihen zu halten. In der Folge sinken die Grundstückspreise bzw. sie steigen langsamer. Der Zeitpunkt für einen Grundstücksverkauf des/der EigentümerIn ist, wenn der erzielte Gegenwert größer oder mindestens genauso hoch wie die mit dem Kapitalmarktzins diskontierten erwarteten Grundrenten oder größer als der von ihm monetarisierte persönliche Nutzen aus dem Grundstück ist. Der/die Käuferin dagegen akzeptiert einen geringeren oder höchstens den Preis, der mit den Grundrenten zu erwarten ist. Der Grundstücksverkauf kommt nur zustande, wenn der/die KäuferIn höhere Nettoerträge bzw. Nutzen als der/die bisherige EigentümerIn erwirtschaften kann. Durch die Überlegungen kann ersichtlich gemacht werden, warum unverfälschte Bodenpreise eine Voraussetzung für die effiziente Nutzung des Bodens sind (ebd.: 11).

Eine Ausweitung des Baulandangebotes kann die Preise senken. Folgendes Beispiel soll die Ermittlung eines Grundstückswertes veranschaulichen:

„Bauträger kalkulieren den bezahlbaren Grundstückswert von "oben nach unten". Ausgangspunkt der Berechnung ist im Falle des Wohnungsbaus der Verkaufspreis, der für eine Immobilie, z. B. für ein schlüsselfertiges Einfamilienhaus, aufgrund der Marktsituation erzielbar erscheint. Abzüglich der Baukosten, Hausanschlusskosten, der Kosten für die öffentlichen Grün- und Ausgleichsflächen, der Erschließungskosten sowie der Kosten und eines Mindestgewinns des Unternehmens, ergibt sich der Wert für ein unerschlossenes Grundstück. Je höher der erwartete Verkaufspreis liegt, umso mehr kann für ein unerschlossenes Grundstück geboten werden. Es wird deutlich, dass dabei der Bauträger den höchsten Bodenpreis zu zahlen in der Lage ist, der nicht nur die Wohnungen kostengünstig erstellen kann, sondern auch sparsam mit der Fläche umgeht. Liegt der geforderte Bodenpreis über dem vom Bauträger kalkulierten Höchstpreis und gibt es keine sinnvollen Möglichkeiten, die Kosten zu senken, wird das Projekt nicht durchgeführt. Letztlich wird also der Preis durch die Nachfrager, in diesem Fall die Wohnungsnutzer bestimmt.“ (DV 2004: 11f)

Diese Überlegungen zeigen, dass der Baulandpreis nur sinkt oder langsamer steigt, wenn das Baulandangebot erhöht wird oder wenn die Nachfrage sinkt. Da die Nachfrage weiter steigt, können nur die Kommunen durch neue Baulandausweisungen oder Herrichten von nicht genutzten Flächen für eine neue Bebauung den Anstieg der Baulandpreise dämpfen. Dafür muss zuerst die Dringlichkeit

der Baulandnachfrage mit der Dringlichkeit anderer Nutzungen wie Landwirtschaft, Grünflächen, Gewerbebetrieben usw. abwogen werden. Der Preis für Wohnbauland in Ballungsgebieten wird aus diesen Gründen vermutlich weiter steigen (ebd.: 12).

Über weitere Einflussfaktoren auf den Bodenpreis schrieb Walter Seele (1984) in seinem Buch „Bodenpreisentwicklung im internationalen Vergleich“, wobei der Autor hier nicht nur auf die Auswirkung des Bodenpreises durch kommunale Bodenpolitik, sondern auch auf die wirtschaftlichen Einflussfaktoren einging. Er stellte unter anderen fest:

- Die Entwicklung der Bodenpreise steht in Zusammenhang mit den Einkommensverhältnissen und Lebenshaltungskosten, weil die Lebenshaltungskosten zusammen mit dem Einkommen den jeweiligen Lebensstandard widerspiegeln. In dem Fall seiner Untersuchung sieht man, dass die Bodenpreise erheblich stärker angestiegen sind als die Einkommen und die Lebenshaltungskosten. Der steigende Lebensstandard führte zu höheren Ansprüchen, u.a. auch an die Wohnqualität und zu steigender Nachfrage nach Wohneigentum und Eigenheimen (Seele 1984: 13)
- Auch die Zinsentwicklung verursachen Bodenpreisänderungen, weil Grundstücke häufig als Vermögensanlagen dienen. Zinsentwicklung, Inflation und Wirtschaftswachstum beeinflussen den Bodenmarkt und die Preisentwicklung durch Angebot und Nachfrage (ebd.: 14)
- Aktive Bodenpolitik kann sich oft preisdämpfend auswirken. Die restriktive Ausweisung von Bauland und die unzulängliche Erschließung des ausgewiesenen Baulandes führen zu einer Einschränkung des Wettbewerbs auf dem Grundstücksmarkt (ebd.: 17).

Der Kapitel 1.3 hat versucht, einen Einblick in die Thematik zu verschaffen. Boden stellt unsere Lebensgrundlage dar und ist aufgrund seiner Eigenschaften anders als andere Güter. Da der Boden nicht vermehrbar ist, spielt der sparsame Umgang bei Siedlungsentwicklung eine bedeutende Rolle, wozu die Raumplanung viel beisteuern kann. Aufgrund des stetigen Bevölkerungszuwachs und wirtschaftlicher Dynamik sowie genereller Nutzungsintensivierung kommt es zu einer überproportionalen Zunahme der Bau- und Verkehrsflächen (ÖROK 2017: 13). Ineffiziente Siedlungsentwicklung zieht eine Reihe von Auswirkungen mit sich. Dadurch entstehen beispielsweise Siedlungssplitter in der freien Landschaft, obwohl in inneren Ortsbereich bereits aufgeschlossene, aber unbebaute Baugrundstücke vorhanden sind (ebd.), die aber aus Spekulationsabsicht nicht zur Verfügung gestellt werden. Um den Beitrag der Raumordnung durch die Festlegung und den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen zu untersuchen, wird im Kapitel 2.1 zunächst auf die Ausgangslage anhand der Analyse der Flächeninanspruchnahme in Österreich und der (Nicht-)nutzung des gewidmeten Baulands eingegangen.

2. Analyse der Flächeninanspruchnahme in Österreich

2.1. Der Dauersiedlungsraum in Österreich

Nach der Definition der Statistik Austria umfasst der Dauersiedlungsraum die für Landwirtschaft, Siedlung und Verkehrsanlagen verfügbare Flächen. Die Abgrenzung des Dauersiedlungsraums kann je nach herangezogenen Datengrundlagen bzw. deren räumlichem Bezugsbasis unterschiedlich sein. Datengrundlagen für die Dauersiedlungsraumabgrenzung sind die CORINE- Landnutzungsdaten 2006 sowie die Bevölkerung- und Beschäftigtendaten der Registerzählung 2011 auf der Grundlage von 250 m-Rastereinheiten.

„Der Dauersiedlungsraum besteht aus einem Siedlungsraum mit den Nutzungskategorien städtisch geprägte Flächen, Industrie-, und Gewerbeflächen und aus einem besiedelbaren Raum mit den Nutzungskategorien Ackerflächen, Dauerkulturen, Grünland, heterogene landwirtschaftliche Flächen, Abbauflächen und den künstlich angelegten nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen (z.B. städtische Grünflächen, Sport- und Freizeitflächen).“ (Statistik Austria 2018)

Der Dauersiedlungsraum wird ebenfalls vom Umweltbundesamt erhoben, welcher auf Grundlagen der Flächenangaben aus der Regionalinformation der Grundstücksdatenbank vom Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen am Jahresende erfolgt. Hierbei wird der Dauersiedlungsraum wie folgt gebildet:

Der **Dauersiedlungsraum** wird aus folgenden Kategorien gebildet:

- „Benützungsort „Baufläche“ mit den zwei Nutzungen „Gebäude“ und „Gebäudenebenenflächen“
- Benützungsort Gärten mit der Nutzung „Gärten“
- Benützungsort „Sonstige“ mit den Nutzungen „Straßenverkehrsanlagen“, „Verkehrsrandflächen“, „Parkplätze“, „Schienenverkehrsanlagen“, „Betriebsflächen“, und „Friedhöfe“
- Benützungsort „Sonstige“ mit den Nutzungen „Abbauflächen, Halden und Deponien“ und „Freizeitflächen“.
- Benützungsort „landwirtschaftlich genutzte Grundflächen“ mit den Nutzungen „Äcker, Wiesen und Weiden“, „Dauerkulturen und Erwerbsgärten“ und „Verbuschte Flächen“
- Benützungsort „Weingärten“ mit der Nutzung „Weingärten““ (Umweltbundesamt 2018)

Aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden ergeben sich differenzierte Werte, wobei die Abweichungen zwischen den Ergebniswerten sehr gering sind. Im Folgenden werden die Werte beider Erhebungsmethoden gegenübergestellt (siehe Abbildung 6).

Dauersiedlungsraum in den Bundesländern

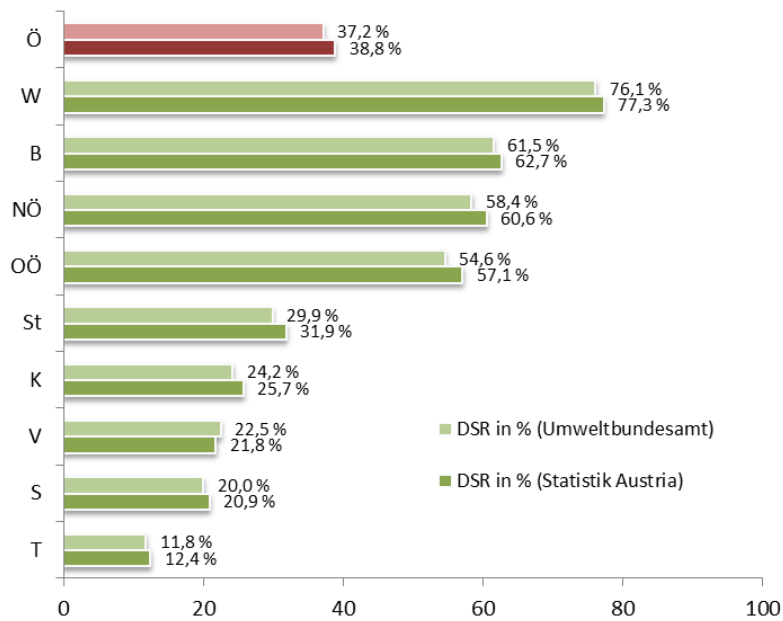


Abbildung 6: Dauersiedlungsraum in den Bundesländern

Quelle: Statistik Austria 2018 und Umweltbundesamt 2018d, eigene Darstellung

Österreich verfügt über eine große Vielfalt an Landschaften sowie extremen räumlichen Bedingungen, die die neun Bundesländer vor unterschiedlichen Herausforderungen bezüglich der Ausdehnung von Siedlungsgebieten und Flächennutzung stellen. Unterschiedliche Einflussfaktoren sind unter anderen (BMLFUW 2011: 5):

- die tatsächlich räumlich nutzbare Fläche,
- Bevölkerungsentwicklung,
- Tourismusintensität und
- Grundstückspreise (ebd.).

Nur rund 37 % der österreichischen Bundesfläche sind Dauersiedlungsraum, was darauf deutet, dass die Ausbreitungsmöglichkeiten begrenzt sind. Die restlichen 63 % der Bundesfläche werden von Wäldern, Gewässern, alpinem Grünland und Ödland bedeckt. Am geringsten ist der Anteil des Dauersiedlungsraumes in Tirol mit 12 %, Wien und das Burgenland können ihre Landesflächen besser nutzen, da dieser Anteil in Wien bei 76 % und im Burgenland bei 62 % liegt (ebd.).

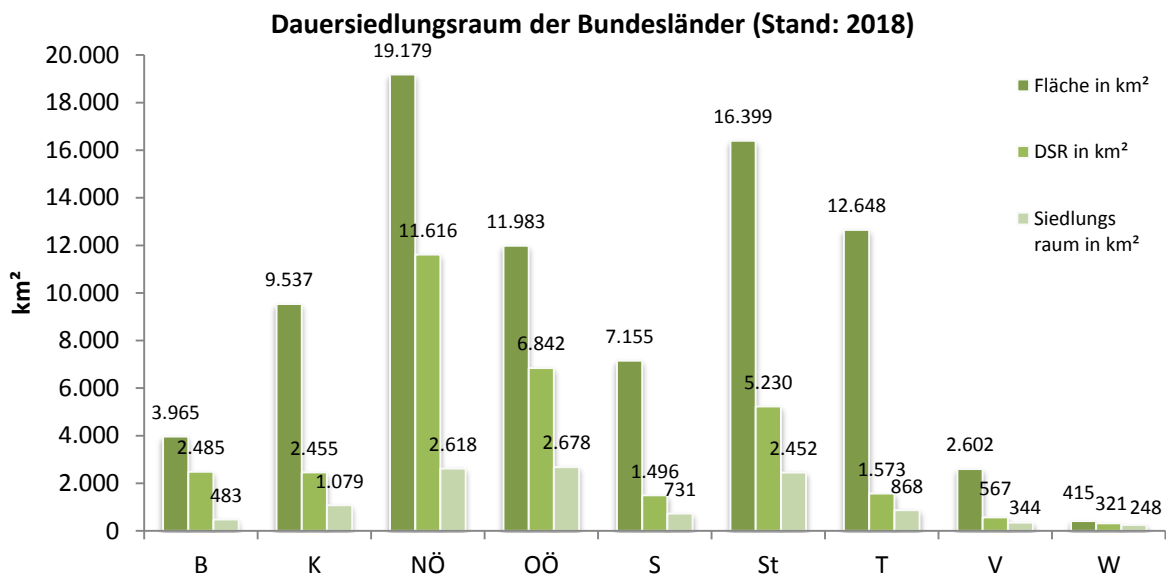


Abbildung 7: Dauersiedlungsraum im Vergleich zu Siedlungsraum und Gesamtfläche der Bundesländer (2018)

Quelle: Statistik Austria 2018, eigene Darstellung

Die Gegenüberstellung der Gesamtfläche der Bundesländer mit dem jeweiligen Dauersiedlungsraum (Abbildung 7) macht deutlich, dass jedes der Bundesländer aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten vor unterschiedlichen Herausforderungen steht. So bestehen beispielsweise in westlichen Ländern aufgrund der Topografie und dem damit verbundenen geringeren Anteil am Dauersiedlungsraum Schwierigkeiten darin, Siedlungsflächen zu erweitern. Hingegen besitzen östliche Bundesländer deutliche höhere Anteile am Dauersiedlungsraum. Jedoch wenn man die absoluten Flächenwerte betrachtet, sieht man, dass auch hier Einschränkungen in der Siedlungserweiterung bestehen. Obwohl Wien einen Anteil von 77,3 % an Dauersiedlungsraum besitzt und österreichweit am höchsten ist, weist die Bundeshauptstadt den geringsten absoluten Wert von 320,54 km² auf. Im Vergleich dazu beträgt die Größe des Dauersiedlungsraum im Nachbarbundesland Niederösterreich 11.615,75 km² und somit das 36-fache von Wien.

BL	Fläche (km ²)	DSR (km ²)	Anteil DSR	Siedlungsraum (km ²)	Anteil Siedlungsraum	Anteil Siedlungsraum am DSR
B	3.965,22	2.484,70	62,66	482,69	12,17	19,43
K	9.536,54	2.455,28	25,75	1.078,87	11,31	43,94
NÖ	19.179,46	11.615,75	60,56	2.618,39	13,65	22,54
OÖ	11.982,52	6.842,32	57,10	2.678,40	22,35	39,14
S	7.154,59	1.496,06	20,91	730,74	10,21	48,84
St	16.398,74	5.229,51	31,89	2.451,98	14,95	46,89
T	12.648,41	1.572,95	12,44	868,35	6,87	55,21
V	2.601,67	567,30	21,81	344,21	13,23	60,68
W	414,80	320,54	77,28	248,34	59,87	77,48
Ö	83.881,94	32.584,41	38,85	11.501,97	13,71	35,30

Tabelle 1: Dauersiedlungs- und Siedlungsraum (Stand: 2018)

Quelle: Statistik Austria 2018, eigene Darstellung

Betrachtet man wiederum die Anteile des Siedlungsraumes am Dauersiedlungsraum in Tabelle 1, erkennt man, dass in Wien bereits 77 % des Dauersiedlungsraumes genutzt sind. Ebenfalls hoch liegen diese Anteile in den westlichen alpinen Ländern Tirol (55 %) und Vorarlberg (61 %). Am geringsten wurden die Dauersiedlungsflächen im Burgenland (20 %) und Niederösterreich (23 %) genutzt, was bedeutet, dass für diese Bundesländer im Vergleich zu anderen Bundesländern noch die größten möglichen Flächen für Siedlungszwecke besitzen. Die bereits in Anspruch genommenen Flächen zeigen nicht nur die verbleibenden möglichen Siedlungsflächen, sondern spiegeln auch die damit verbundenen unterschiedlichen Herausforderungen wider. Trotz der geringen Anteile an den bereits in Anspruch genommenen Siedlungsflächen ist eine Reihe von Aspekten, die berücksichtigt werden müssen. So ist der flächensparende Umgang mit Bauland einer der wichtigsten Raumplanungsaufgaben.

2.2. Landnutzung in Österreich

In diesem Abschnitt wird die Aufteilung der Benützungsarten in Österreich erläutert. Zunächst wird anhand der Tabelle 2 und Abbildung 8 ein Überblick der Anteile der Benützungsarten an der Gesamtfläche Österreichs dargestellt.

Flächen nach Benützungsarten									
BL	Fläche km ²	Baufläche	Landw. Nutzung	Garten	Wein-garten	Alpe	Wald	Gewässer	sonstige Flächen
B	3.965	1,2	48,8	3	3,3	-	31	7,5	5,3
K	9.537	0,6	18,9	1,7	-	14,5	54,1	1,9	8,2
NÖ	19.179	1,1	48,5	2,5	1,5	0,2	39,7	1,4	5
OÖ	11.983	1,2	46	2,8	-	0,3	39,5	2,2	7,9
S	7.155	0,6	15,8	1,2	-	25,1	40,1	1,5	15,9
St	16.399	0,8	23,8	2	0,3	5,6	58	0,9	8,6
T	12.648	0,4	8,8	0,9	-	22,8	39,2	1,1	26,7
V	2.602	1,1	16	2,4	-	23,4	36	2,7	18,3
W	415	13	15	18,3	1,7	-	19,2	4,6	28,2
Ö	83.882	0,9	30,1	2,1	0,6	9,1	44,2	1,8	11,2

Tabelle 2: Flächen nach Benützungsarten

Quelle: WKO, 2017: 1, eigene Darstellung

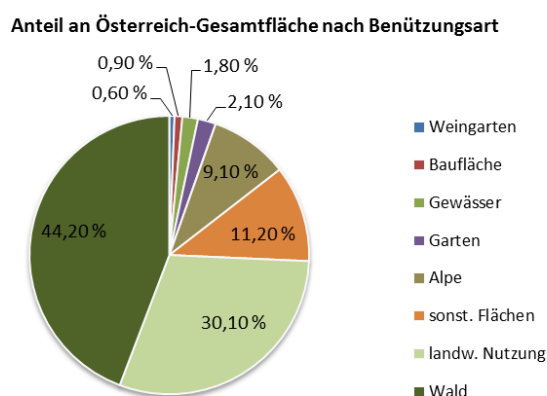


Abbildung 8: Anteil an Österreich-Gesamtfläche nach Benützungsart

Quelle: WKO, 2017: 1, eigene Darstellung

Die österreichische Gesamtfläche von 83.882 km² teilt sich in acht Benützungskategorien auf (WKO, 2017: 1). Die Aufteilung der Benützungskategorien sowie die Angabe und Definition dieser erfolgt als Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend (BANU – V) und setzt sich laut § 2 aus:

- | | |
|------------------------------------|-----------------------|
| (1) Bauflächen | (5) Alpen |
| (2) Landwirtschaftlichen Nutzungen | (6) Wäldern |
| (3) Gärten | (7) Gewässern und |
| (4) Weingärten | (8) sonstigen Flächen |

Den größten Flächenanteil an der Gesamtfläche werden von Waldflächen eingenommen, welche rund 44,2 % bzw. 37.076 km² beträgt. Dazu gehören Wälder (forstwirtschaftlich genutzte Flächen), Krummholzflächen (alpine Flächen mit überwiegendem Latschen- oder sonstigem Krummholzbewuchs) und Forststraßen (Straßen im Waldgebiet) (§ 2, Abs. 6, BANU-V). Den geringsten Anteil an Waldflächen hat die Bundeshauptstadt Wien (19%), gefolgt vom Burgenland mit 31 % Waldanteil. In dieser Benützungskategorie stechen vor allem die Steiermark mit 58 % und das Land Kärnten mit 54,1 % hervor.

Ebenfalls einen hohen Anteil an der österreichischen Gesamtfläche nehmen landwirtschaftlich genutzte Flächen ein. Darunter fallen „Äcker, Wiesen oder Weiden“, „Dauerkulturanlagen oder Erwerbsgärten“ und „verbuschte Flächen“, welche landwirtschaftlich genutzte Grundflächen mit Buschwerk oder aufkommenden Waldanflug sowie Heideflächen darstellen (§ 2, Abs. 2, BANU-V). Landwirtschaftlich genutzte Flächen betragen in Österreich rund 25.248 km² bzw. 30,1 % an der Gesamtfläche Österreichs. Am höchsten sind die Anteile dieser Benützungskategorie in den Bundesländern Burgenland und Niederösterreich mit beinahe 49 %. Oberösterreich besitzt ebenfalls mit 46 % einen ebenfalls hohen Anteil an landwirtschaftlich genutzten Flächen an seiner Gesamtfläche. Am geringsten liegt der Anteil in dieser Kategorie mit 8,8 % in Tirol, da hier die Benützungskategorie Wald und Alpe die höchsten Anteile an der Landesfläche einnehmen.

Bundesweit liegt der Anteil an Bauflächen bei 0,9 % der gesamten Bundesfläche. Zu den Bauflächen gehören laut der Definition im § 2 der BANU-V Gebäude und Gebäudenebenflächen wie Innenhöfe, Terrassen. Den höchsten Anteil weist die Bundeshauptstadt mit 13 % auf, welche deutlich höher ist als der Durchschnittswert.

Zu den sonstigen Flächen von 11,2 % fallen Straßenverkehrsanlagen, Schienenverkehrsanlagen, Verkehrsrandflächen (Böschungen, Seitengräben, usw.), Parkplätze, Betriebsflächen (Flächen für industrielle und gewerbliche Nutzung), Abbaufelder, Halden, Deponien, Freizeitflächen, Friedhöfe, Fels- und Geröllflächen, vegetationsarme Flächen und Gletscher (§ 2, Abs. 8, BANU-V). Wien mit 28,2 % und Tirol mit 26,7 % haben bei dieser Nutzungsart die höchsten Anteile.

Insgesamt ist bei der Flächennutzung in Österreich zu bemerken, dass Land- und Forstwirtschaftsflächen die österreichische Kulturlandschaft prägen. Beinahe die Hälfte der Bundesfläche wird vom Wald bedeckt und rund ein Drittel steht zur landwirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung. Laut dem Umweltbundesamt wächst in Summe die Waldfläche in Österreich, wobei unterschiedliche Trends bei einzelnen Regionen zu bemerken sind.

- *„Gebiete mit starkem Waldanteil "verwalden" zumeist auf Kosten landwirtschaftlicher, extensiv genutzter Flächen wie Wiesen oder Almen.*

- *Gebiete mit geringem Waldanteil verlieren Flächen – zugunsten von Siedlungen und Verkehrsflächen.*“ (Umweltbundesamt 2018b)

Durch diese Trends gehen wertvolle ökologische Ausgleichsflächen und auch wichtige Erholungsflächen in Ballungsgebieten verloren. In den vergangenen Jahren muss ein starker Flächenverlust der Landwirtschaftsflächen verzeichnet werden, welche teils zu Wald, teils zu Siedlungen und teils brach liegen. Vor allem sind extensiv bewirtschaftete Wiesen, Weiden und Almen auch in Randlagen mit schweren Bedingungen bei der Bewirtschaftung, betroffen. Flächen in Gunstlagen werden aber noch intensiver als zuvor genutzt, wodurch starke Auswirkungen auf den Naturraum entstehen, die zudem noch durch das starke Wachsen der Siedlungstätigkeit verstärkt werden (ebd.).

Landwirtschaftlich genutzte Flächen haben im Zeitraum von 2009 bis 2012 stark abgenommen. Die tägliche Abnahme beträgt 24 ha, wobei die Almflächen sogar um rund 44 ha/Tag abgenommen haben (Fuhrmann 2015: 26, zitiert nach Umweltbundesamt 2013: 248). Verantwortlich für die Verringerung der landwirtschaftlich genutzten Flächen war die Flächeninanspruchnahme durch Verbauung. Die Verringerung der Almflächen hingegen resultierte vor allem durch die zuvor erwähnte Wiederbewaldung bzw. Verbuschung durch Auflassung der Nutzung oder Aufforstung (ebd.).

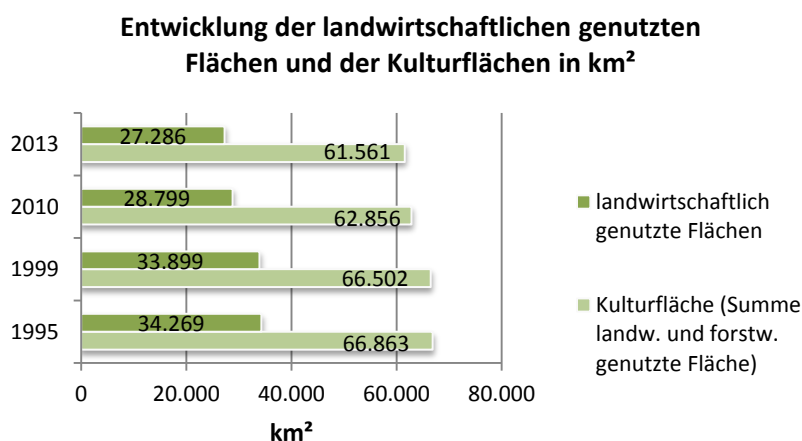


Abbildung 9: Entwicklung landwirtschaftlich genutzter Flächen und Kulturflächen in km²

Quelle: Fuhrmann 2015: 26, eigene Darstellung

Landwirtschaftlich genutzte Flächen sind von 1995 auf 2013 (3,43 Mio. ha auf 2,73 Mio. ha) um insgesamt rund 20,4 % bzw. jährlich um 1,13 % zurückgegangen, was eine Flächenabnahme von rund 106 ha pro Tag bedeutet (Abbildung 9). Eine Untersuchung durch das Umweltbundesamt hat ergeben, dass landwirtschaftlich genutzte Flächen aufgeforstet wurden, dass ein Teil als Bauland bzw. für Verkehrsflächen benötigt wurde und dass die Definitionen für Almflächen geändert wurden (Fuhrmann 2015: 27, zitiert nach Umweltbundesamt 2013: 97).

Die Definitionen für Almflächen wurden wie folgt geändert:

„Statt der Katasterfläche des BEV wird nun mehr die deutlich geringere Almfutterfläche aus dem INVEKOS (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem zur Abwicklung der land- und

forstwirtschaftlichen Förderungen) herangezogen, was den Flächenverlust höher ausweist, als in Realität anzunehmen ist“ (Fuhrmann 2015: 27, zitiert nach Umweltbundesamt 2013: 95)

Auch die Kulturflächen, welche aus landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutzten Flächen bestehen, ist bei den rein forstwirtschaftlich genutzten Flächen ein Rückgang von 1995 bis 2013 von 5,2 % zu verzeichnen und insgesamt mit landwirtschaftlich genutzten Flächen erhöht sich die Abnahme auf rund 8 % (ebd.).

2.3. Flächeninanspruchnahme in Österreich

2.3.1. Ursachen der Flächeninanspruchnahme

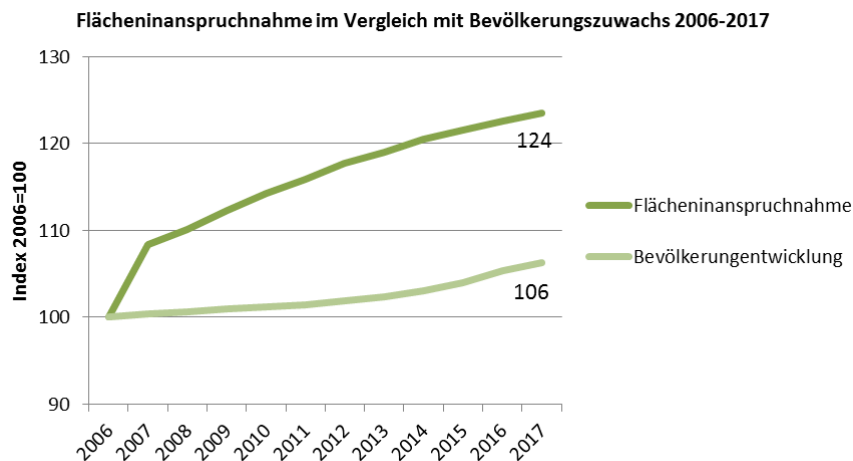


Abbildung 10: Gegenüberstellung der Flächeninanspruchnahme und Bevölkerungswachstum 2006-2017

Quelle: Statistik Austria 2018f, Umweltbundesamt 2018d, eigene Berechnung und Darstellung

Betrachtet man die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme insgesamt und der Bevölkerungswachstum von 2006 bis 2017, ist eindeutig zu erkennen, dass die Flächeninanspruchnahme viel stärker als die Bevölkerungszahl zugenommen hat. Daraus lässt sich schließen, dass die zunehmende Flächeninanspruchnahme nicht nur durch das Bevölkerungswachstum verursacht wurde, auch wenn die Bevölkerungszunahme mitunter ein Grund für die Flächeninanspruchnahme darstellt (ÖROK 2017: 9). Die Schere zwischen Flächen- und Bevölkerungsentwicklung zeigt die Entkoppelung der beiden Entwicklungen, welche sich ohne Gegenmaßnahmen in Zukunft weiter auseinandergehen wird (SIR 2016: 44).

Insgesamt beträgt die Zunahme der Flächeninanspruchnahme von 2001 bis 2016 24 %, was bedeutet, dass ein jährlicher Anstieg von 1,5 % zu verzeichnen ist, ebenfalls in der Periode 2006 bis 2017 liegt dieser Wert bei rund 24 %. Absolut wurden im Zeitraum 2001 bis 2016 weitere 1.087 km² Flächen in Anspruch genommen. Im selben Zeitraum nahm die Bevölkerungszahl um 8,7 % zu. Allein von 2013 bis 2016 betrug die gesamte tägliche Neuinanspruchnahme der Flächen für Siedlungszwecke (Bau- und Verkehrsflächen, Sportanlagen, Infrastrukturf Flächen) 14,7 ha pro Tag. Mit der Flächeninanspruchnahme nimmt ebenfalls der Versiegelungsgrad zu. Der Gesamtversiegelungsgrad der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Österreich betrug im Jahr 2016 41,3 % (Statistik Austria 2017: 22).

Das dynamische Bevölkerungswachstum, die wirtschaftliche Dynamik und die generelle Nutzungsintensivierung sind als einer der Auslöser für die überproportionale Zunahme der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke zu nennen (ÖROK 2017: 9). Vergleicht man die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke im Zeitraum von 2012 bis 2015 von Österreich (16,1 ha/Tag) mit Deutschland (69 ha/Tag), ist diese in Deutschland 4,3 mal höher als Österreich, obwohl Deutschland bevölkerungsmäßig zirka zehnmal größer als Österreich ist (ebd.).

Weiters sind Unterschiede der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu erkennen. Pro Person nahm von 2006 bis 2013 die Flächeninanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen in Wien um vier Prozent ab, während sie im übrigen Österreich im Durchschnitt um neun Prozent gestiegen ist (ÖROK 2017: 9, zitiert nach ÖROK 2015: 52f)

„Die Ursachen des steigenden Flächenverbrauchs liegen oftmals weniger in der Zunahme von großen, flächenbeanspruchenden Projekten, sondern vielmehr in einer Vielzahl von kleinen Einzelentscheidungen in den Gemeinden: der Ausweisung von Bauland für neue Einfamilienhaussiedlungen, für einen neuen Handelsmarkt mit Parkplatz am Ortsrand usw.“

(ÖROK 2017: 8)

Der Hauptverursacher für die zunehmende Flächeninanspruchnahme ist laut dem Umweltbundesamt der gesellschaftliche Wandel. Veränderungen im Lebensstandard und die zunehmende Nachfrage nach Wohnraum, vor allem in stadtnahen Gemeinden treiben die Inanspruchnahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen an. Durch die vermehrte Ansiedlung der Bevölkerung siedeln sich auch zunehmend Einkaufs- und Freizeitzentren an, die den rasanten Anstieg begünstigen (Umweltbundesamt 2018c). Der gesellschaftliche Wandel zeigt sich weiters in der veränderten Lebensstandard und steigenden Wohnansprüchen. War im Jahr 2004 eine Wohnung durchschnittlich 96,4 m² groß, ist sie 2017 auf 99,6 m² gestiegen (+3,2 %). Ebenfalls angestiegen ist die durchschnittliche Wohnfläche pro Person, die von 41 m² im Jahr 2004 auf 44,8 m² im Jahr 2017 gestiegen ist. Dies bedeutet einen Anstieg der durchschnittliche Flächenbedarf von 8,9 %. Ebenfalls der Anteil der Ein-Personenhaushalte ist im selben Zeitraum um 7,6 % gestiegen. Durchschnittlich beträgt der Anteil der Ein-Personenhaushalte im Jahr 2017 37 % (Statistik Austria 2018a).

Ein weiterer Grund für die zunehmende Flächeninanspruchnahme liegt in der dominierenden Bauform bei Siedlungserweiterungen, das klassische Einfamilienhaus. Rund die Hälfte der Wohnneubauten im Jahr 2001 waren Ein- oder Zweifamilienhäuser (Umweltbundesamt 2018c). Aufgrund der hohen Baulandpreise und knappen Baulandreserven in den Städten lässt sich der Traum vom grünen Garten nur in ländlichen Gemeinden realisieren (Musil, Pindur 2012: 3, zitiert nach für die Schweiz Schulz, Dosch 2005: 5f). Für diesen Zweck werden Flächen im ländlichen Raum, vorwiegend im Stadtumland, in Anspruch genommen, da die Grundstückspreise geringer sind und im Vergleich zu Städten mehr Fläche zur Verfügung stehen. Größere Wohnungen im Stadtumland, die mit dem PKW erreichbar sind, werden bewusst in Kauf genommen und stehen auf der Tagesordnung, da ebenfalls die PKW-Verfügbarkeit gestiegen ist, die ein Leben „auf der grünen Wiese“ begünstigt. Der Bau zusätzlicher Infrastruktureinrichtungen wird in weiterer Folge benötigt (Umweltbundesamt 2018c), was wiederum zu Landschaftsveränderungen und negativen Umweltauswirkungen führt. Die Problematik der dispersen Flächeninanspruchnahme ist nicht nur die Zersiedelung und Landschaftszerstörung, sondern dadurch entstehen auch mehr Kosten für die Gemeinden (Musil,

Pindur 2012: 3, zitiert nach Doubek/Hiebl 2001: 73ff). Wie wir wissen, benötigen Einfamilienhäuser den meisten Flächenbedarf. *Ein freistehendes Einfamilienhaus braucht für eine Wohneinheit bis zum Zehnfachen der Fläche eines dichten Geschoßwohnbaus* (ÖROK 2017:8). In der Tabelle 3 sowie Abbildung 11 wird der Flächenbedarf der unterschiedlichen Siedlungstypen dargestellt:

Siedlungstyp (Nettobaulandfläche in m ²)	Wohneinheiten/ha	EinwohnerIn/ha
Freistehendes Einfamilienhaus (1.000 m ²)	10	23
Einfamilienhaus, sparsam/Doppelhaus (750 m ²)	13	30
Einfamilien-Reihenhaus (500 m ²)	20	45
mehrgeschoßiges Mehrfamilienhaus (300 m ²)	33	76
dichtes mehrgeschoßiges Mehrfamilienhaus (100 m ²)	100	227

Tabelle 3: Dichtewerte nach Bauform

Annahme: Haushaltsgröße im Österreichschnitt von 2,27 Personen

Quelle: SIR 2016: 20, Daten: Statistik Austria, eigene Darstellung

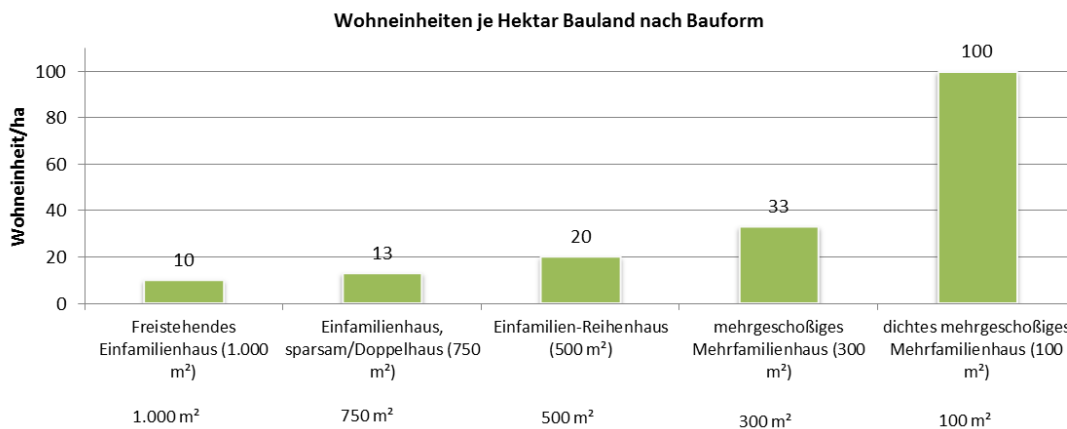


Abbildung 11: Wohneinheiten pro Hektar Bauland nach Bauform

Quelle: SIR: 21, eigene Darstellung

Klar zu erkennen ist, dass das freistehende Einfamilienhaus mit Abstand die flächenintensivste Bauform darstellt. Mit einer üblichen Parzellengröße von 1.000 m² können somit nur zehn Wohneinheiten pro Hektar Bauland geschaffen werden. Der Bau eines Einfamilien-Reihenhauses mit einer üblichen Parzellengröße von 500 m² könnten zweimal so viele Wohneinheiten pro Hektar errichtet werden, wobei in städtischen Ballungsräumen bei dieser Parzellengröße durchaus freistehende Lösungen entstehen können. Bei dichtem mehrgeschossigem Mehrfamilienhaus können 100 Wohneinheiten pro Hektar Bauland errichtet werden, in städtischen Bereichen sogar mehr (SIR 2016: 20f).

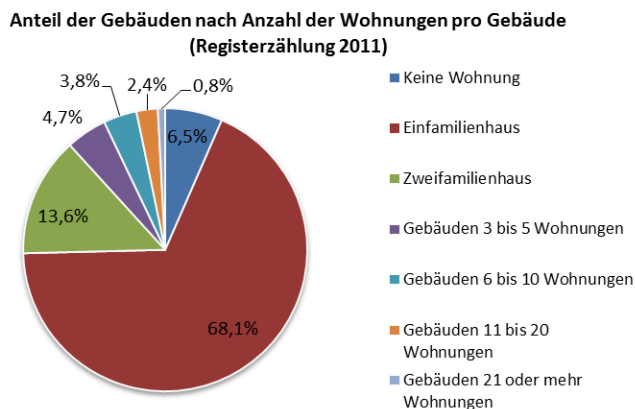


Abbildung 12: Anteil Gebäude nach Wohnungsanzahl pro Gebäude in Österreich

Quelle: Statistik Austria 2018b, eigene Berechnung und Darstellung

Betrachtet man die Anteile der Gebäude in Österreich nach Anzahl der Wohnungen pro Gebäude (Abbildung 12), erkennt man, dass das Ein- und Zweifamilienhaus die dominierenden Bauformen in Österreich darstellen. Laut der Registerzählung im Jahr 2011 gibt es in Österreich insgesamt 2.191.280 Gebäuden, wobei davon der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser insgesamt rund 82 % einnimmt. Im Zeitraum von zehn Jahren (2001 bis 2011) wurden in Österreich 144.568 errichtet, was eine Zunahme von 7,1 % gegenüber dem Ausgangsjahr 2001 bedeutet.

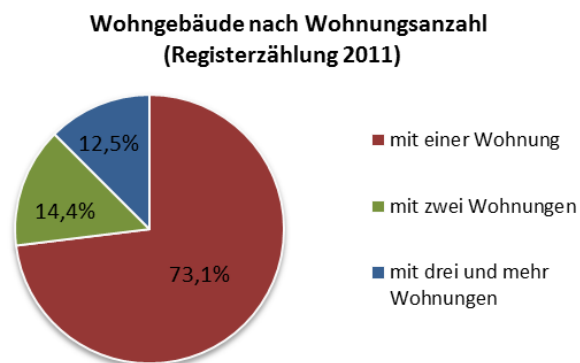


Abbildung 13: Wohngebäude nach Wohnungsanzahl (Registerzählung 2011)

Quelle: Statistik Austria 2018b, eigene Berechnung und Darstellung

Die Abbildung 13 und Abbildung 14 zeigen die Anteile der Wohngebäude nach Wohnungsanzahl sowie die EigentümerInnenstruktur in der Kategorie Wohngebäude. Der Anteil an Ein- und Zweifamilienhäuser in der Kategorie Wohngebäude beträgt insgesamt 87,5 % im Jahr 2011. Bei den Wohngebäuden (insgesamt 1.973.979) gibt es einen Zuwachs von 12,1 % im Zeitraum von 2001 bis 2011. Die höchste Zunahme wurden in den Bundesländern Tirol und Vorarlberg jeweils mit rund 15 %, Oberösterreich rund 13 % festgestellt. Bemerkenswert ist, dass Zahl der mehrgeschossigen Wohnbauten (21,3 %) stärker als die Zahl der Ein- und Zweifamilienhäuser zugenommen hat (10,9 %). Am stärksten ist dieser Zuwachs in Burgenland, in welchem die Anzahl der Wohngebäude mit drei und mehr Wohnungen in diesem Zeitraum um 75,6 % (von unter 2.000 auf rund 3.500) gewachsen ist, wobei Mehrparteiengebäude nach wie vor jedoch einen niedrigen Anteil an den Wohngebäuden einnimmt (Statistik Austria 2018c).

EigentümerInnenstruktur der Wohngebäude (Registerzählung 2011)

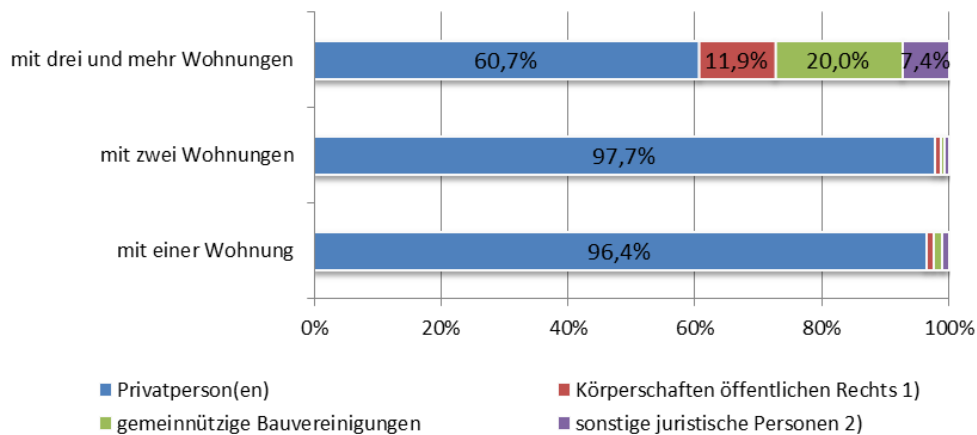


Abbildung 14: EigentümerInnenstruktur der Wohngebäude (Registerzählung 2011)

1) *Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinden) sowie sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften (z.B. Sozialversicherung, Kammern, gesetzlich anerkannte Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften).*

2) *Unternehmen (z.B. Bank, Aktiengesellschaft, Ges.m.b.H.) und andere Eigentümerinnen und Eigentümer (z.B. Vereine)*

Quelle: Statistik Austria 2018d, eigene Berechnung und Darstellung

Die EigentümerInnenstruktur der Gebäude unterscheidet sich allgemein nach überwiegender Nutzung des Gebäudes. Wohngebäude, Hotels und ähnliche Gebäude, Gebäude des Groß- und Einzelhandels sowie Industrie- und Lagergebäude liegen überwiegend im Besitz von „Privatperson(en)“ (Statistik Austria 2018c). Betrachtet man nur die Eigentümerstruktur der Wohngebäude (Abbildung 14), ist ebenfalls ein hoher Anteil an privatem Grundbesitz bei den Ein- und Zweifamilienhäuser festzustellen, der bei rund 97 % liegt. Beinahe 61 % der Wohngebäude mit drei und mehr Wohnungen liegen laut der Registerzählung im privaten Besitz.

Weiters wird in Abbildung 5 der Kostenaufwand bei verschiedenen Bauformen gezeigt. Der Kostenaufwand sowohl für die Errichtung als auch für die Erhaltung der Infrastrukturen ist stark von Siedlungstypen abhängig. Die Erschließungskosten pro Wohneinheit bei einem freistehenden Einfamilienhaus beträgt 24.200 € und stellt die kostenintensivste Variante dar. Bei mehrgeschossigen Mehrfamilienhäusern liegen die Kosten bei 7.260 €/WE und bei dichtem mehrgeschossigem Mehrfamilienhaus beträgt dieser Wert 2.420 €/WE bzw. zehnmal niedriger als beim freistehenden Einfamilienhaus.

Siedlungstyp (Nettobaulandfläche in m ²)	Errichtungskosten in €	Erhaltungskosten in €	Kostenvergleich in %
Freistehendes Einfamilienhaus (1.000 m ²)	24.200	514	100
Einfamilienhaus, sparsam/Doppelhaus (750 m ²)	18.150	385	75
Einfamilien-Reihenhaus (500 m ²)	12.100	257	50
mehrgeschoßiges Mehrfamilienhaus (300 m ²)	7.260	154	30
dichtes mehrgeschoßiges Mehrfamilienhaus (100 m ²)	2.420	51	10

Tabelle 4: Erschließungskosten pro Wohneinheit nach Bauform

Quelle: SIR: 2016: 22, eigene Darstellung

Eine weitere Ursache der zunehmenden Flächeninanspruchnahme ist ein Strukturwandel der landwirtschaftlich genutzten Flächen. Durch intensive Bewirtschaftungsformen wie ertragssteigerndes Saatgut, Düngereinsatz und Mechanisierung kann auch Flächen verzichtet

werden. Dadurch kommt es zur höheren Verkaufsbereitschaft der GrundbesitzerInnen, um das Geld woanders zu investieren (Umweltbundesamt 2018c).

Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Freizeiteinrichtungen sind der Trend, der mitunter für die Zunahme der Flächeninanspruchnahme verantwortlich ist. Der wirtschaftliche Strukturwandel seit den 70er zeigt sich in der zunehmenden Anzahl der Dienstleistungsunternehmen. Einkaufszentren und Freizeitzentren, die große Flächen in Anspruch nehmen, entstehen vermehrt im Stadtumland, wodurch nicht nur Verkehrsströme verstärkt, sondern auch Retentionsflächen für den Hochwasserschutz „weggenommen“ werden. Da die Gemeindebudgets stark von Betriebsansiedlungen abhängig sind, werden Genehmigungen erteilt, auch wenn es bessere Alternative in der Nachbargemeinde gäbe (ebd.).

Als einen weiteren Grund wird vom Umweltbundesamt die derzeitige Widmungspraxis genannt. Neuwidmungen werden trotz vorhandener Baulandreserven für die kommenden Jahrzehnte ausgewiesen (Umweltbundesamt 2018c). Altbestand bleibt somit weiterhin gehortet. Zersiedelung der Landschaft und zunehmender Flächeninanspruchnahme sind unter anderen die Folgen. Um dagegen zu wirken, wurden Instrumente und Maßnahmen entwickelt. In welchem Ausmaß die Maßnahmen in der Praxis zur Zielerreichung eingesetzt wurden, was sie bewirkt haben und welche Defizite derzeit noch bestehen, wird im Rahmen dieser Diplomarbeit untersucht.

2.3.2. Folgen und Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme

Nicht nur die Ursachen der Flächeninanspruchnahme, die im Kapitel 2.3.1 erläutert wurden, sind vielfältig, sondern auch seine Auswirkungen und Folgen sind äußerst komplex (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz 2011). Die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen zieht unterschiedliche Konsequenzen und Folgen mit sich, die grundsätzlich in drei Kategorien eingeteilt werden können. Grundsätzlich wird zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen der Flächeninanspruchnahme unterschieden. Im folgenden Abschnitt werden diese genauer erläutert (Aktion Fläche 2018).

Ökologische Folgen der Flächeninanspruchnahme

Der Rückgang von landwirtschaftlichen Flächen und deren Umwandlung in Siedlungs- und Verkehrsflächen verursachen negative Auswirkungen auf die Ökologie.

In erster Linie werden dadurch Natur- und Lebensräume zerschnitten bzw. gefährdet, welche für den Erhalt der biologischen Vielfalt und den genetischen Austausch von Populationen eine bedeutende Rolle spielen (Aktion Fläche 2018).

Weiters wird Filter-, Puffer- und Lebensraumfunktion des Bodens beschädigt. Dazu kommt noch, dass durch die Versiegelung die Grundwasserbildung verschlechtert, der Wasserabfluss erhöht, welche negative Auswirkungen wie Überschwemmung verursachen (ebd.).

Durch die Flächeninanspruchnahme wird weiters Handlungsspielräume für zukünftige Generationen eingeengt, da es durch weitgehend irreversible Bodennutzungsentscheidungen zur Verknappung von Flächenressourcen kommt (Lexer 2004: 6).

Ebenfalls wird der Klimawandel durch zunehmende Flächeninanspruchnahme und die damit zusammenhängenden Überwärmung von Siedlungsgebieten und verschlechtertem Wasserhaushalt begünstigt, da Kohlenstoffsenken dadurch verloren geht (Aktion Fläche 2018).

Eine weitere negative Auswirkung, die durch Flächeninanspruchnahme verursacht wird, ist der durch Zersiedelung zunehmende Verkehr, der Schadstoffemissionen erhöht (ebd.).

Ökonomische Folgen der Flächeninanspruchnahme

Eine der ökonomischen Folgen, die durch die Flächeninanspruchnahme entsteht, ist die Steigerung der Kostenbelastung pro Kopf, wenn die Siedlungsfläche bei stagnierender Bevölkerungszahl zunimmt. Durch die Erweiterung der Siedlungsfläche entstehen Kosten für die Errichtung der technischen und sozialen Infrastrukturen, die nur gering ausgelastet werden, wodurch die Kosten pro Kopf erhöht werden (Aktion Fläche 2018). Durch „Entleerung“ der ländlichen Räume und Suburbanisierung kann die Finanzierbarkeit von Infrastrukturen gefährdet werden, wodurch es zur Belastung öffentlicher Haushalte und geringer Kosteneffizienz des öffentlichen Mitteleinsatzes kommt (Lexer 2004: 7). Nach Lexer entsteht durch Zersiedelung hohe volkswirtschaftliche Kosten für:

- *„Wohnraumschaffung*
- *Errichtung und Instandhaltung von Erschließungsstraßen*
- *Errichtung, Betrieb und Instandhaltung von technischen Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen*
- *Betrieb von öffentlichen sozialen Diensten“* (Lexer 2004: 7)

Soziale Folgen der Flächeninanspruchnahme

Die Lebensqualität der BürgerInnen kann durch die hohe Flächeninanspruchnahme negativ beeinflusst werden. Große Baulandausweisungen bei gleichbleibender oder sogar abnehmender Bevölkerungszahl führen zu Leerständen im Siedlungsbestand. Besonders in ländlichen Regionen steigt die Anzahl der Leerstände. Betroffen sind vor allem Einfamilienhausgebiete und Ortskerne, die dadurch an Attraktivität verlieren (Aktion Fläche 2018)

Weiters wird die Lebensqualität beeinträchtigt, da bei lockeren Siedlungsstrukturen von peripheren Gemeinden längere Wege entstehen (Wege zum Arbeitsplatz, Schulen, Versorgungseinrichtungen und anderen Infrastrukturen) (ebd.).

Zu dieser Erläuterung der möglichen Ursachen und Folgen der Flächeninanspruchnahme ist jedoch anzumerken, dass die genannten Aspekte nur einen Überblick über dieses komplexe Themengebiet geben und nicht als vollständig anzusehen sind.

2.3.3. Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Österreich

Im Kapitel 2.1 wurden bereits die Anteile des Dauersiedlungsraums an der Landesfläche dargestellt. In diesem Kapitel geht es darum, zu untersuchen, wie die Nutzung des Dauersiedlungsraums bisher stattgefunden hat.

BL	Landesfläche (km ²)	DSR (km ²)	Anteil DSR an Landesfläche	FI_inanspr. (km ²)	Anteil FI_inanspr. am DSR
B	3.965	2.438	61,5%	378	15,5%
K	9.537	2.311	24,2%	514	22,2%
NÖ	19.179	11.210	58,4%	1.634	14,6%
OÖ	11.983	6.540	54,6%	1.030	15,7%
S	7.155	1.433	20,0%	306	21,4%
St	16.400	4.911	29,9%	978	19,9%
T	12.649	1.495	11,8%	386	25,8%
V	2.602	586	22,5%	169	28,8%
W	415	316	76,1%	247	78,2%
Ö	83.883	31.240	37,2%	5.642	18,1%

Tabelle 5: Anteil der Flächeninanspruchnahme am Dauersiedlungsraum in km² (Stand: 2017)

Quelle: Umweltbundesamt 2018d, eigene Nachberechnung und Darstellung

Im Durchschnitt wurden bereits 18,1 % des Dauersiedlungsraums, der im Schnitt 27,2 % der gesamten Bundesfläche beträgt, baulich genutzt, wobei auch hier die Unterschiede zwischen den Bundesländern sehr hoch sind (Tabelle 5). Wenn man nur die Anteile des Dauersiedlungsraums an der Landesfläche betrachtet, kann man erkennen, dass die Bundeshauptstadt Wien den höchsten Anteil an Dauersiedlungsraum an der Landesfläche hat. Ebenfalls in der Bundeshauptstadt wurde bisher den höchsten Anteil an Flächeninanspruchnahme des Dauersiedlungsraums verzeichnet, welcher bei 78,2 % liegt. Wenn jedoch die absoluten Flächenangaben betrachtet werden, hat Wien bundesweit die mit Abstand kleinste Dauersiedlungsraumfläche, was dazu führt, dass es der Anteil an Flächeninanspruchnahme am Dauersiedlungsraum schneller zunimmt. Aufgrund der kleinen Landesfläche und der geringen Ausbreitungsmöglichkeit und vor allem aufgrund des stetigen Bevölkerungszuwachses kommt es zur schnelleren Verknappung der zur Verfügung stehenden Bauflächen. Es steht daher außer Frage, dass hier Handlungsbedarf besteht. Aufgrund der geringen Reserven sind Standortentwicklung und effizienter Umgang mit Bauland für Wien von großer Bedeutung (BMLFUW 2011: 22). Dazu verfügt die Stadt Wien über eine Realnutzungskartierung und ein Grünraummonitoring, um diverse Daten über die Flächenentwicklung zu erheben. Weiters steuert die Stadt Wien die Bodeninanspruchnahme im Wohnbau mithilfe des wohnfonds_wien, der Grundstücke für den geförderten Wohnbau bevorrätet. Im Rahmen von Bauträgerwettbewerben des wohnfonds_wien werden Wohnbauprojekte anhand der Kriterien Ökologie, Ökonomie, Architektur und soziale Nachhaltigkeit bewertet und anhand dessen entschieden, ob Wohnbauförderung gewährt werden kann (ebd.: 23).

Viel kleiner als der Anteil der Flächeninanspruchnahme in Wien, aber dennoch deutlich über dem österreichischen Schnitt ist Vorarlberg zu erwähnen, wo bereits 28,8 % des Dauersiedlungsraums genutzt wurden. Bundesländer mit dem kleinsten Anteil der Flächeninanspruchnahme am Dauersiedlungsraum sind Niederösterreich (14,6 %), Oberösterreich (15,7 %) und Burgenland (15,5 %). Die Anteile der Flächeninanspruchnahme am Dauersiedlungsraum sind ein Indikator, welcher uns zeigt, wie viel vorhandene, mögliche Flächen wir bereits genutzt haben und wie viel Flächen noch zur Verfügung stehen.

Die durchschnittliche tägliche Flächeninanspruchnahme in Österreich im Zeitraum von 2015 bis 2017 beträgt 12,9 ha/Tag. Allein für Bau- und Verkehrsfläche wurde im Jahr 2017 5,7 ha/Tag in Anspruch genommen. Bei Betriebsflächen liegt der Anteil bei 5,5 ha/Tag und bei Erholungs- und Abbauflächen

bei 1,2 ha/Tag (Umweltbundesamt 2018d). Trotz des Rückgangs der Steigerungsraten der Flächeninanspruchnahme von 2014 bis 2016 mit 14,7 ha/tag im Vergleich zur Periode 2013 bis 2015 mit 20 ha/Tag, liegt die Flächeninanspruchnahme in Österreich laut Kienzl, stellv. Geschäftsführer des Umweltbundesamts, dennoch auf hohem Niveau. Für 2010 sah die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie einen Zielwert von 2,5 ha/Tag vor, welche weit vom tatsächlichen Wert liegt. Das bedeutet, dass sechsmal so viel als in der Nachhaltigkeitsstrategie festgeschrieben verbaut wurde. Um diese Entwicklung einzudämmen, sieht das Umweltbundesamt ein bundeseinheitliches, strategisches Flächenmanagement als ein wichtiges Hilfsmittel. Regionalisierte Zielwerte sollen demnach in den entsprechenden Gesetzen verankert werden, Vorrangflächen für landwirtschaftliche Nutzung und für Hochwasserschutz definiert werden. In diesem Zusammenhang wird die Wichtigkeit der Nutzung von Brachflächen sowie ungenutztem Bauland anstatt Ansiedelung auf der grünen Wiese betont (Umweltbundesamt 2018e).

Von 2001 bis 2016 nahm die Flächeninanspruchnahme um insgesamt 24 % (1.090 km²) zu, was rund 2,5 Mal die Fläche von Wien bedeutet. Im selben Zeitraum hat eine Bevölkerungszunahme von 8,7 % stattgefunden (ebd.).

Im Vergleich dazu beträgt die tägliche Flächeninanspruchnahme im unserem Nachbarland Deutschland, in dem mit leichten Schwankungen ein rückläufiger Trend in der Flächeninanspruchnahme seit 2000 verzeichnet wurde, im Zeitraum 2013 bis 2016 bei 62 ha/Tag und somit mehr als viermal so hoch wie in Österreich in derselben Zeitperiode. In Deutschland liegt der von der Bundesregierung in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gesetzte Zielwert der Flächeninanspruchnahme bis 2020 30ha/Tag (Deutscher Umweltbundesamt 2018). Trotz der höheren Flächeninanspruchnahme pro Tag in Deutschland ist es wichtig, dabei zu bedenken, dass die Bevölkerungszahl in Deutschland rund 9,5 Mal höher als Österreich ist. Jährlich verliert Österreich 0,5 % seiner Agrarflächen, wobei dieser Wert in Deutschland und der Schweiz bei der Hälfte, nämlich 0,25 % liegt und in Tschechien 0,17 % (Umweltbundesamt 2018e). Würde die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme so weitergehen, gäbe es in 200 Jahren so gut wie keine Agrarflächen mehr in Österreich (ebd.).

Bei dieser Auswertung der Daten zur Flächeninanspruchnahme ist jedoch zu vermerken, dass die Vergleichbarkeit nur bedingt möglich ist. Die Daten von 2004 bis 2017 sind nicht problemlos darstellbar, da im Jahr 2012 neue Definitionen eingetreten sind.

„Die wichtigsten Änderungen für die Berechnung der Flächeninanspruchnahme sind die eigene Ausweisung der neuen Klasse „Betriebsflächen“, welche vorher summarisch in der Klasse „Sonstige/nicht näher unterschieden“ subsummiert war. Dadurch ergibt sich eine Verschiebung von Flächen, die vor dem Jahr 2012 in der Klasse „Baufläche befestigt“ subsummiert waren. Die Klasse „Baufläche begrünt“ wird wieder als „Garten“ bezeichnet (Rückkehr zur Regelung wie vor 1994). Die Straßenflächen werden untergliedert in „Straßenverkehrsanlage“ und „Verkehrsrandfläche“ sowie „Parkplätze“. Die Forststraßen werden der Benützungsort „Wald“ zugeordnet und als eigene Nutzungsklasse ausgewiesen (vor 2012 vielfach noch der Kategorie „Straßenanlagen“ zugeordnet).“

(Umweltbundesamt 2018f)

Laut dem Umweltbundesamt sind kontinuierliche Auswertung von Luft- und Satellitenbilddaten für die Bewertung von Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme notwendig. Die österreichische

Forschungsförderungsgesellschaft (FFG)-Programm ASAP, die europäische Kommission und der europäische Raumfahrtbehörde (ESA) erproben in dieser Hinsicht die notwendigen Methoden in unterschiedlichen Umsetzungsprojekten (LISA-Land Information System Austria) (Umweltbundesamt 2018d). Wichtig ist die Trennung zwischen Bodenbedeckung und Landnutzung. Die Bodenbedeckung kann mittels automatisierter Verfahren aus Fernerkundungsdaten festgestellt werden, jedoch braucht die Landnutzung Daten unterschiedlicher Sektoren und Verwaltungsbehörden (z.B. Flächenwidmung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Tourismus, Jagd und Gewerbe) (ebd.).

2.4. Gewidmetes, nicht bebautes Bauland in Österreich

In diesem Teil geht es um den Vergleich der Baulandreserven. Dazu wurde vor allem die im Jahr 2016 publizierte Studie der ÖROK „gewidmetes, nicht bebautes Bauland“ herangezogen. Das gewidmete, nicht bebaute Bauland wurde bundesweit nach einer einheitlichen Methodik ermittelt. Wichtig war für diese Erhebung die Verfügbarkeit von einheitlichen österreichischen Datenbeständen, welche durch die Kooperationsbereitschaft von Bund, Ländern und den Landeshauptstädten ermöglicht wurde (Umweltbundesamt 2016: 8). Die Ergebnisse der Studie werden im Folgenden dargestellt.

Bundesland	Gewidmetes Bauland (ohne Verkehrsflächen) [km ²]			Indikator I: Anteil des gewidmeten, nicht bebauten Baulandes [%] am Bauland insgesamt
	nicht bebaut	bebaut	GESAMT	
B	83,6	137	220,7	37,90%
K	80,7	193,8	274,5	29,40%
NÖ	231,6	605,2	836,8	27,70%
OÖ	140,3	433,4	573,7	24,50%
S	26,9	105,6	132,4	20,30%
St	157,5	379,3	536,7	29,30%
T	45,5	174,8	220,3	20,70%
V	36,6	72	108,6	33,80%
W	6,2	139,6	145,9	4,30%
Ö	808,9	2.240,70	3.049,70	26,50%

Tabelle 6: Gewidmetes, unbebautes Bauland nach Bundesländern 2016

Anmerkung: Die Ergebnisse in Tirol sind ohne Widmungskategorie „4 - sonstige Nutzung“

dargestellt, da in dieser vorrangig Skigebiete enthalten sind

Quelle: Umweltbundesamt 2016: 23, eigene Darstellung

Wie Tabelle 6 zeigt, beträgt die gesamte gewidmete Baulandfläche in Österreich 3049,7 km². Davon sind 2240,7 km² bebaut und der Rest von 808,9 km² (entspricht ca. 26,5 % der gesamten gewidmeten Flächen) nicht bebaut. Die Schwankungsbreite in den Bundesländern liegt zwischen maximal 37,9 % in Burgenland und minimal 20,3 % in Salzburg bzw. 4,3 % in Wien. In dieser Tabelle ist weiters zu erkennen, dass mit Ausnahme Wien der Anteil an gewidmetem, nicht bebautem Bauland über 20 % liegt. Ohne Wien würde der Anteil an Baulandreserven in ganz Österreich bei 27,95 % liegen. Wenn man die absoluten Flächenwerte der nicht bebauten Flächen betrachtet, fällt auf, dass Niederösterreich die meisten Baulandreserveflächen besitzt (mit 231,6 km² =mehr als ein Viertel der gesamten unbebauten Baulandflächen), obwohl die Anteile des gewidmeten, nicht bebauten Baulands in Burgenland, Vorarlberg, Steiermark und Kärnten höher sind. Burgenland besitzt hingegen mit 83,6 km² unbebaute Baulandflächen, auch wenn der Anteil der Baulandreserven im Burgenland

am höchsten ist, nur rund 36 % der unbebauten Baulandflächen von Niederösterreich bzw. rund 10 % vom Österreich. Die gesamten als Bauland gewidmeten Flächen nehmen einen Anteil von 3,7 % der Gesamtfläche Österreichs ein und die gewidmeten, bebauten Flächen einen Anteil von 2,7 % (Umweltbundesamt 2016: 23). Die Abbildung 15 zeigt eine Gegenüberstellung des bebauten und unbebauten Baulands in Österreich.

Vergleich des bebauten und nicht bebauten Baulandes (ohne Verkehrsfläche) in den Bundesländern 2016 in km²

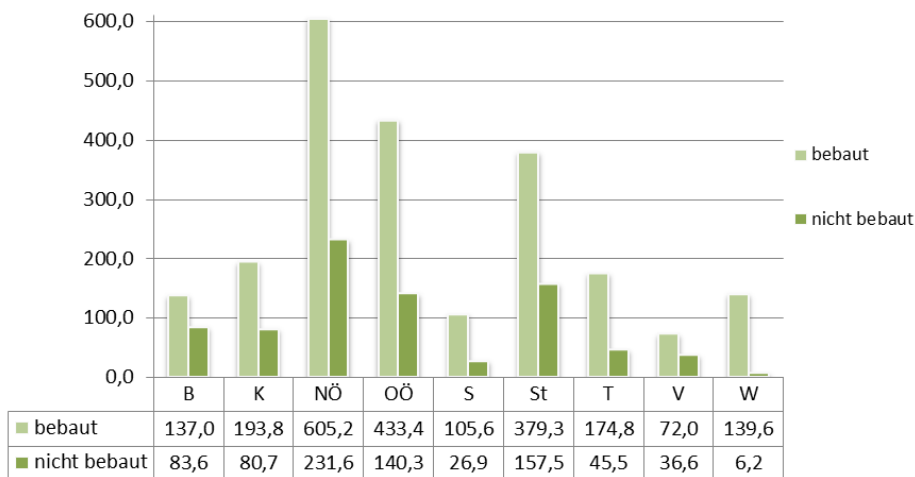


Abbildung 15: Gewidmetes bebautes und gewidmetes nicht bebautes Bauland in den Bundesländern 2016

Quelle: Umweltbundesamt 2016: 23, eigene Darstellung

Wenn man bedenkt, dass die Flächeninanspruchnahme an Baufläche in der Periode 2013 bis 2015 bei 8,56 ha/Tag lag, was ein jährlicher Bedarf von 41,7 km² Bauland bedeutet, könnte nach diesem Baulandbedarf das bereits gewidmete, nicht bebaute Bauland für knapp 20 Jahre ausreichen. Da der übliche Planungshorizont in der Raumplanung (Unterschiede in den Bundesländern) bei rund 10 Jahren (z.B. § 42 Abs. 2 StROG, § 29 Abs. 1 Salzburger ROG) liegt, kann gesagt werden, dass es sich hier um einen Baulandüberhang bzw. um einen hohen Anteil an Baulandreserven handelt (Thalinger 2018: 50).

Unbebautes Bauland kann als „Baulandreserven“ für Bauvorhaben in der Zukunft gesehen werden, jedoch liegt das Problem bekanntlicherweise darin, dass die EigentümerInnen zum notwendigen Zeitpunkt nicht verkaufswillig sind.

Wie man sieht, schwankt der Anteil an Baulandreserven stark zwischen den österreichischen Bundesländern. Zu den Einflussgrößen der Baulandreserven gehören unter anderen die Grundstückspreise, der Anteil des Dauersiedlungsraumes an der Landesfläche und die Maßnahmen zur Mobilisierung dieses Baulandvorrats. Mithilfe baulandmobilisierender Maßnahmen soll nicht nur eine optimale Entwicklung der Siedlungsinfrastruktur ermöglicht, unverbaute Landschaften erhalten, sondern auch die Verfügbarkeit von Bauland zu vertretbaren Preisen erreicht werden. Dazu existieren in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Instrumente wie beispielsweise die Festlegung von Bebauungsfristen, das Zusammenlegungsabkommen, Zahlung von Aufschließungsbeiträgen, Einrichtung von Bodenbeschaffungsfonds oder die Vertragsraumordnung (BMLFUW 2011: 13f).

BL	Nicht bebautes Bauland je aggregierte Flächenwidmungskategorie			
	Überwiegend Wohnnutzung	Überwiegend gemischte Nutzung	Überwiegend betriebliche Nutzung	Sonstige Nutzung
B	42%	34%	45%	---
K	29%	8%	36%	10%
NÖ*	---	26%	39%	23%
OÖ	24%	21%	32%	22%
S	19%	17%	29%	21%
St	27%	19%	45%	31%
T*	19%	24%	18%	---
V	34%	32%	36%	---
Bauland gesamt (ohne Wien)	1.156,2 km² (39,8%)	1.184,6 km² (40,8%)	482,1 km² (16,6%)	80,7 km² (2,8%)
Ö-Baulandreserven (ohne Wien)	309,2 km²	296,8 km²	179,0 km²	17,9 km²
Anteil Baulandreserven je Widmungskategorie (ohne Wien)	27%	25%	37%	22%

Tabelle 7: Nicht bebautes Bauland je aggregierte Flächenwidmungskategorie 2016

* Die Kategorie „Überwiegende Wohnnutzung“ wird in NÖ nicht gesondert

ausgewiesen; entsprechende Nutzungen sind in der Kategorie „Überwiegend gemischte Nutzung“ zusammengefasst.

** Die Ergebnisse in Tirol sind ohne Widmungskategorie „4 - sonstige Nutzung“ dargestellt, da in dieser vorrangig Skigebiete enthalten sind.

Quelle: Umweltbundesamt 2016t: 24, eigene Darstellung

In dieser Berechnung (Tabelle 7) wurden in den einzelnen Kategorien die Werte der Bundeshauptstadt nicht berücksichtigt. Die Kategorien „überwiegende Wohnnutzung“ mit 1156 km² (~39,8 % der gesamten Baulandwidmungen) und „überwiegend gemischte Nutzung“ mit 1184 km² (~40,8% der gesamten Baulandwidmungen) nehmen mehr als drei Viertel des gesamten gewidmeten Baulandes in Österreich ein. 16,6 % der Baulandwidmungen bildet die Kategorie „überwiegend betriebliche Nutzung“ und die Kategorie „sonstige Nutzung“ hat mit 2,8 % den geringsten Anteil an den Baulandwidmungen und spielt daher eine untergeordnete Rolle.

Das gewidmete, nicht bebaute Bauland der Widmungskategorien „Wohnnutzung“ und „ gemischte Nutzung“ nehmen österreichweit im Schnitt jeweils einen Anteil zwischen 25 % und 27 % ein, wobei es starke Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt. Mit 37 % unbebautes Bauland weist die „betriebliche Nutzung“ einen deutlich höheren Wert auf. In der Kategorie „sonstige Nutzung“ sind 22 % nicht bebaut. Die „sonstige Nutzung“ umfasst in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Widmungen und bildet daher eine Spezialkategorie. Beispielsweise werden in Tirol die Skipisten in dieser Kategorie miteingefasst. Daher wurde in Tirol in der Gesamtauswertung die Kategorie „Sonstige Nutzung“ aus der Berechnung herausgenommen (ebd.: 24f).

Bezirk/Stadt	Gewidmetes Bauland (ohne Verkehrsflächen) [km ²]			Anteil des nicht bebauten Baulandes [%] am
	nicht bebaut	bebaut	gesamt	Bauland insgesamt
Wien	6,2	139,6	145,9	4,2 %
Salzburg	0,9	18,9	19,8	4,5 %
Linz	2,1	33,4	35,5	5,8 %
Innsbruck	1,2	12,3	13,5	8,8 %
Graz	9	49,4	58,3	15,4 %
Klagenfurt	4,6	24,2	28,8	15,9 %
Eisenstadt	1	4,3	5,3	18,7 %
Bregenz	0,7	2,8	3,5	19,9 %
Sankt Pölten	5,6	16,1	21,7	25,6 %

Tabelle 8: Gewidmetes, unbebautes Bauland in den Landeshauptstädten 2016

Quelle: Umweltbundesamt 2016: 26, eigene Darstellung

Der Anteil des nicht bebauten Baulandes beträgt in den Landeshauptstädten Wien, Salzburg, Linz und Innsbruck weniger als 10 % der gesamten Baulandwidmungen (Tabelle 8). In den anderen Landeshauptstädten liegen die Werte zwischen 15-20 %, wobei St. Pölten mit mehr als 25 % unbebautem Bauland die Ausnahme bildet (ebd.: 26).

BL	Grundstücksgröße nicht bebauter Grundstücksteile in [m ²]				
	< 50	50 - 500	500 - 1000	1000 - 2000	> 2000
B	0,3%	12,8%	27,0%	26,7%	33,3%
K	0,3%	9,8%	22,0%	23,8%	44,1%
NÖ	0,4%	10,9%	26,7%	19,8%	42,1%
OÖ	0,3%	8,7%	24,5%	21,9%	44,6%
S	1,3%	19,4%	29,4%	19,8%	30,1%
St	0,9%	10,1%	20,1%	21,0%	47,9%
T*	0,2%	6,7%	13,3%	10,7%	69,1%
V	0,6%	14,4%	39,4%	24,2%	21,4%
W**	---	---	---	---	---
Ö	0,5%	10,4%	23,9%	20,7%	44,5%

Tabelle 9: Anteile der nicht bebauten Grundstücke nach Grundstücksgröße 2016 in m²

* Die Ergebnisse in Tirol sind ohne Widmungskategorie „4 - sonstige Nutzung“ dargestellt, da in diesen vorrangig Skigebiete enthalten sind.

** Für Wien sind keine Größenklassen aus GIS-Analysen verfügbar, da die Auswertung auf statistischen Daten beruht

Quelle: Umweltbundesamt 2016: 29, eigene Darstellung

Wenn man die betrachtet, ist die Dominanz von großen Grundstücken klar erkennbar. Fast 90 % aller nicht bebauten Grundstücke bzw. Grundstücksteile besitzen eine Größe von mehr als 500 m². Zu berücksichtigen ist, dass es sich hierbei nicht immer um gesamte Grundstücke handelt, sondern auch Grundstücksteile, die als Bauland gewidmet sind, d.h. auch kleinere Grundstücksteile (<500 m²) gelten als Bauflächen. Insgesamt wurden rund 2,9 Mio. Grundstücksteile innerhalb der Flächenwidmung gezählt, davon entfallen 1,8 Mio. auf bebaute Grundstücke und 1,1 Mio. auf nicht bebaute Grundstücke bzw. Grundstücksteile (Umweltbundesamt 2016: 29).

2.5. Grundstückspreise in österreichischen Bundesländern

Im Jahr 2017 lag der durchschnittliche Preis für Baulandgrundstücke in Österreich bei 86 €/m², jedoch weisen nach Auswertungen der Statistik Austria die Durchschnittspreise für Baulandgrundstücke der Bundesländer große regionale Unterschiede auf (alle Daten im Folgenden stammen aus Statistik Austria 2018e).

Bei bebaubaren Grundstücken zählt die Lage. Grundstückswerte stellen ein zentrales Merkmal des Immobilienmarkts dar. Sehr begehrte Lagen sind vor allem der urbane Raum und Tourismuszentren. Im Fünfjahresdurchschnitt Österreichs sind die Wiener Bezirke Ottakring (1.841 €/m²) und Döbling (1.507 €/m²) ganz vorne. Ein signifikanter Preistreiber ist das begrenzte Angebot in den von urbanem Raum umgebenen Stadtbezirken. In den Wiener Randbezirken fanden sich auch preiswertere Baugrundstücke. Die Nähe zu Wien ist unter anderen ein preisbestimmender Faktor für Baugrundstücke in Niederösterreich und dem Nordburgenland. Die preisgünstigsten Baugrundstücke befinden sich in peripheren Regionen im nördlichen Niederösterreich und im Mittel- und Südburgenland (Gmünd NÖ ca. 18,20 €/m², Bezirk Jennersdorf Burgenland 11,90 €/m²).

Die Höhe der Baulandpreise hängt weiters von den geografischen Lagen ab. So sind die teuren Grundstückspreise neben der Bundeshauptstadt Wien vor allem in westlichen, alpinen Bundesländern zu finden, welche eindeutig höher als der Bundesdurchschnitt liegen. Tourismusregionen und dicht besiedelte Täler in den westlichen Ländern Österreichs sind im Vergleich zu flacheren Bundesländern deutlich teurer. Beispielsweise konnte man im Jahr 2017 im Vorarlberger Bezirk Dornbirn mit 1.000 € nicht einmal 2 m² Baugrund kaufen und im Bezirk Zell am See mit der gleichen Summe 5 m². Im Osten des Landes kann damit fast 12 m² in Graz-Umgebung oder fast 46 m² im Bezirk Oberwart erworben werden.

Am nächsten zum österreichischen Durchschnitt für Baugrundstücke von 86 €/m² lagen 2017 Oberösterreich (84 €/m²) und Niederösterreich (83 €/m²). Kärnten (56 €/m²), Steiermark (55 €/m²) und Burgenland (65 €/m²) lagen im Vergleich dazu unter dem Preisdurchschnitt. Obwohl die preisgünstigsten Grundstücke im Burgenland zu finden sind, liegt der Landesdurchschnitt höher als Kärnten und Steiermark. Der Grund dafür ist, wie bereits erläutert, der zum Teil höheren Baugrundpreise im Norden Burgenland aufgrund der Lage zur Bundeshauptstadt Wien (Abbildung 16).

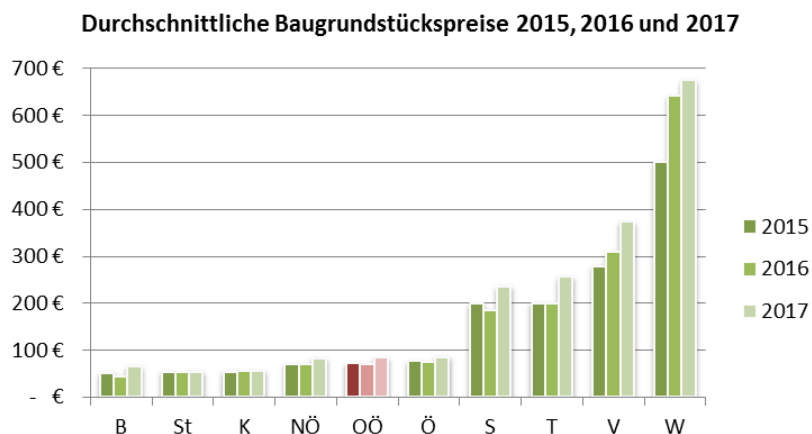


Abbildung 16: Durchschnittliche Baugrundstückspreise 2015, 2016 und 2017

Quelle: Statistik Austria 2018e, eigene Darstellung

2.6. Räumliche Darstellung der Flächeninanspruchnahme in Österreich

2.6.1. Flächenwidmung in Österreich

Anteil des gewidmeten Baulands am Dauersiedlungsraum 2016

Die folgende Karte (Abbildung 17) stellt die räumliche Verteilung des gewidmeten Baulands in Österreich dar. Im Jahr 2016 waren rund 318.000 ha bzw. rund 10 % des Dauersiedlungsraums für vorrangig bauliche Nutzung gewidmet. Wien weist in einem Bundesländervergleich den höchsten Wert von 46 % Anteil des gewidmeten Baulands am Dauersiedlungsraum auf, gefolgt von Vorarlberg mit rund 20% und Tirol mit 15 %. Als Bundesland mit dem geringsten Wert ist Niederösterreich mit 7,7 % zu nennen (ÖROK-Atlas 2016).

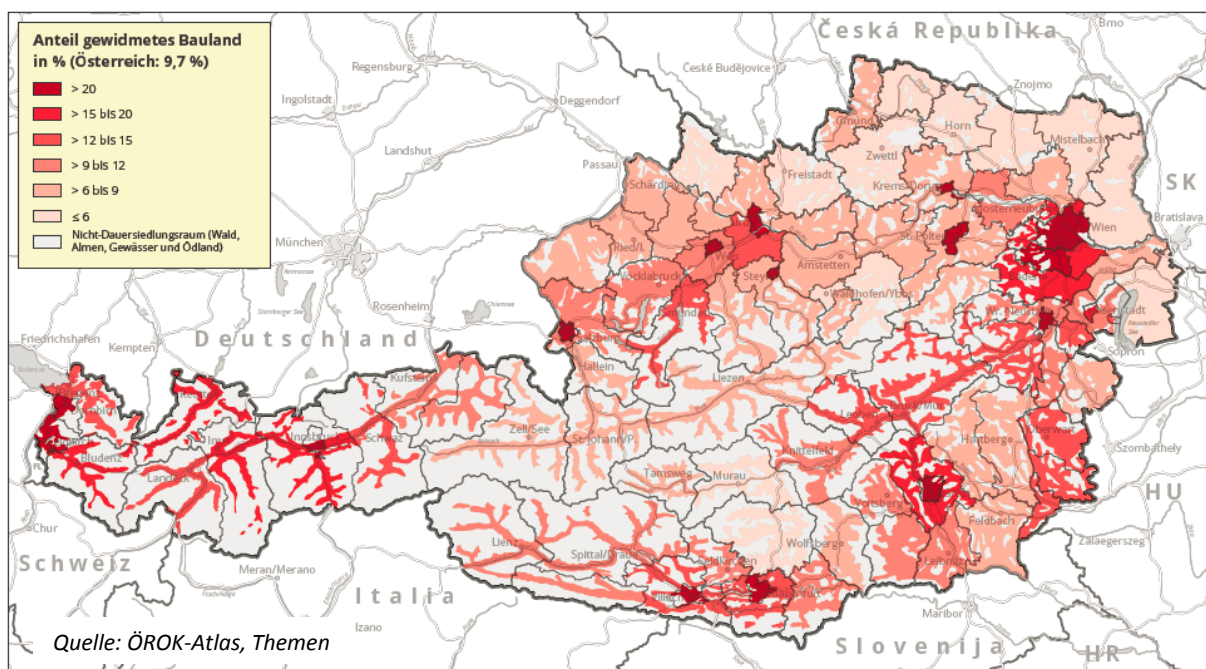


Abbildung 17: Anteil des gewidmeten Baulands am DSR 2016 in Prozent

Große Landeshauptstädte sowie Statutarstädte wie Wels, Steyr, Villach, Krens und Wr. Neustadt, die Bezirke im Vorarlberger Rheintal Feldkirch und Dornbirn sowie der Wiener Umlandbezirk Mödling weisen Werte von über 20 % auf. Weiters haben viele Stadtumlandregionen und alpine Bezirke mit geringem Dauersiedlungsraum einen überdurchschnittlichen Anteil von 15 bis 20 % gewidmetem Bauland. Die niedrigsten Anteile an gewidmetem Bauland in Relation zum Dauersiedlungsraum sind in Flächenbezirken mit geringer Bevölkerungsdichte wie die Bezirke des Wald- und Weinviertels und des Nord- und Mittelburgenlands zu verzeichnen (ebd.).

Die regionalen Unterschiede ergeben sich unter anderen aufgrund von Faktoren wie der Größe des Dauersiedlungsraums, der Definition des Dauersiedlungsraums, der Bevölkerungsdichte sowie die wirtschaftliche Struktur (Anteil Industrie- und Gewerbeflächen) und/oder siedlungsstrukturelle Gegebenheiten (ebd.).

Gewidmetes Bauland je EinwohnerIn 2016 in m²

Für vorrangig bauliche Nutzungsformen stand im Jahr 2016 je EinwohnerIn 363 m² gewidmete Fläche zur Verfügung. Die gewidmete Fläche je EinwohnerIn richtet sich zum Teil nach der regionalen EinwohnerInnendichten (d.h. je höher die EinwohnerInnendichte, umso geringer die gewidmete Fläche pro EinwohnerIn). Die folgende Karte (Abbildung 18) zeigt die räumliche Verteilung des Baulands in m² je Einwohner.

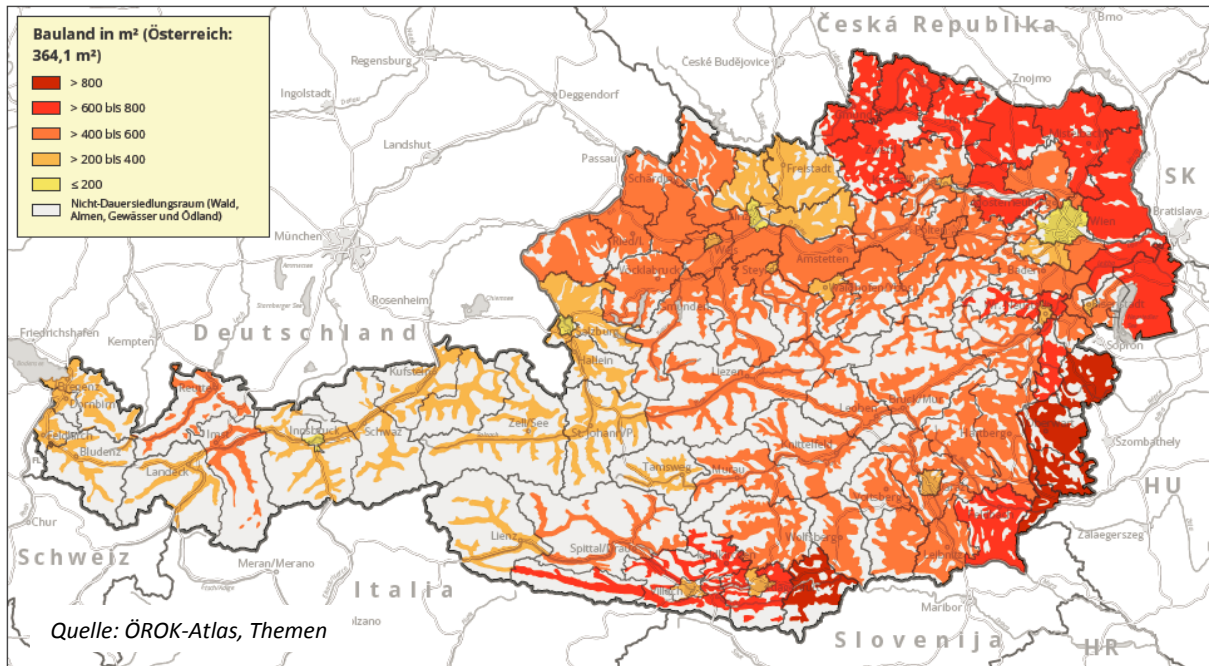


Abbildung 18: Gewidmetes Bauland je EW 2016 in m²

Bemerkbar ist außerdem ein „Ost-West-Gefälle“ (ohne Wien), welches die topografische, naturraumgegebene sowie auch strukturelle Unterschiede bzw. Rahmenbedingungen sichtbar macht. Burgenland hat mit einem Wert von über 788 m² je EW die höchste gewidmete Baulandfläche je EW, gefolgt von Niederösterreich mit rund 538 m² je EW. Die niedrigsten Werte sind in Salzburg, Tirol und Vorarlberg zu verzeichnen. Die hohen Werte in den burgenländischen Bezirken lassen sich zum einen durch die „spezielle“ Widmungspraxis in den 1970er Jahren, bei der sehr großzügig Bauland ausgewiesen wurden, begründen. Zum anderen entstehen die hohen Werte aufgrund der vor allem im Südburgenland vorhandenen Streusiedlungsstruktur. Burgenland arbeitet seit einigen Jahren nun intensiv an Bauland-Rückwidmungen (ÖROK-Atlas 2016).

Wie bereits in den rechtlichen Rahmenbedingungen erwähnt, ist in Österreich die Gesetzgebung zur örtlichen Raumplanung und damit zur Flächenwidmung Länderkompetenz. Die Umsetzung erfolgt jedoch, unter behördlicher Aufsicht durch die Länder, in den örtlichen Entwicklungskonzepten, Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen der Gemeinden. Dabei spielen die topografischen, naturraumgegebenen sowie strukturellen Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle bei Widmungsentscheidungen. Entwicklungsplanungen in alpinen Tälern mit kleinerem Dauersiedlungsraum und möglichen Naturgefahren haben im Vergleich zu urbanen Zentren mit hohen Bevölkerungszahlen unterschiedliche Rahmenbedingungen stärker in Betracht zu ziehen (ebd.).

2.6.2. Anteil des gewidmeten, nicht bebauten Baulands am gesamten Bauland 2014

In der Kartendarstellung (Abbildung 19) wird das gewidmete, nicht bebaute Bauland in Relation zum Dauersiedlungsraum räumlich dargestellt. Im Jahr 2014 beträgt der Anteil von gewidmeter Baulandfläche in Österreich 3,7 % der gesamten Fläche Österreichs. Dieser Anteil an gewidmeter Baulandfläche entspricht rund 3.050 km², wobei 26,5 % davon bzw. rund 810 km² unbebaut sind.

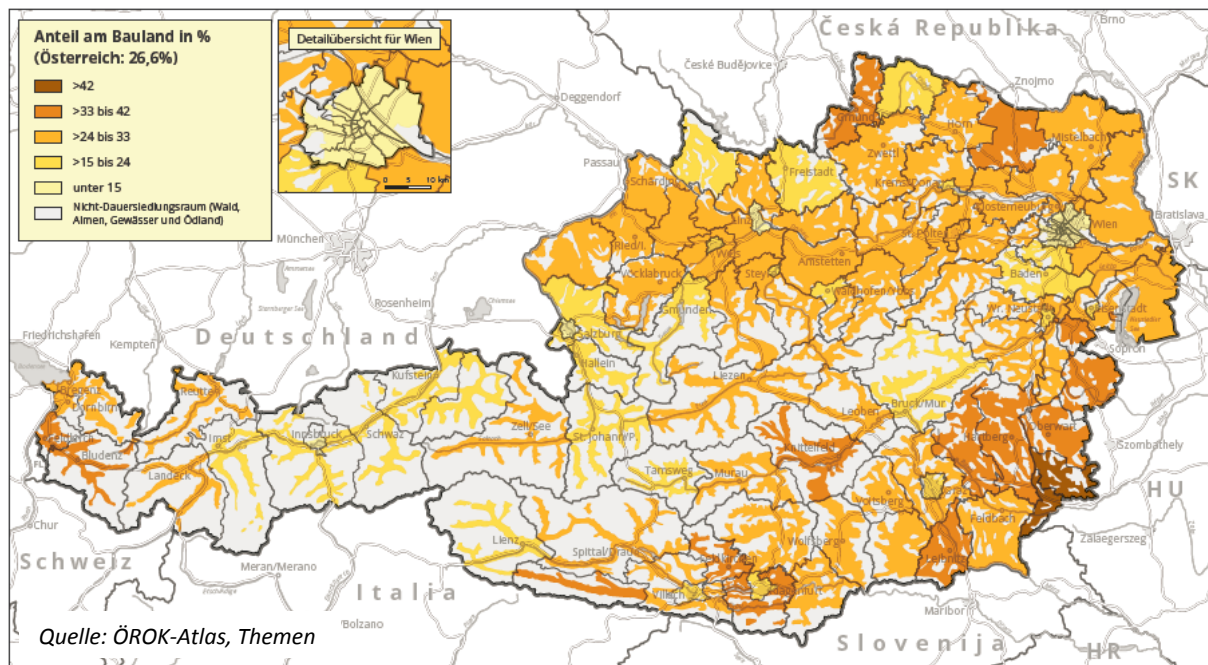


Abbildung 19: Räumliche Darstellung gewidmeten, nicht bebauten Baulands am gesamten Bauland 2014

Wie zur bereits erläutert, variiert dieser Wert stark zwischen den Bundesländern. Auffallend ist vor allem hier die hohe Konzentration des gewidmeten, nicht bebauten Baulands im Burgenland zu erkennen, wo die stärkste farbliche Ausprägung liegt. Der hohe Anteil an Baulandreserven ist vor allem auf eine Welle an Baulandneuausweisungen in den 1970er Jahren zurückzuführen (BMLFUW 2011: 15), was auch von befragten RaumplanungsexpertInnen der burgenländischen Landesregierung als „Fehler in der Vergangenheit“ bestätigt wurde. 42 % der Baulandflächen, die überwiegend für Wohnnutzung ausgewiesen wurden, sind laut den Ergebnissen der ÖROK- Studie unbebaut, dieser Anteil liegt bei der Baulandkategorie „überwiegend betriebliche Nutzung“ sogar bei 45 %. Die höchsten Baulandreserven sind vor allem im südlichen Burgenland zu erkennen. Der Norden weist aufgrund der Nähe zu Städten wie Wien und der Landeshauptstadt Eisenstadt mit damit zusammenhängender Zuwanderung weniger Baulandreserven auf, denn in der Regel der Aspekt „Attraktivität“ der Gemeinde/Stadt (z.B. Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen, Versorgungsqualität,...) die Wohnortentscheidung stark beeinflussen kann (ÖIR 2009: 9). Im Gegensatz dazu sind periphere Gemeinden zunehmend von Bevölkerungsstagnation und Abwanderungsprozessen betroffen, vor allem Jungfamilienabwanderung (ebd.: 3).

Weiters ist anhand dieser Karte ebenfalls zu erkennen, dass die Bundesländer Tirol und Salzburg aufgrund naturräumlicher Gegebenheiten (kleinere Dauersiedlungsflächen) auch geringere Baulandreserven aufweisen. Anders ist die Situation in Vorarlberg. Hier ist auffällig, dass im trotz des geringen Anteils am Dauersiedlungsraum von nur rund 22 % viele Baulandreserven vorhanden sind, welche 33,8 % des gewidmeten Baulands betragen. Der Grund liegt vor allem darin, dass in der Wachstumseuphorie der 1960er/1970er Jahre großzügig Wohn- und Betriebsgebiete ausgewiesen

wurden (Zech 2015 und ÖROK-Atlas 2016). „Große Teile der gültigen Vorarlberger Flächenwidmung sind das Ergebnis einer 40 Jahre und weiter zurückliegender Raumplanung. Zum einen Teil hat die Bevölkerungsentwicklung nicht mit seinerzeitigen Erwartungen Schritt gehalten, zum anderen Teil werden große Flächen bis heute nicht widmungskonform genutzt“ (vau|hoch|drei 2018a). Pro BewohnerIn bzw. Arbeitsplatz wird fünfmal so viel Platz für Bau- und Verkehrsflächen als vor 50 Jahren gebraucht. Aufgrund der *Automobilisierung und der damit vermeintlich grenzenlosen Erreichbarkeit wanderten Handel, Dienstleistungen und Arbeitsplätze zunehmend an die Stadt- und Ortsränder*, wodurch es zu einer Ausdünnung von Orts- und Stadtkernen und zersplitterten und lückenhaften Siedlungs- und Betriebsgebieten und damit zum unwiederbringlichen Verlust naturnaher Regenerations- und Landschaftsflächen kommt (vau|hoch|drei 2018a), für die viel Geld in die Erschließung usw. aufgewendet wurde.

Laut der Universitätsprofessorin Sibylla Zech ist ein großer Anteil an gewidmeten Bauflächen ungenutzt. Allein mit den 42 % gewidmeten, nicht bebauten Bauflächen im Vorarlberger Rheintal könnten bei gleichbleibend geringer Baudichte weitere 170.000 BewohnerInnen, was beinahe die Hälfte der gesamten Vorarlberger Wohnbevölkerung bedeutet, und 70.000 Arbeitsplätze angesiedelt werden. Jedoch liegt das Problem wiederum darin, dass das meiste Bauland nicht verfügbar ist. Seit der globalen Finanzkrise kaufen beispielsweise Investoren Baugrundstücke und horten Bauland als Wertanlage. Dies führt zur Baulandverknappung und Baulandpreissteigerung, sodass Bauwillige nicht mehr an leistbare Baugrundstücke kommen. Die Folge davon ist der Druck zu Neuwidmungen trotz hoher Baulandreserven (Zech 2015). In der Praxis haben vor allem junge Familien wenig Aussicht, ein bezahlbares Grundstück auf dem freien Markt zu finden, da Baugründe seit Jahrzehnten in Vorarlberg auf Vorrat in Hinblick auf Wertsicherung und Spekulationen gekauft wurden und kaum weiter verkauft werden (vau|hoch|drei 2018).

In bestimmten Fällen, in zwei Vorarlberger Bezirken sowie in einzelnen Bezirken in Niederösterreich, Steiermark, Burgenland und im Umland des Bundeslandes Kärnten, sind mehr als ein Drittel der gewidmeten Baulandflächen nicht bebaut.

Im Jahr 2014 wurden die höchsten Anteile des gewidmeten, unbebauten Baulands im Süd- und Mittelburgenland, der Oststeiermark (Hartberg-Fürstenfeld), dem Bezirk Murtal, in den Teilen des nördlichen Niederösterreichs, im Kärntner Zentralraum und Bezirk Hermagor sowie Teile Vorarlbergs festgestellt. In den meisten Tiroler sowie Salzburger Bezirken, im Bezirk Bruck-Mürzzuschlag, in einzelnen Bezirken Oberösterreichs sowie im südlichen Wiener Umland und in den Landeshauptstädten Eisenstadt, Graz und Klagenfurt sind 2014 nur niedrige Anteile des ausgewiesenen Baulands unbebaut. Anteile des gewidmeten, unbebauten Baulands, welche eindeutig unter dem österreichischen Durchschnitt liegen, sind in den Landeshauptstädten Linz, Salzburg, Innsbruck und Wien zu finden, in denen weniger als ein Sechstel der ausgewiesenen Baulandflächen unbebaut sind (ÖROK-Atlas 2015).

3. Möglichkeiten und Grenzen der Baulandmobilisierung im Raumplanungs- bzw. Raumordnungsrecht

3.1. Überblick hoheitlicher Raumplanungsinstrumente und -ebenen in Österreich

Um die Problematik zu durchleuchten, die Entstehung vom Bauland bzw. die Einbettung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen im österreichischen Raumordnungssystem besser zu verstehen, wird im Folgenden versucht, einen kurzen Überblick über die österreichischen Raumplanungsebenen zu geben. Da im Empirieteil im Speziellen der Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Gemeinden des Bundeslands Vorarlberg untersucht wird, wird auf der örtlichen Raumplanungsebene stärker auf das Vorarlberger Raumplanungsgesetz eingegangen, aber auch Raumordnungs- und Raumplanungsgesetze anderer Bundesländer werden aufgegriffen, um bei bestimmten Aspekten die Unterschiede aufzuzeigen.

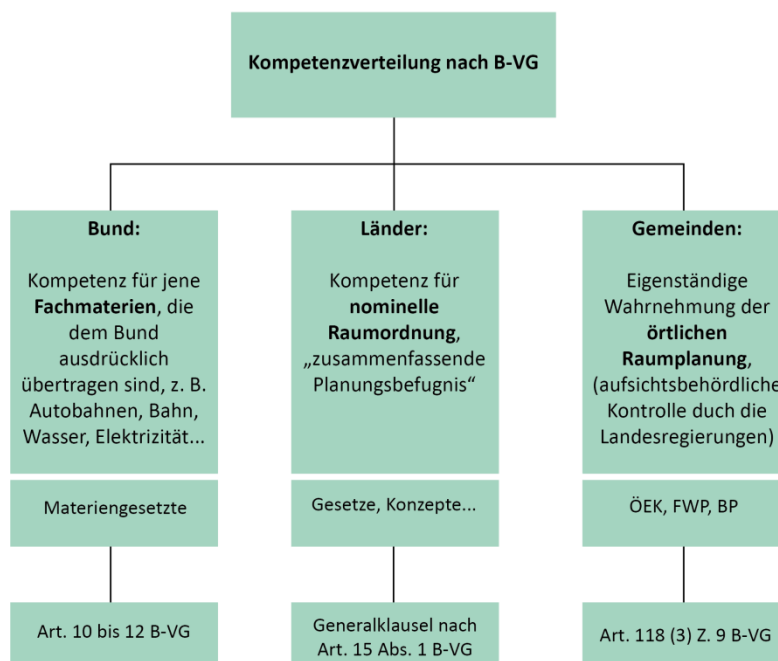


Abbildung 20: Österreichische Kompetenzverteilung nach B-VG

Quelle: ÖROK 2014: 4, eigene Darstellung

Die Raumordnung in Österreich ist kompetenzrechtlich eine komplexe Materie, bei der der Bund auf Grund der sektoralen Zuständigkeiten (z.B. Infrastrukturplanung: Eisenbahn, Bundesstraßen,...), die Länder auf Grund der umfassenden Planungsbefugnis nach der Generalklausel des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) tätig werden (Abbildung 20). Sie ist eine Querschnittsmaterie, bei der verschiedene Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene mit Planungsaufgaben befasst sind (ÖROK 2018b: 10 und 81).

Es gibt in Österreich keine Rahmenkompetenz des Bundes. Formale Kompetenzen hat der Bund nur in raumwirksamen Aufgabenbereichen, die ihm ausdrücklich nach dem B-VG vorgeschrieben werden. Landesgesetze bilden die gesetzliche Grundlage für die überörtliche und örtliche Raumplanung, somit besitzen Länder die Gesetzgebungskompetenz bzw. die Hauptkompetenz für Raumplanung und

Raumordnung. Die Vollziehung der örtlichen Raumplanung liegt nach dem B-VG im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, wobei die aufsichtsbehördliche Kontrolle durch die jeweilige Landesregierung erfolgt. Die Raumordnungsgesetze sehen für Planungsträger die Möglichkeit vor, privatrechtliche Verträge mit GrundeigentümerInnen abzuschließen (ÖROK 2018b: 10f). In den Raumordnungsgesetzen der Länder werden allgemeine Planungsgrundsätze und Planungsziele festgelegt, die durch überörtliche und örtliche Planungsmaßnahmen konkretisiert werden (ebd.: 58).

Die Landesregierung ist für die Raumplanungsgesetzgebung und Vollzug zuständig, wobei der Landtag das gesetzgebende Organ der Bundesländer die Raumordnungs- und Raumplanungsgesetze, welche allgemeine und inhaltliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung beinhalten, beschließt. Weiters formulieren sie Aufstellung, Verfahrensabläufe und Rechtswirksamkeit der Instrumente überörtlicher und örtlicher Raumplanung. Die Umsetzung der Raumordnungs- und Raumplanungsgesetze erfolgen durch die Gemeinden auf örtlicher Ebene unter Aufsicht der Landesregierung (Schindegger 1999: 73ff).

Aufgrund der Kompetenzverteilung in Österreich existieren neun verschiedene Raumordnungsgesetze, die unterschiedliche Benennungen haben (in Vorarlberg und Burgenland gibt es Raumplanungsgesetze, in Wien Stadtentwicklungs- Stadtplanungs- und Baugesetzbuch und in anderen Bundesländern Raumordnungsgesetze). Auch der Umfang der Regelungen ist sehr unterschiedlich.

Die Abbildung 21 gibt einen Überblick über die vorhandenen Instrumente der Raumordnung in Österreich:

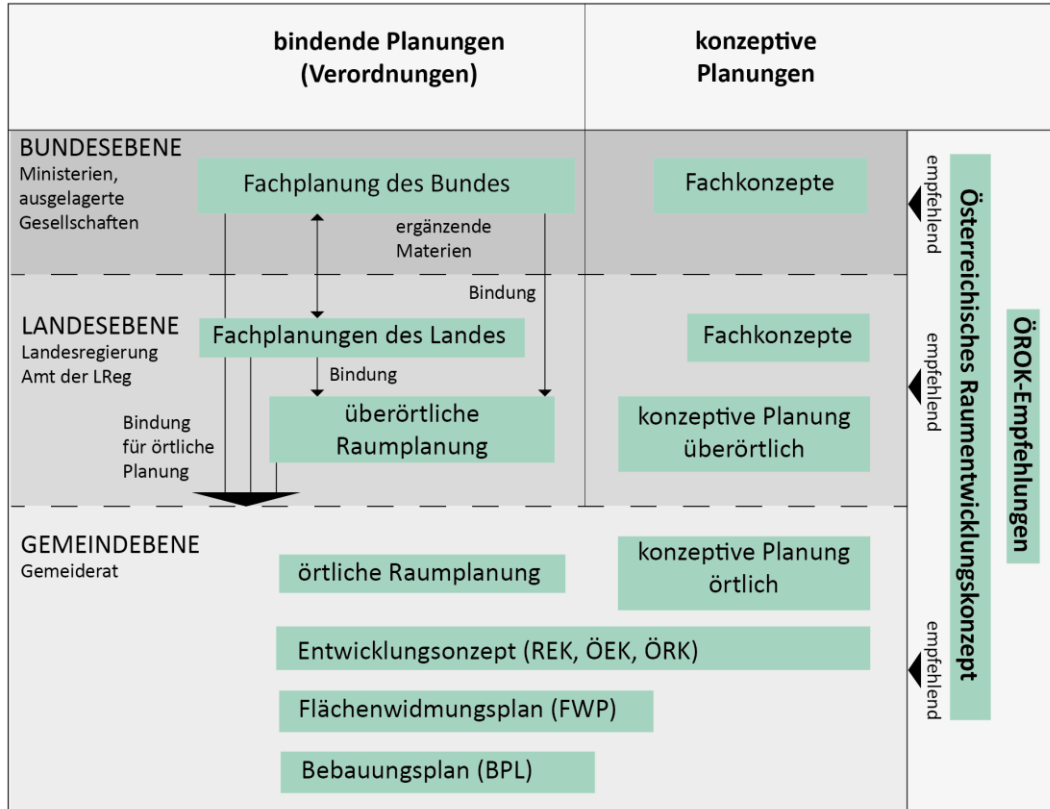


Abbildung 21: Raumplanungsebenen und -instrumente in Österreich

Quelle: ÖROK 2018b: 77, eigene Darstellung

Wie bereits erwähnt, besitzt der Bund nach dem B-VG keine Raumplanungs-Rahmenkompetenz und somit existieren auf gesamtstaatlicher Ebene keine entsprechende Gebietskörperschaft und keine verbindlichen Pläne der Raumplanung. Planungsmaßnahmen, für die laut dem B-VG der Bund zuständig ist (Fachplanungen), werden von Fachministerien ausgeführt. Festlegungen des Bundes sind für Gemeindebehörden bindend und in den Flächenwidmungsplänen ersichtlich zu machen. Innerhalb der jeweiligen Fachgesetze sind Regelungen zur Stellungnahmen sowie Berufungsoptionen der Länder enthalten (Schindegger 1999: 75f). In den Bundesländern gibt es ebenfalls Fachplanungen mit erheblicher Raumrelevanz neben der Raumordnung im engeren Sinn (z.B. Baurecht, Naturschutzrecht, wohnbauförderungsrecht, Grundverkehrsrecht) (ÖROK 2018b: 63).

Das Spektrum an Instrumenten und Maßnahmen zur Steuerung der räumlichen Entwicklung reicht von verbindlichen hoheitlichen Instrumenten bis hin zu nicht rechtlich formalisierten konzeptiven, informellen Instrumenten (Konzepte, Strategien, Leitbilder,...), Prüfinstrumenten (strategische Umweltprüfung, Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung) und fiskalischen Förderinstrumenten (ebd.: 76).

Obwohl Raumplanung nicht in den Aufgabenbereich des Bundes fällt, wird jedoch aus dem Verständnis der Raumplanung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden die ÖROK gegründet, die eine Plattform für Koordination und Kooperation der Partner darstellt (ÖROK 2018). Die ÖROK formuliert Grundsätze und Ziele für die österreichische Raumordnung und besitzt nur Empfehlungscharakter (Schindegger 1999: 16f). Zu den zentralen Aufgaben der ÖROK gehört die Ausarbeitung und Aktualisierung des ÖREKs, welches ein strategisches Steuerungsinstrument darstellt. Das ÖREK ist ein gemeinsames Leitbild und Handlungsprogramm auf gesamtstaatlicher Ebene für raumrelevante Planungen und hat einen Planungshorizont von zehn Jahren. Das erste Konzept „Österreichisches Raumordnungskonzept (ÖRK) 1981“ wurde zehn Jahre nach der ÖROK-Gründung veröffentlicht (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2018).

Die Hauptaufgaben der ÖROK umfassen die Ebenen und Sektoren übergreifende Koordination von Fragen der Raumordnung und Regionalpolitik in Österreich (ÖROK 2018a), vor allem in folgenden Bereichen:

- **Raumordnung/Raumentwicklung:** Erarbeitung und Veröffentlichung des ÖREKs, das eine gemeinsame, gesamtstaatliche Strategie darstellt. Die im aktuellen ÖREK 2011 enthaltenen Handlungsvorschläge werden in ÖREK-Partnerschaften (verschiedene Arbeitsgruppen) umgesetzt. Daneben ist die ÖROK für die Erstellung der Beiträge zur Raumforschung sowie die Durchführung der Grundlagenprojekte (Raumordnungsberichte, ÖROK-Atlas, Prognosen usw.) zuständig.
- **Regionalpolitik:** Die ÖROK übernimmt dabei eine wichtige Schnittstellenfunktion zwischen innerstaatlicher und europäischer Ebene im Kontext der europäischen Regional- und Raumentwicklungspolitik (ebd.).

In der ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“ wurde mit dem Thema „sparsamer Umgang mit dem begrenzten Gut Boden“ auseinandergesetzt und entsprechende Empfehlungen verfasst (ÖROK 2017).

3.2. Überörtliche Raumplanung

In fast allen Bundesländern (Ausnahme: Wien) wird zwischen der überörtlichen und der örtlichen Raumplanung unterschieden, wobei einzelne Länder (Oberösterreich, Salzburg, Tirol) auf regionaler Ebene Regionalverbände gegründet haben. Die überörtliche Raumplanung hat die Aufgabe, überörtliche Ziele ausgehend von Raumordnungsgrundsätzen, Zielen und Ergebnissen der Bestandsaufnahmen festzulegen und Maßnahmen dafür zu bestimmen (ÖROK 2018b: 88). Die Landesregierungen formulieren sowohl verbindliche als auch informelle Planungen. Die Instrumente der überörtlichen Raumplanung werden in den Raumordnungsgesetzen festgelegt. Weiters werden Planungstypen definiert. Grundsätzlich gibt es folgende verbindliche Planungsinstrumente auf dieser Ebene:

- Landesraumordnungs- oder Landesentwicklungsprogramme für das ganze Land
- Regionale Raumordnungs- oder Entwicklungsprogramme für einzelne Planungsgebiete
- Sektorale Raumordnungs- oder Entwicklungsprogramme für Fachbereiche (ebd.: 91).

Laut der Vorarlberger Landesregierung unterstützt der Fachbereich der überörtlichen Raumplanung Gemeinden und Regionen bei grenzüberschreitenden Fragen der Raumplanung. Zu seinen Aufgaben gehört zudem insbesondere die Initiierung und Erarbeitung von raumrelevanten Planungen und Materialien, wie Landesraumpläne, Regionalplanungen, Karten usw. (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018c).

Auf der Ebene der überörtlichen Raumplanung legen die Länder Ziele und Maßnahmen für die Entwicklung des Landesgebiets fest. Überörtliche Raumordnungsprogramme können sich dabei auf

- *„das gesamte Landesgebiet (Landes-RO-Programme)*
- *Teile des Landesgebietes*
- *einzelne Sachbereiche wie Verkehr, Freizeit und Erholung, zentrale Orte, Tourismus usw.“* beziehen (Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa, 2018).

Überörtliche Raumordnungsprogramme dienen als Grundlage für Planungen auf regionaler und örtlicher Ebene, daher müssen sie von den Gemeinden bei der Erstellung der Flächenwidmungspläne beachtet werden (ebd.).

Im Rahmen der überörtlichen Raumplanung werden auch Leitbilder und Konzepte ausgearbeitet, welche aber nicht rechtsverbindlich sind. Kooperative Planung stellt weiters ein Trend der Planungskultur dar, ein Beispiel dafür ist der von der Tiroler Landesregierung beschlossene Raumordnungsplan ZukunftsRaum Tirol, welches 2011 entstanden ist (ebd.).

Grundsätzlich soll durch die Raumplanung unter anderen laut dem VIbg. RPG folgende Ziele verfolgt werden:

„a) Mit Grund und Boden ist haushälterisch umzugehen, insbesondere sind Bauflächen bodensparend zu nutzen.

b) Die verschiedenen Möglichkeiten der Raumnutzung sind möglichst lange offen zu halten.

...

d) Die zum Schutz vor Naturgefahren notwendigen Freiräume sollen erhalten bleiben.

e) Flächen mit wichtigen Rohstoffvorkommen sind von Nutzungen, die ihre Gewinnung verhindern oder erheblich erschweren, freizuhalten.

f) Die für die Land- und Forstwirtschaft besonders geeigneten Flächen dürfen für andere Zwecke nur verwendet werden, wenn dafür ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

g) Die zur Deckung eines ganzjährig gegebenen Wohnbedarfs benötigten Flächen sollen nicht für Ferienwohnungen verwendet werden.

h) Die äußeren Siedlungsränder sollen nicht weiter ausgedehnt werden.

...

k) Für Einrichtungen des Gemeinbedarfs sind geeignete Standorte festzulegen.“

(§ 2*, Abs. 3 VlbG. RPG)

Als überörtliches Planungsinstrument gibt es in Vorarlberg Landesraumpläne, die im § 6* des VlbG. RPG wie folgt geregelt sind.

„(1) Die Landesregierung hat durch Verordnung Landesraumpläne zu erlassen, wenn im überörtlichen Interesse Regelungen zur Erreichung der Raumplanungsziele des § 2 erforderlich sind. Landesraumpläne haben – in Abstimmung mit anderen Planungen des Landes – die angestrebten Raumplanungsziele im einzelnen (sic!) festzulegen und jene Maßnahmen vorzusehen, die zur Erreichung dieser Ziele im überörtlichen Interesse erforderlich sind. In der Verordnung ist erforderlichenfalls festzulegen, wie die im Landesraumplan ausgewiesenen Grundstücke im Flächenwidmungsplan zu widmen sind.“ (§ 6* Abs. 1 VlbG. RPG)

Aktuell sind in Vorarlberg drei Arten von Landesraumplänen verordnet (Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2018c):

- **Grünzone:** Festlegung von überörtlichen Freiflächen in den Talsohlen des Rheintals und Walgau zur Erhaltung eines leistungsfähigen Naturhaushalts, der Naherholungsgebiete und der Voraussetzung für leistungsfähige Landwirtschaft
- **Blauzone:** Flächensicherung im Rheintal für den Hochwasserschutz, wobei der Schutz des Siedlungsraumes bei Hochwasserereignissen, Erhaltung und Sicherung von Flächen für den Hochwasserabfluss sowie Sicherung von Flächen für zukünftige schutzwasserbauliche Maßnahmen im Vordergrund stehen
- **Einkaufszentren:** Projektspezifische EKZ-Landesraumpläne und EKZ-Eignungszonen für die Ortszentren (ebd.)

Ein Landesraumplan darf nur aus wichtigen Gründen geändert werden, nämlich *bei Änderung der maßgebenden Rechtslage oder bei wesentlicher Änderung der für die Raumplanung bedeutsamen Verhältnisse* (§ 8* Abs. 1 VlbG. RPG).

Weiters besteht während der Ausarbeitung und vor Erlassung und Änderung der Landesraumpläne die Pflicht zur Umweltprüfung bzw. Umwelterheblichkeitsprüfung, wenn durch sie

„a) der Rahmen für die künftige Genehmigung von Vorhaben nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 gesetzt wird, oder

b) Europaschutzgebiete (§ 26 Abs. 4 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftsentwicklung) erheblich beeinträchtigt werden könnten.“ (§ 10a Abs. 1 VlbG. RPG)*

Bei geringfügiger Änderung oder Nutzung eines kleinen Gebiets auf lokaler Ebene ist eine Umweltprüfung nicht erforderlich (§ 10a* Abs. 2 VlbG. RPG).

3.3. Örtliche Raumordnung

Die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper haben bei der örtlichen Raumordnung eine besondere Funktion, da die örtliche Raumordnung gemäß Art. 118 Abs.3 Z9 B-VG im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze zu vollziehen sind. Entscheidungen bezüglich künftiger Entwicklung der Gemeinde und Festlegung der Nutzungs- oder Bebauungsmöglichkeiten liegen im Entscheidungsbereich der Gemeinden. Ihre Aufgaben sind grundsätzlich:

- Grundlagenforschung und Bestandsaufnahmen
- Aufbereitung von raumbezogenen Daten (Datenmanagement)
- Koordinierung von raumbedeutsamen Interessen der Gemeinde sowie anderer Planungsträger
- Erstellung örtlicher Raumpläne (ÖROK 2018b: 103f)

Die örtliche Raumplanung ist ortsbezogen und parzellenscharf. Gesetze, Vorgaben, Leitlinien und Maßnahmen der Raumordnung, überörtlicher Landesplanung und raumbezogene Fachplanungen des Bundes müssen dabei berücksichtigt werden. Die örtliche Raumplanung bildet die einzige flächendeckende Raumplanung, die die österreichische Siedlungsstruktur somit maßgeblich bestimmt (ÖIR 2003: 11).

Formale Instrumente auf dieser institutionellen Ebene sind:

- *„örtliches Entwicklungskonzept (längerfristiges Konzept)*
- *Flächenwidmungsplanung (parzellenscharf, verbindlich)*
- *Bebauungsplanung (für ausgewiesenes Bauland)“ (ebd.).*

Die gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern dazu sind jedoch unterschiedlich. Beispielsweise ist es im niederösterreichischen Raumordnungsgesetz rechtlich verankert, dass jede Gemeinde ein örtliches Raumordnungsprogramm aufzustellen und zu verordnen hat, wobei die Verordnung des örtlichen Raumordnungsprogramms jedenfalls einen Flächenwidmungsplan zu enthalten hat und die Erstellung eines Entwicklungskonzepts als Teil des örtlichen Raumordnungsprogramm nicht verpflichtet ist (§ 13 Abs. 1,2 NÖ ROG). In Vorarlberg ist die Erstellung eines räumlichen Entwicklungskonzepts den Gemeinden überlassen (§ 11 Abs. 1 VlbG. RPG). Anders stellt die Situation im Bundesland Salzburg dar, in dem jede Gemeinde dazu verpflichtet ist, ein räumliches Entwicklungskonzept für einen Planungszeitraum von 25 Jahren zu erstellen (§ 23 Abs. 1 Salzburger ROG). Im Burgenland ist die Verpflichtung zur Erstellung eines örtlichen Entwicklungskonzeptes nicht im Raumplanungsgesetz, sondern in der Anlage A des Landesentwicklungsprogramms geregelt (LGBL 71-2011 Anlage A Tabelle). Laut dem Oberösterreichischen Raumordnungsgesetz besteht der Flächenwidmungsplan selbst aus dem Flächenwidmungsteil und dem örtlichen Entwicklungskonzeptteil, wobei das örtliche Entwicklungskonzept die Grundlage des Flächenwidmungsteils sowie der Bebauungsplanung ist. *„Das örtliche Entwicklungskonzept ist auf einen Planungszeitraum von zehn Jahren, der Flächenwidmungsteil auf einen solchen von fünf Jahren*

auszulegen“ (§ 18 Abs. 1, 2 OÖ ROG). Neben der verpflichtenden Erstellung eines örtlichen Entwicklungskonzepts für einen Zeitraum von fünfzehn Jahren in der Steiermark (§ 21 Abs.1 und § 22 Abs. 1 StROG) sieht das StROG vor:

„(1) Gemeinden einer Kleinregion, die in einem räumlich funktionellen Zusammenhang stehen, sollen ihre örtlichen Entwicklungskonzepte in Form eines einheitlichen Gesamtkonzeptes aufstellen und fortführen (gemeinsames örtliches Entwicklungskonzept).“
(§ 23 Abs. 1 StROG)

Örtliche Entwicklungskonzepte und örtliche Raumordnungsprogramme beschreiben grundsätzlich die längerfristigen Ziele der Gemeindeentwicklung. Das örtliche Entwicklungskonzept spielt in der Planungshierarchie eine bedeutende Rolle. Es stellt nicht nur ein planerisches Bindeglied der Gemeinde zum Umland, sondern dient als Grundlage für die Flächenwidmungsplanung und in weiterer Folge für die Bebauungsplanung (architektur + raumplanung lassy).

„(1) Die Gemeindevertretung soll als Grundlage für die Flächenwidmungs- und die Bebauungsplanung unter Abwägung der Interessen nach § 3 für das gesamte Gemeindegebiet bzw. Teile desselben ein räumliches Entwicklungskonzept für die Gemeinde erstellen.“ (§11* Abs. 1 VlbG. RPG)

Grundsätzlich ist bei der Erstellung des räumlichen Entwicklungskonzepts die Mitwirkung der Bevölkerung zu gewährleisten (§11* Abs. 3 VlbG. RPG).

In Ergänzung zu hoheitlichen Raumplänen auf örtlicher Ebene werden unverbindliche, strategische Planungsinstrumente eingesetzt, die flexibel für unterschiedliche Themen angewendet werden (z.B. Masterpläne, Leitbilder, Strategien oder Konzepte für Innenentwicklung, Verkehr, Grünräume,...) (ÖROK 2018b: 117).

3.3.1. Flächenwidmungsplan

Auf Grundlage des räumlichen bzw. örtlichen Entwicklungskonzepts wird der Flächenwidmungsplan erstellt, welcher das Gemeindegebiet entsprechend der festgelegten Ziele gliedert. Alle Flächen der Gemeinde wird mit einer Widmungsart versehen, wobei grundsätzlich zwischen den Widmungsfestlegungen Bauland, Verkehrsflächen und Grünland sowie Sonderflächen unterschieden wird. Der Flächenwidmungsplan bedarf ebenfalls wie das örtliche Entwicklungskonzept aufsichtsbehördlicher Genehmigung (ÖROK 2002: 10).

Der Flächenwidmungsplan wird als Verordnung erlassen, durch den das die zweckmäßige Widmung der Gemeinde erfolgt. In Vorarlberg können im Flächenwidmungsplan folgende Widmungen festgelegt werden: Bauflächen, Bauerwartungsflächen, Freiflächen, Verkehrsflächen und Vorbehaltsflächen (§ 12* Abs. 1,2 VlbG. RPG). Weiters werden Baulandflächen in Kerngebiete, Wohngebiete, Mischgebiete und Betriebsgebiete unterteilt (§ 14* Abs. 1 VlbG. RPG).

3.3.2. Bebauungsplan

Bebauungspläne sind in allen Ländern dem ÖEK und dem Flächenwidmungsplan nachgeordnet (ÖROK 2018b: 114) und werden für Baulandgebiete erstellt. Dabei enthält sie eine parzellenscharfe Darstellung der Art der Bebauung, der Bebauungsdichte, der Gebäudehöhe und architektonische Grundform (ÖROK 2002: 10).

Der Bebauungsplan kommt durch Verordnung der Gemeindevertretung zur Stande, *wenn es aus Gründen einer zweckmäßigen Bebauung erforderlich ist:*

„a) ein neues Gebiet bebaut oder ein schon bebautes Gebiet neu gestaltet werden soll,

b) es aus Gründen des Landschafts- und Ortsbildes notwendig ist,

c) es für ein durchzuführendes Umlegungsverfahren (§ 41) zweckmäßig ist.“

(§ 28* Abs. 1 VlbG. RPG)

Der Bebauungsplan darf dem Landesraumplan und dem Flächenwidmungsplan dabei nicht widersprechen und hat unterschiedliche Aspekte wie Ziele der Gemeinde, örtliche Verhältnisse, Landschafts- und Ortsbild, Schutz vor Naturgefahren, usw. zu berücksichtigen (§ 28* Abs. 2 VlbG. RPG).

3.4. Instrumente und Maßnahmen zur Baulandmobilisierung

Die „traditionelle“ Baulandentwicklung in Österreich besteht grundsätzlich aus drei Schritten. Durch die Festsetzung des Flächenwidmungsplans, welche im Aufgabenbereich der Gemeinden liegt, wird Grünland zum Bauland. Im zweiten Schritt entstehen durch die GrundeigentümerInnen unaufgeschlossene Bauplätze, ein Teil der Grundstücksfläche wird für Verkehrsflächen an die Gemeinde abgetreten. Im letzten Schritt erfolgen durch die Aufschließung baureife Bauplätze (Markstein 2004:76).

Um die Verfügbarkeit vom Bauland zu verbessern und die Bodenmobilität zu fördern, wurden unterschiedliche Instrumente und Maßnahmen in die Raumordnungsgesetze aufgenommen. Bislang herrscht die Rechtssystematik, dass die Baulandwidmung eine „Angebotsplanung“ darstellt und keine Bauverpflichtung für GrundeigentümerInnen bestand. Die Maßnahmen reichen von öffentlich-rechtlichen Maßnahmen und vertragsrechtlichen Vereinbarungen bis hin zu informellen Maßnahmen der Bewusstseinsbildung (ÖROK 2018b: 117).

Im Folgenden werden die wesentlichen Baulandmobilisierungsmaßnahmen kurz erläutert. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich im rechtlichen Teil auf die wesentlichen Instrumente und Maßnahmen zur Baulandmobilisierung, die in den Raumordnungs- und Raumplanungsgesetzen verankert sind. Welche Maßnahmen in den jeweiligen Bundesländern in der Praxis den Gemeinden zur Baulandmobilisierung noch zur Verfügung stehen, werden im Empirieteil anhand der eigenen Recherche und Erhebung ausfindig gemacht. Im Kapitel 3.6 werden die rechtlichen Instrumente zur Baulandmobilisierung in den jeweiligen aktuellen Raumplanungs-, und Raumordnungsgesetzen genauer beschrieben.

3.4.1. Befristete Baulandwidmung

Bei der Neuausweisung von Bauland hat die Gemeinde aufgrund des Raumordnungsgesetzes des jeweiligen Landes die Möglichkeit, eine Bebauungsfrist für unbebautes Bauland zu bestimmen. Wenn innerhalb der vorgesehenen Frist keine plankonforme Bebauung stattfindet, können Sanktionen wie beispielsweise die entschädigungslose Rückwidmung von Bauland oder Abgaben veranlasst werden (ÖROK 2018b: 119f)

Mithilfe dieser Maßnahme kann der kommunale Planungsträger Druck auf GrundeigentümerInnen zur raschen plankonformen Umsetzung von Baulandwidmungen ausüben. Aufgrund der

Nutzungsbeschränkung entsteht ein Wertverlust, wodurch die Bereitschaft der GrundeigentümerInnen zur fristgerechten Bebauung bzw. zum Verkauf steigen soll (ebd.).

Eine befristete Baulandwidmung kann in folgende grundsätzliche Aspekte differenziert werden:

- Anwendungsbereich
- Frist
- Sanktionen (ebd.)

Anwendungsbereich

Gemeinden können grundsätzlich befristete Baulandwidmungen nach Bedarf festlegen. Überwiegend erfolgen Baulandbefristungen bei Neuausweisungen vom Bauland, wobei vereinzelt auch für bestehende Widmungen im Rahmen einer Planungsrevision Befristungen zulässig sind (Stmk). In Salzburg sind alle Gemeinden seit 1.1.2018 dazu verpflichtet, alle Neuausweisungen von Bauland zeitlich zu befristen, wobei die Folgewidmung bei der Widmung festgelegt wird (ebd.: 120).

Fristen

Die Fristen für eine widmungskonforme Baulandnutzung sind in den Raumordnungsgesetzen unterschiedlich (fünf bis zehn Jahren) geregelt, wobei mehrjährige Fristen für eine Planrealisierung eingeräumt werden (ebd.). Das NÖ ROG (§ 17 Abs. 1) sieht eine Befristung von fünf Jahren vor, hingegen ist im Bgld. RPG (§ 11a Abs. 2) eine Befristung von fünf bis zehn Jahren vorgesehen. § 36 des StROGs, Abs. 1 sieht die Fristfestlegung für eine Planungsperiode bei einer Revision des Flächenwidmungsplanes als eine Verpflichtung vor, wobei gemäß § 42 Abs. 2 Stmk ROG alle zehn Jahre eine Revision des Flächenwidmungsplanes und des örtlichen Entwicklungskonzeptes vorzunehmen ist.

Sanktionen

Durch Sanktionen, welche als Androhung dienen, soll widmungskonformes Verhalten erzielt werden. Je höher der Wertverlust für EigentümerInnen bei der Fristüberschreitung ist, umso eher wird eine Bebauung vor Fristende stattfinden. Sanktionen können sein:

- Rückwidmung in Grünland bzw. in die frühere Widmungskategorie
- Mögliche Festlegung von Sondernutzungen
- Allgemeine Änderungsmöglichkeit für die Gemeinde, wobei durch allfällige Nutzungsbeschränkung keine Entschädigungsansprüche entstehen
- Ableistung einer Investitionsabgabe durch GrundeigentümerInnen (ÖROK 2018b: 120).

Ein Enteignungstitel ist in den Raumordnungsgesetzen nicht als Sanktion bei einer Fristüberschreitung vorgesehen, da dies verfassungsrechtlich unzulässig wäre (ebd.).

„weil die privatautonome Verfügungsmöglichkeit des Grundeigentümers aufgehoben wäre und daher der Wesensgehalt des Eigentumsinstitutes verletzt würde.“ (Kanonier 2014: 54).

Auch die entschädigungslose Rückwidmung in Grünland ist heikel, da im Zusammenhang mit Wohnraumbeschaffung die Schaffung und Nutzung von geeignetem Wohnbauland ein planerisches Ziel ist. Die Rückwidmung von für Wohnbauland geeigneten Flächen in Grünland ist bei

Wohnungsbedarf nicht zielführend, daher ist aus siedlungs- und wohnungspolitischen Aspekten Grünlandwidmung nicht anzustreben. Für zwingend vorgesehene Rückwidmungen bestehen auch enge verfassungsrechtliche Grenzen. Würde automatisch eine entschädigungslose Rückwidmung als Sanktion eintreten, wäre das aufgrund des Eigentumsrechts, des Sachlichkeitsgebotes sowie des Grundsatzes der Planbeständigkeit problematisch. Eine verpflichtende Rückwidmung, bei der die Änderungsvoraussetzungen und die sonstigen gesetzlichen Kriterien für eine Umwidmung nicht vorliegen müssen, entspricht nicht dem Sachlichkeitsgebot und widerspricht dem Grundsatz der Plangewährleistung. Die Rückwidmung in Grünland ist zwar in Einzelfällen sachlich gerechtfertigt, dennoch ist eine generelle Rückwidmungsverpflichtung verfassungsrechtlich bedenklich (ebd.)

3.4.2. Baulandumlegung

Bisher behindern vielfach die ungeeigneten Grundstückszuschnitte eine rasche Bebauung, da die Grundstücke von der Größe, Lage und dem Zuschnitt her ungünstige Konfigurationen aufweisen. Durch die Baulandumlegung können ungeeignete Parzellenstrukturen neu geordnet werden, indem

- Für eine Bebauung nach Lage, Größe und Form zweckmäßig gestaltete Grundstücke geschaffen und
- Die für verkehrsmäßige Erschließung und infrastrukturelle Einrichtungen erforderlichen Flächen aufgebracht werden (ÖROK 2018b: 122).

Die Neuordnung der Grundflächen ist vor allem bei größeren Flächen, die sich aus vielen Einzelliegenschaften mehrerer GrundeigentümerInnen zusammensetzen, wichtig, da diese Änderungen in den Liegenschaftszuschnitten und auch der Liegenschaftseigentumsverhältnissen Voraussetzung für eine erfolgreiche Wohnbautätigkeit darstellen. Die neue Verteilungsmasse hat durch sinnvoll zugeschnittene Grundstücke grundsätzlich einen höheren Wert als die ursprüngliche Umlegungsmasse (ebd.).

Österreichweit kann Baulandumlegung auf freiwilliger Basis erfolgen, wenn alle GrundeigentümerInnen einem Umlegungsverfahren und in weiterer Folge dem Umlegungsergebnis zustimmen, wobei die Komplexität des Verfahrens mit der Zahl der Grundstücke zunimmt. Dabei handelt es sich oft um rechtlich, organisatorisch und finanziell sehr anspruchsvolle Verfahren (ebd.).

Von Amts wegen eingeleitete Baulandumlegung hat in Österreich eine vergleichsweise untergeordnete Bedeutung. Das Institut der Baulandumlegung ist rechtlich in den einzelnen Bundesländern, insb. in der Steiermark, in Tirol, Niederösterreich und Vorarlberg in den Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetzen und in Wien in der Bauordnung verankert. In diesen genannten Bundesländern kann eine Baulandumlegung auch von Amts wegen eingeleitet und gegen den Willen einzelner GrundeigentümerInnen durchgeführt werden, was vielen Planungsvorhaben erleichtert. In Salzburg können Umlegungsvereinbarungen zwischen der Gemeinde und GrundeigentümerInnen geschlossen werden (ebd.).

Die Baulandumlegung ist ein förmliches Grundstücksflächentauschverfahren, wobei das Vorliegen eines Bebauungsplans vorausgesetzt wird. Die im Umlegungsgebiet gelegenen Flächen werden nach ihrer Fläche zu einer Umlegungsmasse vereinigt, an der jede/r GrundeigentümerIn einen Anteil hat. Aus dieser Umlegungsmasse wird ein Teil als Verkehrsflächen festgelegt und der Rest bildet die Verteilungsmasse, die in gestaltete, bebauungsfähige Grundstücke entsprechend der Anteile den

beteiligten GrundstückseigentümerInnen zugeteilt wird (Amt der Salzburger Landesregierung 2012, Teil 7-Kapitel 7.6: 1).

3.4.3. Infrastrukturbeträge für unbebautes Bauland

Durch raumordnungsrechtliche Regelungen soll den Gemeinden ermöglicht werden, für unbebautes Bauland künftig Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge einzuheben. Durch die Einhebung von Infrastrukturbeiträgen nach Baulandwidmung und Baureifmachung kann die Gemeinde einen frühzeitigen Kostenersatz für die Infrastrukturbereitstellung bereits bekommen, da diese Aufschließungsbeiträge vielfach erst nach Erteilung der Baubewilligung fällig werden. Diese Art der Zahlung ist eine „nicht anrechenbare Zahlung“, welche durch ihre Wirkung als „verlorene Zahlung“ der GrundstücksbesitzerInnen eine große baulandmobilisierende Wirkung haben kann (ÖROK 2017: 17). Die Anreizwirkung hängt von der Höhe der Belastungen ab. Fiskalische Instrumente stoßen allerdings häufig auf soziale Härten und Konflikte, weshalb diese Instrumente bisher nur in einzelnen Bundesländern zum Einsatz kommen (ÖROK 2018b: 121).

3.4.4. Aktive kommunale Bodenpolitik, Baulandsicherungsgesellschaft und Bodenfonds

Zur Unterstützung der Gemeinden bei aktiver Bodenpolitik gibt es sogenannte Bodenfonds oder Baulandsicherungsgesellschaft, die geeignete Grundstücke erwerben und entgeltlich an private und/oder öffentliche Planungsträger für zeitnahe widmungskonforme Nutzung weitergeben (ÖROK 2017: 28).

Durch Erwerb von Liegenschaften durch die Gemeinde selbst oder durch ausgegliederte Rechtsträger, die unter anderem die Aufgabe der Bodenbeschaffung haben, versuchen die Gemeinden, aktive Bodenpolitik zu betreiben. Mit solchen Einrichtungen wird die aktive Bodenpolitik raumplanungspolitisch in Österreich beispielsweise in den Bundesländern Tirol (Tiroler Bodenfonds), Kärnten (Kärntner Regionalfonds), Salzburg (Baulandsicherungsgesellschaft „Land-Invest“) und Wien (wohnfonds_wien) betrieben (ÖROK 2017: 28f). Die Möglichkeiten der Gemeinden sind aufgrund der belasteten Gemeindebudgets beschränkt, was durch Förderungen (z.B. durch Zinszuschüsse) in einzelnen Ländern unterstützt werden soll (ÖROK 2018b: 121). Die Tabelle 10 zeigt die derzeitigen Einrichtungen zur Bodenbeschaffung in Österreich (ohne wohnfonds_wien).

	Kärnten	Salzburg	Tirol
Fonds/Gesellschaft	Kärntner Regionalfonds	Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft Land- Invest	Tiroler Bodenfonds
Gründung	1997 (als Kärntner Bodenbeschaffung- fonds, 2011 in den Regionalfonds integriert)	1993	1994
Rechtliche Grundlage	Kärntner Regionalfondsgesetz (K-RegFG)	(§ 77) Salzburger Raumordnungsgesetz i.d.g.F	(§§ 98) Tiroler Raumordnungsgesetz i.d.g.F
Leistungen u. Tätigkeiten	Darlehen an Gemeinden zur Finanzierung regionaler Infrastruktur, Sicherheitsinfrastruktur sowie bodenpolitischer Maßnahmen (Grundstücksankauf)	An- und Verkauf von Flächen für Wohnzwecke und Betriebsansiedelungen Tochterfirma SISTEG realisiert auch erforderliche Infrastrukturmaßnahmen	An- und Verkauf von Flächen für Wohnzwecke und Betriebsansiedelungen, Zuschüsse an Gemeinden für Grundstückserwerb, infrastrukturelle Vorhaben, Sanierung von Ortskernen

Tabelle 10: Landesweite Einrichtungen zur Bodenbeschaffung (ohne Wiener Wohnfonds)

Quelle: eigene Darstellung, adaptiert nach Zeinler 2012: 50)

3.4.5. Vertragsraumordnung

Eine wichtige Ergänzung zu den hoheitlichen Planungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Baulandwidmungen sind privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden und GrundeigentümerInnen. Mithilfe der Vertragsraumordnung wird nicht mehr allein durch Baulandfestlegung im Flächenwidmungsplan eine erhebliche Wertsteigerung der betroffenen Liegenschaften erzielt, sondern es werden vor der Umwidmung Vereinbarungen mit Verpflichtungen für die GrundstückseigentümerInnen geschlossen. Die Vertragsraumordnung stellt eine Form des kooperativen Verwaltungshandelns dar und wird vor der Baulandwidmung (Grundstück nicht im Gemeindebesitz) oder vor dem Verkauf der Liegenschaft durch die Gemeinde (ÖROK 2018b: 118) durchgeführt. Die Eintragung der Verträge in das Grundbuch stellt einen wesentlichen Schritt bei der Vertragsraumordnung dar, um sowohl die GrundstückseigentümerInnen, als auch deren RechtsnachfolgerInnen an die Vereinbarung zu binden (SIR 2016: 57).

Durch privatrechtliche Vereinbarungen wird eine Reihe von umfassenden und flexiblen Gestaltungsmöglichkeiten geboten. Die Baulandwidmung wird durch den Vertrag nicht beeinflusst, jedoch stellt sie eine aufschiebende Bedingung für die Vertragswirksamkeit dar, d.h. der Vertragsinhalt wird mit der Baulandwidmung erst relevant (ÖROK 2018b: 118).

Bisher gab es zwei unterschiedliche Vertragsraumordnungsformen, wobei die erstere ein älteres Modell darstellt, welche aufgrund der Verfassungswidrigkeit nicht mehr erlaubt ist.

Obligatorische Vertragsraumordnung (älteres Modell)

- Zwingende Verbindung von Hoheitsverwaltung und privatrechtlichen Vereinbarungen

- Ohne Vertragsabschluss keine Erlassung von Bescheiden

Fakultative Vertragsraumordnung (aktuelles Modell)

- freiwillige Verbindung von Hoheitsverwaltung und privatrechtlichen Vereinbarungen
- Verträge können Grundlage aber keine zwingende Voraussetzung für die Erlassung oder Änderung von Raumordnungsplänen sein (Gamsjäger 2015: 8).

Durch Raumordnungsverträge werden LiegenschaftseigentümerInnen zu unterschiedlichen Handlungen verpflichtet, dabei wird zwischen folgenden Typen von Verträgen unterschieden, wobei die drei erstgenannten die häufigsten Vertragstypen in den Raumplanungs- bzw. Raumordnungsgesetzen darstellen:

- **Verwendungsvertrag** (Baulandsicherungsvertrag): Verpflichtung der GrundeigentümerInnen zur widmungskonformen Bebauung innerhalb einer festgelegten Frist (Kanonier 2014: 45).
- **Überlassungsvertrag**: Überlassung der Grundstücke an Gemeinden oder von ihr genannte Dritte, Überlassung von Teilflächen für öffentliche Zwecke, z. B. für Krankenhäuser, Schulen, aber auch für geförderte Wohnbauten und Betriebe (Kanonier 2014: 45).
- **AufschlieBungsvertrag** (Vorbereitungs- und Durchführungsbeitrag): Beteiligung der GrundeigentümerInnen an den AufschlieBungskosten (Kanonier 2014: 45).
AufschlieBungsverträge sind soweit zulässig, als das Gesetz nicht zwingend die hoheitlichen Abgabenerhebung vorschreibt oder die Gemeinde mit Beschied Interessentenbeiträge und Benützungsgebühren einhebt. Beim Abschluss eines AufschlieBungsvertrags verpflichtet sich der/die GrundeigentümerIn, gewisse Kosten bzw. Folgekosten städtebaulicher Maßnahmen zu übernehmen, welche für die Herstellung oder Verbesserung der Infrastruktur oder Baulandqualität aufgewendet werden (Gamsjäger 2015: 9).
- **Planungskostenvertrag** (Kostenübernahmevertrag)
„Diese sind nur in Burgenland, Oberösterreich und Steiermark gesetzlich vorgesehen. Sonst wegen Rechtsformenmissbrauch nichtig! Mit ihnen werden die Kosten der Ausarbeitung von Flächenwidmungsplänen auf die begünstigten Grundstückseigentümer überwält. Rechtsgrundlage für Kostenbeiträge zur Ausarbeitung von FLW-Pl und BebPl in Tirol ist dagegen § 29a TROG samt der Kostenbeitragsverordnung 2012 der Tiroler Landesregierung (LGBl. Nr. 63/2012), das bedeutet, dass diese hier mit Bescheid vorzuschreiben sind.“ (Gamsjäger 2015: 9)
- **Umlegungsvertrag**: Verträge zur Verbesserung der Grundstücksstruktur (selten eingesetzt)
Durch diesen Vertragstyp soll die Grundstücksstruktur verbessert werden und zur Bebauung geeignete, erschlossene Grundstücke geschaffen werden. Er stellt einen Ersatz für das behördliche Umlegungs- oder Grenzänderungsverfahren dar. Dennoch gibt es bei diesem Vertragstyp auch Schranken des Gleichheitssatzes (keine Diskriminierungen) und Eigentumsgrundrecht (Gamsjäger 2015: 9).
- **Fördervertrag**: Vereinbarung zur Förderung von sozialem oder förderbarem Wohnbau (ÖROK 2018b: 118)
- **Gewinnausgleichsvertrag**:
„Durch Planungsänderungen entstandene Widmungsgewinne werden bis zu einem bestimmten Anteil vom Grundeigentümer abgeführt. In Österreich existiert (anders als in der Schweiz) kein System des Planwertausgleichs. Planungsgewinne könnten

gesetzlich zulässig in Österreich etwa dadurch abgeschöpft werden, dass der begünstigte Eigentümer einen Teil der umgewidmeten Flächen an die Gemeinde oder an öffentlich-rechtliche Bodenfonds bzw. privatrechtliche Verwertungsgesellschaften abtritt.“ (Gamsjäger 2017: 21)

- **Mischform:** Kombination verschiedener Vertragstypen
z.B.: Modell der Gemeinde Kitzbühel: Verwendungs- Überlassungs- und Aufschließungsvertrag werden miteinander kombiniert, wobei das Ziel die Schaffung von Wohnraum zu angemessenen Preisen ist (ebd.).

Die Vertragsraumordnung ist die Nahtstelle zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht. Sie wird vielfach seit Jahren angewendet und dient als ergänzendes Instrumentarium zu Widmungsentscheidungen, dennoch hat sie wieder viel an Bedeutung in Fachdiskussionen zum Thema Baulandmobilisierung gewonnen. Der Grund liegt an der aktuellen Anwendungsintensität und nach wie vor an der rechtlichen Anwendungsunsicherheit bei den unterschiedlichen Vertragsinhalten (ebd.). Privatrechtliche Vereinbarungen sind auf GrundeigentümerInnen beschränkt, die bereit sind, für die Baulandausweisung Gegenleistung zu erbringen, da dadurch ein Mehrwert entsteht, was bei Neuausweisungen von Bauland der Fall ist (ÖROK 2018b: 119). Die Abbildung 22 stellt die zeitliche Entwicklung der Verankerung des Instruments „Vertragsraumordnung“ in den Bundesländern dar.

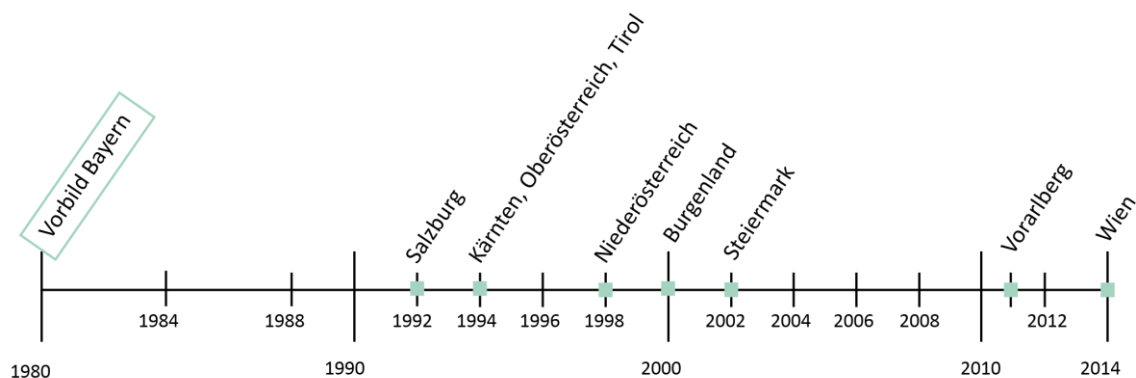


Abbildung 22: zeitliche Entwicklung der rechtlichen Verankerung der Vertragsraumordnung in den Bundesländern

Quelle: eigene Darstellung und Analyse aus ExpertInnenbefragung; Leiner & Schmidtbauer, k.J: 1; Amt der VlbG LReg 2018a; Gamsjäger 2017: 15

Exkurs: Vorbehaltsflächen

Die Widmung „Vorbehaltsflächen“ ist in allen Raumordnungsgesetzen enthalten, mit der die Gemeinde für den Gemeindebedarf (öffentliche Zwecke, Gemeindeeinrichtungen wie Schulen, Kindergärten, u.a.) Flächen vorbehalten kann. In den meisten Ländern sind Vorbehaltsflächen als eine eigenständige Kategorie vorgesehen, wobei in Kärnten und der Steiermark Vorbehaltsflächen eine Widmungsart von Bauland darstellen. Vorbehaltsflächen können auf Antrag von Gebietskörperschaften und öffentlichen Institutionen ausgewiesen werden, wobei die Begünstigten die Fläche innerhalb einer Frist (in der Regel innerhalb von fünf Jahren) einlösen müssen. Im Falle, dass es zu keiner Einlösung kommt, ist der Vorbehalt aus dem Flächenwidmungsplan zu löschen. In einigen Ländern kann zur Umsetzung der Widmung ein Antrag auf Enteignung (gegen Entschädigung) gestellt werden. Weiters können in den Bundesländern Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol auch Vorbehaltsflächen für förderbare Wohnbauten ausgewiesen werden, in anderen Bundesländern ist

für förderbare Wohnbauten eine Sonderwidmung vorgesehen (ÖROK 2018b: 110). Da Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau ausgewiesen werden können, können sie einen Beitrag zum leistbaren Wohnen beitragen, wobei hier auch Einschränkungen vorhanden sind. Beispielsweise müssen laut dem Salzburger ROG unter anderen nachgewiesen werden, dass die Gemeinde oder die Baulandsicherungsgesellschaft mbH (§ 77) und die gemeinnützigen Bauvereinigungen insgesamt nicht in ausreichendem Ausmaß über geeignete Flächen verfügen, die den Bedarf bedecken würden (§ 42 Salzburger ROG). Da Vorbehaltsflächen weniger baulandmobilisierende Wirkungen haben, werden sie im weiteren Verlauf der Arbeit angedeutet, jedoch nicht näher untersucht.

3.5. Allgemeine Vor- und Nachteile der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Die Regelungen zur Baulandmobilisierung sind vom Bundesland zu Bundesland unterschiedlich, jedoch zielen sie darauf ab, das gewidmete Bauland einer Bebauung zuzuführen. Obwohl zahlreiche Baulandmobilisierungsinstrumente zur Verfügung stehen, unterliegt es den Gemeinden, diese in der Praxis einzusetzen. Oftmals handelt es sich bei den baulandmobilisierenden Instrumenten in den Raumordnungsgesetzen um eine Kannbestimmung, die den Gemeinden bei der Durchführung große Spielräume zulässt. Im Folgenden wird eine Bewertung der Baulandmobilisierungsinstrumente hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile von der Autorin anhand der ausgewählten Literatur durchgeführt.

Tabelle 11: Vor- und Nachteile der Baulandbefristung

Vorteile der Baulandbefristung	Nachteile der Baulandbefristung
<ul style="list-style-type: none"> • fördert die Innenentwicklung und verhindert Zersiedelung, wenn Grundstücke innerhalb der Frist bebaut werden • gewisser Druck auf GrundeigentümerInnen, das Grundstück zu bebauen, ansonsten treten Sanktionen ein 	<ul style="list-style-type: none"> • Eingriff in das Eigentum • geringe Akzeptanz der EigentümerInnen • negative Wirkung bei Sanktionen (z.B.: entschädigungslose Rückwidmung), da als Bauland geeignete Grundstücke nicht mehr bebaut werden können und an anderen Stellen neues Bauland ausgewiesen wird • in den meisten Bundesländern ist die Baulandbefristung nur eine Kannbestimmung (Verpflichtung nur in der Steiermark- dazu mehr im Kapitel 3.6.6.2) • nur bei neuer Baulandausweisung im Flächenwidmungsplan wirksam (Ausnahme: Stmk im Rahmen einer Flächenwidmungsplanrevision) (ÖROK 2018b: 129) • kritisch aus sozialer Sicht, da manche betroffenen GrundeigentümerInnen aus finanziellen Gründen keine fristgerechte Nutzung des Grundstücks ausüben können (da sie beispielsweise das Grundstück schon zu einem hohen Preis erworben haben) • Schwere Durchsetzbarkeit

Tabelle 12: Vor- und Nachteile der freiwilligen Baulandumlegung

Vorteile der freiwilligen Baulandumlegung	Nachteile der freiwilligen Baulandumlegung
<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung von bebaubaren Bauplätzen • beseitigt schlecht konfigurierte Baulücken • Erreichung von Raumordnungszielen mit geringem Eigentumseingriff • Win-Win-Lösung für Gemeinden (Beseitigung von nicht bebaubaren Lücken, Förderung der Innenentwicklung, mehr bebaubare Baulandreserven im Ortskern) und GrundstückseigentümerInnen (Bebauung des Grundstücks wird ermöglicht bzw. Wertzuwachs durch bessere Grundstücksstruktur) • Verfahren läuft unbürokratischer und daher schneller als eine von Amtswegen eingeleitete Baulandumlegung ab (Markstein 2004: 145) • Bei kleinen Gemeinden bewährt, da entsprechende Mitarbeit der Gemeinde besser möglich (Markstein 2004: 145) 	<ul style="list-style-type: none"> • „Blockade“ durch Dritte (der häufigste Grund ist die Angst, bei einem Umlegungsverfahren benachteiligt auszusteigen) (Kommunal- Gemeinden. Gestalten. Österreich 2018)→ Abhängig von Mitwirkungsbereitschaft der EigentümerInnen • Langwieriges/kompliziertes Verfahren (ÖROK 2018b: 122) • Schwierigkeiten vor allem bei der Neuaufteilung der Einigungsmasse bei teilweise bebauten Gebieten • Schwierigkeiten bei Umlegungsgebieten mit Grundstücken, die stark unterschiedliche Verkehrswerte haben (Schwierigkeiten bei den Geldabfindungen am Ende) (Markstein 2004: 135) • Geringe Beachtung der raumplanerischen Aspekten bei freiwilligen Umlegungsverfahren (Vermessung und Erschließung stehen im Fokus) (Markstein 2004: 145) • Keinen direkten Einfluss durch die Gemeinde→ Baulandumlegung beruht nicht auf gemeindlicher Planung (ebd.) • Wertsteigerung der Grundstücke durch bessere Grundstücksstruktur und dadurch bessere Bebaubarkeit (Vorteil für EigentümerInnen, Nachteil für Bauwillige, an das Grundstück heran zu kommen)

Tabelle 13: Vor- und Nachteile der Baulandumlegung von Amts wegen

Vorteile der Baulandumlegung von Amts wegen	Nachteile der Baulandumlegung von Amts wegen
<ul style="list-style-type: none"> • Gleichbehandlung der EigentümerInnen durch hoheitliche Durchführung des Verfahrens • Befreiung von Grunderwerbsteuer und gerichtliche Eintragungsgebühr (Markstein 2004: 135) • Erschließungswege werden im Verfahren gemeinsam aufgebracht, dadurch weniger Streitigkeiten zwischen GrundeigentümerInnen (Markstein 2004: 135) • Keine Kosten für die Gemeinde, da entstandene Kosten durch Grundstücksabfindungen, Wertsteigerungen abzudecken sind (Markstein 2004: 135) • Durchführung auch bei Widerstand einzelner EigentümerInnen möglich (zwangsweise Durchführung): in der Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien müssen nur die Hälfte der EigentümerInnen mit der Umlegung einverstanden sein, in Niederösterreich 75%)- dazu mehr im Kapitel 3.6) • Grundsätzliche Akzeptanz der GrundeigentümerInnen, da sie keinen unvertretbaren Eingriff in das Eigentumsrecht darstellt (Markstein 2004: 135) 	<ul style="list-style-type: none"> • Widerstand von GrundeigentümerInnen bebauter Grundstücke (Markstein 2004: 135) • Widerstand der GrundeigentümerInnen bei Abtretung von Flächen für Grünanlagen, Kinderspielplätze usw., da dies als Aufgabe der Gemeinde angesehen wird (ebd.) • Geringe Akzeptanz der EigentümerInnen, die nicht zugestimmt haben (in der Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien müssen nur die Hälfte der EigentümerInnen mit der Umlegung einverstanden sein)

Tabelle 14: Vor- und Nachteile des Infrastrukturkostenbeitrags

Vorteile des Infrastrukturkostenbeitrags	Nachteile des Infrastrukturkostenbeitrags
<ul style="list-style-type: none"> • Baulandmobilisierungseffekt durch finanzielle Belastung der EigentümerInnen, welche die Baulandhortung unattraktiv macht • Einnahmen für die Gemeinde (Entlastung der Gemeindekassen), um die Ausgaben für die Erstellung der Infrastruktur auszugleichen • Aufbringung von Mittel für Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Meistens geringe Beitragssätze, die keine große finanzielle Belastung für GrundstückseigentümerInnen darstellen → dadurch in der Praxis keine große bodenmobilisierende Wirkung • Wenig Wirkung, wenn GrundeigentümerInnen die Beitragszahlung bewusst in Kauf nehmen, um weiter zu spekulieren

Tabelle 15: Vor- und Nachteile der Vertragsraumordnung

Vorteile der Vertragsraumordnung	Nachteile der Vertragsraumordnung
<ul style="list-style-type: none"> • Durch die Verhandlung können Erfordernisse und Bedürfnisse der VertragspartnerInnen berücksichtigt werden, wodurch die Akzeptanz erhöht wird • Flexibilität durch gemeinsame Ausgestaltung des Vertrags durch die Gemeinde und VertragspartnerIn • Keine Belastung für die Gemeindekassen • Drohung durch Sanktionen → Bebauungsdruck • Einsatz bei neuem Baulandausweisung effizient 	<ul style="list-style-type: none"> • Einsatz nur bei Neuausweisungen • hängt von der Verhandlungsbereitschaft der GrundstückseigentümerInnen ab • Baulandhortung (bestehendes Bauland) kann nicht umfassend entgegen gewirkt werden, da vor allem bestehendes Bauland im Ortskern nicht mobilisiert werden können → Einsatz eher nur bei Neuausweisungen im Randbereich → dadurch kann Zersiedelung zum Teil sogar gefördert werden. • Bereitschaft der GrundstückseigentümerInnen sinkt, wenn sie aufgrund der Lage des Grundstücks (gute Erschließung, ortsnah gelegen usw.) eine baldige Baulandwidmung sowieso erwarten

Tabelle 16: Vor- und Nachteile aktiver kommunaler Bodenpolitik

Vorteile aktiver kommunaler Bodenpolitik	Nachteile aktiver kommunaler Bodenpolitik
<ul style="list-style-type: none"> • Grundstücksverfügbarkeit und Nutzungs- bzw. Preisbestimmung durch die Gemeinde bzw. Bodenbeschaffungsfonds → Baulandmangel wird zum Teil beseitigt • mögliche Senkung der Baulandpreise • Stellt eine Möglichkeit der Mobilisierung von bestehendem Bauland dar • erhöht Verfügbarkeit von Grundstücken für Bauwilligen (z.B.: zur Errichtung von sozialen Wohnbauten) • Einfluss auf Baulandentwicklung und Marktsituation • Keine Abhängigkeit von Investoren 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Schwierigkeiten bei knappen Gemeindekassen • Gemeinden sind abhängig von der Verkaufsbereitschaft der Eigentümergebietern • Kapital bleibt beim Zwischenerwerb (bis zur Veräußerung der Grundstücke) gebunden, vor allem bei Zeiten mit Überangebot • Verwertungsrisiko

Tabelle 17: Vor- und Nachteile von Baulandbeschaffungsfonds (-gesellschaft)

Vorteile von Baulandbeschaffungsfonds	Nachteile von Baulandbeschaffungsfonds
<p><i>Ähnlich wie Vorteile der aktiven Bodenpolitik der Gemeinden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • erfüllen Aufgaben der Gemeinde bei finanzieller Unabhängigkeit • erwerben Grundstücke, die unter dem Verkehrswert verfügbar gemacht werden können wie beispielsweise die Baulandsicherungsgesellschaft Land-Invest des Landes Salzburg (Markstein 2004: 159) • Große Hilfe insbesondere für kleinere Gemeinden mit finanziellen Schwierigkeiten • Einbringen raumordnerischer Gesichtspunkte (ARGE ALP 2000: 56) • Flexibles Reagieren auf Angebote (ebd.) • Fördert konzentrierte Siedlungserweiterung → langfristig geringere Infrastrukturaufwendungen (ebd.) • Vorbildwirkung/Bewusstseinsbildung auf aktive Raumordnungspolitik der Gemeinden (ebd.) 	<p><i>Ähnlich wie Nachteile der aktiven Bodenpolitik der Gemeinden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bei geringen Transaktionsvolumen kann keine bemerkenswerte Preissteigerung entgegen gewirkt werden • Grunderwerbssteuer muss bei den notwendigen Handänderungen zwei Mal bezahlt werden (ARGE ALP 2000: 56)

Im Kapitel 3.5 wurde versucht, die grundsätzlichen Vor- und Nachteile der einzelnen Baulandmobilisierungsmaßnahmen festzustellen. Die angegebenen positiven und negativen Aspekte stellen keine vollständige Auflistung aller möglichen Vor- und Nachteile dar. Jedoch ist anhand der Analyse erkennbar, dass es kein Instrument gibt, das alleine wirksam und jederzeit einsetzbar ist und alle Baulandprobleme (z.B. Baulandhortung) lösen kann. Beispielsweise kann durch aktive Bodenpolitik gehortetes Bauland auf den Markt gebracht werden, dennoch fehlen oft die nötigen Finanzmittel bzw. die Bereitschaft der EigentümerInnen dafür. Durch die Baulandumlegung können bessere Grundstücksstrukturen geschaffen werden, die eine Voraussetzung für eine Bebauung ist, dennoch hängt sie wiederum von der Bereitschaft der betroffenen EigentümerInnen ab. All die genannten Aspekte der einzelnen Instrumente zeigen, dass es keine „einzigartige“ Lösung gibt, die für alle Probleme anwendbar wäre, sondern es handelt sich dabei oft um komplexe Wirkungszusammenhänge, die einander beeinflussen.

3.6. Rechtliche Verankerungen der Instrumente und Maßnahmen zur Baulandmobilisierung in den Raumplanungs- und Raumordnungsgesetzen der österreichischen Bundesländer

Um eine Evaluierung des Einsatzes der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern durchzuführen, ist vorerst eine Detailanalyse aller rechtlich verankerten Instrumente und Maßnahmen zur Baulandmobilisierung notwendig. Bevor auf einzelnen Regelungen zur Baulandmobilisierung in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer eingegangen wird, wird anhand der Tabelle 18 das Spektrum der vorhandenen Instrumente, welche in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländern vorhanden sind, dargestellt. Als Baulandmobilisierungsinstrumente und Maßnahmen werden in dieser Arbeit die Bebauungsbefristung, Baulandumlegung, Einhebung eines Infrastrukturkostenbeitrags, Baulandbeschaffungsfonds (aktive Bodenpolitik) sowie die Vertragsraumordnung betrachtet.

In Tabelle 18 ist zu erkennen, dass es große Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt. Die Unterschiede bestehen nicht nur in der Anzahl der raumordnungsrechtlichen Regelungen zur Baulandmobilisierung, sondern auch darin, dass die Maßnahmen nicht nur in den Raumordnungsgesetzen geregelt sind (Infrastrukturkostenbeitrag in NÖ in NÖ-BO u.a.). Weiters bestehen beispielsweise auch Unterschiede zwischen den Bundesländern in der Einsatzverpflichtung der vorhandenen Instrumente. Wien und Salzburg sind zwei Bundesländer, in denen alle Baulandmobilisierungsmaßnahmen vorhanden sind.

Instrumente	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Vorbehaltsflächen		K-GplG							
Baulandbefristung									
Baulandumlegung									
Infrastrukturkostenbeiträge	Bgld.BauG		NÖ-BO				TVAG		
Bodenbeschaffungsfonds		K-RegFG							
Vertragsraumordnung		K-GplG							
Verwendungsvertrag									
Überlassungsvertrag									
Kostenübernahmevertrag									
Umlegungsvereinbarung									

	verpflichtend		
	im ROG/RPG geregelt		K-GplG Kärntner Gemeindeplanungsgesetz
	nicht im ROG/RPG geregelt		K-RegFG Kärntner Regionalfond
	in Verbindung mit einer Vereinbarung		Bgld.BauG Burgenländisches Baugesetz
	Vertragstyp		NÖ-BO Niederösterreichische Bauordnung
	Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch		TVAG Tiroler Verkehrsaufschließungs- und Ausgleichsabgabengesetzes

Tabelle 18: Rechtlich verankerte Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern

Quelle: jeweils aktuell geltende Fassung: Burgenländisches Raumplanungsgesetz 1969; Burgenländisches Baugesetz 1998, Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995, Kärntner Regionalfond 2005, NÖ Raumordnungsgesetz 2014, NÖ Bauordnung 2014; OÖ Raumordnungsgesetz 1994; Salzburger Raumordnungsgesetz 2009; Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010; Tiroler Raumordnungsgesetz 2016, Tiroler Verkehrsaufschließungsabgabengesetz 2011 ; Vorarlberger Raumplanungsgesetz 1996; Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930, eigene Erstellung

3.6.1. Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Burgenland

Im burgenländischen Raumplanungsgesetz sind Maßnahmen zur Baulandmobilisierung im § 11a geregelt. Hierbei wird festgelegt, dass die Gemeinden unter Berücksichtigung der Baulandreserven und des abschätzbaren Baulandbedarfs von fünf bis zehn Jahren Baulandmobilisierungsmaßnahmen zu treffen haben (§ 11a Abs. 1 Bgld. RPG).

3.6.1.1. Bebauungsbefristung Burgenland

Bei Baulandneuausweisung kann die Gemeinde eine Befristung von fünf bis zehn Jahren im Flächenwidmungsplan festlegen. Bleibt das Grundstück nach Fristablauf unbebaut, kann die Gemeinde die Widmung innerhalb eines Jahres ändern, wobei kein Entschädigungsanspruch entsteht (§ 11a Abs. 2 Bgld. RPG).

3.6.1.2. Kostenbeiträge für Aufschließungsmaßnahmen Burgenland

Zur Deckung der Aufschließungskosten werden die Gemeinden ermächtigt, durch Verordnung des Gemeinderates von GrundeigentümerInnen Kostenbeiträge zu erheben:

1. „zur erstmaligen Herstellung der Verkehrsfläche und der Straßenbeleuchtung,
1. zu einer Wiederherstellung der Verkehrsfläche, Teilen der Verkehrsfläche oder der Straßenbeleuchtung, soweit

- a) diese frühestens 20 Jahre nach der letzten Herstellung oder Wiederherstellung erfolgt ist oder
 - b) für die bisherige Herstellung noch keine Beiträge vorgeschrieben wurden, und
2. zu einer notwendigen Verbreiterung der Verkehrsfläche.“ (§ 9 Abs.2 Bgld. BauG).

Die Beitragshöhe ergibt sich aus dem Produkt der Berechnungslänge des Grundstücks und dem jeweiligen Einheitssatz und ist vom Gemeinderat durch Verordnung festzusetzen (§ 9 Abs.3 und 5 Bgld. BauG).

„(4) Die Berechnungslänge ist die Länge der der Verkehrsfläche nächstgelegenen Grundstücksgrenze. Ergibt die Seitenlänge eines dem Baugrundstück flächengleichen Quadrates jedoch eine geringere Länge, ist diese der Berechnung zugrunde zu legen.

(5) Die Einheitssätze sind vom Gemeinderat durch Verordnung für die unter Z 1 bis 4 genannten Maßnahmen getrennt festzusetzen. Diese dürfen die in der jeweiligen Gemeinde anfallenden halben Durchschnittskosten für die erstmalige Herstellung eines Laufmeters

1. des Unterbaues einer 3 m breiten mittelschweren befestigten Fahrbahn einschließlich Oberflächenentwässerung,

2. einer 3 m breiten Straßendecke,

3. eines 1,5 m breiten Gehsteiges und

4. einer Straßenbeleuchtung

nicht übersteigen.“ (§ 9 Abs. 4, 5 Bgld. BauG).

Bei der Vorschreibung des Kostenbeitrags sind bereits getätigte Aufschließungsbeiträge im Rahmen von privatwirtschaftlichen Vereinbarungen zu berücksichtigen (§ 9 Abs.7 Bgld. BauG).

3.6.1.3. Privatwirtschaftliche Maßnahmen Burgenland

Die Gemeinden können mit GrundeigentümerInnen folgende privatwirtschaftliche Maßnahmenvereinbarungen treffen:

- a) Vereinbarungen über den Erwerb von Grundstücken zur Deckung des örtlichen Baubedarfs,
- b) Vereinbarungen zur fristgerechten Bebauung und Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung
- c) Vereinbarungen über die Tragung von Erschließungskosten

In den Vereinbarungen kann festgelegt werden, dass die Verpflichtungen auch für RechtsnachfolgerInnen gelten (§ 11a Abs. 3 Bgld. RPG).

Zwischen der Gemeinde und GrundstückseigentümerInnen können **Zusammenlegungsübereinkommen** zur Verbesserung der Grundstücksstruktur und zur Unterstützung einer geordneten und flächensparenden Bebauung und entsprechenden Erschließung abgeschlossen werden. Das Zusammenlegungsübereinkommen hat zu enthalten:

„a) das Zusammenlegungsgebiet und die Neueinteilung der Grundstücke (Zusammenlegungsplan)

b) die Zuweisung der neuen Grundstücke

c) *Tragung der Kosten der Zusammenlegungsmaßnahmen*

d) *Tragung der Erschließungskosten.*“ (§ 11a Abs. 4 Bgld. RPG).

3.6.2. Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Kärnten

Im Bundesland Kärnten sind im Raumordnungsgesetz (K-ROG) keine Baulandmobilisierungsmaßnahmen enthalten, sondern darin werden grundsätzliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung erläutert und Regelungen in Bezug auf die überörtlichen Entwicklungsprogramme festgelegt. Die Rechtsvorschriften zur Baulandmobilisierung sind im Kärntner Gemeindeplanungsgesetz (K-GplG) geregelt.

Abs.2 im § 3 des K-GplGs besagt, dass das Ausmaß des unbebauten Baulandes sich nach dem abschätzbaren Baulandbedarf in der Gemeinde unter Berücksichtigung der Bevölkerungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung innerhalb eines Planungszeitraumes von zehn Jahren zu richten hat. Eine Bauflächenbilanz ist den Erläuterungen zum Flächenwidmungsplan anzuschließen (§ 3 Abs. 1 K-GplG). Die Baulandneuausweisung darf nur unter Berücksichtigung der Bauflächenbilanz erfolgen. Davon ausgenommen ist die Neufestlegung von Gewerbegebiet oder Industriegebiet sowie als sonstiges Bauland, wenn ihre Festlegung als solches mit den Zielen im ÖEK im Einklang steht, ihr Flächenausmaß 3000 m² (in Klagenfurt und Villach 5000 m²) nicht überschreitet und die betroffenen Grundflächen innerhalb bestehender Siedlungsgrenzen (Außengrenzen) gelegen sind oder ihre Ausweisung als Bauland zur Bildung geschlossener und abgerundeter Baugebiete führt (§ 3 Abs. 2a K-GplG).

3.6.2.1. Privatwirtschaftliche Maßnahmen Kärnten

Privatwirtschaftliche Maßnahmen werden im § 22 des K-GplGs geregelt, mit dem Ziel, die im ÖEK festgelegten Ziele der örtlichen Raumplanung zu erreichen. Dazu zählen Vereinbarungen mit GrundeigentümerInnen zu Sicherstellung der Verfügbarkeit von Baugrundstücken zu angemessenen Preisen, zur Sicherstellung einer widmungsgemäßen Verwendung von unbebauten Grundstücken innerhalb festgelegter Fristen und über die Beteiligung der GrundeigentümerInnen an den von der Gemeinde aufgewendeten Aufschließungskosten (§ 22 Abs. 2 K-GplG).

In den Vereinbarungen sind die VertragspartnerInnen verpflichtet, durch geeignete Sicherungsmittel Leistungspflichten zu erfüllen. Als Sicherungsmittel zählen insbesondere die Vereinbarung einer Konventionalstrafe, die Bestellung einer Kautions- oder Hypothek, die Einräumung eines Optionsrechtes und die Übernahme einer Bürgschaft durch einen Dritten in Betracht (§ 22 Abs. 6 K-GplG).

3.6.2.2. Der Kärntner Regionalfond

Der Kärntner Regionalfondsgesetz (K-RegFG) hat unter anderen das Ziel, die Kärntner Gemeinden bei der Verwirklichung der örtlichen Raumplanungsziele zu unterstützen. Zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes wird der Kärntner Regionalfonds eingerichtet, welcher gemeinnützig tätig ist (§ 2 Abs. 1, 3 K-RegFG). § 3 dieses Gesetzes erläutert die Aufgaben des Fonds, worin unter anderen steht:

„(6) Der Fonds hat bodenpolitische Vorhaben nach § 4 Abs. 4 lit. a vorrangig zu fördern, wenn die zu sichernden Grundflächen nach den Bestimmungen des Kärntner Raumordnungsgesetzes und des Kärntner Gemeindeplanungsgesetzes 1995 sowie nach den im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegten Zielen der örtlichen Raumplanung für eine Bebauung geeignet sind und der finanzielle Aufwand für deren Verfügbarmachung erheblich

unter jenem Aufwand liegt, der für die Verfügbarmachung von Bauland der jeweils in Betracht kommenden Art sonst erforderlich wäre.“ (§ 3 Abs. 6 K-RegFG)

Der Kärntner Regionalfonds fördert:

- *„Herstellung von Gemeindestraßen, Verbindungsstraßen, überregionalen Radwegen, Landes- und Bezirksstraßen*
- *Wiederherstellung von Straßen nach Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft*
- *Gestaltung von Stadt- und Ortsräumen*
- *Herstellung von Einrichtungen regionaler Sicherheitsinfrastruktur*
- *bodenpolitische Vorhaben*
- *Schulgebäude-Bereitstellung und Sanierung i.S. des Kärntner Schulbaufondsgesetzes*
- *Beseitigung eingetretener Katastrophenschäden“ (Land Kärnten 2018).*

Exkurs: Rückwidmungen in Kärnten

„1) Als Bauland festgelegte Grundflächen dürfen zur Anpassung der Baulandreserven in der Gemeinde an den abschätzbaren Baulandbedarf (§ 15 Abs 4) nur dann in Grünland rückgewidmet werden, wenn seit ihrer erstmaligen Festlegung zumindest zwanzig Jahre verstrichen sind und mit einer widmungsgemäßen Bebauung seither nicht begonnen worden ist. Der Beginn einer widmungsgemäßen Bebauung ist gegeben, wenn für ein widmungsgemäßes Bauvorhaben eine nach der Kärntner Bauordnung 1996 erforderliche Bewilligung rechtskräftig erteilt und mit dessen Ausführung tatsächlich begonnen worden ist.“ (§ 20 Abs. 1 K-GplG)

(3)...Als Gewerbegebiete, Geschäftsgebiete oder Industriegebiete festgelegte Grundflächen, die im unmittelbaren Nahebereich von bestehenden gewerblichen oder industriellen Betrieben oder von Handels- oder Dienstleistungsbetrieben gelegen sind und die zur Sicherstellung der künftigen Entwicklungsmöglichkeiten solcher Betriebe erforderlich und geeignet sind, dürfen zur Anpassung der Baulandreserven in der Gemeinde an den abschätzbaren Baulandbedarf nicht in Grünland rückgewidmet werden.

4) Unter Bedachtnahme auf die Kriterien nach Abs 3 sind vorrangig solche Grundflächen aus den Baulandreserven in der Gemeinde rückzuwidmen,

a) die größere zusammenhängende Gebiete bilden und mit deren widmungsgemäßer Bebauung bisher noch nicht begonnen worden ist,

b) deren widmungsgemäßer Verwendung wegen ungünstiger natürlicher Verhältnisse (§ 3 Abs 1 lit a und lit b) oder wegen ungenügender Erschließung (§ 3 Abs 1 lit c) nicht oder nur mit unwirtschaftlichen Aufwendungen behebbare Hindernisse entgegenstehen,

c) deren lagemäßige Anordnung den im örtlichen Entwicklungskonzept (§ 2) festgelegten Zielen der örtlichen Raumplanung widerspricht.“ (§ 20 Abs. 5 K-GplG)

Sechs Monate vor der Rückwidmung müssen die grundbücherliche EigentümerInnen der rückzuwidmenden Grundflächen vom/von der BürgermeisterIn schriftlich verständigt werden (§ 20 Abs. 5 K-GplG). Die Gemeinde hat die vom Bauland ins Grünland rückgewidmete Grundfläche auf

Antrag dem/r GrundeigentümerIn für seine/ihre Aufwendungen eine angemessene Entschädigung zu leisten (§ 21 Abs. 1 K-GplG).

3.6.3. Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Niederösterreich

„Das Ausmaß der als Bauland gewidmeten bebauten sowie unbebauten Flächen ist in einer Flächenbilanz zu erfassen, auf aktuellem Stand zu halten und der Landesregierung auf Anfrage bekannt zu geben.“ (§ 13 Abs. 5 NÖ ROG)

3.6.3.1. Baulandbefristung Niederösterreich

Laut der aktuellen Fassung des NÖ Raumordnungsgesetzes gibt es in Niederösterreich die Möglichkeit, bei der Neuwidmung von Bauland im Flächenwidmungsplan eine Befristung von fünf Jahren festzulegen. Die Widmung wird nach Ablauf der Frist innerhalb eines Jahres geändert, wobei kein Entschädigungsanspruch entsteht (§ 17 Abs. 1 NÖ ROG). Die Nachfolgewidmung wird dabei nicht näher beschrieben.

3.6.3.2. Baulandumlegung Niederösterreich

Im Abschnitt V § 37 bis § 47 des NÖ ROGs wird zur Neugestaltung und Erschließung von Siedlungsgebieten die Baulandumlegung geregelt. Bebaute und unbebaute Grundstücke können neu geordnet werden, um die Grundstücke nach Lage, Form und Größe für bauliche und sonstige Nutzungen zweckmäßig zu gestalten (§ 37 NÖ ROG). Ausschließlich die Gemeinde darf die Durchführung eines Umlegungsverfahrens anregen, wenn mehr als 75% der EigentümerInnen der umzuliegenden Grundflächen zustimmen (§ 38 Abs. 5 NÖ ROG).

Vor der Einleitung des Umlegungsverfahrens durch die Landesregierung ist eine mündliche Verhandlung durchzuführen, an der die Gemeinde, alle betroffenen GrundstückseigentümerInnen, BauwerkseigentümerInnen, sonstige dingliche Berechtigten und erforderliche Sachverständigen in der Gemeinde beteiligt sind. Anschließend wird das Umlegungsverfahren durch Verordnung der Landesregierung eingeleitet. Unverzüglich hat die Landesregierung die Verordnung dem Grundbuchsgericht und dem Vermessungsamt bekannt zu geben. Durch die Anmerkung des Umlegungsverfahrens im Grundbuch wird die Umlegung durch nachfolgende grundbücherliche Eintragungen nicht gehindert (§ 38 NÖ ROG).

Bei der Neuverteilung der Grundstücke müssen die neu aufgeteilten Grundstücke nach ihrer Lage den eingebrachten Grundstücken entsprechen. Falls eine Zuweisung eines nach Größe und Lage entsprechenden Grundstücks nicht möglich ist, ist diese Wertminderung durch eine entsprechende Geldabfindung auszugleichen. Durch die Umlegung der Grundstücke dürfen keine unbebauten Grundstücke entstehen. Begründet das eingebrachte Grundstück wegen seiner zu geringen Größe keinen Anspruch auf eine Bebauung hat, so ist dafür ebenfalls eine Geldabfindung zuzuerkennen. Die Geldabfindungen stammen aus Geldleistungen der GrundeigentümerInnen, deren Grundstücke durch die Umlegung im Vergleich zu den eingebrachten Grundstücken mehr an Wert gewinnen. Die Geldabfindungen und Geldleistungen sind so zu bestimmen, dass die Ansprüche und Verpflichtungen insgesamt ausgeglichen sind. Wenn alle betroffenen GrundeigentümerInnen zustimmen, kann anstelle der Geldabfindungen Miteigentum an zuzuweisenden Grundstücken begründet werden und Miteigentum im Verhältnis der Anteile ganz oder teilweise aufgelöst werden (§ 42 NÖ ROG 2018).

3.6.3.3. Aufschließungsabgabe Niederösterreich

Eine Aufschließungsabgabe ist von der Gemeinde vorzuschreiben, wenn mit Erlassung des letztinstanzlichen Bescheids der Behörde ein Grundstück oder Grundstücksteil zum Bauplatz erklärt wurde oder wenn eine Baubewilligung für die erstmalige Errichtung eines Gebäudes auf einem Bauplatz erteilt wird (§ 38 Abs. 1 NÖ BO).

Der Gemeinderat wird ermächtigt, mit Verordnung für Grundstücke, die die Voraussetzung für einen Bauplatz erfüllen und durch eine nach dem 1. Jänner 1997 errichtete Gemeindestraße aufgeschlossen wurden, eine Vorauszahlung auf die Aufschließungsabgabe auszuschreiben (§ 38 Abs. 2 NÖ BO).

Die Aufschließungsabgabe (A) ist eine einmal zu entrichtende, ausschließlich Gemeindeabgabe. Sie wird aus dem Produkt von Berechnungslänge (BL), Bauklassenkoeffizient (BKK) und Einheitssatz zum Zeitpunkt der Bauplatzzerklärung (ES) errechnet (§ 38 Abs. 3 NÖ BO): $A = BL \times BKK \times ES$

3.6.3.4. Vertragsraumordnung Niederösterreich

Die Gemeinde darf laut § 17 des NÖ ROGs mit GrundeigentümerInnen aus Anlass der Widmung Raumordnungsverträge abschließen, die GrundstückeigentümerInnen bzw. ihre RechtsnachfolgerInnen zu erfüllen haben. Die Verträge dürfen folgende Inhalte aufweisen:

„1. die Verpflichtung, Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen bzw. der Gemeinde zum ortsüblichen Preis anzubieten;

2. bestimmte Nutzungen durchzuführen oder zu unterlassen;

3. Maßnahmen zur Erreichung oder Verbesserung der Baulandqualität (z. B.: Lärmschutzmaßnahmen, Infrastrukturmaßnahmen).

Verträge nach Zeile 2 und 3 dürfen auch Grundstücke außerhalb des Baulandes umfassen (§ 17 Abs. 2 NÖ ROG).

3.6.4. Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Oberösterreich

3.6.4.1. Aufschließungsbeitrag im Bauland Oberösterreich

Für unbebaute Baulandgrundstücke hat die Gemeinde den EigentümerInnen je nach Grundstücksaufschließung durch eine gemeindeeigene Abwasserentsorgungs-, Wasserversorgungsanlage oder öffentliche Verkehrsfläche durch Bescheid einen Aufschließungsbeitrag vorzuschreiben (§ 25 Abs. 1 OÖ ROG). Dieser Beitrag ist in fünf aufeinanderfolgenden Kalenderjahren zu jährlich 20% zu entrichten, wobei geleistete Beiträge angerechnet werden. Eine Vorschreibung kann bei bereits vollständig entrichteten Infrastrukturkosten unterbleiben (§ 25 Abs. 6 OÖ ROG 2018).

Die Beitragsverpflichtung besteht bis zur Vorschreibung jeweils des Betrags zu den Kosten

1. der Errichtung einer gemeindeeigenen Kanalisationsanlage
2. der Errichtung einer gemeindeeigenen Wasserversorgungsanlage
3. der Herstellung öffentlicher Verkehrsflächen der Gemeinde

für das Grundstück oder bis zur Entrichtung der privatrechtlichen Anschlussgebühr (§ 25 Abs. 2 OÖ ROG). Die Höhe, Berechnung und Anrechnung des Aufschließungsbeitrags werden im § 26 des OÖ ROG detailliert geregelt.

Neben dem Aufschließungsbeitrag hat die Gemeinde den EigentümerInnen der unbebauten Baulandgrundstücke einen **Erhaltungsbeitrag** vorzuschreiben. Diese Verpflichtung besteht ab dem fünften Jahr nach der Vorschreibung des Aufschließungsbeitrags und endet mit dem Anschluss an die gemeindeeigenen Kanalisationsanlage und Wasserversorgungsanlage oder der Entrichtung der entsprechenden privatwirtschaftlichen Anschlussgebühr (§ 28 Abs. 1, 2 OÖ ROG).

3.6.4.2. Privatwirtschaftliche Maßnahmen Oberösterreich

Zur Baulandsicherung werden im § 16 des OÖ. ROGs geregelt. Dabei kommen folgende Vereinbarungen in Betracht:

„1. Vereinbarungen der Gemeinde mit den Grundeigentümern über die zeitgerechte und widmungsgemäße Nutzung von Grundstücken sowie die Tragung von die Grundstücke betreffenden Infrastrukturkosten; dabei ist sicherzustellen, dass auch unter Berücksichtigung der nach anderen landesgesetzlichen Vorschriften einzuhebenden Beiträge die voraussichtlich tatsächlich anfallenden Kosten nicht überschritten werden.“

2. der Erwerb von Grundflächen durch die Gemeinde, insbesondere um den örtlichen Bedarf an Baugrundstücken zu ortsüblichen Preisen decken zu können;

3. Vereinbarungen zur Sicherung des förderbaren Wohnbaus, soweit für diesen Zweck in der Gemeinde ein Bedarf besteht und dafür Flächen vorbehalten werden sollen. Die Vereinbarungen haben sicherzustellen, daß je Grundstückseigentümer höchstens die Hälfte der für die Umwidmung vorgesehenen Grundstücksfläche zum Zweck der Widmung für den förderbaren mehrgeschossigen Wohnbau oder für Gebäude in verdichteter Flachbauweise (§ 22 Abs. 1) der Gemeinde angeboten werden muß. Dem Grundstückseigentümer muß für diese Flächen jedenfalls ein angemessener Preis angeboten werden, wobei als angemessen ein Preis anzusehen ist, der zumindest die Hälfte des ortsüblichen Verkehrswerts beträgt; dieses Mindestentgelt darf durch Neben- und Zusatzvereinbarungen nicht unterschritten werden.“

(§ 16 Abs. 1 OÖ. ROG)

3.6.4.3. Aktive Bodenpolitik Oberösterreich

Seit 1994 unterstützt das Land Oberösterreich die Gemeinden beim Erwerb von Grundstücken für Wohn- und Betriebsbauten aufgrund deren schriftlicher Anträge durch Direktzuschüsse zu den von den Gemeinden nachzuweisenden Gesamtkosten. Förderungsbemessungsgrundlage sind die Kosten für Grundankauf und die Nebenkosten, wobei Kosten der Infrastrukturherstellung nicht einbezogen werden (Land Oberösterreich, 2018).

3.6.5. Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Salzburg

Laut Salzburger ROG § 20 sind das räumliche Entwicklungskonzept und der Flächenwidmungsplan im Abstand von zehn Jahren (ab Inkrafttreten des Flächenwidmungsplans) zu überprüfen. Dabei wird eine Bewertung der Erreichung der Entwicklungsziele des räumlichen Entwicklungskonzepts, der Ausweisungen im Flächenwidmungsplan und der Umweltauswirkungen durchgeführt. Wenn bei der

Überprüfung Fehlentwicklungen oder Entwicklungsdefizite festgestellt werden, ist ein Revisionsverfahren einzuleiten (§ 20 Abs. 1, 2 Salzburger ROG 2018).

3.6.5.1. Baulandbefristung als allgemeine Voraussetzung und Ausmaß der Baulandausweisung Salzburg

Im § 27 des Salzburger ROGs wird die Flächenwidmungsplanung geregelt, wobei im Absatz 7 dieses Paragraphs die Möglichkeit der Befristung von Widmungen beschrieben wird:

„(7) Widmungen können in gesetzlich bestimmten Fällen zeitlich befristet werden. Bei Befristungen sind gleichzeitig mit der Widmung das Fristende und die Folgewidmung festzulegen und im Flächenwidmungsplan auszuweisen. Soweit der Eintritt der Folgewidmung von der Erfüllung einer Bedingung innerhalb bestimmter Frist abhängt, ist von der Gemeinde längstens innerhalb von drei Monaten nach Ablauf dieser Frist auch der Eintritt bzw. Nichteintritt der Folgewidmung im Flächenwidmungsplan auszuweisen.“

(§ 27 Abs. 7 Salzburger ROG)

Der Baulandbedarf hat sich nach dem voraussichtlichen Zehnjahresbedarf der Gemeinde zu richten. Der Bedarf ist ebenfalls eine Beilage zum Flächenwidmungsplan (Flächenbilanz) detailliert zu begründen (§ 29 Abs. 1 Salzburger ROG).

„(2) Baulandneuwidmungen von unverbauten Grundflächen sind, soweit keine Kennzeichnung als Aufschließungsgebiet oder -zone erfolgt, in ihrer zeitlichen Geltung dahin zu beschränken, dass mit Ablauf des zehnten Jahres ab Rechtswirksamkeit ihrer Ausweisung eine Folgewidmung eintritt, wenn bis dahin keine der Widmung entsprechende Bebauung begonnen worden ist....“ (§ 29 Abs. 2 Salzburger ROG)

Die Folgewidmungen können die Widmung vor der Baulandneuausweisung, eine andere Widmung der Nutzungsarten Grünland oder Verkehrsflächen, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen (§ 29 Abs. 2 Salzburger ROG).

Die Zehnjahresfrist kann um weitere fünf Jahre verlängert werden, wenn ein rechtzeitiger Baubeginn aus nicht von den GrundeigentümerInnen zu vertretenden Gründen unmöglich war. Anregungen auf Fristverlängerung können bis sechs Monate vor Fristende eingebracht werden (§ 29 Abs. 3 Salzburger ROG).

3.6.5.2. Planungskostenbeitrag und Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag Salzburg

§ 77a regelt die Abgabe (ausschließliche Gemeindeabgabe) des Planungskostenbeitrags durch einen Beschluss der Gemeindevertretung, wobei Gegenstand der Abgabe Baulandneuausweisungen unbebauter Grundflächen nach dem 1. Jänner 2018 sind. Für die Bemessung der Beitragshöhe ist das Flächenausmaß ausschlaggebend (77a Abs. 1,2 und 4 Salzburger ROG).

Eine weitere ausschließliche Gemeindeabgabe, der **Infrastruktur- Bereitstellungsbeitrag**, hat als Gegenstand unbefristet unverbaute Baulandgrundstücke, die ab dem 1. Jänner 2018 seit mehr als fünf Jahren als Bauland ausgewiesen sind (§ 77b Abs. 1 und 2 Salzburger ROG).

Abgabenbehörde ist der/die BürgermeisterIn (§ 77b Abs. 1 Salzburger ROG). Diese Abgaben sind von EigentümerInnen der Baulandgrundstücke oder im Fall eines Baurechts von den Baurechtsberechtigten zu entrichten. Befreit von diesen Abgaben sind Gemeinden bei

gemeindeeigenen Baulandgrundstücken, die Baulandsicherungsgesellschaft mbH sowie GrundeigentümerInnen, die schriftlich um eine entschädigungslose Rückwidmung ihrer Grundstücke in Grünland angesucht haben (§ 77b Abs. 3 Salzburger ROG).

Bemessungsgrundlagen dieses Beitrags sind das Flächenausmaß (in den ersten 15 Jahren ab 1. Jänner 2018 das Flächenausmaß für den Eigenbedarf der GrundeigentümerIn abzuziehen) und die Anzahl der vollen Monate im Kalenderjahr, in denen mit einer widmungskonformen Bebauung noch nicht begonnen worden ist (§ 77b Abs. 4 Salzburger ROG).

Der Abgabenertrag ist für Zwecke der aktiven Bodenpolitik der Gemeinde sowie zur Erhaltung, Erweiterung und Verbesserung von Infrastruktureinrichtungen zu verwenden (§ 77b Abs. 7 Salzburger ROG 2018).

3.6.5.3. Privatwirtschaftliche Maßnahmen Salzburg

§ 18 des Salzburger Raumordnungsgesetzes besagt, dass die Gemeinde zur Sicherung der Entwicklungsziele Vereinbarungen mit den GrundeigentümerInnen schließen kann. In den Verträgen können die Verwendung von Grundstücken, die Überlassung der Grundstücke an Dritte und die Tragung von Infrastrukturkosten vereinbart werden. Für die Einhaltung der Vereinbarungen können Sicherungsmittel wie Konventionalstrafen, Vorkaufsrechte usw. vorgesehen werden. In Preisvereinbarungen ist auf die Interessen der beiden Vertragsparteien und bei Flächen für den förderbaren Wohnbau die Wohnbauförderungsbestimmungen Bedacht zu nehmen (§ 18 Abs. 1 Salzburger ROG).

Flächenwidmungsplans- und Bebauungsplanfestlegungen dürfen nicht ausschließlich vom Abschluss einer Vereinbarung abhängig gemacht werden, sondern nur damit verknüpft werden, wenn:

„1. die Festlegungen nach Maßgabe der (sonstigen) raumordnungsrechtlichen Vorschriften grundsätzlich zulässig sind,

2. von den betroffenen Grundeigentümern eine Änderung der bestehenden Festlegungen angestrebt wird und es sich um Flächen handelt, die über deren Bauland-Eigenbedarf hinausgehen, und

3. die von der Gemeinde mit den Festlegungen angestrebten Entwicklungsziele alleine durch hoheitliche Maßnahmen nicht erreicht werden können.“ (§ 18 Abs. 2 Salzburger ROG)

Die Gemeinde ist zum Vertragsabschluss verpflichtet, wenn zwischen ihr und dem/der GrundeigentümerIn Einvernehmen über die für den Vereinbarungszweck notwendigen und angemessenen Inhalte einer solchen Vereinbarung besteht (ebd.).

Umlegungsvereinbarungen Salzburg

Umlegungsvereinbarungen werden im § 19 des Salzburger Raumordnungsgesetzes geregelt. Diese können zwischen der Gemeinde und GrundeigentümerInnen abgeschlossen werden. Umlegungsvereinbarungen sind der Landesregierung zur Kenntnis zu bringen, die auf Antrag zu bescheinigen hat, dass die Umlegung zu einer geordneten flächensparenden Bebauung beiträgt (§ 19 Salzburger ROG).

3.6.5.4. Baulandsicherungsgesellschaft Salzburg

Zur Unterstützung der Gemeinden bei privatwirtschaftlichen Maßnahmen wurde in Salzburg die Baulandsicherungsgesellschaft mbH gegründet, denen finanzielle Mittel des Landes nach Maßgabe des jeweiligen Landeshaushaltungsgesetzes zur Verfügung gestellt werden (§ 77 Abs. 1 Salzburger ROG).

Die Baulandsicherungsgesellschaft mbH hat dabei auf folgende Vorschriften zu achten:

„Die Baulandsicherungsgesellschaft mbH darf ausschließlich durch den Rechtserwerb an geeigneten Grundstücken für die Gemeinden treuhänderisch und haushaltsunwirksam tätig sein. Sie hat dabei die Raumordnungsziele und -grundsätze zu beachten.“

(§ 77 Abs. 2 Salzburger ROG)

Die Aufgabe der Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH (Land-Invest), die ein 100-prozentiges Tochterunternehmen des Landes Salzburg ist, ist die Schaffung, Entwicklung und Sicherung von Wohnbauland für die Gemeinden und das Land Salzburg. Sie berät und informiert weiters die Gemeinden bei der Mobilisierung des Wohnbaulands sowie Erreichung ihrer Raumordnungsziele, insbesondere in Hinblick auf privatwirtschaftliche Maßnahmen. Seit ihrer Gründung im Jahr 1994 hat die Land-Invest mit einer geschätzten Investition von mehr als 100 Mio. Euro bereits mehr als 100 Projekte in rund 70 Salzburger Gemeinden durchgeführt, wodurch Flächen für Wohnraum für mehr als 500 Familien (~27 ha) gesichert wurden. Derzeit verfügt sie über ein Flächenangebot von rund 20 ha und sichert als reine Landesgesellschaft erschwingliches Bauland durch den treuhänderischen Grundstückskauf für Gemeinden, sowohl für einheimische Bauwillige als auch für BauträgerInnen (Amt der Salzburger Landesregierung 2018).

3.6.6. Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Steiermark

3.6.6.1. Maßnahmen zur aktiven Bodenpolitik Steiermark

Laut § 34 des StROGs hat jede Gemeinde Maßnahmen oder Festlegungen im Sinn der im § 35 (privatwirtschaftliche Maßnahmen), §36 (Bebauungsfrist) oder §37 (Vorbehaltsflächen) im Flächenwidmungsplan zur Verwirklichung der angestrebten Entwicklungsziele entsprechend dem zu erwartenden Bedarf zu treffen. Mit § 34 wurde somit die allgemeine Verpflichtung der Gemeinden zur aktiven Bodenpolitik festgelegt, wodurch die Gemeinde zwischen insgesamt drei möglichen Mobilisierungsmaßnahmen wählen konnte, wobei mindestens ein Instrument einzusetzen ist. § 26 des StROG legt fest, dass im Flächenwidmungsplan ausgewiesene unbebaute Wohnbaulandflächen den Bedarf für die in der Planungsperiode zu erwartende Siedlungsentwicklung der Gemeinde nicht überschreiten darf (§ 26 Abs.1 StROG). Eine Abstimmung der Maßnahmen zur Erreichung der Entwicklungsziele mit dem zu erwartenden Bedarf, welcher im Entwicklungskonzept und schließlich auch auf dem Flächenwidmungsplan angegeben werden, ist nachweislich vorzunehmen (SIR 2016: 64).

„(2) Der Bürgermeister hat spätestens alle zehn Jahre aufzufordern, Anregungen auf Änderungen des örtlichen Entwicklungskonzeptes und des Flächenwidmungsplanes einzubringen (Revision). Diese Frist ist jeweils vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des durch die letzte Revision geänderten Planungsinstrumentes zu berechnen.“ (§ 42 Abs. 2 StROG)

3.6.6.2. Bebauungsfrist Steiermark (und Regelung zum Infrastrukturbeitrag)

Die Gemeinde hat bei einer Flächenwidmungsrevision eine Bebauungsfrist für eine Planungsperiode festzulegen, wenn es sich um Grundflächen eines/r Eigentümers/in handelt, die zusammenhängend mindestens 3000 m² umfassen und für die keine privatwirtschaftliche Vereinbarungen abgeschlossen oder keine Vorbehaltsfläche festgelegt wurde (§ 36 Abs. 1 StROG).

Weiters wird bei der Festlegung der Bebauungsfrist ebenfalls festgelegt, was beim fruchtlosen Fristablauf mit den Grundstücken passiert. Es gibt dabei drei Varianten:

- Entschädigungslose Rückwidmung ins Freiland
- Festzulegende Sondernutzung (Nachfolgenutzung)
- Heranziehen der GrundeigentümerInnen zur **Investitionsabgabeleistung** (§ 36 Abs. 2 StROG).

Im selben Paragraph (§ 36) ist die Investitionsabgabe geregelt. Die Investitionsabgabe ist eine Gemeindeabgabe, welche für Baulandbeschaffung, Erstellung von Bebauungsplänen und -richtlinien oder zur Verbesserung der Nahversorgung verwendet werden soll. Sie beträgt 1€/Jahr/m² der Grundfläche und ist von GrundeigentümerInnen bis zum Fertigstellungsnachweis des Rohbaus zu entrichten (§ 36 Abs. 3 StROG).

Vor Vorschreibung der Investitionsabgabe anlässlich der Flächenwidmungsplanrevision ist der/die GrundeigentümerIn zu befragen, ob das Grundstück als Bauland bleiben soll. Soll dies nicht der Fall sein, hat die Gemeinde das Grundstück im Einklang mit dem örtlichen Entwicklungskonzept entschädigungslos ins Freiland zurück zu widmen. Falls weiterhin Baulandwidmung besteht, hat der/die GrundeigentümerIn die Möglichkeit, einen Einlösungsantrag bei der Gemeinde einzubringen. Die Investitionsabgabe ist nicht zu leisten, wenn das Grundstück ins Freiland rückgewidmet oder ein Einlösungsantrag gestellt wird (§ 36 Abs. 4 StROG).

Auf Anregung des/r Grundeigentümers/In können Grundstücke im Einklang mit dem örtlichen Entwicklungskonzept wieder als Bauland ausgewiesen werden, wobei die Investitionsabgabe rückwirkend zu zahlen ist (rückwirkend für maximal zwei Planungsperioden) (§ 36 Abs. 5 StROG 2018).

3.6.6.3. Umlegung von Grundstücken Steiermark

Das steiermärkische Raumordnungsgesetz sieht Möglichkeiten einer Grundstücksumlegung vor, wenn ein Gebiet aufgrund einer erforderlichen Umlegung als Aufschließungsgebiet festgelegt wurde, da die Bebauung wegen der Lage, Form und Größe verhindert oder erschwert wird. Nach Maßgabe des Bebauungsplans und folgender Bestimmungen können Grundstücke neu geordnet werden:

„ (2) Bebaute Grundflächen dürfen in eine Umlegung nur mit Zustimmung ihrer Eigentümer einbezogen werden, Hausgärten nur dann, wenn sonst der Umlegungszweck nicht erreicht werden kann.

(3) Vorbehaltsflächen (§ 37) dürfen nur mit Zustimmung der Gemeinde in eine Umlegung einbezogen werden.“ (§ 48 StROG).

Der Antrag auf die Durchführung von Umlegungsverfahren ist nur zulässig, wenn er von mindestens der Hälfte der GrundeigentümerInnen der umzulegenden Grundfläche zugestimmt wird oder wenn er von der Gemeinde mit Zustimmung der EigentümerInnen von mindestens der Hälfte der umzulegenden Grundfläche gestellt wird (§ 49 Abs. 1 StROG).

Wenn alle Bedingungen und Ziele der Umlegung (zweckmäßig gestaltete Grundstücke, Flächen für gemeinsame Anlagen, gesetzliche Vorschriften) erfüllt sind, erfolgt das Ergebnis der Umlegung durch einen Umlegungsbescheid der Landesregierung, in dem die Landesregierung den Umlegungsplan genehmigt und über

„a) die Einbringung von Geldleistungen und die Zuerkennung von Geldabfindungen,

b) die Neuregelung der Rechte Dritter (§ 57 Abs. 1 bis 5),

c) die Aufbringung der Flächen für gemeinsame Anlagen und den Beitragsschlüssel für die Kosten für gemeinsame Anlagen und

d) die Genehmigung durch Vertrag getroffener Regelungen über die Rechte Dritter (§ 57 Abs. 6).“ entscheidet (§ 55 Abs. 1 StROG)

3.6.6.4. Privatwirtschaftliche Maßnahmen Steiermark

Im § 35 des StROG sind privatwirtschaftliche Maßnahmen wie folgt geregelt:

„ (1) Die Gemeinde kann Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über die Verwendung der Grundstücke innerhalb angemessener Frist entsprechend der beabsichtigten Flächenwidmung und den beabsichtigten Festlegungen der Baulandzonierung abschließen. Der Abschluss solcher Vereinbarungen hat im Besonderen die Zurverfügungstellung von geeigneten Grundstücken für den förderbaren Wohnbau im Sinn des Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetzes 1993 in der jeweils geltenden Fassung im erforderlichen Ausmaß sicherzustellen. Dabei ist der nachweisliche Eigenbedarf des Eigentümers oder des Baurechtsberechtigten, für Wohnzwecke auch der unmittelbare Nachkomme des Eigentümers innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren zu beachten.“

(§ 35 Abs.1 StROG)

Bei den Vereinbarungen ist auf die Gleichbehandlung der GrundeigentümerInnen zu achten. Die GrundeigentümerInnen und seine NachfolgerInnen haben sicherzustellen, dass die Grundstücksweitergabe innerhalb von 20 Jahren ohne Gewinn erfolgen soll (§ 35 Abs. 2 StROG).

Im Rahmen der Vertragsraumordnung kann die Gemeinde Vereinbarungen über die Tragung von höchstens der Hälfte der Planungskosten mit den GrundeigentümerInnen, im Fall des Bestehens eines Baurechts mit den Bauberechtigten für Flächenwidmungsplanänderungen, welche nicht innerhalb der Revision passieren, abschließen (§ 43 Abs.1 StROG).

Weiters kann auch die Tragung der Aufschließungskosten bis zur Höhe der tatsächlichen Kosten vereinbart werden, sofern sie nicht durch Abgaben oder Gebühren gedeckt sind (§ 43 Abs. 2 StROG 2018).

3.6.7. Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Tirol

§ 28a des tirolischen Raumordnungsgesetzes schreibt vor, dass die Landesregierung längstens alle fünf Jahre für jede Gemeinde auf der Grundlage der Grundstücksdatenbank, der digitalen Katastralmappe, der digitalen Daten des Flächenwidmungsplans und von Erhebungen der baulichen Nutzung, eine Baulandbilanz zu erstellen und den Gemeinden zur Verfügung zu stellen hat. Die Baulandbilanz enthält in tabellarischer Form und in Form eines Übersichtsplans neben dem Ausmaß

der als Bauland, Sonderflächen und Vorbehaltsflächen gewidmeten Grundflächen auch das Ausmaß der bebauten, unbebauten und der für Verdichtung geeigneten Grundflächen (§ 28 Abs. 1, 2 TROG).

3.6.7.1. Baulandumlegung Tirol

Die Baulandumlegung wird im dritten Teil des TROGs (2018) § 77 bis § 90 geregelt.

„Die Durchführung eines Umlegungsverfahrens kann von der Gemeinde oder von mindestens der Hälfte der Eigentümer der umzulegenden Grundstücke oder Grundstücksteile, auf die mindestens 50 v. H. der umzulegenden Grundfläche entfallen müssen, beantragt werden. Bei Grundstücken oder Grundstücksteilen, an denen Miteigentum besteht, ist jedem Miteigentümer eine seinem ideellen Anteil entsprechende Teilfläche des betreffenden Grundstückes oder Grundstücksteiles zuzurechnen.“

(§ 78 Abs. 1 TROG)

„(3) Das Umlegungsgebiet darf nur Grundflächen, die als Bauland, als Sonderflächen oder als Vorbehaltsflächen gewidmet sind oder die innerhalb der im örtlichen Raumordnungskonzept für Siedlungszwecke und betriebliche Zwecke vorgesehenen Bereiche liegen, umfassen. Mit Zustimmung des Straßenverwalters können weiters Landesstraßen, Gemeindestraßen, öffentliche Interessentenstraßen und öffentliche Privatstraßen in das Umlegungsgebiet einbezogen werden.“

(§ 78 Abs. 3 TROG)

Weiters besagt Abs. 4 des § 78 im TROG, dass die Durchführung eines Umlegungsverfahrens nur zulässig, wenn für das Umlegungsgebiet noch kein Bebauungsplan besteht. Jedoch können einzelne Grundflächen mit vorhandenem Bebauungsplan in das Umlegungsgebiet einbezogen werden, wenn dies zur Zweckerreichung der Umlegung erforderlich ist (§ 78 Abs. 4 TROG).

Das Umlegungsverfahren wird von der Umlegungsbehörde durch Verordnung eingeleitet, in welcher das Umlegungsgebiet beinhaltet ist. Die Abgrenzung des Umlegungsgebietes muss gewährleisten, dass keine Restflächen entstehen, die nicht zweckmäßig bebaubar sind und die einer gesonderten Umlegung nicht mehr unterzogen werden können (§ 78 Abs. 5 TROG).

§ 91 bis § 97 des Tiroler Raumordnungsgesetzes regelt die Baulandumlegung mittels Umlegungsverträgen.

3.6.7.2. Vorgezogener Erschließungsbeitrag Tirol

Laut § 13 des Tiroler Verkehrsaufschließungs- und Ausgleichsabgabengesetzes (TVAG) können Gemeinden durch Verordnung auf unbebaute Grundstücke (oder auch auf Grundstücksteile), die als Bauland gewidmet sind, einen vorgezogenen Erschließungsbeitrag erheben. Die Erhebung des Erschließungsbeitrags richtet sich nach dem Erschließungsbeitragssatz im § 7 Abs. 3 (§ 13 TVAG).

In bestimmten Fällen darf kein vorgezogener Erschließungsbeitrag erhoben werden:

a) Grundstücke, für die im örtlichen Raumordnungskonzept festgelegt ist, dass eine Baulandumlegung erforderlich ist (§ 13 Abs. 2 TVAG),

„b) Grundstücke nach § 54 Abs. 8 des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2016

(Für Gebiete oder Grundflächen, die aufgrund der Lage, Form oder Größe der einzelnen Grundstücke insgesamt einer geordneten und Boden sparenden Bebauung entsprechend den Festlegungen des örtlichen Raumordnungskonzeptes nicht zugänglich sind, darf ein Bebauungsplan nicht erlassen werde (§ 54 Abs. 8 TROG)).

c) Grundstücke, die unmittelbar an ein bebautes, als Bauland gewidmetes Grundstück desselben Eigentümers, das aufgrund der vermessungsrechtlichen Vorschriften vor dem Inkrafttreten des Vermessungsgesetzes, BGBl. Nr. 306/1968, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl. I Nr. 100/2008, gebildet worden ist, angrenzen, wenn auf sie die Mindestabstandsflächen nach § 6 Abs. 1 lit. a bis d der Tiroler Bauordnung 2011 fallen.“

(§ 13 Abs. 2 TVAG)

3.6.7.3. Vertragsraumordnung Tirol

Die Möglichkeit, Raumordnungsverträge zwischen der Gemeinden und den GrundeigentümerInnen zu schließen, werden im § 33 des tirolischen Raumordnungsgesetzes regelt. Durch Vertragsabschluss können GrundeigentümerInnen dazu verpflichtet werden, die jeweiligen Grundflächen innerhalb einer Frist zu bebauen. Weiters können Grundstücke der Gemeinde, dem Tiroler Bodenfonds für bestimmte Zwecke, insbesondere für den geförderten Wohnbau, für die verkehrsmäßigen Erschließung des Baulandes oder für die Schaffung von infrastrukturellen Einrichtungen oder einer gemeinnützigen Bauvereinigung zum Verkehrswert überlassen werden (§ 33 Abs. 2, 3 TROG).

Für die Einhaltung der Verträge können, soweit dies zivilrechtlich zulässig ist, Vorschlags- und Zustimmungsrechte, Vorkaufsrechte und Optionen einschließlich der dinglichen Absicherung dieser Rechte sowie Vertragsstrafen abgeschlossen werden. Vorkaufsrechte und Optionen dürfen nur zu Gunsten der Gemeinde und des Tiroler Bodenfonds und der gemeinnützigen Bauvereinigungen für Zwecke des geförderten Wohnbaus vereinbart werden (§ 33 Abs. 4 TROG).

3.6.7.4. Tiroler Bodenfonds

Um den Gemeinden bei der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung und der Festlegung der örtlichen Raumordnungskonzepte zu unterstützen, werden Tiroler Bodenfonds eingerichtet. Der Tiroler Bodenfonds ist nicht auf Gewinn gerichtet, sondern versucht nach Möglichkeit kostendeckend zu arbeiten (§ 98 Abs. 1-3 TROG 2018).

Im Rahmen des Fondszweckes obliegen dem Tiroler Bodenfonds:

- a) der Grundstückserwerb und deren entgeltliche Weitergabe,
- b) die Gewährung von Zuschüssen an Gemeinden für den Erwerb von Grundstücken, infrastrukturelle Vorhaben, Maßnahmen zum Zweck der Sanierung oder Revitalisierung gewachsener Ortskerne und für landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen (§ 98 Abs. 4 TROG).

Zu den Aufgaben des Fonds gehören unter anderen:

„a) die Veräußerung von Grundstücken für Zwecke des geförderten Wohnbaus, insbesondere für Bauvorhaben in Boden sparender verdichteter Bauweise,

b) die Veräußerung von Grundstücken zum Zweck der Ansiedlung oder der Standortverlegung von Gewerbe- und Industriebetrieben,

c) die Veräußerung von Grundstücken zu den im § 44 Abs. 1 lit. a genannten Zwecken und zum Zweck der Arrondierung von land- und forstwirtschaftlich nutzbaren Flächen,

d) die Veräußerung von Grundstücken zum Zweck der Errichtung von Gebäuden und sonstigen Anlagen nach § 52 Abs. 1, e) die Verwendung von Grundstücken zu Tauschzwecken im Rahmen der lit. a bis d.“ (§ 98 Abs. 5 TROG).

Die Mittelaufbringung des Tiroler Bodenfonds erfolgt durch

„a) Zuwendungen des Landes Tirol nach Maßgabe der im Landesvoranschlag hierfür jeweils vorgesehenen Mittel,

b) sonstige Zuwendungen,

c) die Aufnahme von Darlehen,

d) Erlöse aus der Veräußerung von Grundstücken.“ (§ 98 Abs. 7 ROG).

3.6.8. Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Vorarlberg

3.6.8.1. Grundstücksumlegung Vorarlberg

Zur zweckmäßigen Gestaltung und Erschließung der Grundstücke können bebaute und unbebaute Grundstücke neu geordnet werden. Die Grundstücksumlegung ist im Vorarlberger Raumplanungsgesetz § 41 bis § 51 geregelt. Der Antrag auf Baulandumlegung ist von der Gemeinde

a) von Amts wegen oder

b) auf Ersuchen von den Eigentümern mindestens der Hälfte der umzulegenden Grundfläche zu stellen.“ einzuleiten (§ 42 Abs. 1 VlbG. RPG).

3.6.8.2. Vertragsraumordnung Vorarlberg

Zur Erreichung der Raumplanungsziele können seit 2011 durch einen Beschluss der Gemeindevertretung auch privatwirtschaftliche Maßnahmen gesetzt werden:

„a) Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über eine widmungsgemäße Verwendung von Bauflächen;

b) Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über den Erwerb von Grundstücken durch die Gemeinde oder einen Dritten, um für die Deckung des örtlichen Bedarfs an Bauflächen und Flächen, die Zwecken des Gemeinbedarfs dienen, vorzusorgen.“ (§ 38a Abs. 2 VlbG. RPG)*

Um die Pflichterfüllung der Vereinbarungen zu gewährleisten, können geeignete Sicherungsmittel vorgesehen werden, welche auch auf RechtsnachfolgerInnen überbunden werden kann (§ 38a* Abs. 3 VlbG. RPG). Dabei spielen die Interessensabwägung und Gleichbehandlung der in Betracht kommenden GrundeigentümerInnen spielen bei der Vereinbarung eine wichtige Rolle (§ 38* Abs. 4 VlbG. RPG).

3.6.8.3. Aktive Bodenpolitik

Um bestehende große Baulandreserveflächen zu mobilisieren, unterstützt das Land den Gemeinden bei Grundkäufen mit 30 % des Zinsdienstes über fünf Jahre (BMLFUW 2011: 21f).

3.6.9. Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Wien

3.6.9.1. Befristung des Baulandes Wien

In den Flächenwidmungsplänen können die Widmung Bauland befristet ausgewiesen werden, wenn dies der Erreichung der gesetzlichen Ziele der Stadtplanung dient (§ 4 Abs. 4 BO- für Wien).

Weitere Details zur Baulandbefristung werden in der Wiener Bauordnung nicht angeführt.

3.6.9.2. Baulandumlegung Wien

Die Wiener Bauordnung sieht vor, Grundstück zu einer Masse zu vereinigen und neu aufzuteilen, um die Bebaubarkeit der gewidmeten Grundstücke, welche aber unzweckmäßige Form oder Größe haben, zu verbessern (§ 22 Abs. 1 BO- für Wien). Die Regelung der Umlegung wird im § 22-34 der Wiener Bauordnung ausführlich beschrieben.

Der Antrag auf Umlegung muss von mehr als der Hälfte der EigentümerInnen des Umlegungsgebietes gestellt werden, denen mehr als die Hälfte dieses Gebietes gehört. Auch von der Gemeinde kann ein Umlegungsantrag gestellt werden, wenn die Umlegung im öffentlichen Interesse liegt (§ 23 Abs. 1 BO- für Wien). Die Entscheidung über die Baulandumlegung erfolgt durch die Landesregierung anhand eines schriftlichen Bescheids (§ 31 Abs. 1 BO- für Wien).

3.6.9.3. Verkehrskostenbeitrag Wien

§ 51 besagt, dass die Gemeinde berechtigt ist, bei erstmaligem Anbau an neuen Verkehrsflächen einen Beitrag zu den Herstellungskosten dieser Flächen von den anliegenden GrundeigentümerInnen einzuheben. Bei erstmaligem Anbau auf bisher unbebauten Grundstücken ist dieser Beitrag für schon bestehende Verkehrsflächen einzuheben (§ 51 Abs. 1 BO- für Wien).

Die Beitragshöhe ergibt sich aus der anrechenbaren Fahrbahnbreite, der anrechenbaren Frontlänge des Bauplatzes und dem Quadratmeter-Einheitssatz, welcher von der Landesregierung festgestellt wird (§ 51 Abs. 2, 6 BO- für Wien).

Die Beiträge sind durch Bescheid vorzuschreiben und innerhalb eines Monats zu entrichten, wobei die Entrichtung des Beitrags eine Voraussetzung für die Erteilung der Baubewilligung darstellt (§ 51 Abs. 9 BO- für Wien).

3.6.9.4. Maßnahmen der Gemeinde als Trägerin von Privatrechten in Wien

Die Gemeinde Wien kann als Trägerin von Privatrechten Verträge mit GrundeigentümerInnen abschließen, um insbesondere ausreichende Flächen für den erforderlichen Wohnraum, Arbeits- und Produktionsstätte und zur Erbringung von Dienstleistungen vorzusorgen. Weiters kann über die Beteiligung der GrundeigentümerInnen an den Infrastrukturkosten, die durch die Baulandfestlegung erwachsen sind, in den Verträgen vereinbart werden (§ 1a Abs. 1 BO- für Wien).

Die Inhalte der Vereinbarungen haben folgende Punkte zu beinhalten:

„a) die Bezeichnung der Vertragspartner;

- b) die Bezeichnung der Grundflächen, auf die sich die Vereinbarungen beziehen, sowie deren Flächenausmaß;*
- c) die Festlegung der Leistungspflichten, zu deren Übernahme sich die Vertragspartner verpflichten;*
- d) die Fristen, innerhalb derer die vereinbarungsgemäßen Leistungspflichten zu erfüllen sind;*
- e) die Mittel zur Sicherstellung der Erfüllung der vereinbarungsgemäßen Leistungspflichten;*
- f) die Regelung der Tragung der mit dem Abschluss der Vereinbarungen verbundenen Kosten.“ (§ 1a Abs. 4 BO- für Wien).*

Die von den Vertragspartnern übernommenen Leistungspflichten werden auf deren RechtsnachfolgerIn übertragen (§ 1a Abs. 5 BO- für Wien).

3.6.9.5. Enteignungen Wien

„(1) Durch Enteignung können das Eigentumsrecht oder andere, bereits bestehende dingliche Rechte an fremden Grundflächen erworben, dingliche oder sonstige Rechte an fremden Grundflächen begründet und dingliche Rechte an eigenen Grundflächen aufgehoben werden. Die Enteignung darf nur gegen Entschädigung (§§ 57 bis 59) durchgeführt werden und muss sich auf den jeweils geringsten, noch zum Ziel führenden Eingriff in fremde Rechte beschränken.“ (§ 38 Abs. 1 BO- für Wien).

Laut § 38 der Wiener Bauordnung ist eine Enteignung nur zulässig, wenn der/die EnteignungsgegnerIn die Einräumung der angestrebten Rechte ablehnt oder nicht in der Lage ist, die angestrebte Ziele auszuüben oder dafür ein übermäßiges Entgelt fordert (§ 38 Abs. 2 BO- für Wien 2018). In folgenden Fällen wäre eine Enteignung zulässig:

- a) Herstellung von Verkehrsflächen und zur Anlage öffentlicher Aufschließungsleitungen,
- b) Ausführung von Bauvorhaben auf Grundflächen für öffentliche Zwecke,
- c) Erhaltung, Ausgestaltung oder Herstellung der allgemeinen Zugänglichkeit des Wald- und Wiesengürtels,
- d) Vermeidung des Zurückbleibens von nach den Bebauungsbestimmungen selbständig nicht bebaubaren Grundflächen,
- e) zur bauordnungsgemäßen Bebauung von Liegenschaften (§ 38 Abs. 3 BO- für Wien).

Verkehrsflächen und öffentliche Aufschließungsleitungen

Weiters können laut § 39 der Wiener Bauordnung:

„ (1) Grundflächen, die gemäß dem Bebauungsplan in Verkehrsflächen fallen, können auf Antrag der Gemeinde enteignet werden, sobald die Ausführung der Verkehrsfläche grundsätzlich beschlossen worden ist. Ebenso können auf Antrag der Gemeinde für die Herstellung, Erhaltung und Benützung öffentlicher Aufschließungsleitungen Teilflächen von Grundflächen, die gemäß dem Bebauungsplan in Verkehrsflächen fallen, vor Ausführung der Verkehrsflächen enteignet werden oder zumindest zugunsten der Gemeinde an solchen

Teilflächen für die genannten Zwecke Dienstbarkeiten begründet werden, sobald die Herstellung der öffentlichen Aufschließungsleitungen grundsätzlich beschlossen worden ist.“ (§ 39 Abs. 1 BO- für Wien).

Grundflächen für öffentliche Zwecke

Für öffentliche Zwecke kann ebenfalls eine Enteignung durchgeführt werden, wenn diese Grundflächen im Bebauungsplan festgesetzt sind und die Ausführung des Bauvorhabens beschlossen ist. Außer für öffentliche Zwecke wie Schulen, Kindertagesheime, Spitäler, Heime für Personen, die wegen körperlicher Gebrechen oder ihres Alters nicht in der Lage sind, sich selbst zu betreuen und einer teilweisen oder vollständigen Betreuung bedürfen, kann für Anlagen zur Erzeugung und Weiterleitung von Fernwärme, für Wasserbehälter und Kläranlagen sowie für Erholungsgebiete – Parkanlagen nur dann enteignet werden, wenn

„a) das auf den zu enteignenden Grundflächen befindlichen Bauwerke infolge ihres gesundheitswidrigen oder auffälligen Zustandes abbruchreif sind oder

b) dem Bauwerk im Verhältnis zur unbebauten Grundfläche nur geringe Bedeutung zukommt oder

c) es sich überhaupt um Bauwerke untergeordneter Natur handelt.“ (§ 40 Abs. 1 BO- für Wien).

Sonstige Enteignungen laut § 43 der Wiener Bauordnung

„(1) Unbebaute oder nicht entsprechend bebaute Liegenschaften können enteignet werden, wenn dadurch die bauordnungsgemäße Bebauung dieser Liegenschaften erreicht wird und dies aus städtebaulichen Rücksichten, wozu auch solche auf das Stadtbild gehören, erforderlich ist.

(2) Als nicht entsprechend bebaut gelten Liegenschaften, wenn das darauf befindlichen Bauwerk den im Bebauungsplan festgesetzten Widmungen oder der Bauweise nicht entsprechen (sic!) oder von der nach diesem Gesetz und dem Bebauungsplan zulässigen Gebäudehöhe wesentlich abweichen.

(3) Die Enteignung ist aus städtebaulichen Rücksichten erforderlich, wenn an der ehesten Verwirklichung des Bebauungsplanes infolge der örtlichen Lage der Liegenschaft und der mit ihrer Bebauung verbundenen Verbesserung der Stadtstruktur ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

(4) In den als Wohngebiet gewidmeten Gebieten der Bauklassen I und II und im Gartensiedlungsgebiet ist die Enteignung unzulässig.

(5) Die Enteignung ist nur zulässig, wenn der Eigentümer der zu enteignenden Liegenschaft trotz Aufforderung der Baubehörde nicht binnen einem Jahr, vom Tag der Zustellung der Aufforderung gerechnet, ein den Vorschriften dieser Bauordnung und den Bestimmungen des Bebauungsplanes entsprechendes Bauvorhaben für diese Liegenschaft bei der Behörde einreicht, nicht binnen einem Jahr ab Zulässigkeit der Bauführung mit dem Bau beginnt und diesen nicht innerhalb der gesetzlichen Frist vollendet. Diese Fristen sind zu verlängern, wenn

nachgewiesen wird, daß (sic!) deren Einhaltung wichtige Gründe entgegenstehen; ein solcher Grund liegt insbesondere dann vor, wenn das Bauvorhaben ganz oder zum Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert werden soll, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung dieser Mittel gegeben sind und die erforderlichen Eigenmittel zur Verfügung stehen“ (§ 43 BO- für Wien).

4. Evaluierung des Einsatzes der baulandmobilisierenden Maßnahmen in den Bundesländern

Dass jedem Bundesland Österreichs baulandmobilisierende Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung stehen, wurde im rechtlichen Teil der Arbeit erläutert. Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze zur Baulandmobilisierung sind je nach Bundesland unterschiedlich geregelt. Das StROG sieht beispielsweise eine Verpflichtung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis vor, jedoch stellen die Gesetze zur Mobilisierung von Baulandreserven in den meisten Bundesländern eine Kannbestimmung dar, welche den Gemeinden bei der Durchführung viel Spielraum zulässt.

Um einen umfassenden Einblick in den Einsatz von vorhandenen hoheitlichen und privatrechtlichen Instrumenten zur Baulandmobilisierung zu gewinnen, wurden alle neun Raumplanungsabteilungen der österreichischen Bundesländer mittels eines Fragebogens befragt. Dabei wurden Personen bzw. Institutionen angeschrieben, die sich intensiv mit diesem Thema auseinandergesetzt haben bzw. Personen, die sich anhand der Literaturrecherche als geeignete AnsprechpartnerInnen herausgestellt haben und bereits Beiträge zu diesem Thema veröffentlicht haben. LandesexpertInnen aus folgenden Abteilungen haben an dieser schriftlichen Befragung teilgenommen:

- Burgenland: Referat Raumplanung
- Kärnten: Abteilung 3 - Gemeinden, Raumordnung und Katastrophenschutz
- Niederösterreich: Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik
- Oberösterreich: Abteilung Raumordnung
- Salzburg: Stabsstelle Raumforschung und grenzüberschreitende Raumplanung in der Abteilung Wohnen und Raumplanung
- Steiermark: Abteilung 13 – Referat Bau- und Raumordnung
- Tirol: Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht
- Vorarlberg: Fachbereich Örtliche Raumplanung und Gemeindeentwicklung
- Wien: MA18 (Magistratabteilung 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung) und MA21 (Magistratabteilung 21- Stadtteilplanung und Flächennutzung)

In diesem Fragebogen wurde der Fokus vor allem auf die Erfahrungswerte der ExpertInnen zum Thema Baulandmobilisierung gesetzt. Um die Aussagen der LandesexpertInnen zu kräftigen, wurde versucht, diese mit weiteren Rechercheergebnissen zu den befragten Aspekten zu belegen. Im Anschluss wurden die ExpertInnen um relevante Daten gebeten, jedoch sind die angefragten Daten zur Baulandmobilisierung größtenteils nicht auf Länderebene aggregiert vorhanden.

Der Fragebogen (siehe Anhang) teilt sich grundsätzlich in drei Abschnitte:

- Problemlage/Intention bzw. Zielsetzungen der Festlegung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen
- Gesamtbetrachtung des praktischen Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen
- Zukünftige Bedeutung und Ausrichtung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Um die Ergebnisse der Auswertung des Fragebogens übersichtlich darzulegen, wurden sie ebenfalls in drei Abschnitte gegliedert.

4.1. Ergebnisse der Evaluierung des Einsatzes der baulandmobilisierenden Maßnahmen in den österreichischen Bundesländern

4.1.1. Problemlage und Zielsetzung beim Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Aufgrund unterschiedlicher Problemlagen, welche die Festlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen erforderlich machen, lohnt es sich, die Frage zu stellen, warum die Länder in ihrer Gesetzgebung bestimmte Instrumente und Maßnahmen zur Mobilisierung des Baulands vorgesehen haben. Die Unterschiede der Beweggründe und Zielsetzungen resultieren aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Länder. So haben beispielsweise für die Bundesländer, in denen wenige Baulandreserven vorhanden sind, die Dämpfung von Baulandpreisen und die Wohnleitbarkeit einen hohen Stellenwert in der Zielsetzung. In Bundesländern, in denen zu viele Baulandreserven bereits vorhanden sind, spielt die Zersiedlungsabwehr eine bedeutende Rolle (siehe Tabelle 19).

Auf Grund welcher Problemlage und Zielsetzung erfolgte die Festlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen ursprünglich?

Problemlagen	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
hoher Baudruck bei zu wenig verfügbarem Bauland			■	■				■	
hohe Wohnungspreise (nicht verfügbaren Bauland)/ Wohnleitbarkeit					■		■		■
bewussterer, geregelterer Umgang mit neuen und bestehenden Baulandwidmungen	■	■	■						
effizientere Nutzung notwendiger Infrastruktur			■						
Zugriff auf bereits gewidmete Grundstücke/ Verhinderung Baulandhortung						■			
Durchsetzung Bebauung von zentral gelegenen, noch unbebauten Baulandgrundstücke						■			
Bebaubarkeit/ Erschließung vom Bauland (Baulandumlegung § 22 Wiener Bauordnung)									■
Bauplatzangebote für Bauwillige			■						
ständig steigende Grundstückspreise							■		■
Erhaltung Landschaftsräume			■						
Vermeidung Baulandüberhang						■			
Stadtwachstum--> Flächenvorsorge									■
Neudefinition von städtischen Entwicklungsgebieten									■

Tabelle 19: Zielsetzung der Baulandmobilisierung

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung 2018

Ein ausschlaggebender Grund für die Festlegung von baulandmobilisierenden Maßnahmen, welchen mehrere Bundesländer bei der Befragung angegeben haben, ist der hohe Baudruck bei zu wenig verfügbarem Bauland. Wie die Analyse des Baulandes der Bundesländer gezeigt hat, liegt der durchschnittliche Anteil des unbebauten Baulandes im Jahr 2016 bei 26,5 %, wobei die Hauptstadt Wien mit 4,3 % deutlich unter dem Länderdurchschnitt liegt und die anderen Bundesländer einen

Anteil von mehr als 20 % haben. Dennoch sagt dieser Anteil nicht viel über die Verfügbarkeit bzw. Zugänglichkeit der unbebauten Bauflächen aus, da sie zum Großteil im privaten Eigentum sind und wie in den vorherigen Kapitel 1.3.6 erläutert aus unterschiedlichen Gründen nicht auf den Markt kommen. Oberösterreich, Niederösterreich und Vorarlberg sehen diesen als einen eindeutigen Grund für die Festlegung der Maßnahmen. Im Bundesland Niederösterreich wurden daneben noch weitere Beweggründe aufgelistet. Dabei wird auch auf die Aufwendungen für die notwendige Infrastruktur (Straße, Kanal, Wasserleitungen usw.) hingewiesen, welche bei Baulandhortung nicht effizient genutzt wird. Weiters ist es wichtig, dass tatsächlich bauwillige Personen in der Gemeinde, die nach einem Bauplatz suchen, auch entsprechende Baulandangebote zur Verfügung stehen, wobei die Gemeinden nicht gezwungen sind, bei genügend vorhandenen Baulandreserven ständig dafür neues Bauland auszuweisen. Auch der Aspekt „Beeinträchtigung der Landschaftsräume“ durch Baulandausweisungen wurde dabei genannt.

In den „Mitteilungen und Berichten“ des Salzburger Instituts für Raumordnung (SIR) und Wohnen, in der 2016 fachliche und wissenschaftliche Beiträge zur Baulandmobilisierung und Flächenmanagement veröffentlicht wurden, erläuterte die Raumplanungsexpertin der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Landes Niederösterreich DI Hamader, dass in Niederösterreich rund 86.000 ha Bauland gewidmet, wovon über 20.000 ha unbebaut sind. Von 86.000 ha gewidmetem Bauland ist zirka ein Drittel Betriebsbauland, der Anteil der unbebauten Flächen beim Betriebsbauland ist geringfügig höher als beim Wohnbauland. Es hat sich aus einem Pilotprojekt zur Etablierung einer Flächenmanagement-Datenbank herausgestellt, dass nur rund 10 Prozent (~2.000 ha) des unbebauten Baulands tatsächlich verfügbar sind. Das entspricht etwa 2.000 ha verfügbares Bauland bzw. 1.400 ha Wohnbauland und damit Wohnraum für rund 20.000 Personen. Da die niederösterreichische Bevölkerung jährlich um etwa 10.000 EinwohnerInnen wächst, wäre das gewidmete Bauland für die nächsten 20 Jahre bereits ausreichend, allerdings ist nur für zwei Jahre ausreichend Bauland *verfügbar*. Die Baulandreserven sind zudem mit der Verteilung der Bevölkerung in vielen Fällen räumlich nicht kompatibel verteilt (SIR 2016: 54).

Ein weiterer Beweggrund, welcher mehrmalig erwähnt wurde, sind die hohen Wohnpreise aufgrund des nicht verfügbaren Baulands. So findet dieser Grund Erwähnung der drei Bundesländer Wien, Salzburg und Tirol. Eine Auseinandersetzung mit Grundstückspreisen (siehe Kapitel 2.5) hat ergeben, dass die durchschnittlichen Grundstückspreise dieser drei Bundesländer und Vorarlberg am höchsten sind. Die hohen Baugrundpreise erschweren nicht nur Personen, die einen Bauplatz in der Gemeinde suchen, den Traum der eigenen vier Wände, sondern auch Bauwilligen und gemeinnützigen BauwerberInnen den Zugang zu geeigneten Grundstücken. Da Grundstücke allein schon zu teuer sind, ist es kaum möglich, für einkommensschwächere Personen und Familien leistbare Wohnungen anzubieten. Die steigenden Grundstückspreise und sinkende Wohnleitbarkeit erfordern somit die Festlegung der baulandmobilisierenden Maßnahmen, vor allem für die Bundeshauptstadt Wien, in der die Schaffung von leistbarem Wohnraum eine große Herausforderung darstellt. Zwischen 2008 und 2016 wurde ein Anstieg der Mietpreise in Wien mit plus 43 % verzeichnet, wobei der österreichische Schnitt der Zunahme bei 35 % lag. Dieser Anstieg ist laut einer AK-Mietenstudie unverhältnismäßig zur Lohnentwicklung, welche im selben Zeitraum im Vergleich dazu nur um 22 % gestiegen ist (Wiener Zeitung 2018). Nicht nur für Wien, sondern auch für die westlichen alpinen Bundesländer sowie für die Landeshauptstädte steht außer Frage, dass hier Handlungsbedarf besteht, um leistbares Wohnen zu gewährleisten.

Dass die hohen Grundstückspreise ein ausschlaggebender Grund für die Höhe der Häuserpreise und Wohnungspreise sind, kann anhand der nachfolgenden Grafiken (Abbildung 23 und Abbildung 24) nachvollzogen werden. Demnach wurden die höchsten Häuserpreise in Wien, Salzburg, Tirol, Vorarlberg festgestellt.

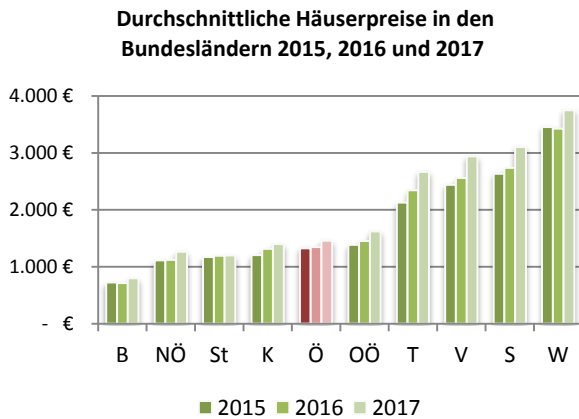


Abbildung 23: Durchschnittliche Häuserpreise 2015-2017

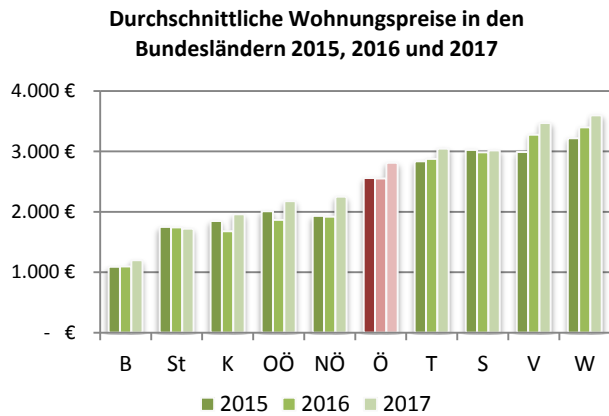


Abbildung 24: Durchschnittliche Wohnungspreise 2015-2017

Quelle: Statistik Austria 2018e, eigene Darstellung

Quelle: Statistik Austria 2018e, eigene Darstellung

Ein weiterer Beweggrund für die Festlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen, welcher ebenfalls von mehreren Bundesländern erwähnt wurde, ist der zu erzielende bewusstere und geregeltere Umgang mit neuen und bestehenden Baulandwidmungen. Die Bundesländer Burgenland und Kärnten haben bei der Befragung ausschließlich diesen Grund genannt. Auch das Land Niederösterreich hat neben anderen Zielen, wie Angebotserhöhung für Bauwillige, effiziente Infrastrukturnutzung und Landschaftsraumerhaltung, dieses Ziel im Fokus. Wenn man die zuvor durchgeführte Analyse des Baulands betrachtet (Kapitel 2.4), kann man erkennen, dass die genannten Bundesländer einen überdurchschnittlich hohen Anteil an gewidmeten, nicht bebauten Bauland haben. Über dem österreichischen Durchschnitt sind weiters auch Vorarlberg und Steiermark. Das Land Steiermark hat laut Erhebung vor allem die Mobilisierung von bereits gewidmeten Grundstücken zur Vermeidung des Baulandüberhangs zum Ziel. Auch die Durchsetzung der Bebauung von zentral gelegenen, noch unbebauten Baulandgrundstücke ist für die Steiermark von großer Bedeutung, um den hohen Anteil an Baulandreserven zu mobilisieren.

Für die Bundeshauptstadt Wien spielt, wie zuvor bereits erwähnt, die Leistbarkeit des Wohnens, welche stark von der Höhe des Grundstückspreises beeinflusst wird, eine bedeutende Rolle. Der Baulandmarkt ist besonders für Wien ein bedeutender Einflussfaktor für die Wohnleistbarkeit. Wien besitzt im Vergleich zu den anderen Bundesländern den größten Anteil am Dauersiedlungsraum, dennoch ist dieser zu 95,7 % bereits bebaut, da Wien trotz der stark zunehmenden Bevölkerung mit Abstand die kleinste Landesfläche besitzt, was dazu führt, dass nur noch 4,3 % Baulandreserven noch vorhanden sind.

Weiters ist für Wien die Definition von städtischen Entwicklungsgebieten bedeutend, um Flächenvorsorge für das stetige Stadtwachstum und die rasant zunehmende Bevölkerungszahl zu gewährleisten. Als einziges Bundesland hat Wien auch die Bebaubarkeit und Erschließung vom Bauland erwähnt, wobei auf die Baulandumlegung im §22 der Wiener Bauordnung verwiesen wurde.

In nächsten Schritt wurden die Erhebungsergebnisse auf die Fragen „Welche Instrumente waren ursprünglich vorgesehen?“ und „Wurden seit der ersten Gesetzesfestlegung der Baulandmobilisierung Anpassungen vorgenommen? Wenn ja, welche?“ dargestellt (Tabelle 20) und im Text erläutert.

Baulandmobilisierungsmaßnahme	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Baulandbefristung	ursprünglich vorgesehen, danach geändert		ursprünglich vorgesehen, danach geändert		zuletzt dazugekommen	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	bei Sonderflächenwidmungen	fraglich (nicht im Gesetz)	zuletzt dazugekommen
Infrastrukturkostenbeitrag	ursprünglich vorgesehen, danach geändert		ursprünglich vorgesehen, danach geändert	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	zuletzt dazugekommen	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	ursprünglich vorgesehen, danach geändert		ursprünglich vorgesehen, danach geändert
Baulandumlegung	ursprünglich vorgesehen, danach geändert		zuletzt dazugekommen		ursprünglich vorgesehen, danach geändert	zuletzt dazugekommen	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	ursprünglich vorgesehen, danach geändert
Bodenbeschaffungsfonds		ursprünglich vorgesehen, danach geändert			ursprünglich vorgesehen, danach geändert		ursprünglich vorgesehen, danach geändert		ursprünglich vorgesehen, danach geändert
Vertragsraumordnung	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	zuletzt dazugekommen	ursprünglich vorgesehen, danach geändert	zuletzt dazugekommen	zuletzt dazugekommen
Wertsteigerungsabschöpfung									ursprünglich vorgesehen, danach geändert
Widmung förderbarer Wohnbau									ursprünglich vorgesehen, danach geändert

Tabelle 20: Ursprünglich vorgesehene Maßnahmen zur Baulandmobilisierung

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

	Ursprünglich vorgesehen, danach geändert
	Davor dazugekommen
	Zuletzt dazugekommen
	fraglich (nicht im Gesetz)
	bei Sonderflächenwidmungen

Im Rahmen der Erhebung wurde zuerst auf die ursprünglich geplanten Maßnahmen zur Baulandmobilisierung in den Bundesländern und auf die Entwicklung/Anpassung der Maßnahmen bis zum aktuellen Stand ein Augenmerk geworfen wurde.

Im Burgenland sind Maßnahmen zur Baulandmobilisierung im Bgld. RPG seit der Novelle LGBl.Nr. 64/2000 verankert. In diesem Bundesland sind bis auf Bauland-/bzw. Bodenfonds alle Baulandmobilisierungsmaßnahmen im Raumordnungsgesetz geregelt, welche bis heute aktuell sind. Weiters wurde laut den befragten ExpertInnen das Thema Baulandmobilisierung im Landesentwicklungsprogramm 2011 (LEP 2011), einer Verordnung der Landesregierung, nochmals aufgegriffen und zum Teil verstärkt.

Anders als andere Bundesländer Österreichs werden im Bundesland Kärnten Baulandmobilisierungsmaßnahmen im Kärntner Gemeindeplanungsgesetz bzw. der Kärntner Regionalfonds im Kärntner Regionalfondsgesetz geregelt. Das Kärntner Gemeindeplanungsgesetz sieht vor, dass bei einer positiven 10-Jahres-Baulandbilanz eine Gemeinde neues Bauland für Wohnzwecke nur widmen darf, wenn der/die GrundeigentümerIn eine Bebauungsverpflichtung mit finanzieller Besicherung vertraglich mit der Gemeinde vereinbart.

„Die Neufestlegung von Grundflächen als Bauland darf nur unter Berücksichtigung der Bauflächenbilanz erfolgen; ...“ (§ 3 Abs. 2a K-GplG)

Ansonsten darf eine Umwidmung von Grünland in Bauland nach § 15 Abs. 3 des K-GplGs nur durchgeführt werden, wenn:

„a) sich der betroffene Grundeigentümer in einer privatwirtschaftlichen Vereinbarung (§ 22) mit der Gemeinde mit Wirkung auch für seine Rechtsnachfolger verpflichtet, für eine widmungsgemäße Bebauung der Grundflächen innerhalb von fünf Jahren nach deren Festlegung als Bauland zu sorgen, oder

b) zumindest im Ausmaß der beabsichtigten Neufestlegung Rückwidmungen von als Bauland festgelegten Grundflächen in Grünland erfolgen (Abs 4).“

Bei der Erstellung einer 10-Jahres-Baulandbilanz werden Baulandreserven für Wohnzwecke mit dem errechneten, prognostizierten Baulandbedarf für die nächsten zehn Jahre gegenübergestellt. Das Land als Aufsichtsbehörde verpflichtet die Gemeinden bzw. kontrolliert bei der Vorprüfung vor Widmungsbeschluss, ob eine Bebauungsverpflichtung erforderlich ist. Wenn das Grundstück nicht innerhalb von fünf Jahren bebaut wird, ist die Gemeinde dazu verpflichtet, eine Besicherung zu „kassieren“, wobei eine einmalige Verlängerung unter besonderen Gründen möglich ist. Als Sicherungsmittel kommen laut § 22 Abs. 6 des K-GplGs die Konventionalstrafe, die Bestellung einer Kautions- oder Hypothek, die Einräumung eines Optionsrechtes und die Übernahme einer Bürgschaft durch einen Dritten in Betracht.

Aktive Bodenpolitik wird in Kärnten durch den Kärntner Regionalfonds, welcher bei der Abteilung 3-Gemeinden und Raumordnung angesiedelt ist, unterstützt. Der Kärntner Regionalfonds stellt laut dem befragten Experten den Gemeinden günstiges Darlehen beim Ankauf von Grundstücken für öffentliche Zwecke zur Verfügung (z.B. auch für Baulandmodelle: die Gemeinde kauft die Grundstücke an, sorgt für die Aufschließung und verkauft sie faktisch zum Selbstkostenpreis an BauwerberInnen).

In Niederösterreich wurden „ursprünglich“ als Baulandmobilisierungsmaßnahmen im Jahr 1995 im NÖ Raumordnungsgesetz (NÖ ROG) die Baulandbefristung, der Infrastrukturkostenbeitrag und die Vertragsraumordnung verankert, wobei im Laufe der Zeit Änderungen vorgenommen wurden. Der Infrastrukturkostenbeitrag, auch „Infrastrukturabgabe“ genannt, ist im Jahr 2001 aus dem NÖ ROG gestrichen worden. Diese Infrastrukturabgabe wurde damit wieder abgeschafft, bevor sie zum ersten Mal von einer Gemeinde verlangt werden durfte. Im Jahr 2016 kam als neues Instrument die Baulandumlegung im NÖ ROG hinzu. Weiters erläuterte der befragte Raumplanungsexperte im Rahmen der vorliegenden Erhebung, dass als Ersatz für die Infrastrukturabgabe ebenfalls im Jahr 2001 in der NÖ Bauordnung die Möglichkeit einer anteiligen vorzeitigen Aufschließungsabgabe dazugekommen ist. Die Aufschließungsabgabe wird in der Regel fällig, wenn ein Hauptgebäude errichtet werden soll. Dadurch kann die Gemeinde einen Teil dieser Aufschließungsabgabe schon dann einheben, wenn sie die notwendige Aufschließung (Straße usw.) errichtet hat.

Aufgrund der Tatsache, dass die Aufschließungsabgabe erst fällig wird und nur eine anteilige Vorauszahlung geleistet werden muss, wenn ein Hauptgebäude errichtet werden soll, kommt dieser Maßnahme in der NÖ Bauordnung weniger bedeutende baulandmobilisierende Wirkung zu.

In Oberösterreich wurden bisher zwei Instrumente im Raumordnungsgesetz geregelt, die Infrastrukturkostenbeitrag und die Vertragsraumordnung, wobei bisher mögliche Vertragsinhalte des Instruments „Vertragsraumordnung“ erweitert wurden. Weiters wurden neben den Aufschließungsbeiträgen auch Erhaltungsbeiträge angehoben.

In der Steiermark war ursprünglich die Baulandbefristung mit einem Infrastrukturkostenbeitrag als Rechtsfolge vorgesehen. Weitere Instrumente, die erst in weiterer Folge im Raumordnungsgesetz geregelt sind, sind die Baulandumlegung und die Vertragsraumordnung. Ein wichtiger Aspekt bei der Baulandmobilisierung ist dabei die Einsatzverpflichtung der Instrumente. Da den Gemeinden in der Steiermark die Wahl zwischen drei Mobilisierungsinstrumenten laut dem Raumordnungsgesetz eingeräumt wird, sind sie verpflichtet, zumindest ein Instrument zur Baulandmobilisierung

anzuwenden. Die befragte Raumplanungsexpertin erläutert die Änderungen in der Befragung wie folgt:

„Bereits mit der Novelle 1988, LGBl. Nr. 15/1989, zum damals in Geltung stehenden Steiermärkischen Raumordnungsgesetz 1974 wurde lediglich eine Mobilisierungsmaßnahme geregelt. Im damaligen § 23 a wurde zur Sicherstellung einer Bebauung im Zuge der Gesamtänderung des Flächenwidmungsplanes die Möglichkeit eingeräumt, eine Bebauungsfrist, die mindestens 5 Jahre und nicht mehr als 10 Jahre zu betragen hatte, für als Bauland ausgewiesene Grundflächen festzulegen.

Eine umfassende Neuregelung brachte die Novelle 2002, LGBl. Nr. 20, zum Steiermärkischen Raumordnungsgesetz, StROG 1974. Zunächst wurde mit § 26 die allgemeine Verpflichtung der Gemeinden zur aktiven Bodenpolitik festgelegt. Die Gemeinden konnten zwischen insgesamt drei möglichen Mobilisierungsmaßnahmen (§ 26 a, b und c) auf der Grundlage verschiedener, in der örtlichen Raumplanung zu erarbeitender Entwicklungsziele wählen, mussten jedoch mindestens eines dieser Instrumente einsetzen (vergl. Erläuterungen zu LGBl.Nr. 20/2003). Diese Baulandmobilisierungsmaßnahmen betrafen alle Kategorien von unbebautem Bauland und waren sowohl bei Neuausweisungen als auch bei bereits ausgewiesenem, aber nach wie vor unbebautem Bauland anlässlich jeder Flächenwidmungsplanänderung zu treffen. Weiters konnte auch die wesentliche Anhebung der Bebauungsdichte oder die Anpassung einer Baugebietskategorie an die aktuelle Rechtslage die Gemeinde verpflichten, Baulandmobilisierungsmaßnahmen zu treffen. Als bebaut wurde ein Grundstück dann angesehen, wenn es eine seiner Widmung entsprechende Nutzung in seiner Gesamtheit erfahren hatte und zumindest ein Rohbau fertiggestellt wurde. Ein Industrie- oder Gewerbestandstück war dabei nicht mit denselben strengen Maßstäben zu messen, da sich eine industrielle oder gewerbliche Nutzung auch als Lagerung von Materialien erweisen konnte. Für Grundstücke, die sich im Eigentum einer Gebietskörperschaft befanden, wurde ein erhöhtes öffentliches Interesse hinsichtlich der Bebauung angenommen, sodass diese Flächen vom Mobilisierungszwang ausgenommen waren.

An möglichen Maßnahmen eingeführt wurden mit dieser Novelle privatwirtschaftliche Maßnahmen (§ 26a), die Bebauungsfrist (§ 26 b) und Vorbehaltsflächen (§ 26 c).

Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 2010, LGBl. Nr. 49/2010, übernimmt die bisherige Rechtslage (vergl. Erläuterungen zu LGBl. Nr. 49/2010) zur Gänze.“

Im Bundesland Tirol sind laut Angabe des Landesraumplanungsexperten alle untersuchten Instrumente zur Baulandmobilisierung „ursprünglich“ vorgesehen, welche auch heute noch aktuell sind. Besonderheiten in der Festlegung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen sind, dass die Baulandbefristung bei Sonderflächen eingesetzt wird. Der Infrastrukturkostenbeitrag wird als vorgezogener Erschließungskostenbeitrag erhoben.

In Vorarlberg wurden drei Maßnahmen angekreuzt: Baulandbefristung, Baulandumlegung und Vertragsraumordnung. Zu vermerken ist hier, dass im Vorarlberger Raumplanungsgesetz die Möglichkeit einer Baulandbefristung nicht gegeben ist und bei der Befragung dennoch angekreuzt wurde.

Wesentliche Änderung der VlbG. RPG war die Einführung der Vertragsraumordnung (§ 38a) im Jahr 2011².

In Vorarlberg ist derzeit eine Raumplanungsgesetzesnovelle vorgesehen, welche noch nicht im VlbG. RPG verankert ist. Bei der Erhebung wurde möglicherweise aus diesem Grund die Baulandbefristung als vorhandenes Instrument angekreuzt.

Mit zwei Novellen soll viel an der Struktur der bisherigen rechtlichen Verankerungen geändert werden, um der Baulandhortung entgegen zu wirken und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Eine Änderung betrifft die Befristung des Baulands im VlbG. RPG. Wenn GrundeigentümerInnen ihre Grundstücke ins Bauland umwidmen lassen, haben sie diese innerhalb von sieben Jahren zu bauen, ansonsten droht eine entschädigungslose Rückwidmung (Vorarlberg ORF 2018). Weiters muss jede Gemeinde ein REK erstellen und darin Verdichtungszonen ausweisen, wobei das Land eingreifen kann, wenn dies seinen Vorstellungen nicht entspricht. Dadurch werden die Möglichkeiten geschaffen, in den Baulandbestand einzugreifen, da auf Bauplätzen in einer Verdichtungszone innerhalb von zehn Jahren die vorgeschriebene Mindestnutzung erreicht werden muss. Dadurch kann laut Anwalt und Raumplanungsexperte Stefan Lampert ein Druck auf EigentümerInnen ausgeübt werden, die im schlimmsten Fall das Grundstück verkaufen bzw. zurückwidmen lassen müssen. Für derzeitige EinfamilienhausbesitzerInnen ändert sich vorerst nichts, sondern die Mindestbaunutzung kommt erst dann, wenn ein Bauantrag gestellt wird. Weiters ist eine Novelle des Grundverkehrsgesetzes vorgesehen. Wer ein Baulandgrundstück kauft (Erklärungspflicht als Steuerungsmittel), muss dieses innerhalb von sieben Jahren bebauen oder an der Gemeinde verkaufen (wenn keine Einigung bezüglich des Kaufpreises auch Versteigerungen), wobei es hier auch Ausnahmen gibt (z.B. bei erstmaligem Kauf von 800 m² Bauland). Ebenfalls wird ein „Bauland-Deckel“ eingeführt, welcher besagt, dass bei einem Besitz ab fünf Hektar Bauland keinen weiteren Bauplatz gekauft werden kann, wobei auch hier Ausnahmen vorgesehen sind (VN 2018).

In der Bundeshauptstadt Wien sind alle Baulandmobilisierungsmaßnahmen vorgesehen, wobei die Vertragsraumordnung (in Wien: Städtebaulicher Vertrag) (§ 1a Verfahren gemäß der BO für Wien) und die Baulandbefristung (§ 4 gemäß der BO für Wien) jüngere Instrumente sind, die seit 2014 in der Bauordnung für Wien geregelt sind. Als weitere Maßnahmen zur Baulandmobilisierung in Wien wurden die Wertsteigerungsschöpfung, die Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“ sowie auch Infrastrukturkostenbeiträge im PPP-Verfahren genannt.

Um mehr leistbaren Wohnraum zu schaffen und Grundstückspekulation, die eine der Verursacher von sinkender Wohnleitbarkeit darstellt, einzudämmen, wird derzeit eine weitere Kategorie „geförderter Wohnbau“ in Wien diskutiert. Diese Flächenwidmungskategorie soll die bisherige Kategorie „förderbarer Wohnbau“ ersetzen und Grundstückspreise reduzieren sowie Mietkosten herabsetzen. Dadurch sollen auf diesen Grundstücken, die diese Widmung erhalten, nur Wohnbauten mit einem überwiegenden Anteil an geförderten Wohnungen errichtet werden. Die Grundkosten im geförderten Wohnbau werden mit 188 Euro pro m² limitiert, um Spekulationsabsichten entgegen zu treten, weiters sind auch Beschränkungen von Mietkosten geförderter Wohnungen vorgesehen. Die Wohnbaustadträtin Kathrin Gaal betonte, dass es hier nicht

² Kurzcharakterisierung der Novellen des VlbG. ROGs kann hier aufgerufen werden (https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/bauen_wohnen/bauen/raumplanung/weitereinformationen/themenschwerpunkte/raumplanungsrecht.htm)

darum geht, in bestehende Widmung einzugreifen, sondern diese neue Kategorie soll bei neuen Baulandausweisungen angewendet werden (Wiener Zeitung 2018a).

In Salzburg sind laut Erhebung „ursprünglich“ die aktive Bodenpolitik durch die Baulandsicherungsgesellschaft Land-Invest und die Vertragsraumordnung vorgesehen. Ursprünglich war die 1992 eingeführte obligatorische Vertragsraumordnung vorgesehen, welche Ende 1999 vom Verfassungsberichtshof aufgehoben und im Rahmen mehrerer Novellen durch andere Instrumente ersetzt und ergänzt wurden. Wesentliche Änderungen sind die „Reparatur“ der Vertragsraumordnung in Richtung einer fakultativen Vertragsraumordnung und die Einführung einer öffentlich-rechtlichen Nutzungserklärung in der Novelle 2000 (die mittlerweile wieder aufgehoben wurde). Nach dieser Einführung hat sich diese Kombination weitgehend als wirkungslos herausgestellt, weshalb es 2007 zur Diskussion zur Einführung eines Infrastrukturkostenbeitrags nach Oberösterreichischem Vorbild kam. Dies wurde jedoch im ROG 2009 nicht umgesetzt. Es wurde damals die Vorbehaltsfläche für förderbaren Wohnbau und eine nicht formalisierte Baulandumlegung neu eingeführt. Da sich auch diese Maßnahmen als nicht ausreichend erwiesen, wurde im Rahmen der ROG-Novelle 2017 die Befristung des Baulandes eingeführt sowie ein Infrastrukturkostenbeitrag (seit 1.2018 im ROG), wobei dieser allerdings erst in fünf Jahren wirksam wird.

4.1.2. Umsetzung der baulandmobilisierenden Maßnahmen

In diesem Teil der Evaluierung geht es um den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis. Die in der Tabelle 21 dargestellten Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass in allen Bundesländern mit Ausnahme von Wien Baulandmobilisierungsmaßnahmen eingesetzt werden. Für die Bundeshauptstadt Wien, die zugleich Gemeinde und Stadt ist, war eine Gesamteinschätzung der Umsetzung der Maßnahmen aus der Sicht der befragten Abteilungen nicht möglich.

Wie erfolgt der Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis?

Maßnahmeneinsatz in den Gem.	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V
Einsatz bei <25 % der Gem.								
Einsatz bei <50 % der Gem.								
Einsatz bei ~ 50 % der Gem.								
Einsatz bei >75 % der Gem.								
Einsatz in allen Gem.								

Tabelle 21: Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

	Einsatz
	Einsatz bei Baulandüberhang

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Im Bundesland Tirol liegt der Einsatz der baulandmobilisierenden Maßnahmen nach Einschätzung des befragten Experten bei rund 50 % der Gemeinden. In Niederösterreich und Vorarlberg schätzen die Experten ein, dass mehr als Dreiviertel der Gemeinden zu baulandmobilisierenden Instrumenten greifen. Weiters wurde in der Befragung in Niederösterreich ausgeführt, dass das Land annimmt, dass alle Gemeinden, die zumindest über eine gewisse Siedlungsdynamik aufweisen, Baulandmobilisierungsmaßnahmen einsetzen. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass es noch einzelne Gemeinden gibt, die gar keinen Bedarf an neuem Bauland haben und daher keine

Baulandmobilisierung benötigen. Je nach Situation der einzelnen Gemeinden liegt die Einschätzung des Einsatzes bei 75 – 100 %.

Insgesamt kann anhand der Ergebnisse dieser Befragung gesagt werden, dass die Länder von einem relativ hohen Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen ausgehen. In fünf Bundesländern haben ExpertInnen sogar angegeben, dass baulandmobilisierende Instrumente in allen Gemeinden angewendet werden, wobei das Land Kärnten vermerkt hat, dass alle Gemeinden Maßnahmen einsetzen, wenn Baulandüberhang besteht. Ähnlich ist die Situation in Niederösterreich, in dem das Land annimmt, dass alle Gemeinden Baulandmobilisierungsmaßnahmen entsprechend der Siedlungsdynamik bei Bedarf einsetzen.

Auch im Burgenland, in Oberösterreich, Salzburg und in der Steiermark werden nach ExpertInnenmeinungen Maßnahmen zur Mobilisierung des Baulands von allen Gemeinden in der Praxis angewendet. Burgenland weist darauf hin, dass bei Neuwidmungen von Bauland eine gesetzliche Verpflichtung für Maßnahmen zur Baulandmobilisierung besteht. Der Umgang mit bestehenden Baulandreserven in der Praxis wird im weiteren Verlauf der Arbeit erläutert.

In Oberösterreich setzen ebenfalls alle Gemeinden Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein, da es bei der Maßnahme Infrastrukturkostenbeitrag (in Oberösterreich in Aufschließungs- und Erhaltungsbeitrag unterteilt) um eine im OÖ ROG verpflichtende Maßnahme bei gewidmetem, nicht bebautem Bauland handelt.

Eine gesetzliche Verpflichtung des Einsatzes der baulandmobilisierenden Maßnahmen ist auch im Bundesland Salzburg vorgesehen, wodurch von einem hundertprozentigen Einsatz dieser in der Praxis ausgegangen werden kann.

„(2) Baulandneuwidmungen von unverbauten Grundflächen sind, soweit keine Kennzeichnung als Aufschließungsgebiet oder -zone erfolgt, in ihrer zeitlichen Geltung dahin zu beschränken, dass mit Ablauf des zehnten Jahres ab Rechtswirksamkeit ihrer Ausweisung eine Folgewidmung eintritt, wenn bis dahin keine der Widmung entsprechende Bebauung begonnen worden ist. Als Folgewidmung kommt dabei nur die Widmung vor der Baulandneuausweisung oder, soweit die Voraussetzungen dafür vorliegen, eine andere Widmung der Nutzungsarten Grünland oder Verkehrsflächen in Betracht. Eine Änderung der Baulandkategorie lässt die Befristung unberührt.“ (§ 29 Abs. 2 Salzburger ROG)

Auch in der Steiermark werden Maßnahmen zur Baulandmobilisierung in der Praxis von allen Gemeinden praktiziert, da den Gemeinden in der Steiermark eine verpflichtende Wahl zwischen drei Mobilisierungsinstrumenten laut dem StROG eingeräumt wird. Somit sind Gemeinden dazu verpflichtet, zumindest ein Instrument zur Baulandmobilisierung anzuwenden.

Laut der Erhebung werden die Instrumente zur Baulandmobilisierung in der Praxis von den meisten Gemeinden auch tatsächlich angewendet, da es sich in einigen Ländern um eine Verpflichtung bei Neuwidmungen vom Bauland handelt. Trotz dieses hohen Einsatzes konnten die Instrumente offensichtlich den gewünschten Effekt nicht noch nicht erreichen, denn nach wie vor bleibt ein großer Teil des gewidmeten Baulands in den Bundesländern unbebaut, wie im Analyseteil bereits erläutert wurde. Ebenfalls die Flächeninanspruchnahme in Österreich liegt derzeit noch auf hohem Niveau, was aus der Sicht der Autorin darauf zurückzuführen ist, dass trotz vieler Baulandreserven neues Bauland ausgewiesen wird, auch wenn dabei das Instrument „Vertragsraumordnung“

angewendet wird. Der unbebaute Baulandbestand bleibt somit gehortet. Aus diesen Gründen muss der hohe Einsatz kritischer betrachtet werden, denn es geht hier nicht nur um den Einsatz, sondern viel mehr um die Zielgenauigkeit beim Einsatz der Maßnahmen. Da bei der Anwendung der Maßnahmen eher Neuwidmungen betroffen sind, können aus der Sicht der Autorin die gesetzten Ziele wie Verringerung der Baulandreserven schwer erreicht werden.

4.1.2.1. Einsatzintensität der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

In Tabelle 22 wird die Einsatzintensität der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis dargestellt. Hierbei wird der Einsatz aller untersuchten, in den jeweiligen Ländern vorhandenen Mobilisierungsmaßnahmen entsprechend der Anwendungshäufigkeit farblich dargestellt. Vorhandene Maßnahmen, die in der Praxis gar nicht zur Anwendung kommen, werden ebenfalls farblich dargestellt. Maßnahmen, die im jeweiligen Bundesland nicht vorhanden sind, werden nicht farblich markiert.

In welcher Intensität wurden die einzelnen Baulandmobilisierungsmaßnahmen eingesetzt?

Baulandmobilisierungsmaßnahmen	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Baulandbefristung	sehr oft	gar nicht	oft	gar nicht	oft	oft	sehr oft	gar nicht	oft
Infrastrukturkostenbeitrag	oft	gar nicht	oft	sehr oft	oft	oft	oft	gar nicht	oft
Baulandumlegung	oft	gar nicht	oft	gar nicht	oft	oft	sehr oft	sehr oft	*
Bodenbeschaffungsfonds	gar nicht	oft	gar nicht	gar nicht	oft	gar nicht	oft	gar nicht	oft
Vertragsraumordnung	sehr oft	sehr oft	sehr oft	sehr oft	sehr oft	oft	oft	oft	oft

Tabelle 22: Einsatzintensität der Baulandmobilisierungsmaßnahmen



**Baulandumlegung Wien: sehr selten*

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Der erste Blick auf die dargestellte Grafik (Tabelle 22) zeigt, dass die meisten vorhandenen Baulandmobilisierungsmaßnahmen der Länder auch in der Praxis eingesetzt werden. Was bei dieser Darstellung hervorsticht, ist die „intensive“ Anwendung der Vertragsraumordnung in der Praxis. Alle Bundesländer haben bei der Befragung angegeben, dass die Vertragsraumordnung in der Praxis oft angewendet wird, wobei diese privatrechtliche Maßnahme in Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Salzburg von den Gemeinden als „sehr oft angewendet“ angekreuzt wurde. Laut dem Beitrag von DI Hamader im SIR-Bericht, in dem das Thema Baulandmobilisierung und Flächenmanagement nicht nur im Bundesland Salzburg, sondern auch in anderen österreichischen Bundesländern aus der Sicht von ExpertInnen verschiedener Landesabteilungen beleuchtet wird, werden in Niederösterreich Raumordnungsverträge mittlerweile *flächendeckend* bei Neuwidmungen eingesetzt (SIR 2016: 57). Dieses Instrument hat sich als ein bedeutendes Planungsinstrument erwiesen, da weitere Neuwidmungen bei noch verfügbaren Baulandflächen mit Vertragssicherung schwer begründbar sind. Durch die Vertragsraumordnung beschäftigen sich Gemeinden intensiver mit Baulandreserven, dem tatsächlichen Baulandbedarf und der Bautätigkeit (ebd.).

Ebenfalls oft wird die Unterstützung der Baulandmobilisierung durch Bodenbeschaffungsfonds (Bodenfonds) bzw. Baulandsicherungsgesellschaft in der Praxis in Anspruch genommen. Durch aktive Bodenpolitik können Grundstücke angekauft werden und an Bauwillige verkauft werden und somit Baulandhortung entgegen gewirkt werden. Nach Erfahrungen der befragten ExpertInnen wird dieses Instrument, das in den Bundesländern Salzburg, Tirol und Wien und Kärnten zur Verfügung steht, in der Praxis in Salzburg, Tirol und Wien „oft“ genutzt. In Kärnten, in dem durch Regionalfonds aktive Bodenpolitik unterstützt werden soll, wird dieses Instrument hingegen nur selten angewendet. Der Grund kann darin liegen, dass der Regionalfonds nicht speziell dafür gegründet wurde, um dem Baulandmobilisierungszweck zu dienen. Der Kärntner Regionalfonds verfolgt unterschiedliche Ziele, wobei er „nur“ unter anderen das Ziel verfolgt, die Gemeinden bei der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumplanung zu unterstützen.

„Über den K-RegF sollen Maßnahmen der regionalen Verkehrs- und Sicherheitsinfrastruktur, bodenpolitische Vorhaben, der Schulbau sowie die örtliche Raumplanung durch Beratung und Kredite gefördert werden, um so die räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft in den Gemeinden zu schaffen. Darüber hinaus werden Gemeinden auch im Falle von Katastrophen unterstützt.“ (Land Kärnten 2018)

Weiters kann der Grund darin liegen, dass der Kärntner Regionalfonds den Gemeinden „nur“ günstiges Darlehen beim Ankauf von Grundstücken für öffentliche Zwecke zur Verfügung stellt und nicht direkt an den Käufen beteiligt ist.

Ohne finanzielle Unterstützung durch landesweite Fonds bzw. Baulandsicherungsgesellschaft stellen die erforderlichen Finanzmittel für aktive Bodenpolitik in der Praxis eine Hürde für die Gemeinden dar. Eigene Initiativen der Gemeinden, welche Baulandreserven mobilisierend wirken, können Ankauf von Grundstücken, Flächentausch, Liegenschaftsverwertung oder zielgerichtete Vergabe von Bauplätzen sein. Problematisch sind der enge Finanzierungsspielraum und die Kapitalgebundenheit bei geringer Nachfrage nach Bauparzellen. In Niederösterreich gründen mangels eines Bodenbeschaffungsfonds laut DI Hamader im SIR-Bericht immer mehr Gemeinden eine ausgelagerte, gemeindeeigene Gesellschaft, um rasche Entscheidungsfindung und Flexibilität (ohne sonst erforderliche Konsultationsverfahren, Vorlaufzeit im Verwaltungswege³) zu erreichen. In Zusammenarbeit oder mit Beteiligung von Banken kann so das erforderliche Kapital aufgestellt werden (SIR 2016: 58f).

In Tirol hat der seit 1994 eingeführte Tiroler Bodenfonds bis 2016 (im Zeitraum von mehr als 20 Jahren) zirka 1.000 Baugrundstücke für Wohnnutzung (etwa 40 ha) verkauft und zirka 75 Betriebsgrundstücke mit einer Gesamtfläche von etwa 22 ha weitergegeben. Pro Jahr können somit durchschnittlich etwa 50 Baugrundstücke oder 2 ha durch den Tiroler Bodenfonds einer unmittelbaren Wohnnutzung zugeführt werden (ebd.: 84).

Die Baulandumlegung, auch wenn sie im Raumordnungsgesetz verankert ist, wird in der Praxis in den meisten Ländern selten angewendet. In Niederösterreich wird diese Maßnahme laut dem befragten Experten gar nicht eingesetzt. Das könnte anhand der durchgeführten Analyse der gesetzlichen Verankerung dieses Instruments möglicherweise daran liegen, dass für eine Durchführung der Baulandumlegung, welche in Niederösterreich ausschließlich von der Gemeinde durchgeführt wird,

³ Diverse Ausschusssitzungen, Gemeindevorstand, fraktionelle Behandlung, Beschlüsse Gemeinderat
– insg. 6 Wochen bis 4 Monate

mehr als 75% der GrundstückseigentümerInnen zustimmen müssen. In anderen Ländern (unterschiedliche Regelungen) kann bereits bei Zustimmung der Hälfte der GrundeigentümerInnen (in Tirol: Zustimmung der Hälfte der GrundeigentümerInnen, auf die mindestens 50 % der umzulegenden Grundfläche entfallen müssen) eine Baulandumlegung stattfinden. Die Baulandumlegung hat hingegen in Vorarlberg eine „lange Tradition“ und wird auch in der Praxis sehr oft angewendet, um schlecht konfigurierte Grundstücke neu zu gestalten und bebaubar zu machen. Auch in Tirol werden Baulandumlegungen in der Praxis „oft“ durchgeführt. Laut Auskunft der MA 18 wird in der Bundeshauptstadt Wien „sehr selten“ auf das Instrument „Baulandumlegung“ gegriffen.

Der Infrastrukturkostenbeitrag kommt bei Bundesländern, in denen diese Möglichkeit gesetzlich geregelt ist, in der Praxis nicht in allen Bundesländern zur Anwendung. In Salzburg (Maßnahme gilt erst seit 1.1.2018 und wird erst 2023 wirksam) und Niederösterreich wird diese Möglichkeit in der Praxis „noch“ nicht eingesetzt. Auch das Land Tirol setzt diese Maßnahme selten ein. Hingegen wird die Einhebung eines Infrastrukturkostenbeitrags im Burgenland, in der Steiermark und in Wien oft durchgeführt. Die oftmalige Anwendung in der Steiermark hat unter anderen den Grund, dass das StROG (§ 34) eine Verpflichtung des Einsatzes einer Baulandmobilisierungsmaßnahme vorsieht, worin der Infrastrukturkostenbeitrag (Investitionsabgabe) in Verbindung mit der Baulandbefristung (§ 36) angewendet wird. Nach einer nicht eingehaltenen Bebauungsfrist wird der Beitrag für die unbebaute Liegenschaft fällig, welcher von GrundeigentümerInnen so lange beglichen wird, bis eine widmungskonforme Nutzung durchgeführt wird.

In Oberösterreich werden laut Auskunft des befragten Experten der Infrastrukturkostenbeitrag sowie die Vertragsraumordnung „sehr oft“ von den Gemeinden angewendet. Dies erfolgt aus dem Grund, dass dieser Infrastrukturkostenbeitrag (OÖ: Aufschließungs- und Erhaltungsbeitrag) im OÖ ROG im § 25 verpflichtend anzuwenden ist. Ein Aufschließungsbeitrag wird den GrundeigentümerInnen von Grundstücken, die im rechtswirksamen Flächenwidmungsplan als Bauland gewidmet, jedoch nicht bebaut wird, vorgeschrieben. Der Beitrag muss innerhalb von fünf aufeinanderfolgenden Kalenderjahren in jährlichen Raten von 20 % beglichen werden. Bei Nichtbebauung wird in weiterer Folge der Erhaltungsbeitrag (§28 OÖ ROG) eingehoben.

Die Maßnahme Baulandbefristung wird in der Praxis von zwei Bundesländern Burgenland und Tirol sehr oft eingesetzt, wobei diese Maßnahme in Tirol laut dem befragten Experten nur bei Sonderflächenwidmungen eingesetzt werden und daher nicht als Maßnahme zur Mobilisierung des Baulands näher betrachtet.

Weiters sieht das Land Burgenland bei großflächigen Baulandwidmungen besondere Regelung vor. In Burgenland ist bei großflächigeren Baulandwidmungen, insbesondere wenn die Grundstücke einem/r EigentümerIn gehören, seitens der Aufsichtsbehörde die Verfügbarkeit einer Teilfläche dieser Grundstücke für die Gemeinde über privatrechtliche Vereinbarung zu sichern. Dies stellt auch die Grundvoraussetzung für die positive Beurteilung dar.

In Wien und in der Steiermark werden Baulandbefristungen in der Praxis oft durchgeführt, wobei in der Steiermark eine Verpflichtung zur Wahl zwischen drei Maßnahmen, unter denen die Befristung ist, im StROG vorgeschrieben wird. In der Steiermark gibt es außerdem die Möglichkeit, im Rahmen einer Flächenwidmungsplanrevision (laut § 42 Abs. 2 StROG spätestens alle zehn Jahre) Befristungen für bereits gewidmetes unbebautes Bauland festzulegen, wodurch baulandmobilisierende Wirkung erzielt werden kann. Jedoch wird diese Vorgangsweise bemängelt. Sinnvoller wäre laut Erhebung die

Festlegung der Bebauungsfrist auch außerhalb einer Revision, beispielsweise anlässlich einer Flächenwidmungsplanänderung und bereits bei einer Grundstücksgröße ab 1.000 m² (derzeit laut § 36 Abs. 1 StROG ab 3.000 m²).

In Niederösterreich, in dem die Gemeinden sehr oft zu Raumordnungsverträgen greifen (laut Angaben von DI Hamader im SIR-Bericht: flächendeckender Einsatz), wird die Baulandbefristung nur selten eingesetzt. Laut ihr hat sich in Niederösterreich das Instrument der Baulandbefristung ausschließlich für projektbezogene Widmungen (Bauland-Sondergebiet) bewährt und wird in diesem Bundesland auch nur hierfür angewendet (z.B.: für Tourismusprojekte, welche die Gemeinde nach Fristablauf entschädigungsfrei in Grünland rückwidmen kann). Bei der Widmung von Wohnbauland hat sich die befristete Widmung nicht bewährt, da die Befristung nicht mit einer Bedingung (z.B. sukzessive Bebauung vom Bestand ausgehend) kombiniert werden kann. So hat die Gemeinde bei größeren Bereichen keine Einflussmöglichkeit auf die Art der Nutzung. Bei der Anwendung der Fristwidmung im Wohnbauland wurden in der Vergangenheit oftmals Bauplätze in den Randbereichen verkauft bzw. genutzt, während innenliegende Parzellen unbebaut blieben. Die Befristung von Bauland wird in Niederösterreich daher nicht als Sicherstellung der Verfügbarkeit anerkannt (ebd.: 58).

Im Land Salzburg, in dem die Baulandbefristung erst seit 1.1.2018 gilt, wird diese Maßnahme in der Praxis noch selten eingesetzt.

Nach Erfahrungen des befragten Experten des Landes Niederösterreich im Rahmen der Erhebung werden neben der Baulandbefristung und der sehr oft eingesetzten Vertragsraumordnung auch weitere Maßnahmen in der Praxis angewendet, um Bauland zu mobilisieren. Niederösterreichische Gemeinden kaufen immer öfter Flächen als Grünland zu einem „Mischpreis“ auf, welcher üblicherweise zwischen dem ortsüblichen Grünlandpreis und dem ortsüblichen Baulandpreis liegt. Diese Flächen werden erst danach in Bauland umgewidmet. Aufgrund der geringen Gemeindegassen stellt diese Maßnahme eine sinnvolle Lösung dar, weil Gemeinden dadurch „Bauland“ zu einem um die Hälfte geringeren Preis ankaufen und an Bauwillige verkaufen können und GrünlandbesitzerInnen bekommen einen deutlich höheren Betrag für ihr Bauland, wodurch die Verkaufsbereitschaft steigen könnte. Jedoch können bei dieser Maßnahme auch Schwierigkeiten auftreten, vor allem wenn die von den Gemeinden anzukaufenden Grundflächen zentrumsnah liegen und GrundeigentümerInnen ohnehin die Umwidmung ihres Grünlands erwarten und daher eher spekulieren wollen. Eine Maßnahme, die in solchen Fällen eventuell helfen könnte, ist wiederum die Vertragsraumordnung mit vereinbarten Verpflichtungen für die EigentümerInnen. Durch die Umwidmung gewinnen die Grundstücke an Wert, welche von GrundeigentümerInnen selbst an Bauwillige verkauft werden können. Weiters könnte bei einer Flächenwidmungsplanänderung die Widmung „Vorbehaltsflächen“ ausgewiesen werden, auf denen Gebäude für öffentliche Zwecke errichtet werden können, wobei hier der Bedarf nachgewiesen werden muss, dass derartige Flächen nicht woanders vorhanden sind.

Ähnlich nutzen die Tiroler Gemeinden die Möglichkeit, günstige landwirtschaftliche Grundstücke zu erwerben, die in späterer Folge im Falle von Landabtausch und ähnlichen Maßnahmen den Gemeinden mehr Spielraum zulassen (ARGE ALP 2000: 34).

Eine weitere Möglichkeit zur Baulandmobilisierung stellt in der Praxis laut Hamader (SIR 2016: 59f) die Baurechtsaktion in Niederösterreich dar. Durch die Baurechtsaktion in Niederösterreich können geeignete Grundstücke, welche vom Amt der NÖ Landesregierung angekauft und an BauwerberInnen

mit Baurechten vergeben werden, mittels Baurechtsverträge für Wohnzwecke verfügbar gemacht werden. Voraussetzung dafür ist die Errichtung des Wohnhauses und die Hauptwohnsitzmeldung. Im Baurechtsvertrag wird eine Kaufoption angeboten, welche frühestens nach Fertigstellung des Wohnhauses ausgeübt werden kann. Die Förderwürdigkeit wird nach den Einkommensregelungen wie bei der Wohnbauförderung beurteilt. Die Baurechtsaktion bietet somit BauwerberInnen günstig finanzierte Grundstücke und da nur Grundstücke an für den Wohnbau geeigneten Standorten verfügbar gemacht werden, wirkt dieses Instrument somit der Zersiedlung entgegen. Die Baurechtsaktion wird als erster Schritt in Richtung eines Baulandfonds angesehen, dennoch wird sie auf der anderen Seite aufgrund langer Vorlaufzeit von Betroffenen und restriktive Leitlinien (Anwendung nur in ausgesuchten Situationen) kritisiert, weshalb die Anwendung in der Praxis nur begrenzt ist (ebd.: 59f).

Ein anderes neues Instrument in Niederösterreich ist die Flächenmanagement-Datenbank. Dieses Instrument wird den Gemeinden kostenlos zur Verfügung gestellt. Die Gemeinden können freiwillig ihre Reserven (unbebautes Bauland, leerstehende Gebäude usw.) in dieser Datenbank erfassen und die EigentümerInnen gezielt dazu motivieren, ihre Immobilien zur Verfügung zu stellen. Seit dem Sommer 2016 steht den niederösterreichischen Gemeinden dieses neue Tool zur Verfügung, mit dem nicht nur wie bisher das Ausmaß an Baulandreserven erhoben werden kann, sondern auch Innenentwicklungspotenziale erhoben und ausgewertet werden können (SIR 2016: 55f).

Die Flächenmanagement-Datenbank, welche als MS-Access konzipiert wird, kann bei von den Gemeinden auf freiwilliger Basis als Hilfe in verschiedenen Prozessen eingesetzt werden:

- Erhebung und Auswertung der Innenentwicklungspotenziale: Ungenutzte bzw. untergenutzte Bauplätze und Immobilien (unterschieden zwischen: Brachflächen, Leerständen, Baulücken und geringfügig genutzten Grundstücken)
- Durchführung der EigentümerInnenansprache: Befragung mit vorgefertigten Anschreiben und Fragebogen (Eigennutzungsabsichten oder Verkaufsbereitschaft)
- Veröffentlichung in Bauland- und Immobilienbörse: Potentialflächen im Bestand bieten Bau- und Umzugswilligen Möglichkeiten zur Erreichung ihrer Vorhaben (ebd.: 56).

Weiters verfügt dieses Tool zur Unterstützung flächensparender Siedlungsplanung über Module zur automatischen Berechnung des Wohnbaulandbedarfs und zum Monitoring der stattgefundenen Innenentwicklung (ebd.).

Eine weitere Maßnahme, die in Niederösterreich laut Erhebung in der Praxis sehr oft zur Anwendung kommt, ist die Umwidmung vom Bauland in Randlagen in Grünland. Sehr oft werden mittlerweile nicht verfügbare Baulandreserven in Randlagen in Grünland umgewidmet und im ÖEK als „Siedlungsentwicklungsgebiete“ festgelegt. Das trägt zwar nicht unmittelbar zur Verfügbarkeit und Bebauung dieser Flächen bei, dennoch können Gemeinden dadurch potentielle Siedlungsflächen vordefinieren, die zukünftig bei Bedarf wieder in Bauland umgewidmet werden können, wobei Gemeinden dann wenigstens die Möglichkeit haben, Baulandmobilisierungsmaßnahmen einzusetzen.

Als weitere Maßnahme zur Baulandmobilisierung wird vom Land Salzburg in der Befragung die Ausweisung von Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau angegeben, wobei der befragte Experte erläuterte, dass diese Maßnahme in der Praxis in der Stadt Salzburg selten eingesetzt wird. Ebenfalls wurde als Baulandmobilisierungsmaßnahme die Baulandwidmungskategorie „Gebiete für förderbaren Wohnbau“, die nur in Siedlungsschwerpunkten zulässig ist, genannt, welche aber bisher

noch nicht angewendet wurde (gilt erst seit 1.1.2018). Hier sieht man, dass die Schaffung bzw. Mobilisierung vom Bauland vor allem in städtischen Gebieten, um leistbaren Wohnraum zu schaffen, eine bedeutende Rolle spielt.

Auch seitens des Landes Steiermark wurde die Festlegung von Vorbehaltsflächen als Mobilisierungsmaßnahme in der Befragung ergänzt, wobei diese Maßnahme in der Steiermark bisher nur selten angewendet wurde (Vorbehaltsflächen können laut § 37 des StROGs für öffentliche Zwecke, für den geförderten Wohnbau oder zur Sicherstellung geeigneter Flächen für Gewerbe und Industrie ausgewiesen werden). Der Grund könnte aus der Sicht der Autorin daran liegen, dass diese Maßnahme bei der verpflichteten Maßnahmenwahl eher selten gewählt wird (Annahme: Befürchtung der GrundeigentümerInnen, hier nachteilig auszusteigen, wenn die Vorbehaltsfläche von der Gemeinde bebaut wird, die Entschädigung nicht angemessen ist oder der Einlösepreis des Grundstücks zu niedrig ist).

Die Erhebung hat gezeigt, dass die Vertragsraumordnung in der Praxis in den Bundesländern ein sehr beliebtes Instrument ist. Aus dem Grund, dass die GrundeigentümerInnen durch die Umwidmung Vorteile zukommen, wird dieses Instrument in der Praxis auch „akzeptiert“. Weiters ist ersichtlich, dass die Bundesländer neben den „herkömmlichen“ Instrumenten, die in den Raumordnungsgesetzen verankert sind, auch versuchen, Eigeninitiativen zu ergreifen. Es handelt sich dabei nach der Meinung der Autorin um „sanftere“ Maßnahmen, die somit auch leichter durchsetzbar bzw. für GrundbesitzerInnen auch „akzeptierbar“ sind. Ein Beispiel dafür ist die NÖ Flächenmanagementdatenbank, bei der neben der systematischen Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen auch versucht wird, durch Informationsarbeit das Problembewusstsein, die Beteiligungs- und Verkaufsbereitschaft der GrundbesitzerInnen zu erhöhen. Nennenswert ist weiters auch der Ankauf vom Grünland zu einem „Mischpreis“ durch die Gemeinde, um den eigenen Spielraum zu erweitern, was durchaus zeigt, dass die Gemeinden nicht nur im Rahmen der Gesetze handeln, sondern auch bewusst alternative Maßnahmen ergreifen, die den Rahmenbedingungen der Gemeinde (wenig Finanzmittel) entsprechender sind.

4.1.2.2. Zielerfüllung durch den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Zu der Frage „In welchem Maße haben Baulandmobilisierungsmaßnahmen zur Erfüllung der gesetzten Ziele geführt?“ (Tabelle 23) haben sechs von neun Bundesländern angegeben, dass die definierten Ziele nur „teilweise“ durch den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen erreicht werden können. In den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich haben ExpertInnen angegeben, dass die Ziele bisher durch den Einsatz der Maßnahmen „überwiegend“ erfüllt werden konnten.

In welchem Maße haben Baulandmobilisierungsmaßnahmen zur Erfüllung der gesetzten Ziele geführt?

Ausmaß der Zielerfüllung	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Gar nicht									
kaum									
teilweise									
überwiegend									
vollständig									

Tabelle 23: Einschätzung des Ausmaßes der Zielerfüllung durch Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Was wurde genau durch die Baulandmobilisierungsmaßnahmen erreicht?

erreichte Ziele	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Bodenpreisdämpfung									
Entlastung des kommunalen Haushalts									
Ausreichende Bereitstellung von Bauland									
Nutzung vorhandener Baulandreserven									

Tabelle 24: Einschätzung der Zielerfüllung durch den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

	erfüllt
	teilweise
	nicht ausreichend

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Zu der genauen Frage „Was wurde bisher mithilfe von baulandmobilisierenden Maßnahmen erreicht?“, bei der die Antwortmöglichkeiten vorgegeben sind, hat das Burgenland angegeben, dass alle Ziele in einem gewissen Ausmaß erreicht werden konnten (Tabelle 24). Durch den Einsatz von baulandmobilisierenden Maßnahmen kam es „teilweise“ zur Bodenpreisdämpfung und Entlastung des kommunalen Haushalts. „Ausreichende Bereitstellung von Bauland“ konnte durch den Einsatz nicht ausreichend bewirkt werden. Weiters haben die zwei befragten Landesexpertinnen bei dieser Frage ergänzt, dass es im Burgenland, in dem Maßnahmen zur Baulandmobilisierung im Bgld. RPL seit der Novelle LGBl.Nr. 64/2000 verankert sind, in den letzten Jahren seitens des Landes als Aufsichtsbehörde für die Genehmigung für Flächenwidmungsplanänderungen einen sehr restriktiven Umgang mit neuen Baulandwidmungen gibt.

„Damit sind die Themen Baulandreserven, Rückwidmung von Bauland und Baulandmobilisierung auch verstärkt in der Kommunalpolitik präsent, vor allem da aufgrund von Fehlern in der Vergangenheit trotz großer Baulandreserven weder die Verfügbarkeit noch die Mobilisierung gegeben ist, aber aufgrund der vorhandenen Reserven vielfach keine neuen größeren Baulandwidmungen aufsichtsbehördlich genehmigt werden. D.h. es ist zu erwarten, dass der Effekt der Baulandmobilisierung in den nächsten Jahren größer wird, weil es zunehmend ein stärkeres Bewusstsein und eine größere Sensibilität dafür bei den Entscheidungsträgern innerhalb der Gemeinden gibt.“, äußerte sich eine Raumplanungsexpertin des Landes Burgenland.

In Kärnten konnten durch die Maßnahmenumsetzung Bodenpreisdämpfung und die ausreichende Bereitstellung von Bauland erzielt werden. Der befragte Experte hat angegeben, dass einzelne Gemeinden über Baulandmodelle günstiges Bauland zur Verfügung stellen können, dies wirkt vor allem in peripheren Gemeinden mit geringer Bautätigkeit tatsächlich preisdämpfend. Ebenfalls hat der Einsatz von Maßnahmen dazu geführt, dass Bauland zu ausreichendem Ausmaß bereitgestellt werden konnte. Weiters konnte eine Verringerung neuer Baulandausweisung durch Nutzung vorhandener Baulandreserven festgestellt werden, allerdings konnte dieses Ziel nur in geringem Ausmaß erreicht werden. Mit einer Bebauungsverpflichtung kann jedoch neues Bauland gewidmet werden, was bei der Vertragsraumordnung der Fall ist.

In Niederösterreich konnte nach Erfahrung des befragten Experten durch die Anwendung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen lediglich das Ziel „ausreichende Bereitstellung von Bauland“ erreicht werden.

In Oberösterreich konnten gewisse „Erfolge“ bei der Bodenpreisdämpfung, bei ausreichender Baulandbereitstellung und Verringerung der Neuausweisungen durch Nutzung vorhandener Baulandreserven festgestellt werden, wobei es in den Gemeinden starke Unterschiede beim „Zielerreichungsgrad“ gibt. Ähnlich ist die Situation auch in Salzburg und Tirol, wo die gleichen Ziele wie Oberösterreich erreicht werden konnten.

In der Steiermark erfolgten durch den Instrumenteneinsatz die „ausreichende Bereitstellung von Bauland“ und Verringerung neuer Baulandausweisungen durch „Nutzung der Baulandreserven“, wobei das zuletzt genannte Ziel auch das Hauptziel der Steiermark bei der Festlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen darstellt.

In Vorarlberg konnte durch die Baulandmobilisierung sparsamer mit Bauland-Neuausweisungen umgegangen werden, was jedoch zu hinterfragen ist, da die Bauflächen trotz eines verzeichneten Rückgangs der Baulandreserven seit 2001 stetig am Zunehmen sind (dazu mehr im Kapitel Siedlungsentwicklung 5.2.4). Dass sparsamer mit Bauland-Neuwidmungen umgegangen wird, ist schwer nachvollziehbar, da das Instrument „Vertragsraumordnung“ in der Praxis oft zur Anwendung kommt, welches aber eher auf Neuwidmungen eingesetzt wird.

In Wien kam es zur Entlastung des kommunalen Haushalts und auch „ausreichende Bereitstellung von Bauland“ konnte in einem gewissen Ausmaß erreicht werden.

Ein weiterer auffälliger Aspekt ist, dass das Ziel „Entlastung des kommunalen Haushalts“ lediglich von Wien und Burgenland teilweise erreicht wurden, in allen anderen Bundesländern konnten „Erfolge“ darin bisher nicht festgestellt werden.

Insgesamt kann gesagt werden, dass durch den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen im gewissen Ausmaß Erfolge in allen Ländern festgestellt werden konnten. Mit zu bedenken ist jedoch, dass es sich bei der Erfolgsfeststellung um „subjektive“ Einschätzungen der LandesexpertInnen handelt, die mitunter bei der Festlegung der Instrumente und Maßnahmen mitgewirkt haben. Die Einschätzungen der Zielerreichung durch die LandesexpertInnen sind daher mit Vorsicht zu interpretieren, da sie nicht auf methodischer Art überprüft werden können. Im Folgenden wird ein Vergleich der zur Verfügung gestellten Daten angeführt, um die Entwicklung der Bauflächen näher zu betrachten.

Das Land Kärnten spricht bei dieser Erhebung ebenfalls von einer „ausreichenden Zielerreichung“, wobei auch die vom Land zur Verfügung gestellten Baulanddaten des Jahres 2017 bestätigen, dass ein Rückgang von Baulandreserven im Vergleich zu den publizierten Werten der ÖROK im Jahr 2016 (Baulanddaten des Jahres 2015) durchaus festgestellt werden kann. Demnach ist ein Rückgang im Zeitraum von 2015 bis 2017 von 29,4 % (Umweltbundesamt 2016: 37) auf 27,8 % zu verzeichnen. Anzumerken ist jedoch, dass die Daten nur bedingt vergleichbar sind, da sie sich auf unterschiedliche Erhebungsmethoden beruhen. Ebenfalls wurde in der ÖROK-Studie „gewidmetes, unbebautes Bauland“ erwähnt, dass die von der ÖROK angewendete Methodik im Vergleich zu anderen veröffentlichten Daten teilweise höhere Werte liefert (ebd.). Beispielsweise wurde in der 2011 durchgeführten Studie „Grund genug“ von BMLFUW 24 % nicht bebautes Bauland in Kärnten festgestellt, was viel niedriger als der aktuell vom Land zur Verfügung gestellten Daten ist (27,8%).

Ebenfalls im Land Niederösterreich konnten die Maßnahmen kaum dazu beitragen, die vorhandenen Baulandreserven zu verringern, was in Tabelle 25 ersichtlich ist. Hierbei wurde laut Erhebung von einer „überwiegenden“ Zielerreichung gesprochen wurde, welche sich eher nur auf das Ziel „ausreichende Bereitstellung vom Bauland“ bezieht.

Jahr	gewidmetes Bauland in ha	Baulandreserven in ha	Baulandreserven in %	Fl_inanspr in ha (BEV)
2014	83.504	18.572	22,24%	148.900
2015	84.080	18.513	22,02%	149.800
2016	84.448	18.567	21,99%	150.800

Tabelle 25: Baulandentwicklung in NÖ 2014-2016

Quelle: Land NÖ (im Rahmen der Erhebung) sowie Daten zur Flächeninanspruchnahme aus Regionalinformation der Grundstücksdatenbank (Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen), aufbereitet durch Umweltbundesamt

Weiters wurden die Daten des Landes Oberösterreich, die im Rahmen der Erhebung zur Verfügung gestellt wurden, zur Betrachtung herangezogen (Tabelle 26).

Jahr	gewidmetes Bauland in ha	Baulandreserven in ha	Baulandreserven in %	Fl_inanspr in ha (BEV)
2001	60.000	19.000	32%	
2004	57.000			
2007	56.635			86.200
2010	57.810			92.270
2011	58.004	16.000	28%	94.250
2012	58.418			96.190
2013	58.876	13.000	22%	93.400
2015	59.355	13.169	22%	95.600
2017	60.634	12.200	20%	96.400

Tabelle 26: Bauflächenentwicklung in Oberösterreich

Quelle: Land OÖ, Abteilung Raumordnung (im Rahmen der Erhebung) sowie Daten zur Flächeninanspruchnahme aus Regionalinformation der Grundstücksdatenbank (Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen), aufbereitet durch Umweltbundesamt

In Tabelle 26 ist zu erkennen, dass die Baulandreserven seit 2001 (32 %) allmählich zurückgegangen sind und 2017 bei 20 % des gesamten Baulands liegen. Weiters ist hier auch zu sehen, dass Baulandbestand im Jahr 2017 und 2001 sich nur wenig voneinander unterscheiden. Von 2001 bis

2007 konnte ein deutlicher Rückgang des Baulandbestands festgestellt werden, der ab 2007 bis 2017 wieder allmählich zugenommen hat. Wenn man aber die Flächeninanspruchnahme in den Bundesländern bedenkt (Kapitel 2.3.3), kann man feststellen, dass beispielsweise im Zeitraum von 2013 bis 2016 eine tägliche Flächeninanspruchnahme von 2,74 ha/Tag in Oberösterreich festgestellt wurde und somit liegt sie (neben Kärnten mit gleichem Wert) österreichweit an zweiter Stelle. Außerdem kam aus der Erhebung heraus, dass in Oberösterreich die vorhandenen Instrumente (Vertragsraumordnung und Aufschließungs- sowie Erhaltungsbeitrag) sehr oft eingesetzt wurden, wobei die Vertragsraumordnung nur bei Neuwidmungen wirksam ist und somit keine Auswirkung auf den Baulandbestand hat. Daher stellt sich die Frage, ob die Einhebung der Infrastrukturkostenbeiträge, bei der das OÖ-Modell von anderen Ländern als Vorbild betrachtet wird, tatsächlich große Wirksamkeit hat. Das hängt aus der Sicht der Autorin stark von der Durchsetzung der Maßnahmen von den Gemeinden ab, die die Beiträge einzuheben haben.

4.1.2.3. Sanktionen

Ein Blick in die Tabelle 27 macht deutlich, dass die Länder kaum Informationen darüber haben, wie Sanktionen in der Praxis durchgeführt werden. LandesexpertInnen (mit Ausnahme Wien) haben ihre Erfahrungen dazu in der schriftlichen Befragung geäußert.

Wurden mögliche Sanktionsmaßnahmen in der Praxis konsequent durchgeführt?

Sanktionierung	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V
gar nicht								
kaum								
teilweise								
überwiegend								
vollständig								
keine Infos darüber								

Tabelle 27: Durchsetzung der Maßnahmen in der Praxis

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

„Die Effektivität dieser Massnahmen (sic!) hängt vor allem davon ab, ob bei einer Nichteinhaltung die Sanktionen letztlich durchgeführt werden“ (ARGE ALP 2000: 34).

Laut den Expertinnen des Landes Burgenland wären im Rahmen der Vertragsraumordnung, bei der es sich um privatrechtliche Vereinbarungen zwischen einer Gemeinde und einem oder mehreren GrundeigentümerInnen handelt, allfällige „Sanktionen“ durch die Gemeinde als Vertragspartner zu setzen. Dem Land sind die Konsequenz und der Umfang der Durchführung solcher Sanktionen von Gemeinden in der Praxis jedoch nicht bekannt.

„Seitens der Aufsichtsbehörde kann es keine Sanktionen geben, da bei neuen Baulandwidmungen die Verpflichtung zur Setzung von Maßnahmen zur Baulandmobilisierung besteht und damit die Genehmigung einer entsprechenden Flächenwidmungsplanänderung u.a. davon abhängt. Für „Altlasten“ kann es keine Sanktionen geben, da es sich um bewilligte Ist-Stände handelt.“, erläuterte eine Raumplanungsexpertin des Landes Burgenland.

Im Burgenland sind vielerorts hohe Baulandreserven vorhanden, die überwiegend aufgrund fehlender Mobilisierungsmaßnahmen in der Vergangenheit entstanden sind und die Gemeinden in ihrer Entwicklung hindern. Solche Baulandreserven zwingen Gemeinden mehr oder weniger dazu,

„nachträgliche Mobilisierungsmaßnahmen“ oder Rückwidmungen von unbebautem Bauland zu überlegen.

Ebenfalls unklar über die Durchsetzung von Sanktionsmaßnahmen ist dem Land Niederösterreich, da die Durchsetzung nicht vom Land überwacht wird. Jedoch konnte mithilfe eines Berichtes zur Evaluierung der Baulandmobilisierung in Niederösterreich im Jahr 2009, welcher vom DI. Michael Fleischmann, der als Raumplaner, Regionalplaner und Geschäftsführer des Büros RaumRegionMensch tätig ist, Erfahrungen zur Durchführung der Sanktionsmaßnahmen in Niederösterreich gewonnen werden. Die Vermutung, dass Sanktionsmaßnahmen in der Raumordnungspraxis der Gemeinden keine Anwendung finden, wurde in diesem Bericht bestätigt. Hierin wurde näher ausgeführt, dass das Durchsetzen eines vertraglich gesicherten Vorkaufsrechts am ehesten angewendet wird. Die Durchsetzung eines festgehaltenen Verbauungsgebotes innerhalb einer vertraglich festgelegten Frist „Bauzwang“ steht an zweiter Stelle dieser Reihung. Entschädigungslose Rückwidmungen stellen eher eine unpopuläre Maßnahme dar, die nur sporadisch eingesetzt wird. Die Verhängung von Konventionalstrafen, welche häufig Bestandteil der Verträge sind, wird als totes Recht angesehen, welcher praktisch von den Gemeinden nie geltend gemacht wird (Fleischmann 2009: 59).

Als Gründe für die Nicht-Durchführung von Sanktionsmaßnahmen, wurde von Gemeinden angegeben, dass „man betroffene GrundeigentümerInnen nicht schädigen wollte“. Weiters werden Sanktionsmaßnahmen aufgrund mangelnder Nachfrage nach Bauland nicht eingesetzt. Fehlende Finanzmittel, alte nicht mobilisierbare Baulandreserven und auch mangelnde politische Willen stellen laut Angaben der Gemeinden ebenfalls Schwierigkeiten bei der Durchführung dar. Genannt wurde auch, dass Sanktionen immer der letzte Schritt bei „aussichtslosen Umsetzungsversuchen“ sind (ebd.).

Die niederösterreichische Raumplanungsexpertin DI Hamader ist der Meinung, dass es der Gemeinde obliegt, wie Strafbestimmungen tatsächlich durchgesetzt werden. Somit hängen auch die Glaubwürdigkeit und der Nutzen der Raumordnungsverträge von der Entschlossenheit der Gemeinde ab, bei der nicht fristgerechten Erfüllung der Verpflichtung die Strafe zu verhängen (SIR 2016: 57).

Das Land Kärnten hat bei dieser Frage geäußert, dass Sanktionsmaßnahmen bei Nicht-Durchführung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis „kaum“ durchgeführt werden. An dieser Stelle ist nochmal darauf zu verweisen, dass Kärnten von einem Rückgang der Baulandreserven und von einer „überwiegenden“ Zielerfüllung gesprochen hat. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern durch den Einsatz von Maßnahmen die Baulandreserven verringert werden können, ohne dass vorgesehene Sanktionsmaßnahmen durchgeführt werden.

Laut der Erhebung werden Sanktionen in Oberösterreich und Vorarlberg „teilweise“ durchgeführt, wobei laut dem OÖ-Experten dem Land als Aufsichtsbehörde die Durchführung im Regelfall nicht bekannt ist. Auch in Salzburg kommt es nur „teilweise“ zur Sanktionierung, auch wenn die Wahrnehmung bodenpolitischer Maßnahmen durch eine Gemeinde eine Voraussetzung für eine Teilabänderung des Flächenwidmungsplans darstellt.

Ähnlich ist auch die Situation in der Steiermark (ebenfalls mit „teilweise“ beantwortet). Der steiermärkischen Aufsichtsbehörde ist nicht hinreichend bekannt, ob die Sanktionen von den Gemeinden eingefordert werden. Dazu hat die befragte Raumplanungsexpertin des Referats Bau- und Raumordnung vermerkt, dass der Grund im Wesentlichen darin liegt, dass Gemeinden erst jetzt in die Situation kommen, die Konsequenzen für die Nichterfüllung einzufordern.

Es besteht keine Verpflichtung für die Gemeinden, der Aufsichtsbehörde das Verhängen von Sanktionen bei Nichterfüllung der Bebauungsverpflichtung zu melden. Die Möglichkeit der Aufsichtsbehörde, darüber mehr zu erfahren, ergibt sich lediglich durch das Informieren bei einer eingeleiteten Revision. Erfahrungswerte zeigen, dass sich Gemeinden ungern mit Rechtsfolgen von nicht eingehaltenen Bebauungsverpflichtungen auseinandersetzen (SIR 2016:71).

Das Land Steiermark beabsichtigt im Jahr 2018 ein Projekt zur Baulandmobilisierung zu starten. Dieses bezweckt, die Erfahrungen der Gemeinden im Umgang mit Baulandmobilisierungsmaßnahmen zu erheben und allenfalls eine Evaluierung der gesetzlichen Regelung vorzunehmen.

Als einziges Land hat Tirol die praktische Durchführung von Sanktionsmaßnahmen mit „überwiegend“ beantwortet. Als nähere Erklärung gab der befragte Raumplanungsexperte an:

„Bei Fristablauf von Sonderflächen erfolgt eine automatische „Rückwidmung“ in die frühere Widmungskategorie, Raumordnungsverträge und Verträge des Tiroler Bodenfonds enthalten Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung der Vereinbarungen, die von den Gemeinden bzw. dem Bodenfonds geltend gemacht werden.“

Wie die Erhebung der Durchsetzung der Sanktionsmaßnahmen in der Praxis zeigt, haben die Länder ein „trübes Bild“, was die Sanktionierung bei Nicht-Bebauung vom Bauland angeht. Sie haben kaum Informationen darüber, was in der Praxis in den Gemeinden tatsächlich abläuft, wenn keine widmungskonforme Bebauung stattgefunden hat. Diese Tatsachen führen zu der Überlegung, ob nicht die fehlenden Sanktionen die Ursachen dafür sind, dass die gesetzten Ziele bisher nicht im gewünschten Ausmaß erfüllt wurden. Denn, wie können die Baulandmobilisierungsmaßnahmen Wirkung zeigen, wenn sie nicht genauso angewendet werden, wie sie auch vorgesehen sind? Konsequenzen und Zwänge stoßen zuerst natürlich immer auf Widerstand, dennoch können sie „abschreckende Wirkung“ haben, die aus der Sicht der Autorin für die „Einhaltung der vorgesehenen Regeln“ notwendig sind. Weiters kann den Zielen nur dann angenähert werden, wenn die Umsetzung von Maßnahmen in der Praxis auch mit der Durchsetzung von Sanktionen stark aneinander geknüpft wird. Daher wäre es nicht sinnvoll, wenn Maßnahmen beispielsweise nur für eine aufsichtsbehördliche Genehmigung eingesetzt werden, sondern die Nicht-Einhaltung muss entsprechend sanktioniert werden.

4.1.2.4. Einflussfaktoren⁴ der Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis

Bei der Frage „Wovon hängt Ihrer Erfahrung nach die tatsächliche Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis ab?“ sehen mit Ausnahme von Oberösterreich alle Bundesländer „politische Rahmenbedingungen“ als Einflussfaktor bei der Umsetzung der Mobilisierungsmaßnahmen an (Tabelle 28).

⁴ Einflussfaktoren: Aspekte und Rahmenbedingungen, die Auswirkungen auf die Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen haben

Einflussfaktoren bei Maßnahmenumsetzung	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Politische Rahmenbedingungen ⁵									
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen ⁶									
Demographische Rahmenbedingungen ⁷									
Finanzielle Unterstützung für Gem. (Landesfonds)									
Problembewusstsein und "Leidensdruck"									
Verkaufsbereitschaft									

Tabelle 28: Einflussfaktoren bei der Umsetzung der Maßnahmen

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Für Kärnten hängt die Anwendungspraxis von den in der Gemeinde tätigen Personen ab. Da die Bebauungsverpflichtungen gesetzlich geregelt sind, werden sie im Allgemeinen eingesetzt, allerdings bestehen Unterschiede bei der Bemessung der Höhe der Besicherung und bei der Gewährung von Ausnahmen.

Ebenfalls kam aus einer Studie über den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Niederösterreich hervor, dass die Standhaftigkeit der Gemeinde und des/r Bürgermeister/s/in ein wichtiger Faktor für die Umsetzung der Maßnahmen darstellt. Dass eine konsequente Widmungspolitik (Neuausweisung erst dann, wenn keine Baulandreserven vorhanden sind) am Anfang auf unvermeidliche Widerstände stoßen kann, ist klar, dennoch muss die geradlinige Haltung des Gemeinderats gelebt werden können, um schlussendlich Akzeptanz zu bekommen und Raumordnungsziele erreichen zu können (Fleischmann 2009: 28f).

Weiters sind wirtschaftliche Rahmenbedingungen der Gemeinden ein großer Einflussfaktor bei der Umsetzung (sechs Bundesländer haben diesen Punkt als Einflussfaktor angekreuzt).

In drei von neun Bundesländern beeinflussen demographische Rahmenbedingungen die praktische Anwendung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen.

Steiermark und Burgenland sehen als „Einflussfaktor“ Bodenbeschaffungsfonds an, welche ein sinnvolles und effizientes Instrument zur Unterstützung der Gemeinden bei aktiver Bodenpolitik ist, da die nötigen Finanzmittel zur Mobilisierung von bestehenden Baulandreserven in den Gemeinden oft fehlen.

Weiters hängt die Durchführung einerseits vom Problembewusstsein und „Leidensdruck“ der Gemeinde ab, andererseits auch von der Bevölkerung, die oft aufgrund von Informationsmangel bei solchen Themen oft nicht bereit sind, ihr Bauland dem Bodenmarkt zur Verfügung zu stellen. Die Verkaufsbereitschaft (bzw. Verkaufsnotwendigkeit) der GrundeigentümerInnen ist mitunter ein bedeutender Einfluss-/Erfolgsfaktor bei der Mobilisierung, vor allem von bestehendem Bauland.

⁵ Politische Rahmenbedingungen: z.B. politische Willen der EntscheidungsträgerInnen, Verhältnis der Gemeinderäte zu seinen Bürgern

⁶ Wirtschaftliche Rahmenbedingungen: wirtschaftliche Entwicklung (Einnahmen, Ausgaben der Gemeinde, Arbeitsplätze,...), finanzielle Lage der Gemeinde

⁷ Demografische Rahmenbedingungen: Bevölkerungsentwicklung, Wohnbedarfsentwicklung, Altersstruktur (Stichwort: Abwanderung junger Menschen und Familien- siehe 1.3.8) usw.

Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung

Jede Maßnahme hat ihre Vor- und Nachteile, die nicht immer vor der Festlegung der Gesetze ersichtlich sind. Hilfreich für die Verbesserung der Gesetze zur effektiveren Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen sind daher die bisher gesammelten Erfahrungen. Aus diesem Grund wurden RaumplanungsexpertInnen nach Erfolgsfaktoren⁸ der Anwendungspraxis der Mobilisierungsmaßnahmen gefragt. Im Folgenden werden die wichtigsten Erfolgsfaktoren zusammengefasst (Tabelle 29).

Was sind Ihrer Meinung nach Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung?

Bewusstsein/ Durchsetzungswille	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Politische Rahmenbedingungen/ Durchsetzungswille									
Problembewusstsein, "Leidensdruck"									
Wissen über Ausmaß unbebauten Baulandes									
Eigeninteresse der Gemeinde									
Mut zu neuen Wegen									
Gesetzliche Regelung									
konsequente Vertragsraumordnung									
Finanzelle Mittel für den Grundstücksankauf									
Gesetzliche Verpflichtung der Baulandmobilisierung									
hohe Erhaltungsbeiträge									
effiziente gesetzliche Regelung									
langfristige Planungsperspektive									

Tabelle 29: mögliche Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Um Baulandmobilisierungsmaßnahmen effektiver einsetzen zu können, sind in erster Linie Durchsetzungswillen und Problembewusstsein gefragt. Dafür muss das Wissen über das Ausmaß des unbebauten Baulands vorhanden sein, denn nur zu sagen, dass viel unbebautes Bauland in der Gemeinde vorhanden ist, reicht nicht aus, um klare Wege dafür zu finden. Das Problem muss demnach klar definiert werden. Das Eigeninteresse der Gemeinden selbst darf nicht fehlen, da Maßnahmen von der Gemeinde gesetzt werden und auch die Sanktionierung wird von ihr „überwacht“.

Auch für DI Hamader, die einen Beitrag in „SIR-Mitteilung und Berichte“ zum Thema Baulandmobilisierung und Flächenmanagement in Niederösterreich verfasst hat, sieht die große Bedeutung in der Erstellung einer Flächenbilanz⁹, die als Grundlage für die Baulandmobilisierung

⁸ Erfolgsfaktoren: Faktoren und Umstände, die zu einer erfolgreichen Umsetzung und zur Zielerreichung beitragen

⁹ „Die Flächenbilanz ist jenes Instrument der Grundlagenforschung zum Örtlichen Raumordnungsprogramm, mit dem – vor dem Hintergrund des konkreten Baulandbedarfs – abgeleitet werden kann, ob die Notwendigkeit von Neuwidmungen besteht oder ob der Bedarf im bestehenden, jedoch noch nicht konsumierten Bauland gedeckt werden kann. Ist eine Bedarfsdeckung im bestehenden Widmungsumfang möglich, sind die vorhandenen Reserveflächen jedoch nicht verfügbar, ergibt sich die Notwendigkeit zum Einsatz von baulandmobilisierenden Maßnahmen.“ (SIR 2016: 55)

dient und von dem aus der konkrete Baulandbedarf abgeleitet werden kann. Seit 2010 wurde sie in Niederösterreich eingesetzt. Seitdem wurden intensiv Daten gesammelt sowie standardisierte Tools zur Verbesserung der Datengrundlagen bereitgestellt (SIR 2016: 55). Alle Gemeinden sind entsprechend diesem NÖ ROG dazu verpflichtet, das Ausmaß des gewidmeten bebauten und unbebauten Baulands in einer Flächenbilanz zu erfassen, welche auf aktuellem Stand zu halten ist und der Landesregierung auf Anfrage bereit gestellt werden muss (§ 13 Abs. 5 NÖ ROG).

Bei jedem Änderungsverfahren wird der aktuelle Stand dokumentiert. 2016 sind laut SIR bei 95% aller niederösterreichischen Gemeinden Daten der örtlichen Baulandbilanzen vorhanden. Neben dieser tabellarischen Form der Datenerfassung der Baulandbilanz werden die Baulandreserven auch in Form einer Plandarstellung gekennzeichnet. Die Baulandreserven werden dabei nach Nutzungsart und Verfügbarkeit bewertet, auch leerstehenden Gebäude werden erfasst. Insbesondere bei der Neuwidmung von Siedlungserweiterungsgebieten ist diese Baulandreserveanalyse als Grundlage zu den Änderungsunterlagen beizulegen. Die digitalisierten Baulandflächen werden jährlich ausgewertet, indem eine Verschneidung mit Grundstücks- und Wohnungsdaten durchgeführt wird, wodurch unbebaute Flächen festgestellt werden können (SIR 2016: 55).

Von den gesetzlichen Regelungen her wäre ein verpflichtender Einsatz der Maßnahmen laut dem Kärntner Raumplanungsexperten effektiver, denn auf freiwilliger Basis würde es nur in wenigen Gemeinden funktionieren.

Weiters sollen Maßnahmen angepasst bzw. effektivere Maßnahmen festgelegt werden, um die Wirkung der Maßnahmen zu erhöhen (z.B. Einführung hoher Erhaltungsbeiträge, finanzielle Unterstützung für Gemeinden bei aktiver Bodenpolitik).

4.1.2.5. Kontrolle des Einsatzes und Wirkungsüberprüfung der Länder

Im Rahmen der Erhebung wurde die Frage an die Bundesländer gestellt, inwiefern das Land „kontrollieren“ kann, ob Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis tatsächlich eingesetzt werden und ob bereits Evaluierungen zur Wirkung der vorhandenen Instrumente durchgeführt wurden. Die Ergebnisse wurden in Tabelle 30 zusammengetragen.

Inwiefern kann das Land kontrollieren, ob Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis tatsächlich eingesetzt werden und wie häufig? Gibt es bereits eine Evaluierung der Wirkung der vorhandenen Baulandmobilisierungsinstrumente?

Kontrolle durch Land	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
als Aufsichtsbehörde (Genehmigung Flächenwidmungsplan/-änderung)									
Überprüfung von Gemeindeaufsicht		seit 2017							
keine aufsichtsbehördliche Genehmigung ohne Baulandsicherungsvertrag									
Flächenwidmungsplanrevision									
im Rhythmus von 5 Jahren Baulandreservenerhebung									
bei Fortschreibung des örtlichen REKs (Vertragsraumordnung als Bestandteil)									
Wirkungsüberprüfung									
Evaluierung			2009						
keine Überprüfung der Wirkung									
landesweit durch GIS- basierte Auswertung									
einzelne wissenschaftliche Arbeiten zu diesem Thema									
Darstellungen in Raumordnungsberichten									
Internes Monitoring (Widmungstätigkeit vs. Reserven)									
Anzahl fertiggestellter Wohneinheiten (gefördert)									
Planung 2018: Projekt zur Baulandmobilisierung, Evaluierung gesetzlicher Regelung									

Tabelle 30: Kontrolle des Maßnahmeneinsatzes

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Die Expertinnen des Landes Burgenland haben sich dazu geäußert, dass das Land nicht nur kontrollieren kann, sondern sogar kontrollieren muss, da das Land Aufsichtsbehörde im Bereich der örtlichen Raumplanung ist. Damit ist das Land unter anderen für die Genehmigung von Flächenwidmungsplanänderungen zuständig. Solange die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Neuausweisung von Bauland im jeweiligen Verfahren nicht erfüllt sind, erfolgt keine aufsichtsbehördliche Genehmigung. Die Bestimmungen und Zielsetzungen, welche die Gemeinden einzuhalten haben, sind sowohl im Bgld. RPG als auch im LEP 2011 enthalten. Zu diesen zählen Baulandmobilisierungsmaßnahmen für neue Baulandwidmungen und die Berücksichtigung der vorhandenen Baulandreserven.

Weiters erläuterten die Expertinnen, dass die Wirkungskontrolle landesweit bzw. überörtlich mittels GIS-basierten Auswertungen erfolgen „kann“. Auf Gemeindeebene „kann“ im Rahmen von Genehmigungsverfahren von (neuen) Flächenwidmungsplanänderungen die Situation geprüft und beurteilt werden. Die Äußerungen beschreiben lediglich die Möglichkeiten der Wirkungskontrolle,

die jedoch (wie hier übermittelt wurde) bisher mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht durchgeführt wurde.

In Kärnten wurde laut Erhebung seit 2017 die Einhaltung der Bebauungsverpflichtungen von der Gemeindeaufsicht überprüft.

Der Landesexperte Niederösterreichs gibt an, dass das Land den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung kontrollieren kann, ob Maßnahmen eingesetzt werden. Vom Land kann hierbei der Einsatz baulandmobilisierender Maßnahmen verlangt werden. Eine Evaluierung liegt vom Land nicht vor, jedoch wurde im Jahr 2009 eine Evaluierung über das Ausmaß des Einsatzes und der Zufriedenheit mit Baulandmobilisierungsmaßnahmen durchgeführt.

Eine Evaluierung wurde vom Bundesland Oberösterreich bisher ebenfalls nicht durchgeführt, aber auch hier ist der Einsatz von „Baulandsicherungsverträgen“ die Voraussetzung für eine aufsichtsbehördliche Genehmigung des Flächenwidmungsplans.

Im Land Salzburg wird der Einsatz der Mobilisierungsmaßnahmen in den Gemeinden im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Überprüfung kontrolliert. Bezüglich der Wirkung gibt es keine systematische Überprüfung. Es gibt einzelne wissenschaftliche Arbeiten, die sich damit beschäftigen (insbesondere mit der bodenpreisdämpfenden Wirkung der obligatorischen Vertragsraumordnung).

Da der Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Steiermark verpflichtend ist, ist davon auszugehen, dass diese von allen Gemeinden in der Praxis eingesetzt werden. Der Einsatz kann im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung kontrolliert werden. Jedoch ist der Aufsichtsbehörde, wie bereits erläutert, nicht ausreichend bekannt, ob Sanktionsmaßnahmen von den Gemeinden eingefordert werden, wobei der Grund darin liegt. Das Land kann daher erst aus Anlass der nächsten Revision prüfen, ob Mobilisierungsmaßnahmen sanktioniert werden. Eine Evaluierung der gesetzlichen Regelung zur Baulandmobilisierung könnte im Rahmen des beabsichtigten Projekts, welches bezweckt, die Erfahrungen der Gemeinden im Umgang mit Baulandmobilisierung zu erheben, vorgenommen werden.

Die Steiermärkische Landesregierung kann, laut Liliane Pistotig (im SIR-Bericht), die Anwendung der Mobilisierungsmaßnahmen nur aus Anlass der Auflageprüfung von Revisionen, bei Anhörungen im Zusammenhang mit Flächenwidmungsplanänderungen einfordern. Eine weitere Möglichkeit für die Aufsichtsbehörde ergibt sich bei der Vorlage in Genehmigungsverfahren. Die Kontrolltätigkeit erschöpft sich bei Ordnungsprüfung im Feststellen einer allenfalls fehlenden Raumordnungsvertrags, wobei der Einsatz in diesem Verfahrensstadium nicht mehr eingefordert werden kann, da die Gemeinde zum Zeitpunkt der Flächenwidmungsplanänderung keine vertragliche Vereinbarung mit GrundeigentümerInnen getroffen hat. Die Möglichkeiten der Gemeinde sind hier erschöpft (SIR 2016:70). Auch die Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde bei vertraglichen Vereinbarungen hat sich geändert. Kurz nach dem Inkrafttreten der Raumordnungsgesetznovelle 2002 wurde aufgrund vorhandener personeller Ausstattung die Prüfung der Verträge sehr ernst genommen, was sich nun aber verschlechtert hat. Es wird nur mehr formal geprüft, ob richtige Grundstücke im richtigen Ausmaß usw. im Vertragsmuster eingetragen wurden. Eine genaue Prüfung ist nicht möglich, da die Aufsichtsbehörde als Verwaltungseinrichtung keine zivilrechtliche Prüftätigkeit ausüben kann (ebd.).

Seitens der Landesregierung Tirol erfolgt im Rhythmus von fünf Jahren für jede Gemeinde eine Erhebung der Baulandreserven, wodurch die Baulandentwicklung kontrolliert werden kann. Die

Ergebnisse belegen laut Auskunft des befragten Experten sowohl einen ständigen Rückgang der Baulandreserven als auch die zeitnahe Nutzung neu gewidmeter Baulandflächen. Weiters erläutert er:

„Im Zuge der Fortschreibung der Örtlichen Raumordnungskonzepte wird seitens des Landes Tirol als Aufsichtsbehörde darauf geachtet, dass die Vertragsraumordnung ein Bestandteil des Raumordnungskonzeptes ist.“

Voraussetzung für eine aufsichtsbehördliche Genehmigung bei der Änderung von Örtlichen Raumordnungskonzepten ist ein starkes öffentliches Interesse, welches dann beispielsweise durch einen Raumordnungsvertrag zwischen Gemeinde und Widmungswerber/in nachgewiesen werden kann, wenn weitere Grundstücke des/r Grundstückswerbers/in beispielsweise für den geförderten Wohnbau zur Verfügung gestellt werden.

Zu dieser Frage äußerte sich der befragte Experte des Landes Vorarlberg, dass die Wirkung des Einsatzes der Baulandmobilisierungsmaßnahmen bisher nicht überprüft wurde.

In Wien kann laut Auskunft des befragten Experten der MA 18 die Kontrolle über den Einsatz der Mobilisierungsmaßnahmen durch internes Monitoring der Widmungstätigkeit und Widmungsreserven bzw. der Erfassung der Anzahl fertiggestellter Wohneinheiten (gefördert) durch Wohnfonds Wien erfolgen.

Eindeutig zu sehen ist, dass die Einflussmöglichkeiten der Länder derzeit sehr gering sind. Sie können den Einsatz der Maßnahmen im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigungen prüfen und verlangen, dass Maßnahmen eingesetzt werden. Weitere Vorgangsweisen der Gemeinden sind jedoch für die Länder unbekannt, da sie diese nicht kontrollieren können. Auch bei der Überprüfung der Wirkung der Maßnahmen wird in der Praxis aus der Sicht der Autorin wenig unternommen. Allein die Baulandreservenerhebung wäre nicht ausreichend, wenn keine weiteren Schritte damit verbunden sind. Auch wenn vom Rückgang der Baulandreserven die Rede ist, muss die Frage gestellt werden, welche Maßnahmen tatsächlich dazu beigetragen haben, denn der intensive Einsatz der Vertragsraumordnung würde nicht viel Auswirkung auf die bestehenden Baulandreserven haben. Weiters handelt es sich oft um „Möglichkeiten“ der Wirkungsüberprüfung, die kaum durchgeführt werden.

Abschließend wurde eine Frage zur allgemeinen Beurteilung der Effektivität der Baulandmobilisierungsmaßnahmen an die RaumplanungsexpertInnen gestellt. Bei der Frage „Haben die Baulandmobilisierungsmaßnahmen insgesamt bewährt?“ haben alle Bundesländer mit „Ja“ beantwortet, wobei das Land Kärnten dazu vermerkt hat, dass dennoch viel Verbesserungspotential besteht. Auch die MA 18 und MA 20 antworteten diese Frage mit „Ja“ (mit der Anmerkung: soweit die Maßnahmen auch eingesetzt werden).

4.1.3. Künftige Ausrichtung der Baulandmobilisierung

Alle Bundesländer haben bei einer Frage zur künftigen Bedeutung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen die Antwort „sehr wichtig“ ausgewählt.

Aus diesen unten stehenden Gründen (Tabelle 31) spielt der Einsatz baulandmobilisierender Maßnahmen in der Zukunft eine bedeutende Rolle:

Wie schätzen Sie die künftige Bedeutung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein? (kurze Begründung)

Zukünftige Bedeutung der Maßnahmen	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Mobilisierung bestehenden Baulandes	■	■	■	■		■	■		
Sicherung/ Verfügbarkeit leistbarem Bauland/ Wohnraum	■	■			■				
nachhaltige, effiziente Siedlungsentwicklung, Innenverdichtung	■	■							
Bodenspekulation/ steigende Grundstückspreise	■						■		
Stadtwachstum v.a. in Ballungszentren							■		■
ökologische Gründe	■								
Erschließungskosten von Gemeinden	■								
mehr Planungssicherheit für Gemeinden	■								
massiv zunehmende Baulandausweisungen bei hoher Siedlungsdruck						■			
geringe Baulandreserven									■
nicht nur Baulandmobilisierung, sondern auch Bodenmobilisierung									■

Tabelle 31: künftige Bedeutung der Baulandmobilisierung

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Auch hier sieht man die Wichtigkeit der Mobilisierung des bestehenden Baulands, die eine große Herausforderung für die Bundesländer und Gemeinden bisher darstellte und auch in der Zukunft Hürden darstellen wird und den konsequenteren Einsatz sowie Anpassung der Mobilisierungsmaßnahmen notwendig macht. Leistbares Bauland und damit zusammenhängend der leistbare Wohnraum und die Sicherung der nachhaltigen und effizienten Siedlungsentwicklung sind weitere Aspekte, die ebenfalls eine stärkere Anwendung der Maßnahmen zur Baulandmobilisierung verlangt.

„Bei Wohnungspreisen von € 500.000,- aufwärts für eine Dreizimmer-Wohnung in der Stadt Salzburg steht für mich die Notwendigkeit außer Diskussion. Dies wird mittlerweile auch von allen politischen Parteien im Landtag so gesehen, wenn auch in unterschiedlicher Intensität.“, äußerte der sich der Experte des Landes Salzburgs

Für Wien ist nicht nur die Baulandmobilisierung bedeutend, sondern vielmehr die Bodenmobilisierung, da Wien im Bundesländervergleich über sehr geringe Baulandreserven verfügt. Nicht als Bauland gewidmete Flächen müssen mobilisiert werden, um beispielsweise große Parks zu errichten.

„Das prognostizierte hohe Bevölkerungswachstum erfordert es, dass die Rahmenbedingungen für folgende städtebaulichen Maßnahmen auf einem hohen Niveau gehalten werden können: Wohnungsneubau und die Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur wie Bildungseinrichtungen, Parks, Straßen und öffentlichem Raum.“, so die MA 18

Zuletzt geht es bei dieser Erhebung um die Frage, was nach Erfahrungen der befragten ExpertInnen noch angepasst bzw. verbessert werden muss. Die Antworten werden in Tabelle 32 dargestellt und textlich erläutert.

Was muss Ihrer Meinung nach in Zukunft noch angepasst bzw. verbessert werden, um baulandmobilisierende Maßnahmen effizienter einzusetzen?

Verbesserungsvorschläge	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
erweiterte Möglichkeiten zur Mobilisierung bestehenden Baulandes	■	■	■	■		■	■		
Mehr Möglichkeiten für Gemeinden (außerhalb der Revision)						■			
Infrastrukturkostenbeitrag nach dem OÖ Modell		■							
verpflichtende Baulandsicherungsverträge				■					
höhere Erhaltungsbeiträge				■					
Anpassung Infrastrukturkostenbeitrag					■				
Bündel an Maßnahmen					■				
Einführung Enteignungsmöglichkeit aus städtebaulichen Gründen					■				
Wegfall der verpflichtenden GrundeigentümerInnen-Wiederbefragung nach Ablauf Bauungsfrist						■			
konsequente Anwendung								■	
Schärfung PPP- Modell									■
STEP Empfehlungen									■

Tabelle 32: Anpassungswünsche zur Verbesserung des Maßnahmeneinsatzes

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Der Leidensdruck hinsichtlich der Entwicklung von Gemeinden besteht insbesondere in Verbindung mit (bereits seit längerer Zeit) bestehenden Baulandreserven. Aus diesem Grund wären aus fachlicher Sicht erweiterte Möglichkeiten, auf bestehende unbebaute Baulandwidmungen zurückzugreifen, wünschenswert. Dieser Ansicht teilte nicht nur das Land Burgenland, sondern auch Niederösterreich, Steiermark, Tirol, Kärnten und Oberösterreich. Die meisten Baulandmobilisierungsmaßnahmen können nur für neues Bauland eingesetzt werden. Es fehlen wirksame Maßnahmen für bestehende Baulandreserven. Verbesserungswürdigkeit besteht im Baulandüberschuss im privaten Bereich, im Vorhandensein von bereits gewidmetem, aber unbebautem Bauland und in der nicht vorhandenen Zugriffsmöglichkeit der Gemeinde.

Kärnten sieht den Infrastrukturkostenbeitrag nach dem Oberösterreichischen Modell als Vorbild, das sowohl einen Aufschließungsbeitrag als auch einen laufenden Erhaltungsbeitrag vorsieht. Auch laut der Literaturrecherche wurde der erfolversprechende Einsatz des Oberösterreichischen Infrastrukturkostenbeitrags in anderen Diskussionen und Beiträgen als Vorbild erwähnt. So waren die Raumplanungsexperten Andreas Falch und Josef R. Lercher, die einen Beitrag zum Vorarlberger Standortgespräch zum Thema „Aktive Bodenpolitik und Vertragsraumordnung für die Vorarlberger Gemeinden“ am Ende des Jahres 2013 präsentiert haben, ebenfalls dieser Meinung (Andreas F und Josef R. L. 2013: 15).

Das Land Oberösterreich selbst äußerte sich bei dieser Frage, dass die Erhaltungsbeiträge jedoch erhöht werden sollen, um den Baudruck bei GrundbesitzerInnen bzw. den Mobilisierungseffekt zu erhöhen. Der Erhaltungsbeitrag beträgt derzeit für die Aufschließung durch eine Abwasserentsorgungsanlage 24 Cent und für die Aufschließung durch eine Wasserversorgungsanlage 11 Cent pro Quadratmeter (§ 28 Abs. 3 OÖ ROG). Weiters sollen nach der Meinung des Experten des Landes Kärnten die Baulandsicherungsverträge in der Zukunft verpflichtend sein.

Bei der Frage nach Verbesserung und Anpassung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen ist der befragte Experte des Landes Salzburg der Meinung, dass Baulandmobilisierung ein Bündel an Maßnahmen benötigt, das nicht mehr aufgeknüpft werden sollte. *„Wesentlich wird sein, ob der Infrastrukturkostenbeitrag seine Wirksamkeit entfalten wird dürfen. Eine Verbesserung könnte hier insofern erfolgen, in dem der Infrastrukturkostenbeitrag mit den ÖV-Güteklassen in Bezug gesetzt wird und zur Finanzierung des ÖV mit herangezogen wird. Dazu gab es Vorschläge, die allerdings von der Politik nicht aufgegriffen wurden.“*, äußerte sich der Landesexperte Salzburgs

Weiters ist er der Meinung, dass die Einführung einer Enteignungsmöglichkeit aus städtebaulichen Gründen nach dem Muster des deutschen Baugesetzbuches wünschenswert wäre. Ebenfalls sehen die Raumplanungsexperten Andreas Falch und Josef R. Lercher, wie sie im Rahmen des Vorarlberger Standortgesprächs präsentiert haben, die Enteignung bei Nicht-Bebauung (§ 43 Abs 1 Wiener Bauordnung) als ein alternatives, mögliches Instrument für eine aktive Bodenpolitik (Andreas F und Josef R. L. 2013: 15).

Für die Steiermark ist es wichtig, dass mehr Möglichkeiten für die Gemeinden (z.B. Baulandbefristung auch außerhalb der Revision und bereits ab 1.000 m²) zur Verfügung stehen. Auch der Wegfall der verpflichtend durchzuführenden Wiederbefragung der GrundeigentümerInnen nach Ablauf der Bebauungsfrist soll in Zukunft möglich sein.

Eine konsequente Anwendung der vorhandenen Maßnahmen soll laut Meinung des Experten Vorarlbergs in der Zukunft verbessert werden.

Für die Bundeshauptstadt Wien ist die Schärfung des PPP – Modells in der Zukunft für die Baulandmobilisierung wichtig.

4.2. Fazit zur Baulandmobilisierung in den Bundesländern

Die Festlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den neun Bundesländern Österreich erfolgt je nach Bundesland aus unterschiedlichen Gründen, die auf unterschiedliche Problemlagen der Länder zurückzuführen sind. Jedoch werden Baulandmobilisierungsmaßnahmen in allen Bundesländern festgelegt, um das grundlegende Ziel eines bewussteren Umgangs mit neuen und bestehenden Baulandwidmungen zu erreichen. Bei Bundesländern, die über wenige verfügbare Baulandflächen verfügen, stehen vor allem die Baulandpreisdämpfung und Wohnleistbarkeit im Vordergrund.

Dass Gemeinden, die nahe einem Ballungszentrum liegen, höhere Grundstückspreise als peripheren Gemeinden haben, ist häufig der Fall. Ein Beispiel dafür ist das Nordburgenland, das aufgrund der Nähe zu Wien höhere Grundstückspreise als das Mittel- und Südburgenland aufweist. In diesen Gemeinden spielt die Zersiedelungsabwehr eine weniger große Rolle als in peripheren Gemeinden, die über viele Baulandreserven verfügen und zerstreute Siedlungen haben. Manche Gemeinden widmen neues Bauland aus, da vorhandenes Bauland in privaten Händen sind und nicht auf dem

Baulandmarkt angeboten werden. Die Baulandausweisung in peripheren Gemeinden hat unter anderem den Grund, der Abwanderung entgegen zu wirken (v.a. Abwanderung junger Wohnbevölkerung).

Aufgrund der Unterschiede der Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern und Gemeinden ergeben sich daraus verschiedene Beweggründe für die Festlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen. Insgesamt hat die Erhebung bei ExpertInnen der neun österreichischen Bundesländer ergeben, dass sich der Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Vergangenheit im Großen und Ganzen bewährt hat und auch in der Zukunft unbedingt notwendig ist, um vor allem nachhaltige Entwicklung und Leistbarkeit des Baulands zu sichern. Besonders in Bundesländern, die über geringere Baulandreserven verfügen, ist das Thema Leistbarkeit höchst relevant, um dem Siedlungsdruck nachzukommen und gleichzeitig die steigenden Grundstückspreise zu dämpfen, um leistbaren Wohnraum für die Bevölkerung zu gewährleisten.

Baulandmobilisierungsmaßnahmen werden laut den RaumplanungsexpertInnen in allen Bundesländern „aktiv“ eingesetzt, wobei es große Unterschiede zwischen den Gemeinden gibt. In Tirol liegt der Einsatz der Maßnahmen nach Einschätzung des befragten Planungsexperten bei rund 50 % der Gemeinden, in Niederösterreich und Vorarlberg bei mehr als Dreiviertel aller Gemeinden und in den restlichen Ländern (ohne Wien) setzen alle Gemeinden Maßnahmen zur Mobilisierung des Baulands ein. Jedoch muss hierbei angemerkt werden, dass es sich um Einschätzungen der LandesexpertInnen handeln, die vorsichtig zu interpretieren sind, da die diesbezüglichen Daten von den Ländern nicht erhoben werden. Grundsätzlich können die Länder aber den Einsatz der Maßnahmen in der Praxis kontrollieren, da sie als Aufsichtsbehörde bei Genehmigungsverfahren den Einsatz der Instrumente einfordern können und in einigen Bundesländern auch kontrollieren müssen. In Oberösterreich erfolgt beispielsweise keine aufsichtsbehördliche Genehmigung ohne Baulandsicherungsvertrag und in Tirol ist die Vertragsraumordnung Bestandteil bei Fortschreibung des örtlichen Raumentwicklungskonzepts. Die Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde ist aus der Sicht der Autorin zielführend, da neues Bauland somit beispielsweise nur mit einer Vereinbarung gewidmet werden kann, was die zukünftige Hortung vom Bauland verhindern kann (unter der Voraussetzung, dass die Sanktionen auch von den Gemeinden durchgesetzt werden). Dennoch muss man dabei bedenken, dass es sich hier, wie die Erhebungsergebnisse gezeigt haben, oft um neue Ausweisungen handeln, was bedeutet, dass dadurch die un bebauten Bauflächen „verschont“ bleiben und somit nicht wirksam gegen den hohen Anteil an Baulandreserven entgegen gewirkt werden kann.

Bei der Einsatzintensität der vorhandenen Mobilisierungsmaßnahmen, fällt vor allem der aktive Einsatz von Raumordnungsverträgen auf, die in allen Bundesländern „oft“ bis „sehr oft“ eingesetzt werden. Das Auswertungsergebnis zeigt, dass das Instrument der Vertragsraumordnung ein sehr beliebtes Instrument in der Planungspraxis darstellt. Dieses Instrument gewinnt deshalb an Beliebtheit, da aufgrund der Mitwirkung der GrundeigentümerInnen bei der möglichen Vertragsgestaltung die Akzeptanz erhöht wird und GrundeigentümerInnen bei einem solchen Vertrag nicht mit Nachteilen aussteigen müssen.

Bodenfonds bzw. Baulandsicherungsgesellschaft bietet hilfreiche Unterstützung bei der Mobilisierung des Baulands und stellen in Bundesländern, in denen es diese Einrichtung gibt, ein effektives Mobilisierungsinstrument dar. Grundsätzlich stellt aktive Bodenpolitik im Rahmen der Privatrechtsverwaltung neben den Raumordnungsgesetzen jeder Gemeinde die Möglichkeit, dadurch

das bestehende Bauland zu mobilisieren, dennoch sind die dafür erforderlichen Finanzmittel oft nicht vorhanden.

Die Baulandumlegung ist in der Praxis aufgrund der langwierigen Verfahren und wenig Akzeptanz der GrundeigentümerInnen, die befürchten, in einem solchen Umlegungsverfahren mit Nachteilen auszustiegen, ein selten eingesetztes Mobilisierungsinstrument. Baulandumlegung dient in erster Linie einer geordneten Grundstücksstruktur, die eine Voraussetzung einer Bebauung ist. Sie hat eher wenig baulandmobilisierende Wirkung, da sie weiterhin gehortet werden können. Zielführender wäre aus der Sicht der Autorin ein damit verbundener Raumordnungsvertrag, damit das Grundstück tatsächlich bebaut wird bzw. damit der Druck zum Verkauf steigt.

Der Infrastrukturkostenbeitrag wird in den Bundesländern Wien, Steiermark, Burgenland oft eingesetzt und in Oberösterreich aufgrund der Einsatzverpflichtung ein „sehr oft“ angewendetes Instrument in der Praxis. Der Aufschließungsbeitrag und Erhaltungsbeitrag Oberösterreich stellen ein effektives Instrument zur Baulandmobilisierung dar, da sie gezielt auf unbebaute Grundstücke richten und das Horten des Baulands dadurch unattraktiv machen. Das OÖ-Modell wird auch von anderen Bundesländern als Vorbild betrachtet. Oberösterreich selbst sieht darin Verbesserungspotentiale in der Zukunft, um den Mobilisierungseffekt zu erhöhen. Als Anpassungsvorschlag nannte der befragte Raumplanungsexperte des Landes Oberösterreich die Erhöhung der Erhaltungsbeiträge.

Die Baulandbefristung stellt grundsätzlich ein effektives Instrument dar, jedoch kann sie nur im Rahmen der Flächenwidmungsplanüberarbeitung bzw. Revision (Stmk) eingesetzt werden, die je nach Bundesland in unterschiedlichen Zeiträumen durchgeführt wird. Dieses Instrument wird vom Burgenland „sehr oft“ eingesetzt, Wien und die Steiermark setzen dieses Instrument „oft“ ein. Ob dieses Instrument in der Praxis sinnvoll ist, ist in manchen Fällen fragwürdig, vor allem wenn es sich um gewidmete Baulandgrundstücke in zentral gelegenen Gebieten handelt. Eine Umwidmung bzw. Rückwidmung in den früheren Zustand (oft Grünland), ist nicht immer zielführend, da sie oft in besiedelten Gebieten liegen und geeignete Baulandgrundstücke darstellen. Jedoch kann durch eine Befristung des Baulands einen Druck auf EigentümerInnen ausgeübt werden, da sie ansonsten bei Rückwidmung mit einem Wertverlust zu rechnen haben.

Zu der Durchführung der Sanktionsmaßnahmen bei keiner Zuführung einer widmungskonformen Nutzung haben die meisten Länder keine entsprechenden Informationen. In Kärnten werden Sanktionen nach Erfahrung des Experten kaum durchgeführt, in Salzburg und Vorarlberg werden sie teilweise durchgeführt, auch Oberösterreich, Steiermark gehen nur von einer Teilweise-Durchführung der Sanktionen aus.

Beim Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis spielen vor allem politische Rahmenbedingungen und Durchsetzungswille eine bedeutende Rolle, jedoch sind Problembewusstsein der Gemeinden und der „Leidensdruck“ nicht weniger wichtig. Das Wissen über das Ausmaß der unbebauten Baulandgrundstücke und über die damit zusammenhängenden Probleme und Folgen der Baulandhortung müssen demnach den in den Gemeinden tätigen Personen im Klaren sein, um bewusst und gezielt zu handeln.

Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung sehen die befragten ExpertInnen in der konsequenten Anwendung der Vertragsraumordnung. Weiters sind finanzielle Mittel für den Grundstücksankauf ein Erfolgsfaktor für die aktive Bodenpolitik der Gemeinden, die über geringen Ressourcen verfügen und

ohne finanzielle Hilfe oft nicht dazu fähig sind, Grundstückskäufe zu finanzieren, um gehortetes Bauland zu mobilisieren, was aber eine effektive Maßnahme vor allem zur Mobilisierung des bestehenden Baulands darstellt. Weiters stellt aus der Sicht der LandesexpertInnen die Einsatzverpflichtung ebenfalls als Erfolgsfaktor dar, wobei hierbei angemerkt werden muss, dass in den Ländern Burgenland, Steiermark, Salzburg und Oberösterreich bereits ein verpflichtender Einsatz vorgesehen wird.

Die größte Hürde bei der Baulandmobilisierung ist nach wie vor das Mobilisieren von bestehenden Baulandwidmungen, vor allem von zentral gelegenen Grundstücken.

Nach Erfahrung der befragten RaumplanungsexpertInnen wurden in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich durch den Einsatz der Maßnahmen die gesetzte Ziele „überwiegend“ erreicht, in den anderen sechs Bundesländern konnten die Ziele „teilweise“ erfüllt werden. Durch den Einsatz der Mobilisierungsmaßnahmen konnten vor allem das Ziel der Bereitstellung von Bauland und bessere Nutzung der Baulandreserven erreicht werden. Auch hier gilt aus der Sicht der Autorin zu bedenken, dass es hier um Einschätzungen/subjektive Bewertungen der Effektivität des „eigenen Handelns“ der LandesexpertInnen geht, die die vorhandenen Maßnahmen durchdacht und bei der Festlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen mitgewirkt haben. Wenn man jedoch die Zahlen zur Flächeninanspruchnahme von Bau- und Verkehrsflächen betrachtet, können beispielsweise in der Periode 2013 bis 2016 in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich die höchsten Flächeninanspruchnahme festgestellt werden. In Oberösterreich konnte ein Rückgang der Baulandreserven festgestellt werden, was die zur Verfügung gestellten Daten ebenfalls bestätigt haben. Dennoch muss man bedenken, dass in Oberösterreich neben der Vertragsraumordnung, die bei Neuwidmungen sinnvoll eingesetzt werden kann, „nur“ den Infrastrukturkostenbeitrag (Aufschließungs- und Erhaltungsbeitrag) bei unbebautem Bauland eingehoben wird. Es stellt sich hier die Frage, ob der Einsatz dieses Instruments tatsächlich zu einer Verringerung der Baulandreserven geführt hat, obwohl die Sanktionen laut Erhebung nur „teilweise“ durchgesetzt werden? Da aus der Sicht des Landesexperten eine Erhöhung des Erhaltungsbeitrags vorgeschlagen wird, kann diesem Instrument allein nicht die vollständige Wirksamkeit zur Baulandmobilisierung zugemessen werden.

Auch in Niederösterreich lag die Einschätzung des Einsatzes der Instrumente bei zirka Dreiviertel aller Gemeinden. Obwohl hier von einer „überwiegenden“ Zielerreichung gesprochen wurde, zeigte der Vergleich der Baulandentwicklung in Niederösterreich kaum Rückgang der Baulandreserven von 2014 bis 2016. Hier muss jedoch angemerkt werden, dass in der Praxis am meisten das Instrument „Vertragsraumordnung“ angewendet wird, während andere vorhandenen Instrumente laut Erhebung „selten“ eingesetzt werden. Das Ergebnis zeigt insgesamt, dass die Mobilisierung der vorhandenen Baulandreserven die größte Herausforderung darstellt, die mit den bisherigen Instrumenten noch nicht genügend erfüllt wurde.

Friedrich Schindegger:

Was spricht dafür, mit neuen Baulandwidmungen in die Grünzone einzugreifen, während gleichzeitig fortgesetzte Wertsteigerungen für bislang ungenutzte Baulandflächen ermöglicht werden?

(Amt der Vorarlberger Landesregierung 2017: 10)

5. Evaluierung des Einsatzes der baulandmobilisierenden Maßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden

5.1. Einleitung und methodische Vorbemerkung

Im zweiten Teil der Evaluierung des Einsatzes der Baulandmobilisierungsmaßnahmen wurde die praktische Anwendung der Maßnahmen auf der Ebene der Gemeinden eines Bundeslandes betrachtet. Die Länder sind für die Gesetzgebung und Genehmigungen (z.B.: der Flächenwidmungspläne, Bebauungspläne usw.) zuständig und können, wie aus der Auswertung der Erhebung auf Länderebene ersichtlich war, einen Überblick über den Einsatz der Mobilisierungsmaßnahmen in der Praxis unter anderem im Zuge der Genehmigungen der Flächenwidmungspläne kontrollieren bzw. verlangen, dass Maßnahmen eingesetzt werden. Da die Gemeinden eines Bundeslandes selbst aufgrund unterschiedlicher topografischer, demografischer, wirtschaftlicher bzw. politischer Rahmenbedingungen unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, unterliegt es den Gemeinden, welche Maßnahmen zur Baulandmobilisierung eingesetzt werden bzw. ob der Einsatz solcher Maßnahmen überhaupt notwendig ist.

Für die Analyse des Einsatzes der Baulandmobilisierungsmaßnahmen auf Gemeindeebene wurden die Gemeinden des Landes Vorarlberg ausgesucht. Das Land Vorarlberg wurde deshalb ausgesucht, da es aufgrund der Topografie einen kleinen Dauersiedlungsraum (~22 % der Landesfläche) im Vergleich zu anderen österreichischen Bundesländern besitzt (Bundesdurchschnitt: 37 %) (Statistik Austria 2018). Aufgrund des geringen Anteils an wohnbarer Landesfläche und der steigenden Bevölkerungszahl steigen auch die Grundstückspreise in Vorarlberg in den letzten Jahren stark an. Die durchschnittlichen Preise dieses Bundeslandes liegt hinter der Bundeshauptstadt Wien an zweiter Stelle Österreichs. Zu der Tatsache, dass der Dauersiedlungsraum in Vorarlberg sehr gering ist, kommt noch, dass ein großer Anteil der als Bauland gewidmeten Grundstücke nicht bebaut ist. Mit einem Anteil von 33,8 % an unbebautem Bauland liegt Vorarlberg auch in dieser Kategorie bundesweit hinter Burgenland (37,9 %) an zweiter Stelle (Umweltbundesamt 2016: 23). All diese schwierigen Rahmenbedingungen verlangen nicht nur die rechtliche Festlegung der Maßnahmen zur Mobilisierung des neuen und bestehenden Baulandes, sondern umso mehr eine praktische Umsetzung dieser sowie auch weiterer möglichen Initiativen der Gemeinden, um Raumordnungsziele erreichen zu können. Wie die Gemeinden bei den steigenden Grundstückspreisen und hohem Anteil an unbebautem Bauland trotz des begrenzten Dauersiedlungsraums Baulandmobilisierungsmaßnahmen anwenden, wird im Rahmen dieser Arbeit untersucht. Im ersten Teil dieses Kapitels wird eine Analyse der Strukturdaten Vorarlbergs durchgeführt und anschließend werden die Ergebnisse der Erhebung des Instrumenteneinsatzes in Vorarlberg dargestellt.

5.2. Analyse der Baulandflächen in Vorarlberg

5.2.1. Der Dauersiedlungsraum in Vorarlberg

Der Dauersiedlungsraum umfasst laut der Definition der Statistik Austria (2017) den für Landwirtschaft, Siedlung und Verkehrsanlagen verfügbaren Raum. Weiters unterteilt sich der Dauersiedlungsraum in den Siedlungsraum und besiedelbaren Raum. Der Siedlungsraum besteht aus städtisch geprägten Flächen, Industrie- und Gewerbeflächen und der besiedelbare Raum umfasst auch Ackerflächen, Dauerkulturen, Grünland, landwirtschaftliche Flächen, Anbauflächen, künstlich angelegte nicht landwirtschaftliche Flächen wie beispielsweise Sport- und Freizeitanlagen (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 14)

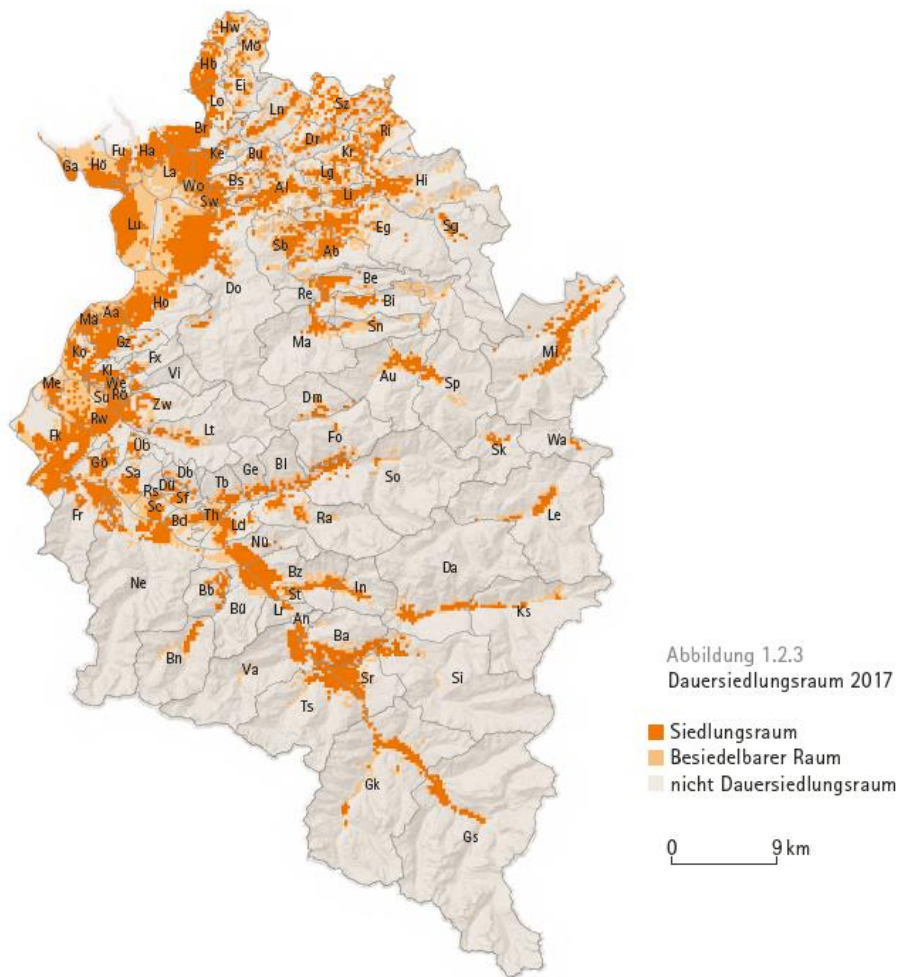


Abbildung 25: Dauersiedlungsraum Vorarlberg

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 15

In der Abbildung 25 wird der Dauersiedlungsraum Vorarlberg dargestellt. 21,8 % der Vorarlberger Landesfläche sind laut der Statistik Austria Dauersiedlungsraum. Davon sind 13,2 % der Landesfläche als Siedlungsraum und 8,6 % als besiedelbarer Raum definiert. Topografisch bedingt bleiben somit 78,2 % der Landesfläche nicht besiedelbar. Die Besiedelung der Bevölkerung findet konzentriert an den Talräumen, besonders am Rheintal. Vorarlberg besitzt im Vergleich zu anderen österreichischen Bundesländern wenig Dauersiedlungsraum. Nicht nur in Vorarlberg ist die Verfügbarkeit bzw. Bebaubarkeit von Flächen begrenzt, sondern auch in anderen Ländern im österreichischen Alpenraum sind diese naturgemäß eingeschränkt. Tirol (12,4 %) und Salzburg (20,9 %) haben ebenfalls aufgrund ihrer Topografie einen geringeren Anteil an Dauersiedlungsraum. Der österreichische Durchschnitt beträgt 38,8 %, wobei nur 2 % des österreichischen Dauersiedlungsraums in Vorarlberg liegen (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 14).

Auch innerhalb Vorarlbergs gibt es regional betrachtet große Unterschiede bezüglich des Anteils des Dauersiedlungsraums. Am höchsten ist dieser Anteil im Leiblachtal (50 %) und in den Talgemeinden des Rheintals. Am geringsten liegt dieser Anteil in der Region Arlberg und Klostertal (5,8 %) und im Montafon (8%). Noch größere Unterschiede bestehen zwischen den Rheintalgemeinden und den Gemeinden mit hohen Gebirgsanteilen. In der Gemeinde Gaschurn sind beispielsweise nur 2,7 % des Gemeindegebiets Dauersiedlungsraum, wobei in der Gemeinde Altach nur 3,8 % der Gemeindefläche nicht besiedelbar sind (ebd.: 15).

Abbildung 1.2.5
Landnutzung lt. digitaler
Katastralmappe 2017
(DKM)

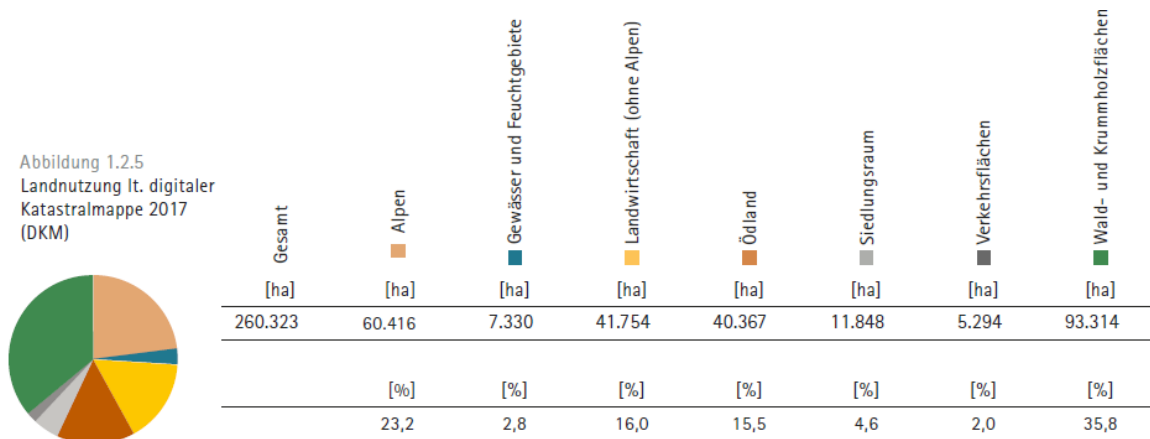


Abbildung 26: Landnutzung Vorarlbergs laut digitaler Katastralmappe 2017

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 19

In der Digitalen Katastralmappe werden 26 Nutzungsunterkategorien unterschieden, wobei diese in der Abbildung 26 zur besseren Übersicht in sieben Hauptkategorien unterteilt wurden.

Hier ist zu sehen, dass rund ein Drittel der Landesflächen von Wald und Krummholz bedeckt wird, auch die landwirtschaftlichen Flächen nehmen einen hohen Anteil von 16 % der Landesfläche ein. Auf rund 23 % der Landesfläche breitet sich das montan- alpine Grasland aus. 16 % der Fläche wird vom Ödland (Fels- und Geröllflächen, Gletscher und vegetationslose oder vegetationsarme Flächen) und 3% von Gewässer- und Feuchtgebieten eingenommen. Somit sind nur rund 7 % der Landesfläche Siedlungs- und Wirtschaftsraum bzw. Verkehrsflächen (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 19).

5.2.2. Regionale Kooperationen

Um Entwicklungsziele zu räumlichen Problemen und Planungsbedarf zu erarbeiten und umzusetzen, werden in Vorarlberg Regional- oder Raumplanungsgemeinschaften gegründet, welche auf der Zwischenstufe zwischen Landesplanung und örtlicher Raumplanung tätig und als Verein organisiert sind. In Vorarlberg gibt es am 1.1.2018 zehn Regionalplanungsgemeinschaften. Vision Rheintal, welche im Jahr 2004 gestartet wurde und die Zusammenarbeit von 29 Rheintalgemeinden an einem gemeinsamen Leitbild ermöglicht hat, wurde mit Oktober 2017 aufgelöst. Anstelle der Vision Rheintal wurde eine vertiefende umsetzungsorientierte Zusammenarbeit in kleinen Einheiten organisiert (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 22).

Die meisten Vorarlberger Gemeinden gehören einer Regionalplanungsgemeinschaft an. Ausnahmen sind Brand, Bürserberg, Lech sowie Mittelberg, welches durch seine Lage funktional nach Deutschland orientiert ist. Auch Dornbirn gehört seit der Auflösung von Vision Rheintal zu diesen Ausnahmen. Einige Gemeinden gehören aufgrund ihrer geografischen Lagen sogar mehreren Regios an. Außerdem gibt es seit 2016 grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen neun Vorarlberger Gemeinden und zwölf Gemeinden des St. Galler Rheintals (Schweiz) als Verein „Agglomeration Rheintal“. Das Ziel dieses Vereins ist die Erstellung eines Agglomerationsprogramms, das 2020 beim

Schweizer Bund eingereicht werden soll und Voraussetzung für die Subventionen von Verkehrsinfrastrukturen durch den Schweizer Bund ist (ebd.).

Neben den Regionalplanungsgemeinschaften gibt es zahlreiche thematische Kooperationen mit unterschiedlicher Zugehörigkeit der Gemeinden (z.B. Abwasserverbände, Personennahverkehr usw.) (ebd.).

5.2.3. Bevölkerung

In Vorarlberg leben zum Zeitpunkt 31.12.2016 389.570 Personen (4,4 % der österreichischen Bevölkerung). Die Bevölkerungszahl Vorarlberg nimmt durch eine positive Geburtenbilanz bzw. eine positive Wanderungsbilanz stetig zu. Zu einem großen Teil trugen Zuwanderer/Innen aus EU- Staaten oder Krisenländern zum hohen Wachstum bei (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 28).

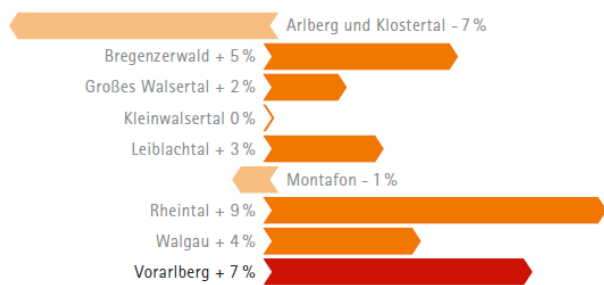


Abbildung 27: Prozentuelle Veränderung der Bevölkerung 2006-2016 nach Regionen

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 29

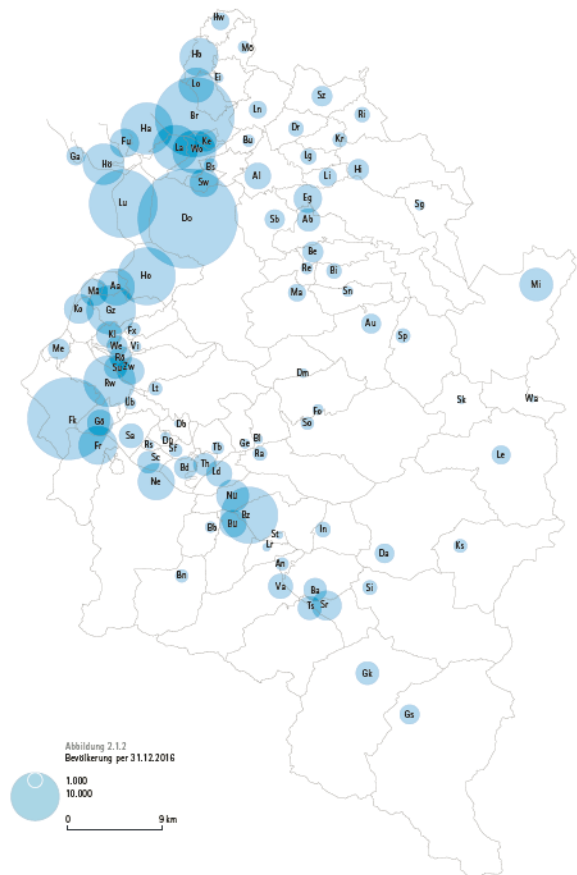


Abbildung 28: Räumliche Verteilung der Bevölkerung Vorarlbergs per 31.12.2016

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 31

Die Bevölkerungsentwicklung der letzten zehn Jahre ist innerhalb des Landes Vorarlbergs sehr unterschiedlich (Abbildung 27). Überdurchschnittlich nimmt die Bevölkerung des Rheintals zu (68 % der Bevölkerung leben hier). In den vier Gemeinden über 20.000 wächst die Bevölkerungszahl mit 10 % in den letzten zehn Jahren am stärksten, wobei der Landesdurchschnitt bei 7 % liegt. Unter dem Durchschnitt wächst die Bevölkerungszahl des Bregenzerwaldes und des Walgaus. Die Vorarlberger Regionen Großes Walsertal und Leiblachtal weisen nur ein leichtes Wachstum auf. Im Kleinwalsertal stagniert die Bevölkerungszahl, im Montafon und in der Region Arlberg und Klostersertal wurden

Bevölkerungsverluste in diesem Zeitraum verzeichnet (ebd.: 29). Die Abbildung 28 stellt die Verteilung der Vorarlberger Bevölkerung räumlich dar.

	per 31.12.2016				Veränderung
	Gemeinden [abs]	Anteil an Gesamt [%]	Bevölkerung [abs]	Anteil an Gesamt [%]	2006/2016 [%]
Vorarlberg	96	100	389.570	100	7
bis unter 500 Einwohner	15	16	5.026	1	3
500 bis unter 1.000	18	19	13.009	3	1
1.000 bis unter 2.500	29	30	51.192	13	3
2.500 bis unter 5.000	17	18	60.895	16	6
5.000 bis unter 10.000	7	7	47.798	12	4
10.000 bis unter 20.000	6	6	77.560	20	7
20.000 und mehr	4	4	134.090	34	10

Tabelle 33: Bevölkerung Vorarlbergs nach Gemeindegrößen

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 29

Auch Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 EinwohnerInnen wuchsen über dem Durchschnitt von 7 %. In Vorarlberg leben mehr als die Hälfte der Bevölkerung in den zehn bevölkerungsreichsten Gemeinden (Tabelle 33). Weiter ist hier erkennbar, dass der Bevölkerungszuwachs in Gemeinden mit 2.500 bis unter 5.000 EinwohnerInnen größer als in Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EinwohnerInnen ist. Am schwächsten wächst die Bevölkerungszahl in Gemeinden mit 500 bis 1.000 EinwohnerInnen (ebd.: 29).

5.2.4. Siedlungsentwicklung

Auf der Abbildung 29 ist zu sehen, dass die Siedlungsentwicklung in Vorarlberg in der 50er- Jahre überwiegend geordnet und flächensparend stattgefunden hat. Danach entsteht durch die starke Bevölkerungszunahme und des Wirtschaftsaufschwungs ein starker Bauboom. Das Siedlungsgebiet geriet dadurch aus der bisherigen Schiene und wächst in diesem Zeitraum im Landesdurchschnitt um das Dreifache, wobei das Siedlungsgebiet der Rheintal Gemeinden um das Fünffache und der Walgauer Talgemeinden beinahe das Vierfache gewachsen ist (ebd.: 128).

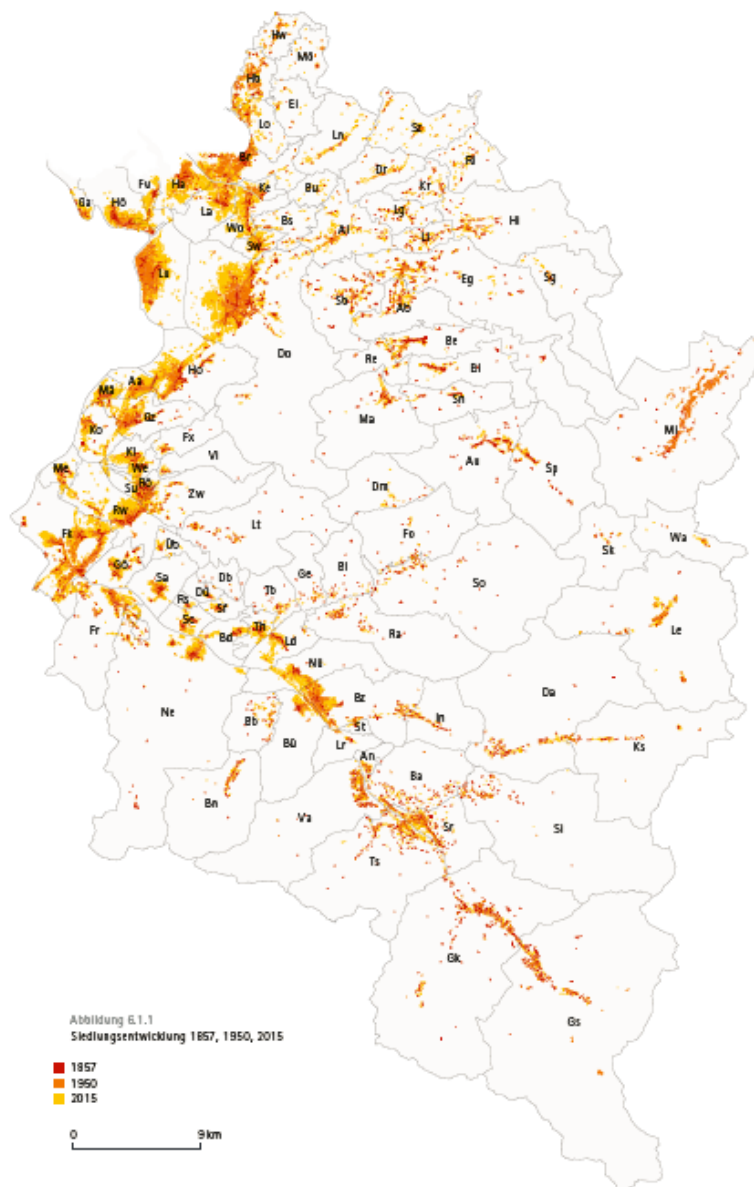


Abbildung 29: Siedlungsentwicklung Vorarlberg

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 129

Bauflächenentwicklung

Im Durchschnitt von 2000 bis 2017 nimmt die jährlich gewidmete Baufläche um 42,9 ha zu, zugleich verringert sich die Bauerwartungsfläche um 16,6 ha jährlich. Zu Beginn des Jahres 2017 sind 11.919 ha entweder als Baufläche (11.338 ha) oder als Bauerwartungsfläche¹⁰ (581 ha) gewidmet, wobei rund 56 % als Wohngebiet, 28 % als Mischgebiet, 12 % als Betriebsgebiet und rund 4 % als Kerngebiet ausgewiesen sind. Wohngebiete und Mischgebiete werden in allen Gemeinden gewidmet, jedoch bestehen Betriebsgebiete und Kerngebiete nicht in allen Gemeinden (ebd.: 128).

¹⁰ Als Bauerwartungsflächen nach § 17 Raumplanungsgesetz dürfen nur Flächen festgelegt werden, die sich aufgrund der natürlichen Verhältnisse für die Bebauung eignen und voraussichtlich nach 15 Jahren nach dem Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes für einen Zeitraum von höchstens weiteren 15 Jahren als Bauflächen benötigt werden (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018f: Bauerwartungsflächen).

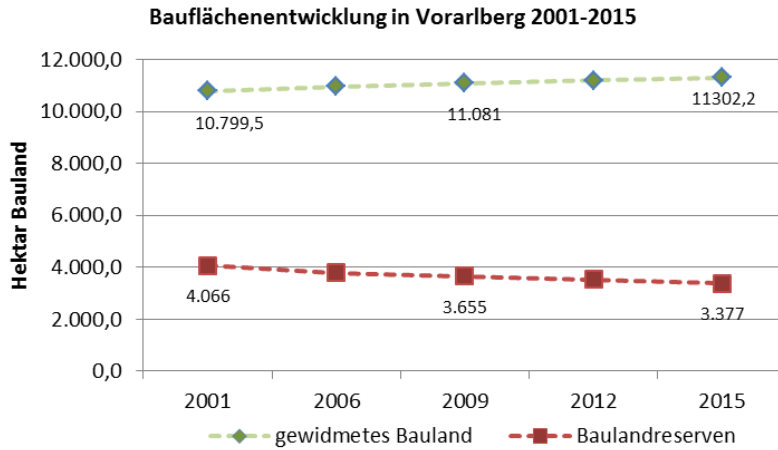


Abbildung 30: Entwicklung der Bauflächen in Vorarlberg 2001-2015

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung 2017: 3-7, eigene Darstellung

Alle drei Jahre erhebt die Abteilung Raumplanung und Baurecht des Amtes der Vorarlberger Landesregierung die Nutzung der als Bau- und Bauerwartungsflächen gewidmeten Gebiete. Bisher gab es fünf Erfassungen in den Jahren 2001, 2006, 2009, 2012 und zuletzt 2015 (Abbildung 30). Die letzte Untersuchung hat ergeben, dass in Vorarlberg 29,9 % des Baulands ungenutzt ist, zusammen mit den Bauerwartungsflächen steigt dieser Wert auf 33,2 %. Die Zunahme der genutzten Bauflächen seit der ersten Erhebung 2001 bis zur letzten Erhebung beträgt 1.192 Hektar, dies entspricht einem Durchschnitt von 85,1 Hektar pro Jahr bzw. 2.333 m² pro Tag (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018d).

Ähnlich sind diese Werte auch in einer automatisierten österreichweiten Erhebung des nicht bebauten Baulands (ebd.). Im Vergleich zu anderen Bundesländern liegt Vorarlberg mit 33,8 % an gewidmeten, nicht bebauten Bauland an zweiter Stelle hinter Burgenland mit 37,9 %.

In der Abbildung 31 werden die genutzten und ungenutzten Bauflächen in Vorarlberg nach Kategorien dargestellt. Hierbei ist zu erkennen, dass der Anteil an unbebauten Bauflächen im Wohngebiet am größten ist.

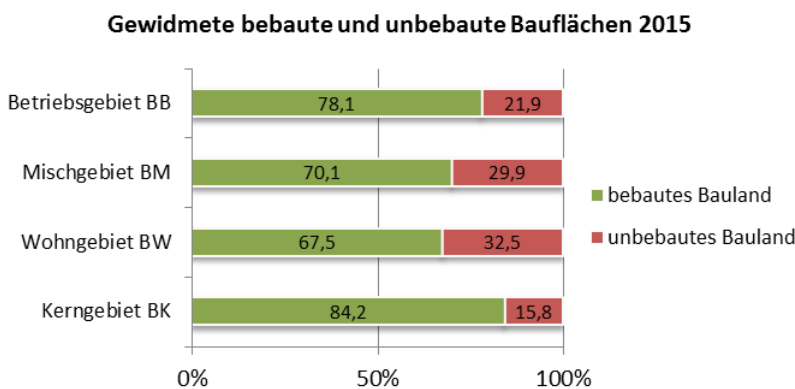


Abbildung 31: Bauflächen in Vorarlberg- genutzt und ungenutzt

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung 2017: 3

Die jährlichen Änderungen der Bau- und Bauerwartungsflächen in den 96 Flächenwidmungsplänen der Vorarlberger Gemeinden können seit 1999 über das Geografische Informationssystem des Landes (VOGIS) abgerufen werden (ebd.).

Der Anteil der genutzten Bauflächen und Bauerwartungsflächen hat sich seit der ersten GIS-unterstützten Erhebung im Jahre 2001 bis 2015 von 58,5 % auf 66,8 % bei gleichzeitiger Zunahme der gewidmeten Flächen um 331 ha erhöht. Eine Baulandnutzung über dem Landesdurchschnitt liegt in absteigender Reihenfolge in der Landeshauptstadt Bregenz, Hörbranz, Kennelbach, Mittelberg, Schnifis, Lech, Bürs, Lauterach, Röthis, Bezau, Dornbirn, Lingenau,... (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018b: 128). Weiters ist auf Abbildung 30 zu erkennen, dass die ungenutzten Bauflächen zurückgegangen sind, insgesamt beträgt der Rückgang im Vergleich zu 2001 689 ha.

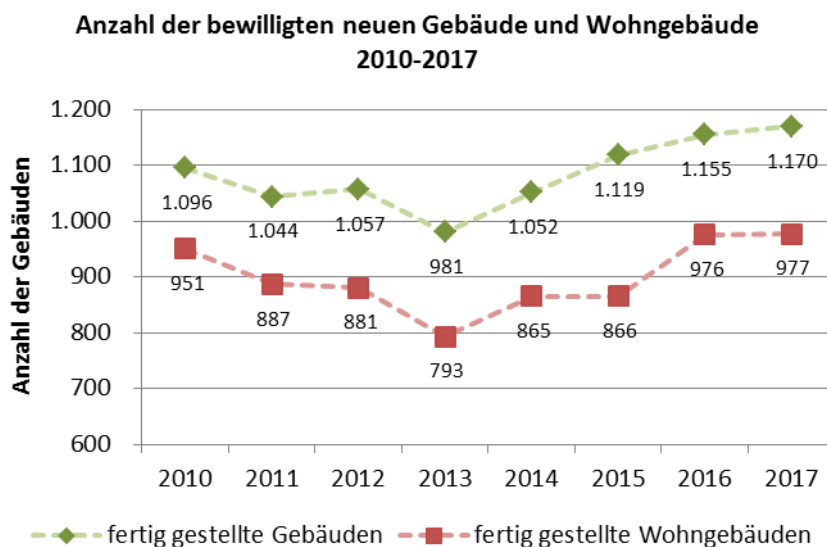


Abbildung 32: Anzahl der bewilligten neuen Gebäude und Wohngebäude 2010-2017

Quelle: Statistik Austria 2018g, eigene Darstellung

Die Abbildung 32 zeigt, dass die Anzahl der Baubewilligungen in den letzten Jahren in Vorarlberg gestiegen ist, was ein Grund für den Rückgang der Baulandreserven darstellen könnte bzw. weist die Zunahme der Baubewilligungen darauf hin, dass neu gewidmete Flächen auch entsprechend genutzt werden. Ob in der Praxis viel zu Baulandmobilisierungsmaßnahmen gegriffen wurde, um die Anzahl der Baulandreserven zu verringern, wird im nächsten Kapitel untersucht.

5.3. Ergebnisse der Evaluierung des Einsatzes der baulandmobilisierenden Maßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden

Für die Evaluierung der Zielsetzung, des Einsatzes und der zukünftigen Bedeutung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen Vorarlbergs wurde eine Fragebogenerhebung durchgeführt. Dazu wurden alle 96 Gemeinden dieses Landes kontaktiert.

Zu bemerken ist, dass ein Teil der Antwortrücksendungen vor März erfolgt ist und ein Teil bei der zweiten Kontaktaufnahme mit den Vorarlberger Gemeinden, welche aufgrund der wenigen Antwortrücksendungen der Gemeinden notwendig war, erst in den Sommermonaten eingelangt ist. Da die Vertragsraumordnung laut Angabe der Gemeinden ab März 2018 bei jeder Umwidmung eingesetzt wird, wird in der Auswertung auf diese Unterschiede hingewiesen. Laut der Meinung einer

ExpertIn, die bei der Gesetzesänderung des Landes Vorarlberg mitgewirkt hat, kann die geringe Anzahl der Rückmeldungen daran liegen, dass die Gemeinden zur Zeit der ersten Kontaktierung in der Phase waren, Stellungnahmen zu den Gesetzesänderungen zur Raumplanung abzugeben und in dieser Zeit aufgrund der Gesetzesänderungen ein erhöhtes Arbeitspensum zu bewältigen hatten. Aus diesem Grund wurde die schriftliche Befragung zu einem späteren Zeitpunkt nochmals durchgeführt.

Von 96 angeschriebenen Gemeinden haben insgesamt 16 Gemeinden geantwortet, wobei vier der 16 Gemeinden eine Emailantwort zum Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen verfasst haben. Somit liegt die Rücklaufquote bei lediglich 17 %. Aber aufgrund des Umstands, dass große Städte des Landes auch miteinbezogen wurden, wurden 30 % der Bevölkerung (Stand 2016) Vorarlbergs damit erfasst. Die Landesflächen der beantwortenden Gemeinden betragen 22 % der Gesamtfläche Vorarlbergs sowie 26 % des Dauersiedlungsraums dieses Landes. Aus statistischer Sicht kann die vorliegende Erhebung somit nicht als repräsentativ betrachtet werden, sie gibt aber trotzdem einen Einblick in die Perspektiven der befragten Gemeinden.

Die Evaluierungsergebnisse des Einsatzes der Baulandmobilisierungsmaßnahmen werden im Folgenden in drei Abschnitten dargestellt: Problemlage/Zielsetzung, Umsetzung und zukünftige Ausrichtung/Bedeutung des Einsatzes in den Gemeinden. Die Erfahrungswerte und Aussagen der GemeindevertreterInnen werden auf deren Wunsch vertraulich und anonym behandelt.

5.3.1. Problemlagen und Zielsetzung der Gemeinden hinsichtlich der Baulandmobilisierung

Der Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen erfolgt in den Gemeinden aus unterschiedlichen Gründen, die in Abbildung 33 zusammengefasst werden.

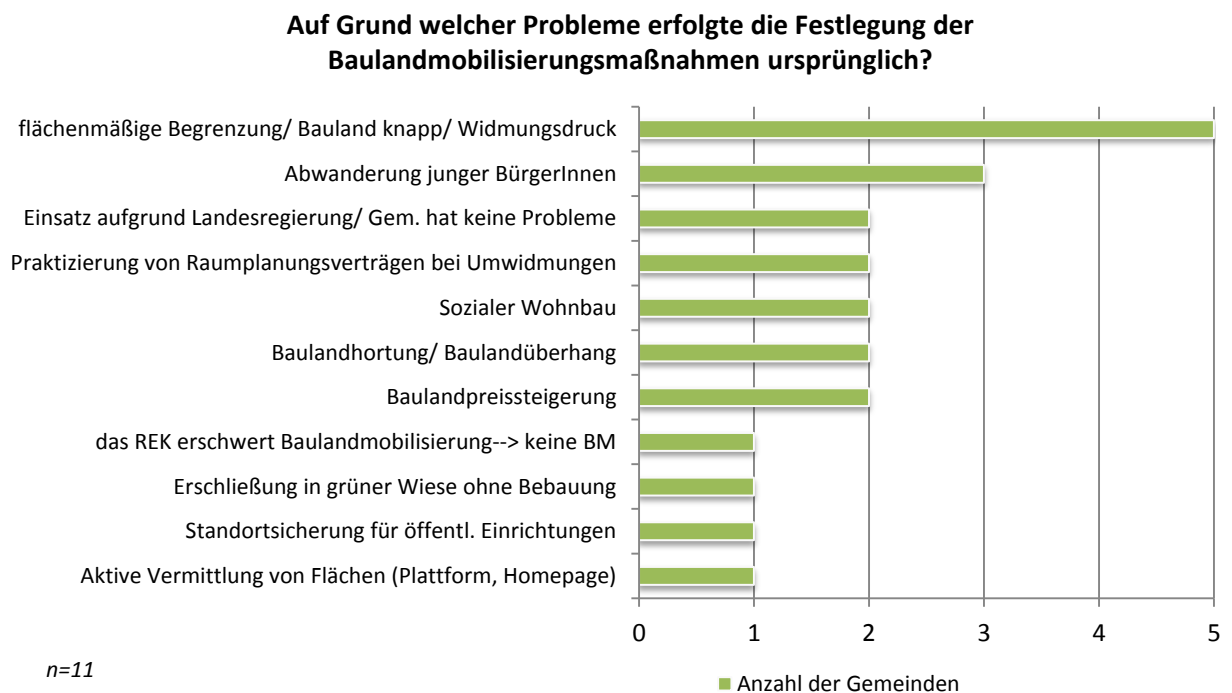


Abbildung 33: Beweggründe der Baulandmobilisierung

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Die Knappheit des verfügbaren Baulands und gleichzeitig der hohe Widmungsdruck stellen den meist genannten Beweggrund für die Anwendung der Maßnahmen dar. Hierbei wurde ebenfalls die flächenmäßige Begrenzung der Dauersiedlungsflächen der Gemeinden genannt. Ein nicht weniger bedeutender Grund für den Maßnahmen Einsatz ist die Abwanderungsabwehr junger BürgerInnen aufgrund der fehlenden Bauplätze bzw. des Wohnraums in der eigenen Gemeinde. So wurde dieser Grund von Gemeinden genannt, die sich in peripherer Lage befinden (Bemerkung einer Gemeinde: „je peripherer, desto eher der Wegzug“) und vorwiegend agrarische Strukturen haben. Aufgrund des knappen Baulands und der steigenden Grundstückspreise, die vor allem für junge Menschen/Familien und auch FirmengründerInnen unerschwinglich sind, wird eine Preisdämpfung durch den Einsatz der Maßnahmen erhofft. Die Bereitstellung von Baugrundstücken zur Errichtung von Eigenheimen für junge Familien ist für diese Gemeinden bedeutend, in denen Tendenz zur Abwanderung junger Menschen besteht. Eine Gemeinde hat bei dieser Frage erwähnt, dass Wohnraum speziell für diese Personen, die zum ersten Mal vom Elternhaus ausziehen, in einer von Einfamilienhäusern geprägten ländlichen Gemeinde fast nicht existiert.

Zwei der antwortenden Gemeinden haben explizit angegeben, dass sie selbst keine Baulandprobleme haben. Eine Gemeinde, die keine Baulandmobilisierungsmaßnahmen eingesetzt hat, begründet dies damit, dass aufgrund natürlicher Bauland-Verbauungsentwicklung der Gemeindegrundstücke und gewerblicher Bauträger keine Baulandentwicklungsinitiative durch die Gemeinde erforderlich ist. Eine erläutert hierbei, dass sie aufgrund von Vorschriften der Vorarlberger Landesregierung Mobilisierungsmaßnahmen einsetzen. Diese Gemeinde hat dabei angegeben, dass ab März 2018 die Vertragsraumordnung bei jeder Umwidmung einzusetzen ist.

Die Errichtung von sozialen Wohnbauten und die steigenden Baulandpreise sind weitere Gründe, die genannt wurden. Das Problem des Baulandüberhangs macht ebenfalls den Einsatz der Maßnahmen erforderlich. Da das Bauland nicht bebaut wird, existieren Erschließungen in der grünen Wiese, obwohl die Gemeinde mit großer finanzieller Aufwendung unbebaute Grundstücke erschlossen hat. Trotz des Baulandüberhangs sind die Grundstücke grundsätzlich nicht verfügbar.

Eine Gemeinde versucht neben dem Einsatz der Vertragsraumordnung beispielsweise mithilfe einer Plattform Flächen aktiv zu vermitteln. Das Ziel dieser Maßnahme ist, GrundbesitzerInnen auf das Potenzial ihrer Flächen hinzuweisen. Teilweise werden dadurch soziale Wohnbauten auf Grundstücken der Gemeinde errichtet bzw. Grundstücke für Gewerbebetriebe verkauft. Diese Plattform kann als Ansatz einer Flächenmanagementdatenbank angesehen werden, die durch Kontaktaufnahme mit betroffenen GrundeigentümerInnen darauf abzielt, ungenutzte Grundstücke ins Bewusstsein der EigentümerInnen zu rufen.

Eine Gemeinde, die noch keine Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis angewendet hat, hat bei dieser Frage beantwortet, dass das Bauland in der Gemeinde sehr knapp ist, da die Gemeinde flächenmäßig aufgrund des umgebenden Waldes und der Hanglage begrenzt ist. Zudem bestehen Naturgefahren wie Steinschlag, Rutschungsgefährdung, rote und gelbe Zonen von Bächen. Diese Gemeinde begründet den Verzicht der Maßnahmen damit, dass das REK die Baulandmobilisierung erschwert.

Verfügt Ihre Gemeinde über ein räumliches Entwicklungskonzept?

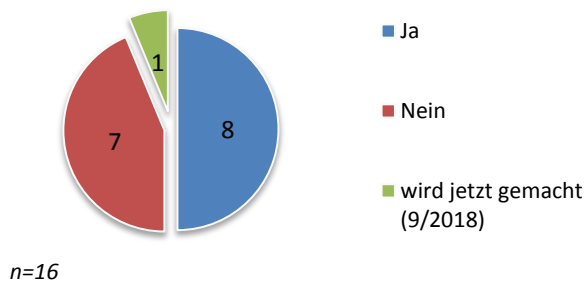


Abbildung 34: Verfügung über ein REK

Quelle: Eigene Erhebungen und Darstellungen 2018

Von den 16 beantwortenden Gemeinden verfügen nur acht Gemeinden über einem räumlichen Entwicklungskonzept (Abbildung 34). Weiters ist dazu zu sagen, dass sieben der acht Gemeinden, die über ein REK verfügen, auch Baulandmobilisierungsmaßnahmen einsetzen. Beinahe die Hälfte der beteiligten Gemeinden hat kein REK erstellt, wobei unter diesen sieben Gemeinden drei Gemeinden auch keine Baulandmobilisierungsmaßnahmen einsetzen.

Bei der Frage, ob Eignungszonen für Baulanderweiterungen im örtlichen Entwicklungskonzept ausgewiesen werden, haben drei von sieben Gemeinden bei dieser Frage die Antwort „NEIN“ angekreuzt. Als Grund wurde angegeben, dass aufgrund der genügend vorhandenen Flächenreserven innerhalb der bestehenden Widmungen kaum Eignungszonen im REK ausgewiesen werden. Weiters konnte festgestellt werden, dass vier von sechs beantwortenden Gemeinden Baulanderweiterungsflächen nicht auf den Baulandbedarf der Gemeinde abgestimmt ausweisen. Bei einer Gemeinde hat sich der Gemeindevertreter in einem Interview geäußert, dass die Gemeinde im REK den Baulandbedarf nicht genau abgestimmt prognostiziert.

Da die Vorarlberger Gemeinden nicht aufgrund der rechtlichen Vorschriften verpflichtet sind, räumliche Entwicklungskonzepte zu erstellen, unterliegt die Erstellung dieses Instruments den Gemeinden. Wie die Erhebung zeigt, verfügen viele Gemeinden derzeit über kein REK, in welchem jedoch wichtige Entwicklungsziele der Gemeinden definiert werden sollen. Durchaus kann hier erkannt werden, dass Gemeinden, welche aus eigenen Interessen über ein REK verfügen auch beim Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen „aktiver“ sind.

5.3.2. Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden

Von den 16 Gemeinden, die bei dieser schriftlichen Befragung mitgemacht haben, werden in 12 Gemeinden (~75 %) Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis umgesetzt. Somit stimmt der Anteil der Gemeinden, die Baulandmobilisierungsmaßnahmen anwenden, mit der Einschätzung des Vorarlberger Landesexperten überein (Abbildung 35).

**Werden
Baulandmobilisierungsmaßnahmen in
der Praxis eingesetzt?**

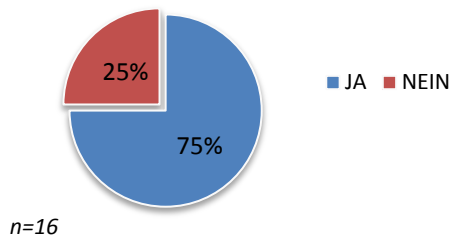


Abbildung 35: Einsatz baulandmobilisierender Maßnahmen

**Anzahl der
Baulandmobilisierungsmaßnahmen der
Gemeinden**

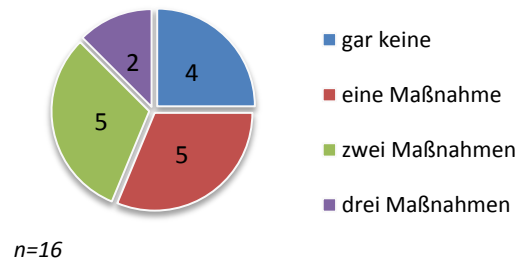


Abbildung 36: Anzahl von Maßnahmen

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Vier Gemeinden haben bisher keine Baulandmobilisierungsmaßnahmen eingesetzt, wobei eine Gemeinde, wie bereits zuvor erwähnt, aufgrund natürlicher Bauland-Verbauungsentwicklung der Gemeindegründe und gewerblicher Bauträger keine Baulandentwicklungsinitiative durch die Gemeinde für erforderlich betrachtet. Hier muss angemerkt werden, dass vier von zwölf Gemeinden mit Maßnahmeneinsatz auf die Frage, ob Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis eingesetzt werden, „NEIN“ angekreuzt haben. Jedoch wurden sie zu Gemeinden gezählt, die Maßnahmen praktiziert haben, da sich im Laufe der Befragung herausgestellt hat, dass diese Gemeinden auch Raumplanungsverträge in der Praxis abgeschlossen haben (anhand eingetragener Einsatzintensität der Maßnahmen- dazu mehr im Kapitel 5.3.2.1). Der Grund für diese Angabe könnte daran liegen, dass viele Gemeinden die Vertragsraumordnung nicht als „Baulandmobilisierungsmaßnahmen an sich“ betrachten, sondern oft werden darunter hoheitliche Maßnahmen bzw. Baulandmobilisierungsinitiative der eigenen Gemeinde verstanden. So hat eine Gemeinde, die bei der zweiten Gemeindekontaktierung eine Antwortemail verfasst hat, mitgeteilt, dass sie keine Baulandmobilisierungsmaßnahmen „an sich“ haben, sondern sie beruhen sich auf die Vertragsraumordnung und das REK. Weiters verwiesen Gemeinden in der Befragung auf die Möglichkeit der Widmung auf Zeit, welche in der neuen Raumplanungsgesetznovelle vorgesehen ist.

Als einen Grund für den Verzicht auf Baulandmobilisierungsmaßnahmen hat eine Gemeinde angegeben, dass erstmal der „Verbrauch der wenigen vorhandenen Flächen“ wichtig ist. Zwei Gemeinden, die keine Maßnahmen eingesetzt haben, haben auch den Einsatz der Maßnahmen in der Zukunft nicht geplant, wobei eine Gemeinde das neue REK abwartet, welches Änderungen bringen könnte (die neue Raumplanungsnovelle sieht die Erstellung eines REKs als Verpflichtung vor).

Die aktive kommunale Bodenpolitik stellt eine weitere Möglichkeit zur Baulandmobilisierung dar, die seit längerer Zeit bereits angewendet wurde. Diese Maßnahme wurde in einer der geantworteten Gemeinden vor 20 Jahren bereits eingesetzt.

Die Vertragsraumordnung stellt aus der Sicht einiger Gemeinden ein junges Instrument dar, welches (jedoch) seit 2011 im Vorarlberger Raumplanungsgesetz verankert ist. Da es dabei um eine Kannbestimmung handelt, obliegt die Umsetzung den Gemeinden. Vier Gemeinden haben in der Erhebung angemerkt, dass sie dazu noch zu wenige Praxiserfahrungen haben, um aussagekräftige Antworten darüber zu geben.

Wenn man in der Abbildung 36 die Anzahl der Maßnahmen, die eine Gemeinde einsetzt, betrachtet, sieht man, dass die meisten Gemeinden größtenteils eine bis zwei Maßnahmen einsetzen (10 von 12). In lediglich zwei Gemeinden werden drei Maßnahmen (Baulandumlegung, Vertragsraumordnung und aktive kommunale Bodenpolitik) in der Praxis umgesetzt. Hier muss jedoch erwähnt werden, dass im VlbG. RPG „nur“ die Baulandumlegung und Vertragsraumordnung rechtlich verankert sind und die Gemeinden aus diesem Grund nur wenige Möglichkeiten haben, Bauland zu mobilisieren.

Die Erläuterung der beantwortenden Gemeinden in dieser Erhebung zeigt, dass die Gemeinden durchaus Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis einsetzen, jedoch aus der Sicht der Autorin nicht in einem genügenden Ausmaß, um gezielt gegen Baulandhortung vorzugehen. Weiters ist feststellbar, dass den GemeindevertreterInnen der hohe Anteil an Baulandreserven bewusst ist, aber Baulandmobilisierungsmaßnahmen aus bestimmten Gründen nicht einsetzen. Obwohl beispielsweise von „Verbrauch von wenigen vorhandenen Flächen“ die Rede war, wird der Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen auch zukünftig nicht vorgesehen.

5.3.2.1. Einsatzintensität der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Vorarlberger Gemeinden

In der schriftlichen Befragung wurde weiters die Einsatzhäufigkeit der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Gemeinden erhoben, um einen Vergleich der Einsatzintensität in den Vorarlberger Gemeinden durchzuführen und in weiterer Folge über die Wirksamkeit der Maßnahmen Aussagen treffen zu können (Abbildung 37).

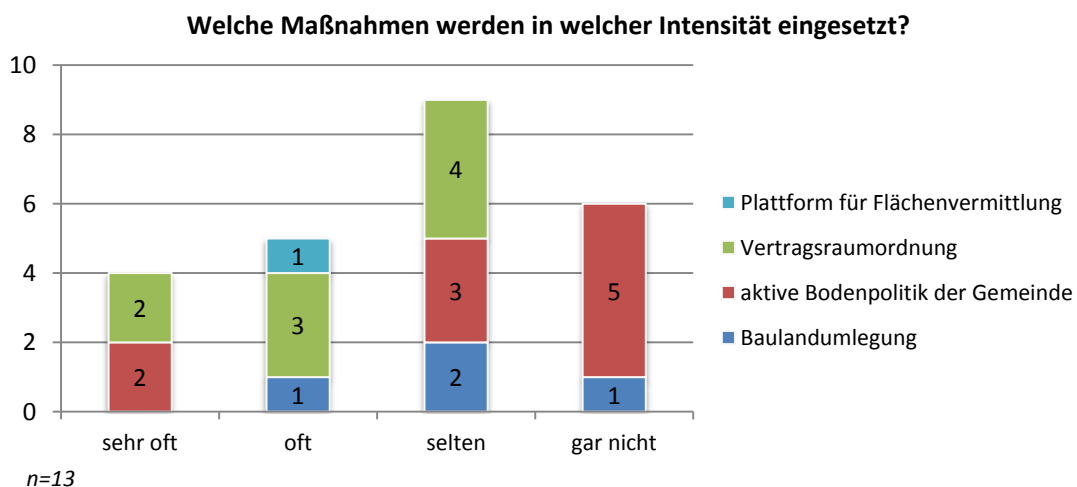


Abbildung 37: Einsatzintensität der Maßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Ein Blick auf die Abbildung 37 verdeutlicht, dass nur wenige Gemeinden eine Maßnahme zur Mobilisierung des Baulands „sehr oft“ einsetzen (weniger als die Hälfte der beantwortenden Gemeinden). Die Vertragsraumordnung wurde von zwei Gemeinden als ein „sehr oft“ eingesetztes Instrument eingestuft, wobei es sich bei einer Gemeinde um eine Aussage zur künftigen Einsatzintensität dieses Instruments handelt, welches die Gemeinde erst ab März 2018 praktiziert hat, da es laut Auskunft der Gemeinden ab März 2018 bei jeder Umwidmung einzusetzen ist, da dies eine Verpflichtung seitens der Landesregierung darstellt. In einer anderen Gemeinde, die die Vertragsraumordnung „sehr oft“ eingesetzt hat, kam dieses Instrument schon in der Vergangenheit „sehr oft“ zur Anwendung, da es laut Meinung des befragten Gemeindevertreterers in Vorarlberg über

den § 38a RPG hinaus keine rechtliche Grundlage Bauland zu mobilisieren gibt. Weiters erwähnt der Experte, dass alle vertraglich geregelten Bebauungsfristen bisher eingehalten wurden.

Ebenfalls als „sehr oft“ eingestuft wurde die aktive Bodenpolitik in zwei Gemeinden, wobei in einer Gemeinde diese Maßnahme bereits vor 20 Jahren eingesetzt wurde. Durch immer teurer werdende Grundstücke entstehen jedoch immer größere Schwierigkeiten für die Gemeinde, diese Maßnahme einzusetzen.

Auch in weiteren drei Gemeinden wird versucht, durch aktive Bodenpolitik Raumplanungsziele zu erreichen. Jedoch kann diese Maßnahme nur selten eingesetzt werden, da laut Erfahrung der VertreterInnen dieser Gemeinden der Ankauf kaum möglich ist, da die Bereitschaft zum Verkauf nicht besteht.

Die Abbildung 37 zeigt weiters, dass die Vertragsraumordnung auch bei den Intensitätsstufen „oft“ und „selten“ ebenfalls die meisten Nennungen der Gemeinden bekommt. Bei zwei der Gemeinden, die die Vertragsraumordnung in der Praxis „oft“ anwenden, stellt dieses Instrument das einzige Instrument dar, welches von der Gemeinde angewendet wird.

Bei der Einsatzintensität „selten“ wurde die Vertragsraumordnung von vier Gemeinden angekreuzt, wobei bei einer Gemeinde die Vertragsraumordnung ebenfalls das einzige Instrument ist, das in der Gemeinde umgesetzt wird.

Die Baulandumlegung wurde nur in einer der Gemeinden „oft“ eingesetzt. In dieser Gemeinde wurde die Vertragsraumordnung erst ab März 2018 praktiziert. Davor stellte die Baulandumlegung die einzige angewendete Maßnahme dar.

Die Auskünfte der GemeindevertreterInnen über die Einsatzintensität der Instrumente zeigen, dass die Vertragsraumordnung das „meist“ angewendete Instrument der Gemeinden darstellt, auch wenn es nicht in allen Gemeinden zum Einsatz gekommen ist. Teilweise erfolgt der Einsatz dieses „jungen“ Instruments nur aus dem Grund, dass es in der neuen Raumplanungsnovelle verpflichtend vorgesehen ist. Auch hier sieht man, dass Instrumente (nicht nur Baulandmobilisierungsinstrumente, sondern auch z.B. das REK) oft erst dann praktiziert werden, wenn eine Verpflichtung besteht. Daraus kann aus der Sicht der Autorin abgeleitet werden, dass in vielen Gemeinden das eigene Handlungsinteresse fehlt, besonders in kleineren Gemeinden aufgrund der mangelnden FachexpertInnen.

5.3.2.2. Einflussfaktoren der Umsetzung baulandmobilisierender Maßnahmen

Die Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen hängt in der Praxis von unterschiedlichen Faktoren ab, wobei der Großteil der Gemeinden der Meinung ist, dass wirtschaftliche bzw. finanzielle Rahmenbedingungen den Einsatz der Instrumente stark beeinflussen (Abbildung 38).

Wovon hängt Ihrer Erfahrung nach die Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis in den Gemeinden ab?

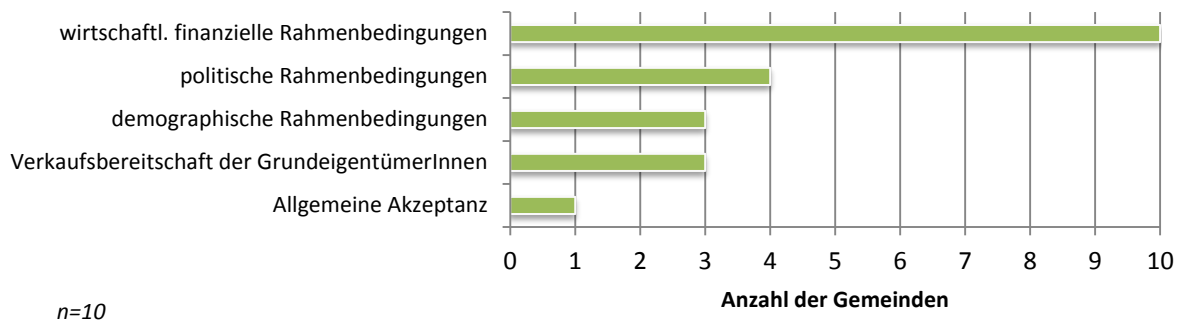


Abbildung 38: Einflussfaktoren bei der Maßnahmenumsetzung

Quelle: Eigene Erhebung Darstellung 2018

Oft liegt es an den fehlenden Mitteln in den Gemeindekassen, dass Maßnahmen zur Mobilisierung nicht möglich sind. Darunter fällt beispielsweise der Ankauf der Grundstücke durch die Gemeinde, um diese in weiterer Folge an Bauwillige weiter zu verkaufen. Weiters ist vorstellbar, dass die Ausübung der Kaufoption im Rahmen der Vertragsraumordnung aus demselben Grund für die Gemeinden ein großes Hindernis darstellt. Dies wurde in der 2009 in Niederösterreich durchgeführten Studie von DI. Michael Fleischmann bestätigt. Vertraglich vereinbartes Vorkaufsrecht wird in der überwiegenden Zahl der Fälle von den Gemeinden aufgrund des fehlenden erforderlichen Finanzmittels nicht ausgeübt. Dazu kommt noch, dass diese Rechtsgeschäfte für die Gemeinden nicht wirtschaftlich sind, da beim Ankauf zum ortsüblichen Preis die Gemeinde aufgrund der schon bereits getätigten Aufwendungen für Vertragseinrichtung, Umwidmung usw. trotzdem „Verluste“ macht. Oft wird aus diesem Grund auf eine grundbücherliche Verankerung mit vertraglichem Vorkaufsrecht von den Niederösterreichischen Gemeinden verzichtet, stattdessen wird beispielsweise ein Rückwidmungsrecht im Vertrag vereinbart. Weiters gibt es auch Fälle, in denen die Gemeinden Optionsverträge mit den GrundeigentümerInnen abgeschlossen haben, d.h die Bauparzellen gehen in die Verfügungsgewalt der Gemeinde, was aber nicht mit Eigentum gleichzusetzen ist. Diese Optionen können auch an Dritte weitergegeben werden. Die GrundeigentümerInnen können die Parzellen privat verkaufen, wobei ein bestimmter Prozentsatz des Gewinns an die Gemeinde geht, wenn der Verkaufspreis höher als der vertraglich vereinbarte Verkaufspreis ist (Fleischmann 2009: 22).

Weiters wurde für das bestehende Bauland die Infrastruktur bereitgestellt, wofür die Gemeinde zur Errichtung und Erhaltung viel investiert hat. Diese Finanzmittel fließen nicht in die Gemeindekassa zurück, da es keine rechtliche Verankerung gibt, die eine Einhebung von Infrastrukturkosten ermöglicht. Durch die Baulandhortung kann einerseits die bereits errichtete Infrastruktur nicht effizient genutzt werden, andererseits muss die Gemeinde dafür oft am Ortsrand wiederum Infrastruktur für Neuausweisungen errichten, wodurch die finanzielle Belastung der Gemeinde verstärkt wird.

Ein weiterer Einflussfaktor bei der Umsetzung der Maßnahmen sind die politischen Rahmenbedingungen in der Gemeinde. Ob Baulandmobilisierungsmaßnahmen umgesetzt werden, ist stark vom Verständnis der Gemeindemandatare bzw. deren Durchhaltevermögen abhängig. Die möglichen Folgen der Baulandhortung und beispielsweise deren Auswirkung auf den Gemeindehaushalt sowie in weiterer Folge auf die Entwicklung der Gemeinde müssen gesehen und

verstanden werden, um die Notwendigkeit eines Maßnahmeneinsatzes daraus zu schließen. Die Scheue, als Gemeinde regelnd einzugreifen, da private Grundstücksflächen betroffen sind, wird von einer Gemeinde als hemmender Umsetzungsfaktor betrachtet.

Demographische Rahmenbedingungen werden ebenfalls als einen bedeutenden Einflussfaktor der Maßnahmenumsetzung betrachtet. Demografische Einflussfaktoren werden vor allem durch die Bevölkerungsentwicklung geprägt. Sowohl der Bevölkerungszuwachs als auch der Verlust der Bevölkerung aufgrund der Abwanderung, vor allem von jungen Menschen und Familien in peripheren Gemeinden, stellen die Gemeinden vor unterschiedlichen Herausforderungen, die den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen beeinflussen können. Der Anstieg der Bevölkerung verursacht einen Nachfrageanstieg nach Wohnbauland bzw. zusätzlichem Wohnraum, wobei auf die Leistbarkeit geachtet werden muss. Mit diesen Herausforderungen haben sich vor allem Zuwanderungsgemeinden auseinanderzusetzen. Durch die steigenden Baulandpreise und des aufgrund der Baulandhortung nicht verfügbaren Baulandes wird die Problematik immer komplexer.

Nicht nur für Zuwanderungsgemeinden stellt die demografische Entwicklung eine Herausforderung dar, sondern auch Gemeinden mit Abwanderungstendenz, beschäftigt dieses komplexe Thema. Neuausweisung vom Wohnbauland wird trotz Baulandüberhangs und genügenden Baulandreserven als Lösung angesehen.

„Gewidmetes Bauland ist genug vorhanden; die Besitzer benötigen es oft aktuell aber nicht zur Bebauung und haben kein wirtschaftliches Interesse es in absehbarer Zeit zu veräußern.“. Diese Aussage eines Gemeindevertreters zeigt, dass die Verkaufsbereitschaft der GrundeigentümerInnen einen weiteren Einflussfaktor der Baulandmobilisierung darstellt.

Weiters wurden die GemeindevertreterInnen darum gebeten, die aus ihrer Sicht wichtigen Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Gemeinde zu nennen. Die Antworten werden in Abbildung 39 zusammengefasst.

Was sind Ihrer Meinung nach Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung?

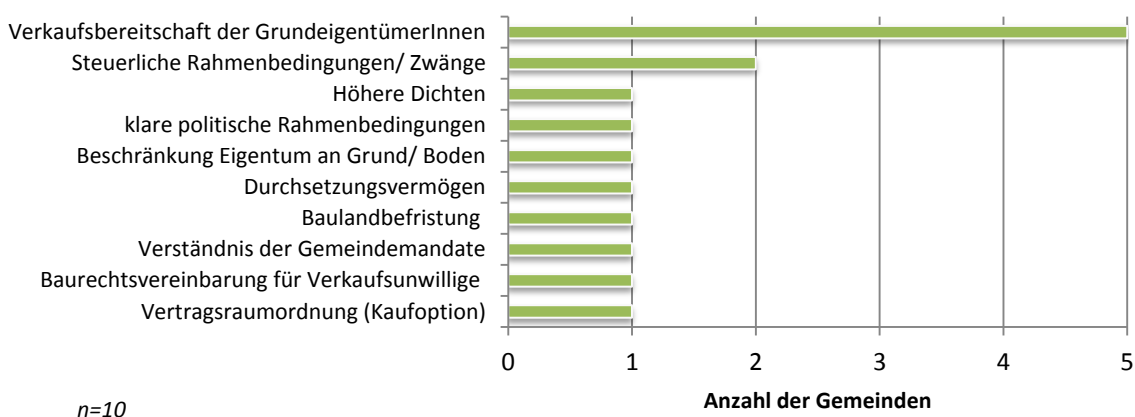


Abbildung 39: Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung aus Sicht der Vorarlberger GemeindevertreterInnen

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Als „größter“ Erfolgsfaktor der Baulandmobilisierung haben die Gemeinden die Verkaufsbereitschaft der GrundeigentümerInnen genannt. Die Bodenpreisspekulation der Grundstücke und die mangelnde

Verkaufsbereitschaft sind laut der Erhebung die hemmenden Faktoren der Baulandmobilisierung. Das Eigentum an Bauland stellt bekanntlicherweise eine Sicherung und Bewahrung von Vermögen nach dem Motto „Grundbuch statt Sparbuch“ dar. Zu dieser Tatsache kommt noch, dass Grundstücke, die auf dem Baulandmarkt angeboten werden, oft zu teuer sind und für die Gemeinde nicht leistbar sind. In der Befragung wurde stark steigende Grundstückspreise ebenfalls als ein hemmender Faktor der Baulandmobilisierung betrachtet.

Ein anderer Aspekt, welcher in der Befragung als Hemmung bei der Umsetzung der Mobilisierungsmaßnahmen angesehen wird, ist die EigentümerInnenstruktur, die die Baulandmobilisierung erschwert. Laut Erfahrung eines Gemeindeexperten liegt viel Bauland in wenigen Händen bzw. im Eigentum von Investoren.

Die Antworten auf diese Frage bestätigen vor allem die Bedeutung der aktiven Bodenpolitik in Vorarlberg, die vor allem zur Mobilisierung des unbebauten Baulandbestands dienen soll. Besonders für Vorarlberg stellt dies ein bedeutendes Thema dar, da das Land im Vergleich zu den österreichischen Bundesländern nach Burgenland den größten Anteil an Baulandreserven besitzt.

Weiters werden steuerliche Rahmenbedingungen und Zwänge als Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung genannt.

Eine an der schriftlichen Befragung teilgenommene Gemeinde, die seit März 2018 das Instrument der Vertragsraumordnung in der Praxis einsetzt, ist der Meinung, dass die Vertragsraumordnung und eine zeitlich beschränkte Widmung zur „echten“ Baulandmobilisierung ungeeignet sind, da ein Eingriff ins Eigentum notwendig ist. Sie sieht als Erfolgsfaktor „nicht nur Widmung zeitlich beschränken, sondern das Eigentum an Grund und Boden“.

In einer der befragten Gemeinden, die die Vertragsraumordnung „sehr oft“ umgesetzt hat, sind Kaufoptionen für Gemeinden durch Verwendungsvereinbarungen im Rahmen von Neuwidmungen ein erfolgsversprechender Einflussfaktor der Baulandmobilisierung. Weiters ist laut Meinung des befragten Gemeindeexperten die Vereinbarung von Baurechten zum Bauen auf fremdem Grund ein Erfolgsfaktor, da solche Vereinbarungen für diejenigen GrundeigentümerInnen interessant wären, die grundsätzlich nicht verkaufen wollen. Die Vereinbarung von Baurechten stellt vor allem eine Möglichkeit dar, bestehendes Bauland einer Bebauung zuzuführen. Diese Möglichkeit bietet ebenfalls bereits in anderen Ländern die Möglichkeit, leistbaren Wohnraum zu schaffen. Aber wiederum ist hierbei die Durchführung der Maßnahme von der Akzeptanz der GrundeigentümerInnen abhängig.

Weiters stellt die neu dazukommende Möglichkeit einer Befristung von Baulandwidmungen einen Erfolgsfaktor dar.

In der Hinsicht auf die Leistbarkeit und Schaffung von zusätzlichem Wohnraum wäre insbesondere in städtischen Gemeinden eine Zulassung höherer Dichten eine weitere Möglichkeit, allerdings mit der Bedingung, dass damit gleichzeitig einen Mehrwert für Siedlungs- und Wohnqualität geschaffen wird.

5.3.2.3. Zielerfüllung durch den Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Vorarlberg

Zu der Frage, in welchem Ausmaß Baulandmobilisierungsmaßnahmen zur Erfüllung der gesetzten Ziele geführt haben, haben fünf von zwölf Gemeinden, die Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis umgesetzt haben, keine der vorgegebenen Antworten angekreuzt (Abbildung 40).

**In welchem Ausmaß haben die eingesetzten
Baulandmobilisierungsmaßnahmen zur
Zielerfüllung geführt?**

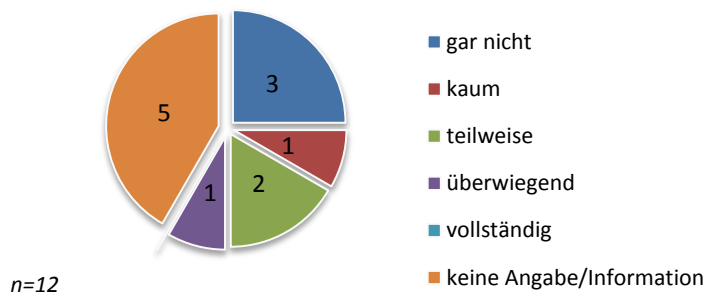


Abbildung 40: Ausmaß der Zielerfüllung

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Zwei Gemeinden haben bei der Erhebung angemerkt, dass die Vertragsraumordnung erst ab März 2018 eingesetzt wurde und sie bisher keine Erfahrungswerte dazu geben können. Eine weitere Gemeinde kann noch keine Auswirkungen abschätzen, da das erste und bisher einzige Projekt (Grundkauf durch die Gemeinde zur Errichtung von sozialen Wohnbauten auf Gemeindegrundstück) erst in der Planungsphase ist. Eine Gemeinde, die die Raumordnungsverträge in der Praxis „sehr oft“ eingesetzt hat und laut deren Angabe alle bisher vertraglich geregelten Bebauungsfristen eingehalten wurden, hat sich zu dieser Frage nicht geäußert.

In drei Gemeinden, die geantwortet haben, hat der Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen bisher „gar nicht“ dazu beigetragen, die gesetzten Ziele zu erreichen. Eine Gemeinde gibt in der Erhebung an, dass durch den Einsatz privatrechtlicher Vereinbarungen (Optionsvereinbarungen) bei Neulanderschließungen mit BauwerberInnen die Baulandhortung „hintangehalten“ wird. Auch hier ist zu sehen, dass manche Gemeinden Raumordnungsverträge abschließen, um das Horten vom neugewidmetem Bauland zu verhindern und auf den unbebauten Baulandbestand kaum eingegangen wird.

Eine Gemeinde, die die Vertragsraumordnung und Baulandumlegung in der Praxis einsetzt (selten), antwortete auf diese Frage, dass die Ziele seit Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen ab 2014 kaum erfüllt wurden. Laut dieser Gemeinde kommen derzeit keine Mobilisierungsmaßnahmen „im engeren Sinne“ zur Anwendung, sondern nur der Abschluss von Raumplanungsverträgen bei Umwidmungen.

Die von der Gemeinde gesetzten Ziele wurden in zwei Gemeinden „teilweise“ erreicht. Eine dieser zwei Gemeinden hat bereits vor 20 Jahren das Thema „aktive Bodenpolitik“ behandelt. Weiters wurden in dieser Gemeinde auch Raumordnungsverträge mit GrundeigentümerInnen abgeschlossen und Baulandumlegungen durchgeführt. Weiters wurde hierbei mitgeteilt, dass durch den Einsatz von Maßnahmen vor allem Flächen für Gewerbeindustrie, Standorte für öffentliche Einrichtungen und Flächen für gemeinnützigen Wohnbau bereitgestellt wurden. Die Bedeutung der aktiven Bodenpolitik zur Erreichung der Baulandmobilisierungsziele wird von dieser Gemeinde hervorgehoben.

Die Ziele wurden in einer anderen Gemeinde ebenfalls „teilweise“ erreicht, die die Baulandumlegung und Vertragsraumordnung in der Praxis umgesetzt hat, wobei beide Maßnahmen jedoch „selten“

durchgeführt wurden. Dennoch konnte dadurch die Ziele „Abwehr gegen Baulandhortung und Erschließungen in die grüne Wiese“ teilweise erreicht werden.

Die Antwort „überwiegende Zielerreichung“ wurde lediglich von einer Gemeinde gewählt. Für diese Gemeinde ist es vor allem wichtig, Baugrundstücke zur Errichtung von Eigenheimen für junge Familien bereitzustellen, um die Abwanderung der jungen GemeindebürgerInnen aufgrund fehlender Bauplätze entgegen zu wirken. Die einzige Maßnahme, die von dieser Gemeinde bisher durchgeführt wurde, ist die aktive Bodenpolitik. Im Jahr 2011 wurde die Maßnahme zum ersten Mal umgesetzt, indem sie mit dem Ankauf von Grundstücken zur Parzellierung und Verkauf an junge Gemeindebürger begonnen hat. Mithilfe dieser Maßnahme konnte laut Auskunft der Gemeindeexpertin der Bodenpreis gedämpft werden und ausreichend Bauland bereitgestellt werden.

In der folgenden Abbildung (Abbildung 41) werden die Ziele dargestellt, die bisher zu einem gewissen Ausmaß erreicht werden konnten. Auffällig ist, dass nur vier Gemeinden sich dazu geäußert haben, was ebenfalls die Antworten der vorherigen Fragen nochmals bestätigt.

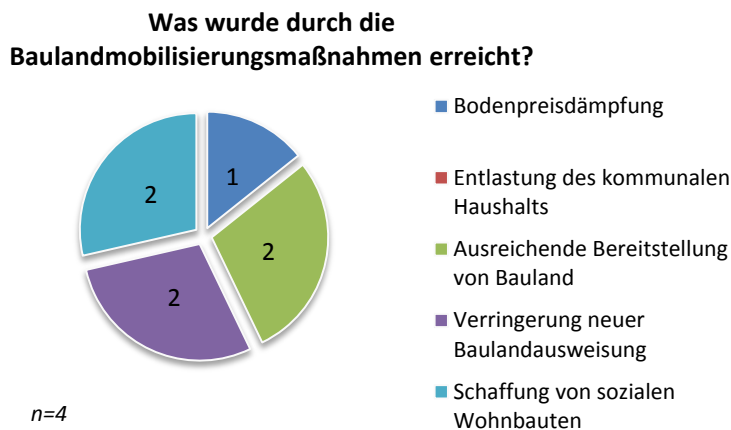


Abbildung 41: erreichte Ziele durch Baulandmobilisierung

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Auf der Frage, welche der Baulandmobilisierungsmaßnahmen am wirksamsten sind und am meisten zur Zielerreichung beigetragen haben, haben nur vier von zwölf Gemeinden, in denen Baulandmobilisierungsmaßnahmen eingesetzt wurden, geantwortet (Abbildung 42). Für zwei dieser vier Gemeinden ist die Vertragsraumordnung das wirksamste Instrument. Bei einer anderen Gemeinde wurde die Besteuerung von Baulandreserven genannt, welche jedoch eher als einen zukünftigen Anpassungswunsch anzusehen ist. In dieser Gemeinde wurde bisher die Baulandumlegung und Vertragsraumordnung durchgeführt, durch welche die gesetzten Ziele jedoch „kaum“ erfüllt wurden.

Welche Baulandmobilisierungsmaßnahmen sind Ihrer Meinung nach am wirksamsten und haben am meisten zur Zielerreichung beigetragen?

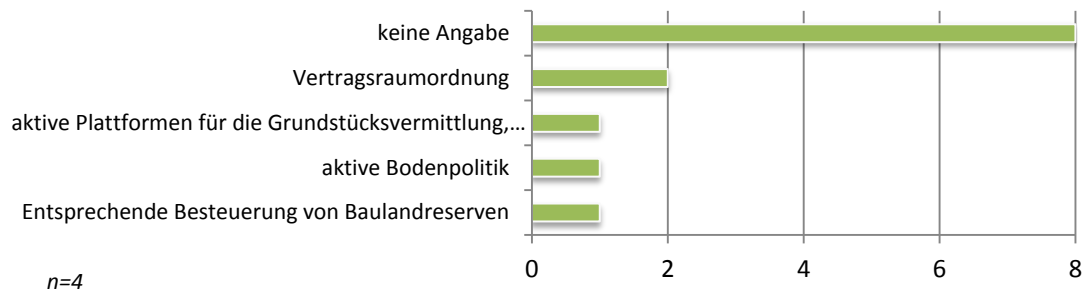


Abbildung 42: Effizienz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Eine Gemeinde, welche neben der Vertragsraumordnung versucht, eine Flächenvermittlungsplattform zu betreiben, sieht diese Maßnahme als die wirksamste, auch wenn bisher die gesetzten Ziele noch nicht erreicht wurden. Sie sieht jedoch die aktive Vermittlungsplattform als effizient, um Angebot und Nachfrage zu bilden, wobei intensive Beratungen, Informationsvermittlung und Bewusstseinsbildung (keine Maklerbüros) für eine erfolgreiche aktive Flächenvermittlung bedeutend sind.

Was bei dieser Frage auffällig ist, ist die hohe Anzahl der „Stimmhaltungen“ der Gemeinden. Sieben von zwölf Gemeinden, die bereits Maßnahmen in der Praxis umgesetzt haben, haben sich nicht dazu geäußert.

In diesem Teil, in dem es um die Zielerreichung geht, muss berücksichtigt werden, dass es sich hierbei um persönliche Einschätzungen der GemeindevertreterInnen geht. Unter anderem kann man hier erkennen, dass sich die GemeindevertreterInnen „ungern“ zum Aspekt „Zielerreichung“ äußern bzw. in einigen Gemeinden aufgrund der sporadischen Umsetzung der Maßnahmen keine Erfahrungswerte dazu haben. Auffällig ist, dass die Ziele teilweise schon erreicht werden, obwohl die Maßnahmen „selten“ zum Einsatz gekommen sind. Zugleich gibt es aber Gemeinden, die Maßnahmen oft eingesetzt haben, aber dennoch keine Einschätzungen liefern können.

Mobilisierung des bestehenden Baulands

Die meisten Gemeinden haben bei der Beantwortung des Fragebogens angegeben, dass vor allem Schwierigkeiten darin bestehen, das bereits gewidmete, nicht bebaute Bauland zu mobilisieren, da es keine Maßnahmen dazu gibt (Abbildung 43).

**Gibt es in Ihrer Gemeinde auch Maßnahmen,
die bestehendes Bauland mobilisieren?**

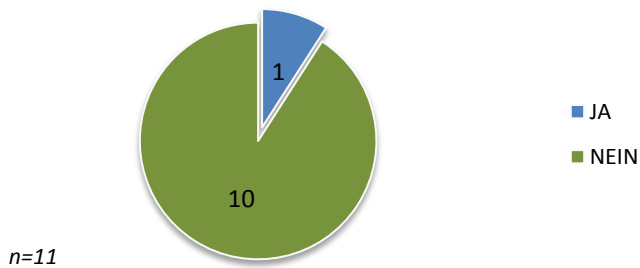


Abbildung 43: Mobilisierung des bestehenden Baulands in Vorarlberg

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Aktive Bodenpolitik durch die eigene Gemeinde wäre eine Möglichkeit, das bestehende Bauland zu mobilisieren, wobei hier viele Hindernisse vorhanden sind. Zu erwähnen sind hier vor allem persönliche Gründe (Bodenpreisspekulation, Bauland für zukünftige Generation usw.), die die Umsetzung dieser kommunalen Maßnahme erschwert. Aber auch die knappen Gemeindekassen sind Gründe, weshalb die Umsetzung dieser Maßnahme für viele Gemeinden kaum möglich ist. Demnach hat eine Gemeinde bei dieser Frage geäußert, dass Möglichkeiten bei der Baulandmobilisierung des bestehenden Baulands durch aktive Bodenpolitik gegeben, aber begrenzt sind und die Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik aufgrund steigender Baulandpreise immer schwieriger wird.

Wichtig für die Mobilisierung des bestehenden Baulands wären ebenfalls das Verständnis der Gemeinde über die Folgen der Baulandhortung und die Eingriffsnotwendigkeit sowie klare politische Vorgaben.

Ein möglicher Erfolgsfaktor für die Mobilisierung des bestehenden Baulands wäre nach Erfahrungen der GemeindevertreterInnen eine höhere Besteuerung der nicht bebauten Baulandgrundstücke. In einer Evaluierungsstudie über die Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Niederösterreich wurde die Infrastrukturabgabe bzw. eine höhere Besteuerung auf unbebautes Bauland ebenfalls als Erfolgsfaktoren bei der Mobilisierung des bestehenden Baulands genannt. Die Infrastrukturabgabe wäre für die Mehrheit der niederösterreichischen Gemeinden ein potentielles fiskalisches Mobilisierungsinstrument (Fleischmann 2009: 52).

Die fehlenden Möglichkeiten zur Mobilisierung des bestehenden Baulands geben aus der Sicht der Autorin einen Hinweis darauf, dass das größte Problem, nämlich der hohe Anteil an Baulandreserven in Vorarlberg, kaum beseitigt werden kann, da es laut Erhebung nur wenige Gemeinden gibt, die aktive Bodenpolitik betreiben, da den Gemeinden oft die nötigen Finanzmittel dafür fehlen bzw. die Bereitschaft zum Verkauf nicht vorhanden ist. Als Möglichkeit zur Baulandmobilisierung des bestehenden Baulands anhand der rechtlichen Vorschriften des Landes gibt es nur die Baulandumlegung, die aus der Sicht der Autorin aber nur bedingt baulandmobilisierende Wirkung hat, wenn die Verkaufsbereitschaft der GrundeigentümerInnen der neu geordneten Grundstücke nicht besteht. Außerdem handelt es sich hierbei um ein kompliziertes Verfahren, in welchem GrundeigentümerInnen befürchten, nachteilig auszusteigen, wie im Kapitel 3.5 erläutert wurde.

5.3.2.4. Durchsetzung der Sanktionen in der Praxis in den Vorarlberger Gemeinden

Zwei Gemeinden, die bisher Raumordnungsverträge abgeschlossen haben, haben bei der Frage über die Durchführung der Sanktionsmaßnahmen angegeben, dass in der Praxis keine Sanktionsmaßnahmen bisher durchgeführt wurden (Abbildung 44).

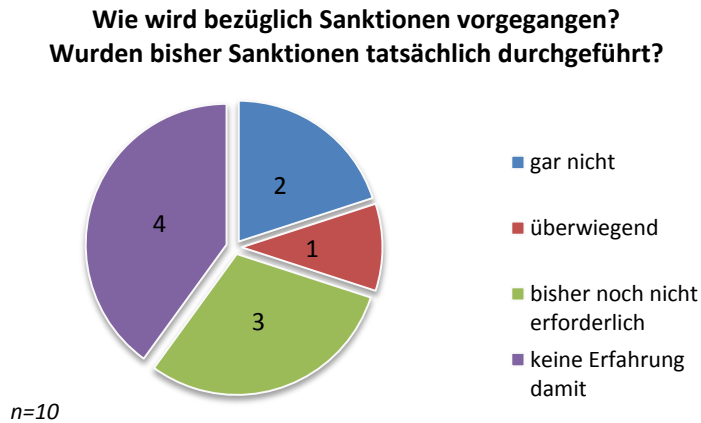


Abbildung 44: Durchführung der Sanktionen in der Praxis

Quellen: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Eine der beantwortenden Gemeinden mit Maßnahmenumsetzung (Vertragsraumordnung und Baulandumlegung) hat dazu geantwortet, dass die Sanktionsmaßnahmen in der Praxis „überwiegend“ durchgeführt wurden. Weiters hat diese Gemeinde angegeben, dass sie die GrundeigentümerInnen immer auf die finanzielle Abgeltung bei Verzögerung hinweist und somit mögliche Sanktionen vermieden.

Bei drei weiteren Gemeinden sind hinsichtlich der Einhaltung von Vereinbarungen keine Sanktionsmaßnahmen bisher erforderlich. In weiteren Vereinbarungen sind die Fristen noch am Laufen.

Fünf Gemeinden haben keine Erfahrungen dazu, wobei zwei dieser Gemeinden als Maßnahme zur Baulandmobilisierung bisher nur aktive Bodenpolitik eingesetzt haben und daher keine Sanktionsmaßnahmen relevant sind. Zwei weitere Gemeinden haben erst im März die ersten Raumordnungsverträge abgeschlossen und haben zur Sanktionierung der Nicht-Einhaltung der Vereinbarungen noch keine Erfahrungen.

Grundsätzlich besteht die Vermutung dennoch darin, dass die Durchführung von Sanktionen in der Praxis schwierig ist, da vor allem in kleineren Gemeinden ein Naheverhältnis der BürgermeisterInnen zu den BewohnerInnen üblich ist. Weiters spielen hier auch persönliche Aspekte eine Rolle, die die Durchführung von Sanktionen bzw. im Allgemeinen von „stärkeren“ Maßnahmen erschweren. Auf Grund der Interessen am Erhalt der Stimmehrheit der BürgermeisterInnen sind hier Zwangsmaßnahmen zur Baulandmobilisierung schwer durchsetzbar.

Gesamteinschätzung und zukünftige Ausrichtung der Baulandmobilisierung

Insgesamt sind sieben GemeindeexpertInnen der Gemeinden, die Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis umgesetzt haben, der Meinung, dass der Einsatz der Maßnahmen bewährt hat (Abbildung 45).

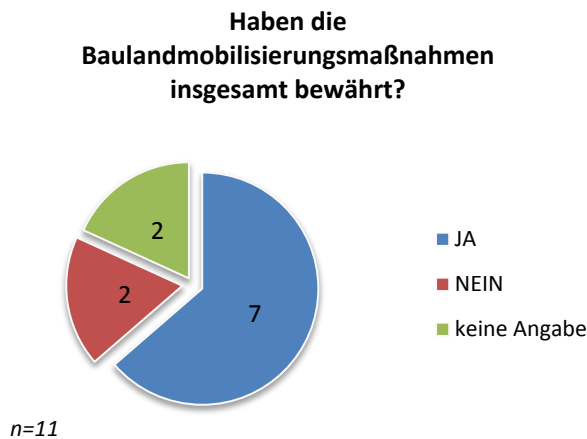


Abbildung 45: Gesamteinschätzung der Gemeinden zur Bewährung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Einerseits erfolgt dadurch vor allem die Bewusstseinsbildung in den Gemeinden, wodurch mehr Rücksicht auf die sparsame Neuausweisung von Bauland und auf die tatsächliche Durchführung einer widmungskonformen Bebauung gelegt wird, um weitere Baulandhortungen zu verhindern. Andererseits haben einige der Gemeinden in der Anmerkung erwähnt, dass das Instrument der Vertragsraumordnung relativ neu ist und daher noch keine Erfahrungswerte zur Auswirkung dieses Instruments vorhanden sind. Andererseits konnten einige Gemeinden bereits positive Auswirkungen des Einsatzes der Vertragsraumordnung verzeichnen. Bisher wurden in einigen Gemeinden die Bebauungsfristen in den Verwendungsvereinbarungen von Neuwidmungen eingehalten, wodurch keine Sanktionen erforderlich waren.

Eine Gemeinde hat auf diese Frage geantwortet, dass die Maßnahmen insgesamt bewährt haben, allerdings nur in kleinerem Ausmaß, da die Maßnahmen nur „selten“ eingesetzt wurden.

Zwei Gemeinden meinen, dass Baulandmobilisierungsmaßnahmen nicht bewährt haben, wobei als Grund angegeben wurde, dass Rückwidmungen oft zu harmlos sind und eine Besteuerung für unbebautes Bauland oder Zwangsverkauf sinnvoller wäre. Als einen weiteren Grund dafür, dass der Einsatz der Maßnahmen nicht bewährt hat, wurden fehlende klare gesetzliche Vorgaben genannt.

Bei dieser Frage gab es zwei „Stimmhaltungen“.

Dass Baulandmobilisierungsmaßnahmen nicht bewährt haben, da Rückwidmungen als Sanktion harmlos sind, kann aus der Sicht der Autorin nicht nachvollzogen werden, da Rückwidmungen im VlbG. RPG als Sanktion derzeit nicht vorgesehen werden (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2018a). Auch wenn Rückwidmungen rechtlich geregelt wären, wären sie aus der Sicht der Autorin nicht „harmlos“, da dadurch einen Druck auf GrundeigentümerInnen zur Bebauung bewirkt werden kann, da es sonst durch die Rückwidmung zum Wertverlust des Grundstücks kommt. Eine Besteuerung auf unbebautes Bauland würde ebenfalls Wirkung zeigen, dennoch hängt die Wirkung

von der Höhe der Besteuerung ab. Außerdem kommt häufig vor, dass die Grundstücksbesteuerung bewusst in Kauf genommen wird, um Bauland beizubehalten. Rückwidmungen sind nach Meinung der Autorin daher nicht als „harmlos“, sondern eher als für die Gemeinde „schwer durchsetzbar“ zu bezeichnen, da die GemeindevertreterInnen dadurch gegen den Willen ihrer BürgerInnen handeln müssen. Außerdem zeigt die Erhebung, dass das fachliche Wissen über die Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung aufgrund mangelnder FachexpertInnen in den Gemeinden nicht immer vorhanden ist.

5.3.3. Zukünftige Bedeutung der Baulandmobilisierung

Im letzten Teil des Fragebogens geht es um Anpassungs- bzw. Verbesserungsvorschläge für einen effizienteren Einsatz der baulandmobilisierungsmaßnahmen aus der Sicht der GemeindeexpertInnen. Bis auf drei Gemeinden haben alle eine Antwort auf die Frage, in der es um ihre eigenen Vorschläge zur Verbesserung der Baulandmobilisierung geht, abgegeben. Die Meinungen der ExpertInnen waren durchaus sehr unterschiedlich.

Ein Verbesserungsvorschlag, der von mehreren Gemeinden betont wurde, ist eine höhere Besteuerung der unbebauten Baugrundstücke. Steuerliche Rahmenbedingungen müssen laut den GemeindeexpertInnen geschärft bzw. angepasst werden, um einen Baudruck bzw. Verkaufsdruck auf die GrundbesitzerInnen auszulösen und damit einen Mobilisierungseffekt bewirken zu können. Wichtig sind dazu klare gesetzliche Vorgaben, die den Einsatz der Maßnahmen in der Praxis verbessern würden.

Weiters wären Zwänge nach ExpertInnenmeinungen notwendig, um eine widmungskonforme Nutzung der Grundstücke zu erzielen. Zwangsverkäufe sollten demnach beispielsweise die BesitzerInnen von gehorteten Baulandgrundstücken abschrecken.

Ein nach Meinung eines Gemeindeexperten wichtiges Thema ist die Einführung des Planwertausgleichs. Dadurch soll in Zukunft die Finanzierbarkeit von bodenpolitischen Maßnahmen möglich gemacht werden. Es geht beim Planwertausgleich darum, dass der Wertgewinn, welcher durch die Umwidmung von beispielsweise Grünland ins Bauland entsteht, zum Teil an die Kommune übergeht. Schließlich sind die Aufwendungen der Gemeinden, die in Infrastruktur und Bedarfseinrichtungen investieren und Wertsteigerung der Grundstücke ermöglichen. Das Gleiche gilt auch bei einer Erhöhung der Baudichte, bei dem der Gemeinde ein Teil des dadurch entstandenen Wertzuwachses zufließen sollte. Der Thema Planwertausgleich (Mehrwertabschöpfung) findet ebenfalls Erwähnung in der Stellungnahme der Stadt Dornbirn im Mai 2018 zur Änderung des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes. Hierbei wurden die Schweiz und Südtirol als Vorbilder genannt, die dies bereits seit längerem in ihre Planungsgesetze aufgenommen haben (Kaufmann 2018: 2). In der Stellungnahme der Stadt Dornbirn wurde die Problematik der Mobilisierung des bereits gewidmeten Baulands betont, wobei auf solche Möglichkeiten in anderen österreichischen Bundesländern mit ihren seit Jahren geltenden gesetzlichen Instrumenten verwiesen wird (z.B. vorgezogene Erschließungsbeiträge, Infrastrukturabgaben, Kanalerhaltungsbeiträge für gewidmete und unbebaute Grundstücke). Demnach wird die Aufnahme vieler in anderen Bundesländern vorhandenen Instrumente in das neue VlbG. RPG als erforderlich gesehen, um nicht nur bei Neuwidmungen, sondern auch bei bestehendem Bauland aktiv zu sein (ebd.).

Andere Verbesserungsvorschläge der GemeindeexpertInnen waren die Baulandbefristung und entschädigungslose Rückwidmung.

Einer ähnlichen Ansicht teilte Friedrich Schindegger im Jahresjournal der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung:

„Zunächst muss es um die Frage gehen, wie die beträchtlichen Baulandreserven den vorgesehenen Nutzungen zugeführt werden können – bevor Ansprüche an die Grünzone gestellt werden. Das wird meines Erachtens wohl nicht ohne gesetzliche Verankerung der Befristung von Baulandausweisungen bzw. einer Infrastrukturabgabe für erschlossenes, aber unbebautes Bauland gehen.“ (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2017a: 10)

Nach der Meinung Schindeggers soll statt Neuausweisungen vielmehr die Leerstandsnutzungen und Industriebrachen in Betracht gezogen werden. Außerdem ist es fraglich, *„warum nicht neue Wohnungen und Büro- und Gewerbeflächen flächensparend in einem gemeinsamen Gebäudekomplex untergebracht werden, anstatt jede neue Nutzung isoliert voneinander „auf die grüne Wiese“ zu treiben“*. Als Beispiel führte der Raumplaner aus, dass Salzburger Wohnbauträger bereits mit derartigen Projekten die Verknappung von Bauland und den Anstieg der Grundstückspreise ankämpfen. Extreme Beispiele gibt es weiters in der Bundeshauptstadt Wien, wo inzwischen Wohnungen über bereits existierenden Einzelhandelsmärkten gebaut werden. Diese Beispiele sollen aufzeigen, dass *„Entwicklung nicht in jedem Fall automatisch Neubau auf zusätzlichen Flächen“* erfordert (Amt der Vorarlberger Landesregierung 2017a: 10f).

Eine re-aktive Regulierungsplanung reicht seiner Meinung nach jedoch nicht, sondern es bedarf einer pro-aktiven Politik, die sich *„neben den Erweiterungen des Raumplanungsrechts auch neuer politischer Steuerungsformen auf verschiedenen Ebenen bedient“*, beispielsweise durch die Bindung von Wohnbauförderung und Investitionsförderungen an Raumplanungskriterien zur Lenkung von öffentlichen und privaten Standortentscheidungen. Nicht weniger bedeutend ist die Förderung von AkteurInnen durch Vernetzung, Ausbildung und Beratung sowie Vermittlung durch Modelllösungen, Modellverfahren und Kommunikation zwischen Beteiligten. Ein Vorzeigebeispiel dafür bildet das international anerkannte Projekt „Vision Rheintal“, in dem diese Ansätze bereits praktiziert wurden. Vor allem konnte dadurch eine verbesserte Problemwahrnehmung der breiten Bevölkerung erreicht werden, für die es gilt, seitens der öffentlichen VerantwortungsträgerInnen daran anzusetzen und aufzubauen (ebd.: 11).

Die Vorschreibung von Mindestbaudichten (Verdichtungszone) sowie Aktivierung ungenutzter Wohnflächen durch Anreize zur Vermietung und zum Verkauf werden von einer beantwortenden Gemeinden ebenfalls als mögliche Maßnahmen betrachtet, wodurch eine sinnvolle Nutzung des bestehenden Baulands erzielt wird und weniger Bauland ausgewiesen werden muss.

Nicht zu vernachlässigen ist das Problemverständnis sowie die Bewusstseinsbildung (z.B. über die Infrastrukturkosten und Folgekosten) der GrundeigentümerInnen, welche durch breitere Information und Erläuterung erreicht werden soll.

Berücksichtigung familiärer Situation und Ermöglichung von Baulanderhalt für künftige Generationen wird von einer Gemeinde als Maßnahme gesehen, welche sich gegen Investoren richten sollen, die Grundstücke um jeden Preis kaufen und aufgrund der stark steigenden Preise noch viel Geld damit verdienen.

Ob verbesserungswürdige Aspekte zur besseren Wirksamkeit der Vertragsraumordnung vorhanden wären, wurden von den Gemeinden nicht explizit genannt. Laut der Evaluierungsstudie in Niederösterreich wäre für viele Gemeinden der Einsatz von Baulandsicherungsverträgen für bestehendes Bauland wünschenswert. Dies könnte aus der Sicht vieler niederösterreichischen Gemeinden beispielsweise in Kombination mit einem Baulandumlegungsverfahren passieren (Fleischmann 2009: 24).

Wie aus den Auswertungsergebnissen hervor geht, nimmt die aktive Bodenpolitik einen bedeutenden Stellenwert bei der Mobilisierung vom Bauland ein, was aber aufgrund des kleinen Finanzierungsspielraums nicht immer von den Gemeinden praktiziert werden kann. Ähnlich wie die

Situation in den Vorarlberger Gemeinden konnten positive Erfahrungen mit aktiver Bodenpolitik in Niederösterreich gemacht werden. Nach Ansicht einiger niederösterreichischen Gemeinden wäre eine eigene Förderung des Landes zum Ankauf von Flächen in der Gemeinde bzw. auch ein zinsenloses Darlehen des Landes wünschenswert (Fleischmann 2009: 36). Die Einrichtung eines Immobilienfonds könnte die aktive kommunale Bodenpolitik intensivieren und wäre für die Vorarlberger Gemeinden eine große Unterstützung bei der Baulandmobilisierung.

Für beinahe alle Gemeinden, die bereits Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis umgesetzt haben, spielt der Einsatz dieser auch in der Zukunft eine bedeutende Rolle. Elf von zwölf Gemeinden, die zu dieser Frage geantwortet haben, ordnen dem Maßnahmeneinsatz eine zukünftige Bedeutung zu, wobei darunter sich eine Gemeinde befindet, die bisher noch keine Maßnahmen in der Praxis eingesetzt hat (Abbildung 46).

Wie schätzen Sie die künftige Bedeutung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein?

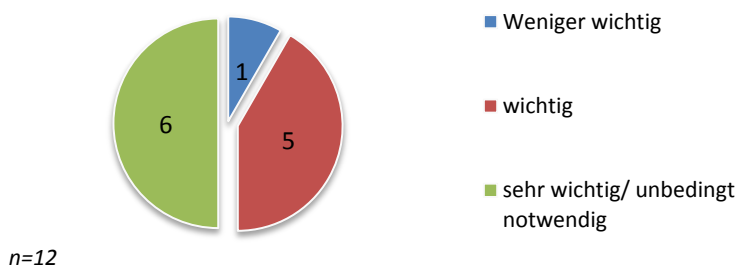


Abbildung 46: künftige Bedeutung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2018

Die Notwendigkeit des Einsatzes erfolgt aus unterschiedlichen Gründen der Gemeinden. Für sechs Gemeinden ist die Praktizierung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen sehr wichtig. Grundlegende Gründe dafür sind die Nichtverfügbarkeit der umfangreichen Baulandreserven, der dadurch entstandene Baulandangebotsmangel sowie die hohen Grundstückspreise in Vorarlberg, die einen hohen Widmungsdruck auf Freiflächen, Siedlungsränder auslösen. Innenverdichtung bzw. Innenentwicklung ist daher ein bedeutendes Ziel, dessen Erreichung mithilfe des Einsatzes der Baulandmobilisierungsmaßnahmen erhofft wird. Eine Gemeinde gibt an, dass die Baulandreserven der Gemeinde den Bedarf von über 10 Jahren abdecken würden, aber nicht verfügbar sind und daher der Maßnahmeneinsatz eine sehr wichtige Rolle spielt.

Ein weiterer nicht weniger bedeutender Grund für viele Gemeinden ist die Verhinderung der Abwanderung vor allem junger Wohnbevölkerung, insbesondere in peripheren Gemeinden, denn vor allem für junge Familien und FirmengründerInnen werden die Preise unerschwinglich. Mit dem Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen soll eine Preisdämpfung erzielt werden, da ansonsten mehr BewohnerInnen wegziehen.

Gemeinden, die den Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen als „wichtig“ einstufen, begründen dies damit, dass ohne gewisse Steuerung keine sinnvolle Verfolgung besteht. Ebenfalls wird die Preissteigerung durch das gehortete Bauland von mehreren Gemeinden als einen wichtigen Grund für den künftigen Einsatz betrachtet.

Eine Gemeinde, die seit März 2018 Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis eingesetzt hat, ist der Meinung, dass der Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen eher „weniger wichtig“ ist. Der Gemeindeexperte hält die Definition von fixen Siedlungsrändern für geeigneter, da dadurch die innere Erschließung bzw. Innenentwicklung automatisch über die Zeit erfolgen wird. Weiters wäre auch die Abschaffung von Bauerwartungsflächen, was laut ihm der größte Fehler des Landes Vorarlbergs war, sinnvoll, damit Grundtausch möglich wird. In der Praxis haben EigentümerInnen Angst vor Bauerwartungsflächen, da sie nicht vollwertig gewidmet sind.

5.3.4. Fazit zum Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden

Wie aus der Datenanalyse ersichtlich ist, sind in Vorarlberg „mehr als genügend“ Baulandreserven vorhanden, die zur Unterbringung der Bevölkerung der nächsten Jahre ausreichend wären, wenn diese Baugrundstücke zur Verfügung stehen würden. Jedoch sind diese Flächen zumeist im privaten Besitz und stehen dem Baulandmarkt somit nicht zur Verfügung. Um die Nutzung der Bau- und Bauerwartungsflächen zu kontrollieren, erhebt die Abteilung Raumplanung und Baurecht des Amtes der Vorarlberger Landesregierung alle drei Jahre die Daten dazu. Allein die ungenutzten Baulandflächen betragen in Vorarlberg rund 30 %, wobei das ungenutzte Wohnbauland im Jahr 2015 bei 32,5 % lag. Was jedoch mit den erhobenen Daten der Landesregierung, die den Gemeinden zur Verfügung stehen, passiert, unterliegt den Gemeinden. Diese Form von Flächenmonitoring stellt nützliche Daten bezüglich der Baulandentwicklung der Gemeinden zur Verfügung, dennoch ersetzt sie aus der Sicht der Autorin nicht eine regelmäßige Beobachtung und Kontrolle der Baulandentwicklung durch die Gemeinde selbst, um Probleme festzustellen und Handlungsbedarf abzuleiten.

Auf Bundesebene gibt es das ÖREK, worin zum einen Ziele zum Flächensparen definiert sind. Zum anderen existieren zahlreiche ÖROK-Empfehlungen „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“, welche als Grundlage für einen bewussteren Umgang mit Baulandreserven von Gemeinden berücksichtigt werden sollen. Auf Landesebene gibt es, wie im Analyseteil der Arbeit ersichtlich, im Raumplanungsgesetz verschiedene Möglichkeiten, den Umgang mit Bauland zu regeln. Hoheitliche Maßnahmen zur Baulandmobilisierung in Vorarlberg geben aus der Sicht der Autorin den Gemeinden jedoch sehr begrenzt die Möglichkeit, das bestehende Bauland zu mobilisieren. Im Vorarlberger Raumplanungsgesetz werden als Mobilisierungsmaßnahmen lediglich die Baulandumlegung und die Vertragsraumordnung geregelt, wobei der Einsatz der Maßnahmen nicht verpflichtend ist.

Die Baulandumlegung kann in Vorarlberg von der Gemeinde von Amtswegen eingeleitet bzw. auf Ersuchen von den EigentümerInnen mindestens der Hälfte der umzulegenden Grundfläche durchgeführt werden. Diese Maßnahme dient vor allem dazu, verbesserte Grundstruktur und Bebaubarkeit von Grundstücken zu schaffen. Das Flächenangebot an zentral gelegenen gehorteten Flächen in infrastrukturell gut geeigneten Lagen kann dadurch verbessert werden. Für manche Grundstücke wird erst dadurch möglich, die widmungskonforme Nutzung durchzuführen. Jedoch erscheint auch diese Maßnahme aus der Sicht der Autorin wenig baulandmobilisierend, da die neu geordneten Grundstücke nicht mit einer Baulandmobilisierungsmaßnahme (z.B. Vertragsraumordnung) versehen werden und somit weiterhin gehortet werden können. Aus der Sicht der GrundeigentümerInnen wäre eine vertragliche Vereinbarung mit der Gemeinde keine vorteilhafte Option, somit gibt es meistens auch keine Bereitschaft dazu. Auch wenn der

nachträgliche Einsatz baulandmobilisierender Maßnahmen aus rechtlicher Sicht möglich wäre, gibt es Schwierigkeiten bei der Umsetzung, da dadurch noch weniger Bereitschaft zur Baulandumlegung seitens der GrundeigentümerInnen besteht. Von Amts wegen eingeleitete Umliegung könnte die Lösung dafür sein, welche aufgrund des Naheverhältnisses der GemeindevertreterInnen zu den BürgerInnen jedoch kaum durchgeführt wird.

Die Vertragsraumordnung kann vor allem bei Neuwidmungen eingesetzt werden, um mögliche Baulandhortung zu verhindern und stellt daher eine effiziente Maßnahme für Neuausweisungen dar, die Anwendung auf den unbebauten Baulandbestand ist hier eingeschränkt.

In der Praxis hängt der Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen von unterschiedlichen Einflussfaktoren ab. Von den beantwortenden Gemeinden werden als wichtiger Grund für den Einsatz der Maßnahmen vor allem der hohe Widmungsdruck bei Baulandknappheit und die Abwanderung junger BürgerInnen genannt. Ebenfalls die Baulandpreissteigerung und der hohe Baulandüberhang sind Beweggründe für den Maßnahmeneinsatz.

Von den Gemeinden setzen laut Erhebung 75 % der Gemeinden in der Praxis Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein, was mit der Einschätzung des befragten Raumplanungsexperten des Landes Vorarlberg übereinstimmt. Die genaue Betrachtung des Einsatzes der Mobilisierungsmaßnahmen hat ergeben, dass die Gemeinden in der Praxis meistens nur eine bis zwei Maßnahmen umsetzen.

Die Auswertung der Fragebögen zur Evaluierung der Baulandmobilisierung in Vorarlberg hat ergeben, dass die Vertragsraumordnung das meist eingesetzte Instrument ist, wobei in einigen der Gemeinden dieses als einziges Instrument zum Einsatz kommt. In zwei Gemeinden wurde die Vertragsraumordnung erst seit März 2018 im Rahmen der neuen Raumplanungsnovelle eingesetzt. Die Vertragsraumordnung wird aus der Sicht der Gemeinden eingesetzt, um bereits bei der Baulandausweisung eine mögliche Hortung des Baulands zu verhindern. Dieses Instrument stellt in der Praxis eine erfolgsversprechende Möglichkeit dar, den örtlichen Baubedarf zu decken. Da es sich hierbei um eine Vereinbarung zwischen der Gemeinde und dem/r GrundbesitzerIn handelt, in der die Vertragsparteien den Inhalt selbst regeln können, ist auch die Akzeptanz gegeben. Da bei der Nichteinhaltung der Fristen Rechtsnachfolgen drohen, steigt der Druck, das gewidmete Grundstück entsprechend zu bebauen. In der Praxis waren in den beantwortenden Gemeinden bisher keine Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vereinbarungen nötig, da alle Vereinbarungen eingehalten wurden. Auch wenn dieses Instrument als „erfolgsversprechend“ angesehen wird, hängt die Wirkung dessen aus der Sicht der Autorin stark davon ab, ob die Sanktionen bei Nichteinhaltung auch tatsächlich durchgesetzt werden. Dies erscheint jedoch als schwierig, da zum einen beispielsweise der Erwerb des Grundstücks durch Gemeinde aufgrund der fehlenden Finanzmittel schwer durchführbar ist, daher kann als Sicherungsmittel Vertragsstrafe vereinbart werden, wobei hier die Höhe der Strafe für die Wirkung eine bedeutende Rolle spielt.

Eine weitere Maßnahme, zu der die Gemeinden in der Praxis greifen, ist die aktive kommunale Bodenpolitik. Aus der Erhebung kommt hervor, dass aktive kommunale Bodenpolitik aufgrund der stark steigenden Preise und der fehlenden Finanzmittel der Gemeinden immer schwieriger wird. Zu dieser Tatsache kommt noch, dass die GrundeigentümerInnen kein wirtschaftliches Interesse daran haben, ihre Grundstücke zu verkaufen. Die meisten Gemeinden haben bei der schriftlichen Befragung angegeben, dass es in der Praxis durch die rechtlichen Verankerungen keine Möglichkeiten gibt, das

bereits gewidmete Bauland zu mobilisieren. Daraus resultiert, dass aufgrund der Baulandpreisspekulation der GrundeigentümerInnen diese Flächen unberührt bleiben und für den Grundstücksmarkt nicht verfügbar sind, wodurch wiederum negative Auswirkungen auf den Baulandpreis entstehen.

Das Instrument der Baulandumlegung kam bisher in der Praxis nur wenig zur Anwendung, wobei Baulandumlegungsverfahren eher auf freiwilliger Basis eingeleitet werden, da die Gemeinde laut der Auskunft eines Gemeindevertreters die GrundeigentümerInnen nicht dazu zwingen will. Dieses Problem existiert aus der Sicht der Autorin nicht nur bei der Durchführung einer Baulandumlegung, sondern auch bei anderen „härteren Eingriffen“ (z.B. Durchsetzung von Sanktionen), durch die GrundeigentümerInnen „verärgert“ werden können und sich der/die BürgermeisterIn und die Gemeindevandante unbeliebt macht.

Die Auswertung der Fragebögen hat weiters das Ergebnis geliefert, dass wirtschaftliche bzw. finanzielle Rahmenbedingungen die Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen stark beeinflussen. Da die Gemeindekassen begrenzt sind, ist es kaum möglich, Baulandmobilisierungsmaßnahmen zu praktizieren. An dieser Stelle ist die aktive kommunale Bodenpolitik wiederum zu nennen, die nur mit genügend Finanzmitteln der Gemeinde möglich ist. Da es in Vorarlberg durch die rechtlichen Regelungen keine Möglichkeit gibt, finanzielle Aufwendungen zur Errichtung und Erhaltung der Infrastruktur in einer Form zurückzuverlangen, wird die Problematik noch verstärkt. Bei unbebautem Bauland wird die vorhandene Infrastruktur nicht genutzt, wofür die Gemeinde viel Geld ausgegeben hat. Dazu kommt noch, dass trotz der nicht vorhandenen Möglichkeit der Einhebung eines Infrastrukturkostenbeitrags die Gemeinde aufgrund des Baudrucks an anderer Stelle wieder neues Bauland widmen muss und die Infrastruktur bereitzustellen hat.

Die Einführung des Planwertausgleich/ Mehrwertabschöpfung wurde ebenfalls in der schriftlichen Befragung als Möglichkeit erwähnt, mit der die Finanzierbarkeit von bodenpolitischen Maßnahmen ermöglicht werden kann, da der Gemeinde ein Teil des Wertgewinns durch die Umwidmung zufließt.

Weiters stellt die Verkaufsbereitschaft der GrundeigentümerInnen ein bedeutender Erfolgsfaktor der Baulandmobilisierung dar. Hiermit wurde nochmals die Bedeutung der aktiven kommunalen Bodenpolitik zur Mobilisierung der vorhandenen Baulandreserven betont, welche aber aus zuvor erwähnten Umständen nicht von jeder Gemeinde praktiziert werden kann.

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor zur Mobilisierung des Baulands ist eine höhere Besteuerung der unbebauten Grundstücke. Dadurch steigt der Baudruck bzw. Verkaufsdruck. Als Vorbild könnte das OÖ-Modell dienen, bei dem bei unbebauten Grundstücken ein Aufschließungsbeitrag und nach fünf Jahren bei Nicht-Bebauung ein Erhaltungsbeitrag eingehoben wird, wobei beide erwähnte Beiträge verpflichtend zu entrichten sind. Die Höhe der Beiträge spielt hier eine bedeutende Rolle, was auch vom Landesexperten Oberösterreichs, der im Rahmen der Ländererhebung eine Erhöhung der Erhaltungsbeiträge als Anpassungsvorschlag erwähnt hat, bestätigt wird.

Weiters wurden die Möglichkeit der Widmung auf Zeit sowie die Baurechtsvereinbarungen für Verkaufsunwillige als Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung angesehen.

Auch wenn viele Ziele, insbesondere die Verringerung der Baulandreserven, mit dem bisherigen Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen noch nicht bzw. nur in einem gewissen Ausmaß erreicht wurden, sind die GemeindevertreterInnen der Meinung, dass der Maßnahmen Einsatz

insgesamt bewährt hat, da dadurch unter anderen mehr Bewusstsein zur nachhaltigen Entwicklung der Gemeinden erreicht wird. In einigen der Gemeinden konnten keine ausreichenden Praxiserfahrungen geliefert werden, da die Maßnahmen zum Teil erst vor kurzem eingesetzt werden.

Um mit Bauland sparend umzugehen und nachhaltige Entwicklung zu erreichen, werden ebenfalls die Vorschreibung von Mindestbaudichten (Verdichtungszone) sowie Aktivierung ungenutzter Wohnflächen durch Anreize zur Vermietung und zum Verkauf als mögliche Maßnahmen betrachtet, wodurch eine sinnvolle Nutzung des bestehenden Baulands erzielt wird und weniger Bauland ausgewiesen werden muss.

Problemverständnis und Bewusstseinsbildung der Gemeindevorstände und GrundeigentümerInnen sind weiters nicht zu vernachlässigen, was ebenfalls aus der Sicht der Autorin für die Umsetzung der Maßnahmen grundlegend ist. Auch wenn es mehr Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung aus rechtlicher Sicht geben würde, hängt die Umsetzung stark vom Durchsetzungsvermögen der GemeindevertreterInnen ab. Baulandmobilisierungsmaßnahmen als solche sind nur wirksam, wenn sie konsequent durchgeführt werden, d.h. dass auch die damit verbundenen Rechtsfolgen ausgeübt werden. Problemverständnis und Bewusstseinsbildung sind aus dem Grund bedeutend, dass dadurch das Eigeninteresse zur Handlung steigt. Da es sich bei vielen Maßnahmen nicht um eine Verpflichtung handelt, hängt die Umsetzung solcher vom Problembewusstsein sowie Eigeninteresse der Gemeinden ab. Aus der Sicht der Autorin neigen die Gemeinden eher dazu, Maßnahmen nur einzusetzen, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben sind. Aber da das Land im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigungen nur kontrollieren kann, ob Maßnahmen eingesetzt werden und ihnen somit weitere Vorgangsweisen (Sanktionierung u.a.) bekannt sind, sind Problemverständnis und Eigeninteresse Grundvoraussetzungen beim Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen. Aber auch gesetzliche Verpflichtungen (z.B. Bebauungsfrist) wären aus der Sicht der Autorin zielführend, um die anhaltende Baulandhortung entgegen zu wirken. Mit dem bisherigen Einsatz der Maßnahmen sowie mit den „wenigen“ Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung aufgrund der rechtlichen Vorschriften in Vorarlberg können die gesetzten Ziele derzeit kaum erreicht werden.

6. Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel geht es vor allem darum, die im Rahmen dieser Diplomarbeit gewonnenen Ergebnisse zusammen zu fassen und Erkenntnisse in Bezug auf die Beantwortung der Forschungsfragen aufzuzeigen. Anschließend wird versucht, Schlussfolgerungen mit Empfehlungscharakter aus dem gewonnenen Wissen zu formulieren.

Ausgangssituation

Zuerst wird die Ausgangslage kurz zusammengefasst, um die Ausgangssituation nochmal zu durchleuchten und den notwendigen Handlungsbedarf aufzuzeigen. Das Thema „Baulandmobilisierung“ gewinnt zunehmend an Bedeutung und ist in allen österreichischen Bundesländern ein hochrelevantes Thema in der Raumplanung, denn der sparsame Umgang mit Baulandflächen stellt ein Hauptziel der Raumordnung dar. In Österreich existiert das Phänomen „Baulandparadoxon“, d.h. trotz genügender Baulandreserven besteht ein Baulandmangel mit gravierenden Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung. Dazu kommt die Tatsache, dass der Dauersiedlungsraum in Österreich nur rund 37 % der gesamten Landesfläche beträgt, wobei darunter 35 % Siedlungsraum ist. Durchschnittlich wurden bereits rund 18 % des Dauersiedlungsraums baulich genutzt, wobei es große Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt. Die aktuellen Daten zeigen, dass die Flächeninanspruchnahme in Österreich auf hohem Niveau ist. Im Zeitraum von 2015 bis 2017 beträgt die durchschnittliche Flächeninanspruchnahme pro Tag 12,9 ha. Das deutet auf einen Rückgang der Flächeninanspruchnahme im Vergleich zu der Periode 2013 bis 2015, bei der die Flächeninanspruchnahme bei 20 ha/Tag lag. Trotz des verzeichneten Rückgangs liegt der Wert weit über dem Zielwert der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, die bereits für das Jahr 2010 2,5 ha/Tag vorsah. Allein in den letzten 15 Jahren nahm die Flächeninanspruchnahme in Österreich um rund 24 % zu, was zirka 2,5 Mal die Fläche der Bundeshauptstadt Wien darstellt.

Die hohe Flächeninanspruchnahme ist auf viele Ursachen zurückzuführen, wobei in der Arbeit ein Teil der möglichen Ursachen erläutert wurde. Logisch wäre, dass die Flächeninanspruchnahme mit der Bevölkerungszahl im direkten Verhältnis steht und die Bevölkerungsentwicklung der Flächeninanspruchnahme stark beeinflusst. Dennoch hat sich in der Analyse herausgestellt, dass die Bevölkerungszuwachs nur ein kleiner Teilaspekt darstellt, der die Flächeninanspruchnahme mitunter beeinflusst. Die Gegenüberstellung der Flächeninanspruchnahme und Bevölkerungszahl ergibt eine Schere, die die Entkoppelung der beiden Entwicklungen zeigt. Während die Bevölkerung im Zeitraum von 2001 bis 2016 um 8,7 % zugenommen hat, war ein Zuwachs der Flächeninanspruchnahme von 24 % zu verzeichnen. Der Versiegelungsgrad betrug im Jahr 2016 bereits 41,3 % der gesamten Flächen, die in Anspruch genommen wurden. Eine der Hauptursachen der hohen Flächeninanspruchnahme ist der gesellschaftliche Wandel. Die Veränderung der Lebensstandard und Wohnansprüche führen dazu, dass der durchschnittliche Flächenbedarf pro Person steigt. Auch der Anteil an Ein-Familienhaushalten steigt, welcher im Jahr 2017 bereits bei 37 % lag. Weiters haben die Nachfrage nach Wohnraum in stadtnahen Gemeinden und die dadurch vermehrte Ansiedlung von Einkaufs- und Freizeitzentren Auswirkungen auf die Flächeninanspruchnahme. Dazu kommt noch die dominierende Bauform „das Einfamilienhaus“, wofür das Zehnfache der Fläche eines dichten Geschoßwohnbaus gebraucht wird. Im Jahr 2011 bestand in Österreich 82 % aller Gebäude aus Ein- und Zweifamilienhäusern. Auch die Errichtung der Infrastruktur stellt für die Gemeinden eine Belastung dar, vor allem bei der Bauform „Einfamilienhaus“, für die zehn Mal mehr Errichtungskosten aufgewendet werden müssen.

Eine weitere Ursache ist die derzeitige Widmungspraxis, bei der trotz vorhandener Baulandreserven Neuwidmungen ausgewiesen werden. Es stellt sich daher die Frage, ob die vielen vorhandenen Instrumente ineffizient sind oder ob es an mangelndem Einsatz und fehlender Durchsetzbarkeit liegt, dass trotz des Baulandüberhangs auf neues Bauland gegriffen wird.

Die Folgen der Flächeninanspruchnahme lassen sich grundsätzlich in ökologische, ökonomische und soziale Folgen einteilen. Ökologische Folgen sind unter anderen die Zerschneidung der Landschaft und dadurch die Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt und weiters die Bodenversiegelung. Die Flächeninanspruchnahme führt zur Verknappung von Flächenressourcen für zukünftige Generationen. Ökonomische Folgen entstehen durch Kostenbelastungen für die Errichtung der Infrastrukturen, die bei geringer Auslastung beispielsweise bei dispersen Siedlungsstrukturen höhere Kosten pro Kopf verursacht. Soziale Folgen sind unter anderen die Verschlechterung der Lebensqualität durch Entleerung der Ortskerne vor allem in ländlichen Regionen mit abnehmender Bevölkerung. Weiters entstehen durch Ausweisung von Bauland am Ortsrand längere Wege zum Arbeitsplatz, Versorgungseinrichtungen usw.

Da Ausbreitungsmöglichkeiten begrenzt sind, steht außer Frage, dass das Thema „Flächensparen“ ein bedeutendes Thema in der Raumplanung ist. Die im Jahr 2016 publizierte ÖROK-Studie, die eine bundesweite Baulanderhebung durchgeführt hat, hat das Ergebnis geliefert, dass 26,5 % der gewidmeten Baulandflächen in Österreich unbebaut sind, wobei der Anteil zwischen den Bundesländern stark schwankt. Am höchsten liegt dieser Anteil im Burgenland und in Vorarlberg. Betrachtet man jedoch die absoluten Werte, befinden sich in Niederösterreich die meisten unbebauten Baulandflächen. Die Baulandreserven würden bei einer Flächeninanspruchnahme an Baufläche von 8,56 ha/Tag für knapp 20 Jahre ausreichen, jedoch sind die GrundeigentümerInnen zum notwendigen Zeitpunkt nicht verkaufswillig. Um das Problem der Baulandhortung und die damit verbundenen Folgen wie Neuausweisungen von Bauland in Randlagen, Baulandpreiserhöhung durch Baulandangebotsmangel usw. entgegen zu wirken, werden Instrumente und Maßnahmen in Raumordnungsgesetzen rechtlich verankert, die vom Landtag erlassen werden und daher je nach Bundesland unterschiedlich sind. Da der Bund in Österreich keine Raumplanungs-Rahmenkompetenz besitzt, gibt es auf gesamtstaatlicher Ebene keine verbindlichen Pläne der Raumplanung, sondern nur Fachplanungen. Mit der Betrachtung der Raumplanung als gemeinsame Aufgabe wurde auf Bundesebene die ÖROK gegründet, die Grundsätze und Ziele für die österreichische Raumordnung mit Empfehlungscharakter formuliert. Die ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“ setzt sich im Speziellen mit dem Thema „sparsame Bodennutzung“ auseinander und formuliert Empfehlungen zur effizienten Siedlungsentwicklung.

Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung

Grundsätzlich gibt es folgende Instrumente zur Baulandmobilisierung, welche je nach Bundesland in den Raumordnungsgesetzen festgelegt sind.

Die Gemeinde kann bei Baulandneuwidmung eine Frist festlegen, innerhalb welcher das Grundstück bebaut werden muss, da ansonsten Rechtsfolgen wie entschädigungslose Rückwidmung oder Abgabentrückung eintreten. Somit soll einen Druck auf die GrundeigentümerInnen ausgeübt werden. In fünf Bundesländern (B, NÖ, S, St, W) ist dieses Instrument rechtlich verankert (in der Steiermark ist eine Wahl zwischen drei Instrumenten, darunter Baulandbefristung, verpflichtend und in Salzburg sind seit 1.1.2018 alle Neuausweisungen von Bauland befristet). Dieses Instrument wird

vorwiegend bei Neuwidmungen angewendet. Nur vereinzelt kann es für bereits bestehendes Bauland herangezogen werden (in der Steiermark im Rahmen einer Revision).

Durch die Baulandumlegung können Grundstücksstrukturen verbessert werden, wodurch eine Bebauung des Grundstücks ermöglicht wird. Sie dient somit der Neuregelung der Grundstücksordnung, da dadurch zweckmäßige Grundstücke geschaffen und die für die Erschließung erforderlichen Grundflächen aufgebracht werden. Sinnvoll zugeschnittene Grundstücke sind nicht nur die Voraussetzung für eine Bebauung, sondern erzielen in der Regel auch einen höheren Wert als schlecht konfigurierte Grundstücke im ursprünglichen Zustand. Bei Bauprojekten mit größeren Flächen, die aus vielen Einzelgrundstücken bestehen, ist die Baulandumlegung für die Projektrealisierung bedeutend. Die Baulandumlegung kann entweder auf freiwilliger Basis erfolgen oder von Amts wegen eingeleitet werden, wobei die Komplexität des Verfahrens mit der Anzahl der GrundeigentümerInnen zusammenhängt. Vorteilhaft ist die von Amts wegen eingeleitete Baulandumlegung, da sie gegen den Willen einzelner GrundeigentümerInnen auch durchgeführt werden kann. Eine amtliche Baulandumlegung ist in der Steiermark, in Niederösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien vorgesehen.

Durch finanzielle Belastungen durch die Einhebung von Infrastrukturkosten soll ein baulandmobilisierender Effekt erzielt werden. Dadurch soll aber weiters auch das Gemeindebudget verbessert werden. Es gibt dazu unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern, wobei das Oberösterreichische Modell oft als Vorzeigebispiel dient. Das OÖ ROG sieht für unbebautes Bauland nicht nur die Einhebung von Aufschließungskosten vor, sondern in weiterer Folge im Falle einer Nicht-Bebauung auch die Einhebung eines Erhaltungsbeitrags. Nach dem Vorbild Oberösterreich wurde 2017 ein Infrastrukturkostenbeitrag in Salzburg eingeführt, der jedoch einen zehnfach höheren Beitrag als in Oberösterreich vorsieht.

Weiters gibt es die Möglichkeit, durch den Ankauf und Verkauf von Grundstücken an Bauwillige Bauland zu mobilisieren. Hierfür ist jedoch genügend Finanzmittel die Voraussetzung. In Tirol, Kärnten, Salzburg und Wien gibt es Landesfonds, die die Gemeinden dabei unterstützen, aktive Bodenpolitik zu betreiben. In einzelnen Bundesländern werden Zinszuschüsse gewährt, um die Gemeinden bei Grundstücksankäufen zu unterstützen.

Die Vertragsraumordnung, die in allen Bundesländern Österreichs rechtlich verankert sind, stellt ein weiters Instrument dar, das bei Neuwidmungen eingesetzt werden kann. Durch dieses privatrechtliche Instrument, wird nicht nur die Nutzungsmöglichkeit angeboten, sondern auch Verpflichtungen vereinbart. Durch die bisherige Ausweisung von Bauland im Flächenwidmungsplan wurde nur die Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks geschaffen, jedoch waren keine Rechtsfolgen für die „Nicht-Nutzung“ damit verbunden. Die Vertragsraumordnung kann eine mögliche Baulandhortung verhindern. Bei den Vereinbarungen gibt es unterschiedliche Vertragstypen, die gewählt werden können. Eine Beschränkung dieses Instruments ist, dass es vor allem nur bei Neuwidmungen eingesetzt werden kann.

Jedes Instrument hat seine Vor- und Nachteile, wie in der Arbeit erläutert und hier kurz dargestellt wurde. Die Instrumente haben unterschiedliche Wirkungen bzw. sie sind für Probleme „maßgeschneidert“ und können je nach Situation eingesetzt werden. Die Baulandumlegung würde grundsätzlich bei nicht bebaubaren Grundstücken ihre baulandmobilisierende Wirkung zeigen. Infrastrukturkostenbeitrag sorgt dafür, dass das Horten vom Bauland „unattraktiv“ wird.

Bebauungsbefristungen sollen Druck auf die EigentümerInnen ausüben und Vertragsraumordnung wirkt mit Präventionsabsicht gegen zukünftige Baulandhortung. Aktive Bodenpolitik würde bei vorhandener Verkaufsbereitschaft zur „tatsächlichen“ Baulandmobilisierung beitragen.

Problemlagen und Beweggründe der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern

Um Einsatz der Instrumente besser analysieren zu können, wurde zu Beginn versucht, die Problemlagen der Bundesländer festzustellen. Zu den Hauptproblemen gehören der hohe Baudruck bei wenig verfügbarem Bauland und die hohe Bauland- (sowie Wohnungspreise). Weiters steht der bewusster Umgang nicht nur mit neuen, sondern vor allem mit bestehenden Baulandwidmungen in der Zielsetzung. Problem sind nach wie vor der fehlende Zugriffsmöglichkeit auf bereits gewidmete Grundstücke und die Bebauung von zentral gelegenen, un bebauten Baulandgrundstücken. Ebenfalls wird mit dem Einsatz der Instrumente die effizientere Nutzung der errichteten Infrastruktur erhofft. Für die Bundeshauptstadt Wien, die vor stetigem Stadtwachstum bei wenig vorhandenen Baulandreserven steht, spielt die Flächenvorsorge sowie Neudefinition von städtischen Entwicklungsgebieten eine bedeutende Rolle, um mit dem Stadtwachstum und den damit verbundenen Herausforderungen mithalten zu können.

Um gegen Baulandhortung vorzugehen, wurden in einigen Ländern die Raumordnungsgesetze zur Baulandmobilisierung seit der ersten rechtlichen Verankerung der Instrumente angepasst bzw. es wurden neue Instrumente festgelegt. Beispielsweise sind in der Bundeshauptstadt Wien, in der derzeit alle untersuchten Instrumente vorhanden sind, die Vertragsraumordnung und die Baulandbefristung erst in der Novelle 2014 festgelegt worden. In Niederösterreich wurde der Infrastrukturkostenbeitrag, welcher 1995 im NÖ ROG festgelegt wurde, 2001 abgeschafft und durch die Aufschließungsabgabe in der NÖ Bauordnung ersetzt. Ebenfalls wurde in der Steiermark ursprünglich die Baulandbefristung mit Infrastrukturkostenbeitrag als Rechtsfolge vorgesehen und die Baulandumlegung und Vertragsraumordnung wurden erst in weiterer Folge rechtlich verankert.

Problemlagen und Beweggründe für den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Vorarlberg

Als einer der ausschlaggebenden Gründe für den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen wurden hierbei ebenfalls das nicht verfügbare Bauland und zugleich der hohe Siedlungsdruck genannt, wobei die flächenmäßige Begrenzung der Dauersiedlungsflächen des Landes ebenfalls erwähnt wird. Für viele Gemeinden, insbesondere periphere Gemeinden soll mit der Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen Bauland zur Verfügung gestellt werden, um die Abwanderung vor allem junger BürgerInnen aufgrund der fehlenden Bauplätze in der Gemeinde zu verhindern. Jedoch nicht nur die Schaffung von erschwinglichem Bauland für die Errichtung von Häusern für junge BürgerInnen, sondern auch die Errichtung sozialer Wohnbauten sind Ziele der Baulandmobilisierung. Weiters wurde die durch Baulandhortung ineffiziente Nutzung der errichteten Infrastruktur genannt. Bemerkenswert ist dabei, dass eine Gemeinde durchaus von den Problemen wie Baulandhortung und knappes Bauland bewusst ist, aber in der Praxis dennoch keine Maßnahmenumsetzung vorsieht.

Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis

Nach Erfahrungen der befragten ExpertInnen werden Baulandmobilisierungsmaßnahmen in allen Bundesländern umgesetzt (Gesamteinschätzung für Wien nicht möglich), wobei in allen Ländern nach

Einschätzungen der ExpertInnen mehr als die Hälfte aller Gemeinden die vorhandenen Maßnahmen einsetzen. Tirol hat als einziges Bundesland eingeschätzt, dass zirka die Hälfte aller Tiroler Gemeinden Maßnahmen umsetzt. Niederösterreich und Vorarlberg gehen LandesraumplanungsexpertInnen von einem höheren Prozentsatz aus (> 75 % der Gemeinden). In den anderen fünf Bundesländern setzen alle Gemeinden die Maßnahmen zur Baulandmobilisierung ein. Das Land Kärnten hat dabei angemerkt, dass vom hundertprozentigen Einsatz durch die Gemeinden ausgegangen wird, wenn Baulandüberhang in der Gemeinde besteht und in Niederösterreich ist der befragte Experte der Meinung, dass alle Gemeinden Maßnahmen praktizieren, die über eine gewisse Siedlungsdynamik aufweisen und dass es vereinzelt auch Gemeinden gibt, die kein Baulandbedarf haben und daher keine Maßnahmen benötigen. Da in Burgenland, Oberösterreich, Salzburg und Steiermark bei Neuwidmungen der Einsatz der Maßnahmen verpflichtet ist, sind die Maßnahmen von allen Gemeinden durchzuführen. Hierzu muss jedoch angemerkt werden, dass es sich hierbei um Einschätzungen der LandesexpertInnen handeln, die im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigungen den Einsatz der Maßnahmen kontrollieren können.

Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass Instrumente, die in den Raumordnungsgesetzen verankert sind, in der Praxis zumeist auch eingesetzt werden. Auffällig ist vor allem der intensive Einsatz der Vertragsraumordnung, die von allen Bundesländern „oft“ bis „sehr oft“ eingesetzt werden. In Niederösterreich wird die Vertragsraumordnung bei Neuwidmungen sogar flächendeckend eingesetzt und stellt ein bedeutendes Planungsinstrument in der Praxis dar. Die Unterstützung der Durchführung aktiver Bodenpolitik mithilfe der Bodenfonds bzw. Baulandsicherungsgesellschaft kommt in der Praxis in den Ländern Salzburg, Tirol und Wien finden in der Praxis ebenfalls „oft“ zur Anwendung. Der Kärntner Regionalfonds, der nicht speziell zur Unterstützung der Baulandmobilisierung gegründet wurde, ist aus der Sicht des befragten Experten eher ein „selten“ verwendetes Instrument in der Praxis. Die Baulandumlegung hingegen wird von den meisten Bundesländern, in denen das Instrument rechtlich verankert ist, eher „selten“ bis „gar nicht“ eingesetzt. Hier bildet Vorarlberg die Ausnahme, da die Baulandumlegung in Vorarlberg bisher „oft“ eingesetzt wurde. Der Infrastrukturkostenbeitrag (Aufschließungs- und Erhaltungsbeitrag) stellt ein „sehr oft“ eingesetztes Instrument in Oberösterreich dar, der auch von anderen Bundesländern als Vorzeigebeispiel betrachtet wird. Die Baulandbefristung ist für die Bundesländer Burgenland, Wien und Steiermark ein in der Praxis „oft“ bis „sehr oft“ eingesetztes Instrument, wobei sie in der Steiermark verpflichtet ist (im Fall, dass sie zwischen drei auszuwählenden Baulandmobilisierungsmaßnahmen gewählt wird).

Neben den verankerten Baulandmobilisierungsmaßnahmen kaufen niederösterreichische Gemeinden Flächen als Grünland zu einem Mischpreis auf und widmen diese erst dann in Bauland um, was aus der Sicht des befragten Experten aufgrund der geringen Gemeindekassen eine sinnvolle Lösung darstellt. Jedoch treten auch hier Schwierigkeiten auf, da GrundeigentümerInnen von zentrumsnah gelegenen Grundstücken sowieso eine Umwidmung erwarten und somit oft nicht verkaufswillig sind. Eine ähnliche Maßnahme gibt es auch im Land Tirol, in dem Gemeinden landwirtschaftliche Grundstücke erwerben, um mehr Spielraum im Falle von Landabtausch und Ähnlichem zu erzielen. Weitere Maßnahmen sind beispielsweise die Baurechtsaktion sowie die Flächenmanagement-Datenbank in Niederösterreich.

Die eingesetzten Maßnahmen zur Baulandmobilisierung haben in den meisten Bundesländern nur „teilweise“ (in Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich „überwiegend“) zur Erfüllung der

festgelegten Ziele geführt. Dadurch konnte laut ExpertInnenmeinungen vor allem die ausreichende Bereitstellung von Bauland erreicht werden. Auch die Nutzung vorhandener Baulandreserven konnte dadurch verbessert werden, wobei dies fraglich ist, da als größtes Problem der Baulandmobilisierung immer noch das bestehende Bauland betrachtet wird. Aus der Sicht der Autorin ist die Einschätzung der Zielerfüllung durch LandesexpertInnen nur mit Vorsicht zu interpretieren, da es hierbei um die Beurteilung des „eigenen Handelns“ geht. Da in der Praxis das Instrument der Vertragsraumordnung „am meisten“ zur Anwendung kommt, welches aber nur eine vorbeugende Wirkung gegen weitere Baulandhortungen hat, kann das Ziel einer „ausreichenden Bereitstellung vom Bauland“ am ehestens erreicht werden. Verpflichtende Maßnahmenumsetzung in den Ländern wie beispielsweise die Festlegung einer Bebauungsfrist in der Steiermark können zielführend sein, jedoch werden von den Ländern die Durchsetzung von Sanktionen in den Gemeinden nicht kontrolliert und somit unterliegt es den Gemeinden, die Sanktionen wie entschädigungslose Rückwidmung oder Einhebung eines Infrastrukturkostenbeitrags durchzuführen oder auch zu unterlassen.

Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in Vorarlberger Gemeinden

Zirka 75 % der beantwortenden Gemeinden¹¹ setzen Maßnahmen zur Baulandmobilisierung in der Praxis ein, was auch mit der Einschätzung des Landesraumplanungsexperten übereinstimmt. Als Grund für den Verzicht von Maßnahmen gab eine Gemeinde an, dass aufgrund natürlicher Bauland-Verbauungsentwicklung keine Maßnahmen notwendig sind. Auffällig war, dass Gemeinden angegeben haben, keine Maßnahmen praktiziert zu haben, obwohl im Laufe der Befragung festgestellt wurde, dass Baulandmobilisierungsmaßnahmen eingesetzt wurden. Jedoch wurden sie nur in vereinzelten Fällen eingesetzt. Für den Verzicht des Einsatzes nannte eine Gemeinde den „Verbrauch der wenigen vorhandenen Flächen“ in der Gemeinde, wozu aber Baulandmobilisierungsmaßnahmen dienen sollen.

Ebenfalls die Frage zur Einsatzintensität der Maßnahmen zur Baulandmobilisierung hat gezeigt, dass nur wenige Gemeinden angegeben haben, bestimmte Maßnahmen in der Praxis „oft“ bis „sehr oft“ eingesetzt zu haben. Vertragsraumordnung wird am häufigsten von den befragten Gemeinden genannt, die in der Praxis im Vergleich zu anderen Instrumenten in den Gemeinden am meisten zur Anwendung kommt. Für einige der Gemeinden stellt die Vertragsraumordnung, die 2011 im Vorarlberger Raumplanungsgesetz verankert wurde, jedoch ein recht junges Instrument dar, welches erst seit März 2018 in den Gemeinden zur Anwendung gekommen ist (Raumplanungsnovelle in Vorarlberg), weshalb sie dazu noch zu wenige Praxiserfahrungen haben.

Aktive Bodenpolitik ist neben der Vertragsraumordnung ein wichtiges Instrument, welches zur Baulandmobilisierung dient und auch in der Praxis zum Einsatz kommt. Aufgrund der fehlenden Finanzmittel kann dieses Instrument in vielen Gemeinden nicht eingesetzt werden. Weiters hängt die aktive kommunale Bodenpolitik auch von der Verkaufsbereitschaft der GrundeigentümerInnen ab, die jedoch aus Spekulationsabsichten oft nicht verkaufswillig sind.

Insgesamt ist zu sagen, dass Baulandmobilisierungsmaßnahmen nur von sehr wenigen Gemeinden intensiv umgesetzt werden bzw. dass nur wenige Gemeinden sich mit diesem Thema bewusst auseinandersetzen. Die Evaluierung hat gezeigt, dass, auch wenn 75 % der geantworteten Gemeinden bereits Instrumente in der Praxis eingesetzt haben, viele Gemeinden bisher nur in vereinzelten Fällen eine Maßnahme angewendet hat.

¹¹ Insgesamt haben 16 Gemeinden an dieser Befragung teilgenommen

Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung

Die Durchführung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen hängt in der Praxis vor allem vom Problembewusstsein und „Leidensdruck“ der Gemeinden ab. Das Eigeninteresse der Gemeinden ist ein Erfolgsfaktor für die Maßnahmenumsetzung, da die Durchführung und Sanktionierung bei Nicht-Bebauung von den Gemeinden abhängt. Dafür ist es wichtig, das Ausmaß des unbebauten Baulands und die damit zusammenhängenden Auswirkungen klar zu kennen. Das Land als Aufsichtsbehörde kann nur im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigungen kontrollieren bzw. verlangen, dass Baulandmobilisierungsmaßnahmen eingesetzt werden. Weiters nannten die ExpertInnen auch der Informationsmangel der Bevölkerung bei solchen Themen als hemmender Faktor der Baulandmobilisierung. Dadurch sinkt auch die Verkaufsbereitschaft der GrundeigentümerInnen, was aber vor allem zur Mobilisierung von bestehendem Bauland durch kommunale Bodenpolitik bedeutend wäre. Der Wille zur Baulandmobilisierung und die Standhaftigkeit der in der Gemeinde tätigen Personen, die vor allem in kleineren Gemeinden in einem nahen Verhältnis zu den BürgerInnen stehen und grundsätzlich an die Wahlstimmen interessiert sind, spielen weiters für eine konsequente Widmungspolitik weiters eine bedeutende Rolle.

Die RaumplanungsexpertInnen sehen eine konsequentere Umsetzung der Vertragsraumordnung sowie die gesetzliche Verpflichtung dieser als Erfolgsfaktoren. Die Bestimmung der Höhe der Infrastrukturkostenbeiträge ist ebenfalls wichtig, um den Druck auf die GrundeigentümerInnen auszuüben. Aktive Bodenpolitik hat sich als ein effizientes Instrument in der Praxis bewiesen, welches aber nicht von allen Gemeinden aufgrund der fehlenden Finanzierungsmittel durchgeführt werden kann, vor allem wenn es keine Unterstützung durch Bodenfonds bzw. Baulandsicherungsgesellschafts gibt.

Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung in Vorarlberg

Die Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen hängen in der Praxis stark von wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen der Gemeinde ab. Oft liegt es an der knappen Gemeindekassa, dass die Umsetzung nicht möglich ist. Aus diesem Grund scheitert die aktive kommunale Bodenpolitik oder auch die Ausübung der Kaufoption im Rahmen der Vertragsraumordnung. Die finanzielle Belastung der Gemeinden resultiert weiters aus dem Grund, dass die Möglichkeit der Einhebung eines Infrastrukturkostenbeitrags im Raumplanungsgesetz nicht rechtlich verankert ist. Die Gemeinden bekommen somit für die Errichtung sowie Erhaltung von Infrastrukturen keinen Finanzmittelrückfluss. Steuerliche Rahmenbedingungen und Zwänge spielen laut den GemeindevertreterInnen daher eine bedeutende Rolle.

Als Erfolgsfaktor bei der Umsetzung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen sehen die GemeindevertreterInnen, ähnlich wie die LandesraumplanungsexpertInnen, die politischen Rahmenbedingungen. Ob Maßnahmen in der Praxis umgesetzt werden, hängt stark vom Verständnis und Durchhaltevermögen der Gemeindemandatäre ab.

Auch demografische Rahmenbedingungen wie die Bevölkerungsentwicklung spielen bei der Umsetzung eine bedeutende Rolle, sowohl für Zuwanderungsgemeinden als auch für Abwanderungsgemeinden, die Bauland zur Verfügung stellen, um den Wegzug der BürgerInnen zu verhindern.

Als einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren der Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen sehen die Gemeinden die Verkaufsbereitschaft der GrundeigentümerInnen. Jedoch stellt für viele GrundbesitzerInnen das Eigentum an Bauland eine Form der Vermögenssicherung dar. Weiters

besteht das Problem, dass Grundstücke, die auf dem Baulandmarkt angeboten werden, oft zu teuer und für die Gemeinde nicht leistbar sind.

Vereinbarung von Baurechten zum Bauen auf fremdem Grund ist ein weiterer Erfolgsfaktor, da solche Vereinbarungen für diejenigen GrundeigentümerInnen interessant wären, die grundsätzlich nicht verkaufswillig sind. So kann bestehendes Bauland bebaut werden, wobei auch hier wiederum die Akzeptanz bzw. Bereitschaft der GrundeigentümerInnen gefragt ist.

Aufgrund des in den meisten Fällen sporadischen Einsatzes der Maßnahmen hat beinahe die Hälfte aller Gemeinden mit Maßnahmeneinsatz keine Angabe zur Zielerreichung gemacht. Nur ein Viertel aller Gemeinden haben angemerkt, dass die Ziele teilweise erreicht wurden. Dabei wurde die Bedeutung der aktiven Bodenpolitik als Baulandmobilisierungsmaßnahme sowie die Vertragsraumordnung als Abwehr gegen Baulandhortung und Erschließung in die grüne Wiese genannt.

Schwierigkeiten bestehen auch aus der Sicht der Vorarlberger Gemeinden in der Mobilisierung des bestehenden Baulands. Hier spielt wiederum aktive Bodenpolitik eine bedeutende Rolle. Aus der Sicht der Gemeinden wäre auch eine höhere Besteuerung des unbebauten Baulands für die Mobilisierung des Baulandbestands zielführend.

Insgesamt hat der Einsatz der Maßnahmen aus der Sicht der GemeindevertreterInnen bewährt und zur Bewusstseinsbildung in den Gemeinden beigetragen, wodurch mehr Rücksicht auf die sparsame Neuausweisung des Baulands und auf die tatsächliche Durchführung einer widmungskonformen Bebauung gelegt wird.

Insgesamt ist zu sagen, dass den Vorarlberger Gemeinden aufgrund der wenigen rechtlich verankerten Baulandmobilisierungsmaßnahmen nur eingeschränkt Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung vorhanden sind. Jedoch zeigt der bisherige Umgang mit den vorhandenen Instrumenten in der Praxis, dass für die Zielerreichung ebenfalls das Problembewusstsein und Engagement der GemeindevertreterInnen gefragt sind, was in vielen Gemeinden noch fehlt.

Die Grenzen dieser Untersuchung liegen darin, dass es bei vielen Antworten der befragten ExpertInnen um Einschätzungen aus ihren Erfahrungswerten handeln. Jedoch konnte durch die Untersuchung auf Länderebene ein Gesamtbild über die derzeitige Praktizierung vorhandener Instrumente gewonnen werden, woraus Meilensteine in der Umsetzung festgestellt und Lerneffekte gezogen werden können. Durch die Ergänzung der Evaluierung mit einer Untersuchung des Instrumenteneinsatzes in Vorarlberg konnten unterschiedlichen Sichtweisen, Meinungen und Erfahrungswerte zwischen den LandesraumordnungsexpertInnen und GemeindevertreterInnen miteinander verglichen werden, um somit die Erkenntnisse aus dieser Arbeit zu bereichern. Aufgrund der mangelnden Teilnahmen der Gemeinden ist die Repräsentation der Ergebnisse jedoch eingeschränkt.

7. Ausblick und Handlungsempfehlungen

Diese Diplomarbeit hat versucht, mögliche Maßnahmen zur Baulandmobilisierung darzustellen. Wie aus der Analyse der rechtlichen Grundlagen ersichtlich ist, liegt das Problem nicht am Fehlen der Baulandmobilisierungsmaßnahmen, sondern viel mehr an der genauen gesetzlichen Determinierung bzw. gezielte Zuspitzung der Festlegungen in den Raumordnungsgesetzen und weiters an den Defiziten bei der Durchführung dieser in der Praxis. Solange keine Verpflichtungen zur Durchführung gewisser Maßnahmen vorhanden sind, liegt die Umsetzung im Entscheidungsbereich der Gemeinden. Jedoch fällt es den EntscheidungsträgerInnen der Gemeinde nicht immer leicht, gegen die Bevölkerung zu handeln, da es sonst Stimmenverlust für diese bedeutet. Weiters hängt die Durchführung von Sanktionsmaßnahmen ebenfalls von der Gemeinde ab. Aus diesem Grund wäre es sinnvoller, wenn das Land nicht nur im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung verlangt, dass Maßnahmen zur Baulandmobilisierung eingesetzt werden, sondern auch die Sanktionierung der Maßnahmen erlässt und kontrolliert, um diese leichter bei den BürgerInnen der Gemeinden durchführen. Weiters können durch Zusammenarbeit und Wissensaustausch zwischen Bundesländern und auch Gemeinden Lerneffekte entstehen und geeignete Lösungen gefunden werden. Dies ist beispielsweise für kleine Gemeinden mit wenigen FachexpertInnen sinnvoll.

Eine wichtige Grundlage für die Baulandmobilisierung wäre aus der Sicht der Autorin im ersten Schritt die Erhebung der Baulandreserven und die verpflichtende Erstellung einer Baulandbilanz, die derzeit nicht in allen Bundesländern verpflichtet ist. Durch das Nicht-Vorhandensein der Baulandbilanz kann es passieren, dass nur einseitig den Bedarf an Bauland für die nächste Planungsperiode ermittelt und keine Rücksicht auf vorhandenes Bauland gelegt wird. Anhand der vorhandenen Baulandbilanz soll erstmal überlegt werden, ob Neuwidmungen notwendig sind. Im Falle der Notwendigkeit einer Neuausweisung vom Bauland soll dieses auf jeden Fall befristet sein oder mit einer Vereinbarung zwischen der Gemeinde und dem/r GrundeigentümerIn versehen werden. Bei genügend vorhandenen Baulandreserven soll versucht werden, geeignete Maßnahmen einzusetzen. Eine effiziente Maßnahme gegen die Baulandhortung, die aus den Ergebnissen der Evaluierung resultiert, ist eine gesetzliche Vorschreibung eines Infrastrukturkostenbeitrags bzw. die Anpassung/Erhöhung des Beitrags, um den Druck zur Bebauung zu erhöhen. Weiters ist die Unterstützung der Gemeinden bei der Durchführung aktiver Bodenpolitik bedeutend, besonders in Bundesländern, in denen keine Landesfonds dafür vorhanden sind. Die Gründung eines solchen Fonds oder ähnlicher Einrichtungen wäre zielführend, da aktive Bodenpolitik viel dazu beitragen kann, das bestehende Bauland zu mobilisieren, was aber aufgrund mangelnder Finanzmittel der Gemeinden nicht immer möglich ist.

Aufklärungsarbeit der GemeindevertreterInnen durch Schulungen, Seminare oder Fachaustauschveranstaltungen zu diesem Thema spielt für einen erfolgreichen Einsatz baulandmobilisierender Maßnahmen eine unfehlbare Rolle, da dadurch das Problem- und Folgenbewusstsein gestärkt werden sowie der Handlungsbedarf ersichtlich wird. Hier sind vor allem Unterstützungen der Länder gefragt.

Was aber ebenfalls einen bedeutenden Stellenwert hat, ist die Aufklärung der Bevölkerung über die Problematik. Hierfür sind wiederum das Problembewusstsein und die Übermittlungsfähigkeit der GemeindevertreterInnen gefragt. Die Einbindung der Bevölkerung durch kontinuierliche Kommunikation ist für erfolgreiche Innenentwicklungsstrategien von großer Bedeutung. Die Aufklärung kann im Rahmen von Informationsveranstaltungen (Problemläuterung, Vorstellung von

Best Practice-Beispielen, u.a.), persönlichen Ansprachen und Gesprächen mit GrundeigentümerInnen stattfinden. Das zunehmende Problembewusstsein würde eine positive Wirkung auf die Verkaufsbereitschaft haben. Wichtig ist die allumfassende Denkweise der EigentümerInnen, die nicht nur auf die eigenen Vorteile gerichtet ist, sondern auch Konsequenzen und Pflichtbewusstsein berücksichtigt. Oft kann allein die Androhung über die möglichen Rechtsfolgen beispielsweise eine baulandmobilisierende Wirkung haben. Aber auch Anreize zur Bebauung beispielsweise durch Förderungen können zielführend sein.

Flächenmanagement sowie ein Flächenmonitoring-Tool stellt ein wichtiges Schlüsselwort für die flächensparende Vorgehensweise der Siedlungsentwicklung dar. Als Vorzeigebispiel dient beispielsweise die RAUM+-Methode in der Schweiz, die Flächenmanagement als ein zyklischer Prozess und Daueraufgabe betrachtet, um Innenentwicklung zu forcieren. „Monitoring und Controlling“ für die Feststellung der Zielerfüllung umgesetzter Maßnahmen sind bedeutend, um Anpassungen und weitere Vorgehensweise festzulegen (ETH Zürich 2018). Diesen Ansatz wäre für die österreichischen Bundesländer und Gemeinden denkbar, da ein solches System derzeit nicht vorhanden ist und daher die Effizienz der Instrumente schwer feststellbar ist. Auf dieser Art und Weise können Defizite der vorhandenen Instrumente behoben und Anpassungen durchgeführt werden.

In Anlehnung an die RAUM+-Methode und Bausteine des Flächenmanagement nach Bock, Hinzen und Libbe (ARGE ALP 2000: 45) könnte die Zusammenwirkung der für die Umsetzung der Maßnahmen bedeutenden AkteurlInnen folgender Maßen organisiert werden:

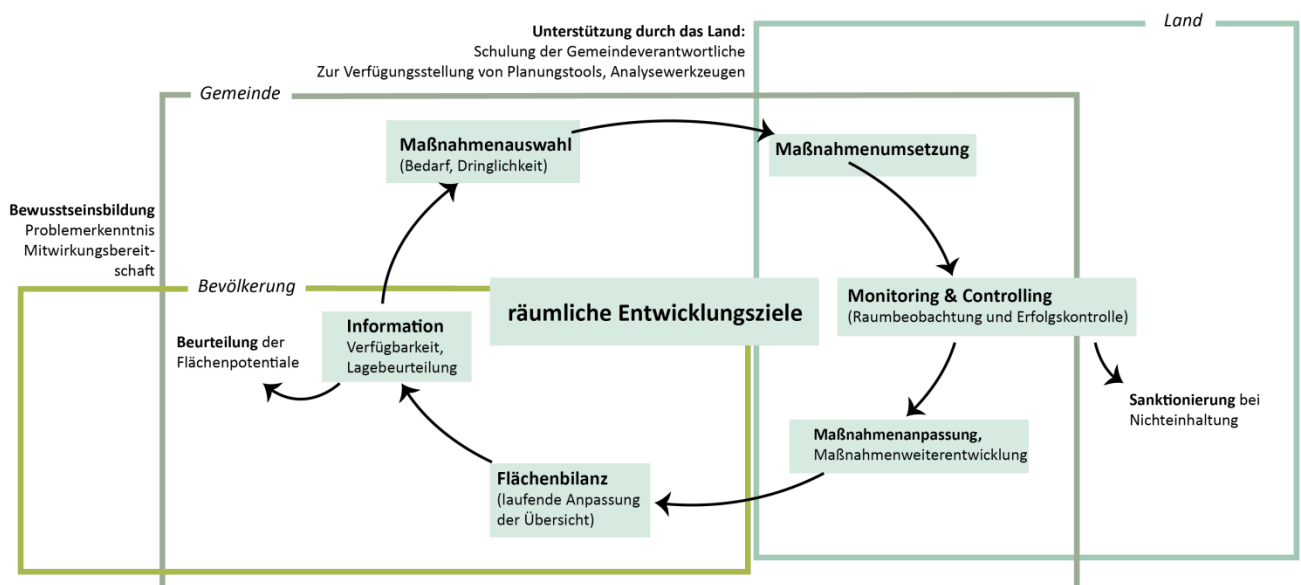


Abbildung 47: Zyklus des Flächenmanagement und der Baulandmobilisierung

Quelle: Eigene Darstellung

Weiters sind die Gemeinden gefragt, aus dem „(Er)kennen“ der Gemeindesituation, den Eigeninteressen und dem Problembewusstsein Eigeninitiativen zu ergreifen, um die gesetzten Raumordnungsziele zu erreichen.

8. Verzeichnisse

8.1. Literaturverzeichnis

Gesetze:

- Burgenländisches Baugesetz- Bgld-BauG, 1998, LGBL. Nr. 79/2013. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgld&Gesetzesnummer=10000504>
- Burgenländisches Landesentwicklungsprogramm, 2011, LGBL 71-2011: Anlage A Tabelle. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgld&Gesetzesnummer=20000863>
- Burgenländisches Raumordnungsgesetz- Bgld. ROG, 1969, LGBL. 44/2015. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgld&Gesetzesnummer=10000072>
- BGBl. II NR. 116/2010: Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend über die Angabe und Definition der Benützungsarten und Nutzungen im Grenzkataster. Benützungsarten-Nutzungen-Verordnung – BANU – V, vom 30.10.2018
- Kärntner Gemeindeplanungsgesetz- K-GplG, 1995, LGBL. 24/ 2016. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=10000193>
- Kärntner Gemeindewasserversorgungsgesetz- K-GWVG, 1997, LGBL. 85/2013. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=10000243>
- Kärntner Regionalfondsgesetz - K-RegFG, 2005, LGBL. 16/ 2018. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=20000178>
- Niederösterreichische Bauordnung- NÖ BO, 2014, LGBL. 53/ 2018. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001079>
- Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz- NÖ- ROG, 2014, LGBL. 65/ 2017. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001080>
- Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz- OÖ ROG, 1994, LGBL. 69/ 2015. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=10000370>
- Salzburger Raumordnungsgesetz- Salzburger ROG, 2009, LGBL. 96/ 2017. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=20000615>
- Steiermärkisches Raumordnungsgesetz, StROG, 2010, LGBL. 117/ 2017. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000069>
- Tiroler Raumordnungsgesetz- TROG, LGBL. 101/ 2016. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000647>

- Tiroler Verkehrsaufschließungs- und Ausgleichsabgabengesetz – TVAG, 2011, LGBL. 134/2017. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000475>
- Vorarlberger Raumplanungsgesetz- VlbG. RPG, 1996, LGBL. 78/ 2017. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000653>
- Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch- Bauordnung für Wien (Wiener BO), 1930, LGBL. 37/ 2018. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000006>

Andere Literaturquellen:

- Aktion Fläche, 2018: Flächenverbrauch hat Konsequenzen. <https://aktion-flaeche.de/flaechenverbrauch-hat-konsequenzen>, aufgerufen am 31.10.2018
- Amt der Salzburger Landesregierung, 2012: Handbuch Raumordnung Salzburg. Abteilung 7- Raumplanung. Salzburg
- Amt der Salzburger Landesregierung, 2018: Land-Invest. Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH. <https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/landinvest>, aufgerufen am 11.11.2018
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung, 2018: Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK). <http://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/beitrag/12635580/141975664/>, aufgerufen am 16.11.2018
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2017: Bauflächenreserven 2015. Gemeindetabellen. Materialien zur Raumplanung. Bregenz.
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2017a: Freiraum. Vierzig Jahre Landesgrünzone. Jahresjournal der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2018a: Privatwirtschaftliche Maßnahmen. https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/bauen_wohnen/bauen/raumplanung/weitereinformationen/instrumenteundverfahren/privatwirtschaftlichemass/privatwirtschaftlichemas1.htm, aufgerufen am 25.9.2018
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2018b: Strukturdaten Vorarlberg. Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung und Baurecht. Bregenz
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2018c: Überörtliche Raumplanung. https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/bauen_wohnen/bauen/raumplanung/weitereinformationen/themenschwerpunkte/ueberoertlicheraumplanung.htm, aufgerufen am 3.11.2018
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2018d: Bauflächenreserven. https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/bauen_wohnen/bauen/raumplanung/weitereinformationen/planunggrundlagen/konzepteundpublikationen/materialienderabteilungra/bauflaechenreserven.htm, aufgerufen am 27.8.2018
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2018e: Bauflächen. https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/bauen_wohnen/bauen/raumplanung/weitereinformationen

tionen/planungsgrundlagen/konzepteundpublikationen/materialienderabteilungra/bauflaechen.htm, aufgerufen am 25.9.2018

- Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2018f: Bauerwartungsflächen. https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/bauen_wohnen/bauen/raumplanung/weitereinformationen/instrumenteundverfahren/flaechenwidmungsplan/allgemeineszumflaechenwid/bauerwartungsflaechen.htm, aufgerufen am 25.9.2018
- Andreas, F., Josef, R. L., 2013: Vorarlberger Standortgespräch. Aktive Bodenpolitik und Vertragsraumordnung für die Vorarlberger Gemeinden. FH Vorarlberg, Dornbirn
- architektur + raumplanung lassy, kein Jahr: Raumplanung aktuell. http://lassy.at/home/pdfs/baurecht/raumplanung_aktuell_lassy.pdf, aufgerufen am 3.11.2018
- ARGE ALP- Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, 2000: Mobilisierung von Bauland in der ARGE ALP. Hg. v. Amt der Tiroler Landesregierung. Innsbruck
- Blaas, W., 1992: Determinanten des Bodenpreises in Wien. Arbeiterkammer Wien. Wien
- BMLFUW- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2011: Grund genug? Flächenmanagement in Österreich - Fortschritte und Perspektiven. Wien
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006: Flächenkreislaufwirtschaft
- Deutscher Umweltbundesamt, 2018: Siedlungs- und Verkehrsfläche. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechen-boden-land-oekosysteme/flaechen/siedlungs-verkehrsflaechen#textpart-3>, aufgerufen am 5.11.2018
- Doubek, C., Hiebl, U., 2001: Soziale Infrastruktur, Aufgabenfeld der Gemeinden. Wien= PROK-Schriftenreihe, Band 158
- Duden, kein Jahr: Wirtschaft von A bis Z. Berlin
- DV- Deutscher Verband für Wohnungswesen Städtebau und Raumordnung e.V., 2004: Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen. Bericht der Kommission zur „Verbesserung des Baulandangebots“. Berlin
- ETH Zürich, 2018: Von RAUM+ zum Flächenmanagement. <https://www.raumplus.ethz.ch/de/flaechenmanagement/>, aufgerufen am 19.11.2018
- Fuhrmann, M., 2015: Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement: zur Reduzierung der zunehmenden Flächeninanspruchnahme auf kommunaler Ebene. Flächenübersicht der Innenentwicklungspotentiale zur Forcierung der Innenentwicklung anhand einer ausgewählten Kommune in Niederösterreich. Wien
- Gamsjäger, S., 2015: Vertragsraumordnung. Die Zulässigkeit von zivilrechtlichen Verträgen in der örtlichen Raumplanung. Vortrag für den Verband der leitenden Gemeindebediensteten Tirols (FLGT) am 19.03.2015
- Gamsjäger, S., 2017: Vertragsraumordnung. Rechtsfragen der Zulässigkeit von zivilrechtlichen Verträgen in der örtlichen Raumplanung.
- Holländer, R., Weidner, S., Schock, G., Pelzl, W., Lenk, T., Kühn, W., Enrico, T., Kübler, A., Kuhn, M., Rottmann, O., Winkler, C., Woitek, F., Zacharias, G., Lautenschläger, S., 2010: Nachhaltiges regionales Flächenressourcenmanagement am Beispiel von Brachflächen der Deutschen Bahn AG. Integration von Flächen in den Wirtschaftskreislauf. Dessau-Roßlau
- Kanonier, A., 2014: Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung "leistbaren Wohnens" Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft.

- Kanonier, A., 2014a: Möglichkeiten und Grenzen der Baulandmobilisierung im Raumordnungsrecht. Gbv- Enquete. Wien
- Kaufmann, A., 2018: Änderung des Raumplanungsgesetzes - Begutachtungsverfahren - Stellungnahme der Stadt Dornbirn. Dornbirn
- Kommunal- Gemeinden. Gestalten. Österreich, 2018: Bauland-Aktivierung leicht gemacht. <https://kommunal.at/artikel/bauland-aktivierung-leicht-gemacht>, aufgerufen am 9.9.2018
- Kötter, T., 2008: Im Spannungsfeld: Bodenmarkt und Baukultur – ungleiche Geschwister für eine erfolgreiche Stadtentwicklung?. Jahrestagung 2008 des DV. Bonn
- Land Kärnten, 2018: Kärntner Regionalfonds (K-RegF). <https://www.ktn.gv.at/Themen-AZ/Details?thema=130&detail=479>, aufgerufen am 30.9.2018
- Leiner, W., Schmidtbauer, J. aus (Büro A.I.R. Architektur-Innovation-Raumplanung, Zwingl & Leinner), kein Jahr: Baulandmobilisierung und Vertragsraumordnung. Die Gemeindeplanung in Münichreith-Laimbach (Waldviertel)
- Lexer, W., 2004: Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung. Fachtagung GRÜN Stadt GRAU.
- Lexikon der Nachhaltigkeit, 2018: Flächenmanagement. https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/flaechenmanagement_1920.htm, aufgerufen am 31.10.2018
- Mankiw, G., 2012: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. 5. Auflage. Stuttgart
- Markstein, M., 2003: Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland. München
- Maxian, M., 2016: Wenn die Reserve zur Last wird. https://www.wienerzeitung.at/themen_channel/stadt_und_land/844412_Wenn-die-Reserve-zur-Last-wird.html, aufgerufen am 6.11.2018
- Musil, R., Pindur, P., 2012: Baulandpotenzialanalyse als Instrument zur Umsetzung nachhaltiger Siedlungsentwicklung- das Fallbeispiel Biosphärenpark Wienerwald. Wien
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz, 2011: Abschlussbericht des Arbeitskreises „Flächenverbrauch und Bodenschutz“. Hannover
- ÖIR, 2003: Raumordnung und Regionalentwicklung in Österreich. ... und das ÖREK 2001 als gemeinsamer Rahmen
- ÖIR, 2009: Baulandangebotseffekte in peripheren Gemeinden (Kurzfassung). Die Wirkung von Baulandausweisung auf Zuwanderung und/oder das Halten von EinwohnerInnen in peripheren Gemeinden. Wien
- ÖIR, Mecca consulting, POS-Architekten, 2011: EFES – Energieeffiziente Entwicklung von Siedlungen – planerische Steuerungsinstrumente und praxisorientierte Bewertungstools. Ausschreibung Neue Energien 2020 im Rahmen des Klima- und Energiefonds.
- OÖ Umweltschutz, 2009: Positionspapier Flächenverbrauch und Versiegelung. <https://www.ooe-umweltschutz.at/Mediendateien/Endfassung15Juni09.pdf>, aufgerufen am 4.11.2018
- ÖROK Atlas, 2018: Flächenwidmung in Österreich. <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/72>, aufgerufen am 23.07.2018
- ÖROK, 2002: Raumordnungsbericht

- ÖROK, 2014: Leitbilder der Raumordnung in Österreich - Ein beispielhafter Prozess?. 4. Deutsche Regionalplanungstagung „Neue Leitbilder der Raumentwicklung“
- ÖROK, 2017: ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele. Wien
- ÖROK, 2018: Raumordnung in Österreich. <https://www.oerok.gv.at/die-oerok/raumordnung-in-oesterreich.html>, aufgerufen am 29.08. 2018
- ÖROK, 2018a: Aufgaben und Produkte. <https://www.oerok.gv.at/die-oerok/aufgaben-und-produkte.html>, aufgerufen am 3.11.2018
- ÖROK, 2018b: Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Schriftenreihe Nr. 202. Wien
- ÖROK-Atlas, 2015: Gewidmetes Bauland bebaut und nicht bebaut 2014 (Expose). <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/70>, aufgerufen am 9.11.2018
- ÖROK-Atlas, 2016: Flächenwidmung in Österreich (Expose). <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/72>, aufgerufen am 9.11.2018
- Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa , 2018: ... IN DER ÖRTLICHEN UND ÜBERÖRTLICHEN RAUMPLANUNG. <https://www.partizipation.at/835.html>, aufgerufen am 3.11.2018
- Puhmer, G., 1996: Instrumente der Bodenpolitik – Strategien zur Baulandmobilisierung und widmungskonformen Nutzung, Diplomarbeit TU Wien 1996. Wien
- Schadt, G., Blaas, W., Bauer, H., Weber, G., 1991: Instrumente und Strategien zur Mobilisierung von Bauland. Wien
- Schindegger, F., 1999: Raum.Planung.Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich. ÖIR. Wien
- Schulz, D., Dosch, F., 2005: Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und in Deutschland
- Seele, W., 1984: Bodenpreisentwicklung im internationalen Vergleich 1975 – 1984. Untersuchung des Institutes für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik in Zusammenarbeit mit der Internationalen Vereinigung der Vermessungsingenieure (FIG). Bonn
- SIR – Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen, 2016: SIR-Mitteilungen und Berichte Band 36/2016. Salzburg
- Statistik Austria, 2017: Wie geht's Österreich. Schlüsselindikatoren und Überblick. Wien
- Statistik Austria, 2018: Dauersiedlungsraum der Gemeinden, Politischen Bezirke und Bundesländer, Gebietsstand 1.1.2018 http://statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/dauersiedlungsraum/index.html, aufgerufen am 30.10.2018
- Statistik Austria, 2018a: Wohnungsgröße von Hauptwohnsitzwohnungen nach Bundesland (Zeitreihe). http://statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/wohnsituation/081235.html, aufgerufen am 31.10.2018
- Statistik Austria, 2018b: Gebäude 1971 bis 2011 nach ausgewählten Merkmalen. http://statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/wohnungs_und_gebaeudebestand/Gebaeude/074079.html, aufgerufen am 1.11.2018

- Statistik Austria, 2018c: Gebäude. http://statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/wohnungs_und_gebaeudebestand/Gebaeude/index.html, aufgerufen am 1.11.2018
- Statistik Austria, 2018d: Gebäude 2011 nach überwiegender Gebäudeeigenschaft, Eigentübertyp und Bundesland. http://statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/wohnungs_und_gebaeudebestand/Gebaeude/074174.html, aufgerufen am 1.11.2018
- Statistik Austria, 2018e: Immobilien-Durchschnittspreise 2017: Baugrundstücke, Häuser und Wohnungen in Wien und Westösterreich am teuersten. http://statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/preise/immobilien_durchschnittspreise/117490.html, aufgerufen am 28.09.2018
- Statistik Austria, 2018f: Bevölkerung zu Jahres- und Quartalsanfang. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstand_und_veraenderung/bevoelkerung_zu_jahres-quartalsanfang/index.html, aufgerufen am 10.11.2018
- Statistik Austria, 2018g: Baubewilligungen. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/wohnung_s_und_gebaeudeerrichtung/baubewilligungen/index.html, aufgerufen am 26.11.2018
- Thalinger, M., 2018: Gemeindefiskalische Wirkungen von Wohnbaulandreserven. Analyse am Beispiel einer ausgewählten Gemeinde in Niederösterreich. Wien
- Umweltbundesamt, 2016: Gewidmetes, nicht bebautes Bauland Erstellung von Auswertungen für Österreich Technischer Bericht. Wien
- Umweltbundesamt, 2018: Die wichtigsten Grundbegriffe zur Flächeninanspruchnahme. http://www.umweltbundesamt.at/rp_definitionen/, aufgerufen am 30.10.2018
- Umweltbundesamt, 2018a: Bodenversiegelung. http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/bodenversiegelung/, aufgerufen am 31.10.2018
- Umweltbundesamt, 2018b: Flächennutzung. http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/flaechennutzung/, aufgerufen am 31.10.2018
- Umweltbundesamt, 2018c: Ursachen. http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_ursachen/, aufgerufen am 31.10.2018
- Umweltbundesamt, 2018d: Flächeninanspruchnahme. Flächenangaben: Regionalinformation der Grundstücksdatenbank (Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen) vom 31.12.2017, aufbereitet durch Umweltbundesamt 2018. http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/, aufgerufen am 30.10.2018
- Umweltbundesamt, 2018e: Presse Archiv Presseteam Termine & Events Studien & Reports Jobs Bodenverbrauch gefährdet Lebensgrundlage der nächsten Generationen. http://www.umweltbundesamt.at/aktuell/presse/lastnews/news2017/news_170612/, aufgerufen am 5.11.2018
- Umweltbundesamt, 2018f: Verlässliche Daten erst seit 2001 vorhanden. http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/datenproblematik/, aufgerufen am 2.11.2018

- Vau|hoch|drei, 2018: Wie man mit Grund und Boden umgehen soll. <https://www.vauhochdrei.at/>, aufgerufen am 9.11.2018
- Vau|hoch|drei, 2018a: Petition für eine gemeinwohlorientierte Raumentwicklung in Vorarlberg. <https://www.vauhochdrei.at/petition/>, aufgerufen am 9.11.2018
- VN-Vorarlberger Nachrichten, 2018: Der lange Arm des Landes. <https://www.vn.at/lokal/vorarlberg/2018/04/25/der-lange-arm-des-landes.vn>, aufgerufen am 24.11.2018
- Vorarlberg ORF, 2018: Raumplanung: Aus für Bodenhortung. <https://vorarlberg.orf.at/news/stories/2937887/>, aufgerufen am 24.11.2018
- Wiener Zeitung, 2018: Mieten stiegen in acht Jahren um 35 Prozent. https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/oesterreich/945290_Mieten-stiegen-in-acht-Jahren-um-35-Prozent.html, aufgerufen am 24.11.2018
- Wiener Zeitung, 2018a: Wien führt neue Flächenwidmung ein. https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/981979_Wien-fuehrt-neue-Flaechenwidmung-ein.html, aufgerufen am 24.11.2018
- WKO, 2017: Fläche und Benützungsarten. <http://wko.at/statistik/bundesland/Fl%C3%A4cheBen.pdf>, aufgerufen am 30.10.2018
- Zech, S., 2015: Neue Wege für das zersiedelte Rheintal. Veröffentlicht in Thema Vorarlberg. <https://themavorarlberg.at/gesellschaft/neue-wege-fuer-das-zersiedelte-rheintal>, aufgerufen am 9.11.2018
- Zeinler, K., 2012: Nachhaltige Siedlungsentwicklung im ländlichem Raum. mit Bezugnahme zum Entwicklungspotenzial der Stadtgemeinde Poysdorf. Wien

8.2. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bauland-Problemfelder in Österreich	3
Abbildung 2: Darstellung der Ziele und Schritte der vorliegenden Forschungsarbeit	4
Abbildung 3: Gliederung der Landnutzung nach menschlicher Flächeninanspruchnahme	7
Abbildung 4: Bereiche und Ziele der Baulandmobilisierung	11
Abbildung 5: Baulandmobilisierung und wichtige Bereiche, mit denen Wechselwirkungen bestehen	12
Abbildung 6: Dauersiedlungsraum in den Bundesländern	19
Abbildung 7: Dauersiedlungsraum im Vergleich zu Siedlungsraum und Gesamtfläche der Bundesländer (2018)	20
Abbildung 8: Anteil an Österreich-Gesamtfläche nach Benützungsart	21
Abbildung 9: Entwicklung landwirtschaftlich genutzter Flächen und Kulturflächen in km ²	23
Abbildung 10: Gegenüberstellung der Flächeninanspruchnahme und Bevölkerungswachstum 2006-2017	24
Abbildung 11: Wohneinheiten pro Hektar Bauland nach Bauform	26
Abbildung 12: Anteil Gebäude nach Wohnungsanzahl pro Gebäude in Österreich	27
Abbildung 13: Wohngebäude nach Wohnungszahl (Registerzählung 2011)	27
Abbildung 14: EigentümerInnenstruktur der Wohngebäude (Registerzählung 2011)	28
Abbildung 15: Gewidmetes bebautes und gewidmetes nicht bebautes Bauland in den Bundesländern 2016	34
Abbildung 16: Durchschnittliche Baugrundstückspreise 2015, 2016 und 2017	37
Abbildung 17: Anteil des gewidmeten Baulands am DSR 2016 in Prozent	38
Abbildung 18: Gewidmetes Bauland je EW 2016 in m ²	39

Abbildung 19: Räumliche Darstellung gewidmeten, nicht bebauten Baulands am gesamten Bauland 2014.....	40
Abbildung 20: Österreichische Kompetenzverteilung nach B-VG.....	42
Abbildung 21: Raumplanungs Ebenen und -instrumente in Österreich.....	43
Abbildung 22: zeitliche Entwicklung der rechtlichen Verankerung der Vertragsraumordnung in den Bundesländern.....	55
Abbildung 23: Durchschnittliche Häuserpreise 2015-2017.....	85
Abbildung 24: Durchschnittliche Wohnungspreise 2015-2017.....	85
Abbildung 25: Dauersiedlungsraum Vorarlberg.....	118
Abbildung 26: Landnutzung Vorarlbergs laut digitaler Katastralmappe 2017.....	119
Abbildung 27: Prozentuelle Veränderung der Bevölkerung 2006-2016 nach Regionen.....	120
Abbildung 28: Räumliche Verteilung der Bevölkerung Vorarlbergs per 31.12.2016.....	120
Abbildung 29: Siedlungsentwicklung Vorarlberg.....	122
Abbildung 30: Entwicklung der Bauflächen in Vorarlberg 2001-2015.....	123
Abbildung 31: Bauflächen in Vorarlberg- genutzt und ungenutzt.....	123
Abbildung 32: Anzahl der bewilligten neuen Gebäude und Wohngebäude 2010-2017.....	124
Abbildung 33: Beweggründe der Baulandmobilisierung.....	125
Abbildung 34: Verfügung über ein REK.....	127
Abbildung 35: Einsatz baulandmobilisierender Maßnahmen.....	128
Abbildung 36: Anzahl von Maßnahmen.....	128
Abbildung 37: Einsatzintensität der Maßnahmen in den Vorarlberger Gemeinden.....	129
Abbildung 38: Einflussfaktoren bei der Maßnahmenumsetzung.....	131
Abbildung 39: Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung aus Sicht der Vorarlberger GemeindevertreterInnen.....	132
Abbildung 40: Ausmaß der Zielerfüllung.....	134
Abbildung 41: erreichte Ziele durch Baulandmobilisierung.....	135
Abbildung 42: Effizienz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen.....	136
Abbildung 43: Mobilisierung des bestehenden Baulands in Vorarlberg.....	137
Abbildung 44: Durchführung der Sanktionen in der Praxis.....	138
Abbildung 45: Gesamteinschätzung der Gemeinden zur Bewährung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen.....	139
Abbildung 46: künftige Bedeutung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen.....	142
Abbildung 47: Zyklus des Flächenmanagement und der Baulandmobilisierung.....	156

8.3. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Dauersiedlungs- und Siedlungsraum (Stand: 2018).....	20
Tabelle 2: Flächen nach Benützungsorten.....	21
Tabelle 3: Dichtewerte nach Bauform.....	26
Tabelle 4: Erschließungskosten pro Wohneinheit nach Bauform.....	28
Tabelle 5: Anteil der Flächeninanspruchnahme am Dauersiedlungsraum in km ² (Stand: 2017).....	31
Tabelle 6: Gewidmetes, unbebautes Bauland nach Bundesländern 2016.....	33
Tabelle 7: Nicht bebautes Bauland je aggregierte Flächenwidmungskategorie 2016.....	35
Tabelle 8: Gewidmetes, unbebautes Bauland in den Landeshauptstädten 2016.....	36
Tabelle 9: Anteile der nicht bebauten Grundstücke nach Grundstücksgröße 2016 in m ²	36
Tabelle 10: Landesweite Einrichtungen zur Bodenbeschaffung (ohne Wiener Wohnfonds).....	53

Tabelle 11: Vor- und Nachteile der Baulandbefristung.....	57
Tabelle 12: Vor- und Nachteile der freiwilligen Baulandumlegung	58
Tabelle 13: Vor- und Nachteile der Baulandumlegung von Amts wegen	59
Tabelle 14: Vor- und Nachteile des Infrastrukturkostenbeitrags.....	60
Tabelle 15: Vor- und Nachteile der Vertragsraumordnung	60
Tabelle 16: Vor- und Nachteile aktiver kommunaler Bodenpolitik.....	61
Tabelle 17: Vor- und Nachteile von Baulandbeschaffungsfonds (-gesellschaft).....	61
Tabelle 18: Rechtlich verankerte Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern	63
Tabelle 19: Zielsetzung der Baulandmobilisierung.....	83
Tabelle 20: Ursprünglich vorgesehene Maßnahmen zur Baulandmobilisierung	86
Tabelle 21: Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen	90
Tabelle 22: Einsatzintensität der Baulandmobilisierungsmaßnahmen	92
Tabelle 23: Einschätzung des Ausmaßes der Zielerfüllung durch Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen.....	98
Tabelle 24: Einschätzung der Zielerfüllung durch den Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen	98
Tabelle 25: Baulandentwicklung in NÖ 2014-2016	100
Tabelle 26: Bauflächenentwicklung in Oberösterreich	100
Tabelle 27: Durchsetzung der Maßnahmen in der Praxis	101
Tabelle 28: Einflussfaktoren bei der Umsetzung der Maßnahmen.....	104
Tabelle 29: mögliche Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung	105
Tabelle 30: Kontrolle des Maßnahmeneinsatzes	107
Tabelle 31: künftige Bedeutung der Baulandmobilisierung.....	110
Tabelle 32: Anpassungswünsche zur Verbesserung des Maßnahmeneinsatzes	111
Tabelle 33: Bevölkerung Vorarlbergs nach Gemeindegrößen	121

9. Anhang

Fragebogen Bundesländer

Fragebogen Evaluierung Baulandmobilisierung

Bundesland:.....

BearbeiterIn:.....

Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie Ihre wertvollen Erfahrungen zum Thema mit mir teilen können und gegebenenfalls Bemerkungen in den Zusatzzeilen angeben. Jede Information ist für meine Diplomarbeit bedeutend.

Ursprüngliche Intention der Baulandmobilisierung

1) Auf Grund welcher Problemlage/ Beweggründe/ Zielsetzung erfolgte die Festlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen) ursprünglich?

.....
.....

2) Welche Instrumente waren ursprünglich vorgesehen?

- Baulandbefristung Infrastrukturkostenbeitrag Baulandumlegung
 Baulandfonds (Bodenbeschaffungsfonds) Vertragsraumordnung

Sonstiges (bitte angeben):

.....

Fragen zur Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

3) Wie ist der Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis?

- Alle Gemeinden setzen Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein
 mehr als 75% aller Gemeinden setzen Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein
 zirka die Hälfte aller Gemeinden setzen Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein
 weniger als die Hälfte aller Gemeinden setzen Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein
 weniger als 25% aller Gemeinden setzen Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein

Anmerkung:

.....

4) Welche Maßnahmen werden in welcher Intensität eingesetzt?

Maßnahme	sehr oft	oft	selten	gar nicht
Baulandbefristung				

11) Die meisten Baulandmobilisierungsmaßnahmen werden bei Neuwidmungen gesetzt. Gibt es auch Maßnahmen, die bestehendes Bauland mobilisieren?

- Ja Nein

Wenn Ja, Welche?

12) Wurden diese bereits für bestehende Baulandausweisungen gesetzt?

- Ja Nein

Anmerkung:

.....

12a) Welche Versuche wurden bisher unternommen, um bestehendes Bauland zu mobilisieren?

.....

12b) Was sind Erfolgsfaktoren bei der Mobilisierung von bestehendem Bauland?

.....

13) Inwiefern kann das Land kontrollieren, ob Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis tatsächlich eingesetzt werden und wie häufig? Gibt es bereits eine Evaluierung der Wirkung der vorhandenen Baulandmobilisierungsinstrumente?

.....

.....

Zusammenfassende Einschätzung:

14) Haben die Baulandmobilisierungsmaßnahmen insgesamt bewährt?

- Ja Nein

15) Was ist/sind Ihrer Meinung nach das/die effizienteste Instrument/e zur Baulandmobilisierung?

.....

Anmerkung:

.....

Fragen zu künftiger Ausrichtung der Baulandmobilisierung

16) Was muss Ihrer Meinung nach in Zukunft noch angepasst bzw. verbessert werden, um baulandmobilisierende Maßnahmen effizienter einzusetzen? (Gewünschte, zusätzliche Maßnahmen zur Baulandmobilisierung)

.....

.....

Fazit: 17) Wie schätzen Sie die künftige Bedeutung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein?

- Weniger wichtig Wichtig Sehr wichtig / unbedingt notwendig

Kurze Begründung:

.....

Sonstige Anmerkungen / Hinweise

.....
.....

Haben Sie Interesse an den Ergebnissen der Evaluierung?

Ja Nein

Email (bei Zusendungswunsch):

Datenanfrage:

Ich möchte Sie anschließend noch darum bitten, mir die vorhandenen Daten der letzten 5 Jahre zu folgenden Aspekten des Themas zuzuschicken. Das würde mir bei der weiteren Erarbeitung meines Diplomarbeitsthemas sehr viel helfen:

- **Baulandreserven**
- **neu ausgewiesene Baulandflächen**
- **Verkäufe unbebauter Grundstücke**

Fragebogen an die Vorarlberger Gemeinden

Fragebogen zur Evaluierung der Baulandmobilisierung

BearbeiterIn:.....

Gemeindename:.....

Fläche:.....

Einwohnerzahl:.....

Gemeindemerkmale:

- Gemeinde im Nahbereich eines überregionalen Zentrum
- Gemeinde mit guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr/hochrangige Straßennetz
- Gemeinde in peripherer Lage
- Gemeinde mit vorwiegend agrarischen Strukturen
- stark touristisch geprägte Gemeinde
- Abwanderungsgemeinde
- Zuwanderungsgemeinde

Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie Ihre wertvollen Erfahrungen zu dieser Thematik mit mir teilen können und bei den Zusatzzeilen Bemerkungen hinschreiben können. Jede weitere Information ist für meine Diplomarbeit bedeutend.

Ursprüngliche Intention der Baulandmobilisierung

1) Auf Grund welcher Problemlage/ Beweggründe/ Zielsetzungen erfolgte die Festlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen) ursprünglich?

.....
.....
2) Verfügt Ihre Gemeinde über ein örtliches Entwicklungskonzept?

Ja Nein

2a) Werden Eignungszonen für Baulanderweiterungen im örtlichen Entwicklungskonzept ausgewiesen?

Ja Nein

2b) Sind diese Baulanderweiterungsflächen auf den Baulandbedarf der Gemeinde abgestimmt?

Ja Nein

2c) Dient das örtliche Entwicklungskonzept als Grundlage für konkrete baulandmobilisierende Maßnahmen in Ihrer Gemeinde?

Ja Nein

Fragen zur Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

3) Werden Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis angewendet?

Ja Nein

Wenn Ja: Wann wurden die ersten Baulandmobilisierungsmaßnahmen eingesetzt? Und welche?

.....

Wenn Nein:

a) Was sind Beweggründe für den Verzicht von Baulandmobilisierungsmaßnahmen?

.....

b) Sind solche Vorhaben zur Baulandmobilisierung in der nahen Zukunft geplant?

Ja Nein

Anmerkung:

.....

4) Welche Maßnahmen werden in welcher Intensität eingesetzt?

Maßnahme	sehr oft	oft	selten	gar nicht
Baulandbefristung				
Infrastrukturkostenbeitrag				
Baulandumlegung				
Baulandfonds (Bodenbeschaffungsfonds)				
Vertragsraumordnung				

Wie viele Raumordnungsverträge wurden bereits geschlossen?.....

Welcher Vertragstyp?Verwendungsvertrag Überlassungsvertrag

.....Kostenübernahmevertrag

Werden bei neuen Baulandausweisungen stets versucht, Raumordnungsverträge mit GrundeigentümerInnen zu

schließen?.....(bitte erläutern!)

Anmerkung:

.....

Haben Ihrer Meinung Vorbehaltsflächen eine baulandmobilisierende Wirkung? Begründen Sie bitte Antwort!.....

Weitere Maßnahmen und deren Anwendungsintensität:

Maßnahme	sehr oft	oft	selten	gar nicht
.....				

5) Wovon hängt Ihrer Erfahrung nach die Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis in den Gemeinden ab?

.....

6) Was sind Ihrer Meinung nach Erfolgsfaktoren der Baulandmobilisierung?

.....

7) Was sind Ihrer Meinung nach hemmende Faktoren der Baulandmobilisierung?

.....

8) In welchem Maße haben Baulandmobilisierungsmaßnahmen zur Erfüllung der gesetzten Ziele geführt?

- Gar nicht kaum teilweise überwiegend vollständig

9) Was wurde durch die Baulandmobilisierungsmaßnahmen erreicht?

- Bodenpreisdämpfung
 Entlastung des kommunalen Haushalts (z.B: durch Infrastrukturbeitrag...)
 Ausreichende Bereitstellung von Bauland
 Verringerung von Baulandausweisung durch Nutzung vorhandener Baulandreserven

Sonstiges (bitte erläutern):

.....

10) Die privatrechtliche Maßnahme „Vertragsraumordnung“ bietet eine Reihe von möglichen Vertragsinhalten (Baulandbefristung, Umlegung, Aufschließungskostenbeitrag usw.). Werden in der Praxis privatrechtlichen Maßnahmen durchgeführt oder wird eher zu hoheitlichen Maßnahmen gegriffen?

- hoheitlichen Maßnahmen
 privatrechtlichen Maßnahmen

Anmerkung (bitte erläutern):

.....

11) Welche Baulandmobilisierungsmaßnahmen sind Ihrer Meinung nach am wirksamsten und haben am meisten zur Zielerreichung beigetragen?

.....
Anmerkung:

.....
12) Die meisten Baulandmobilisierungsmaßnahmen werden bei Neuwidmungen gesetzt. Gibt es in Ihrer Gemeinde auch Maßnahmen, die bestehendes Bauland mobilisieren?

- Ja Nein

Wenn Ja, Welche?

12a) Wurden diese bereits für bestehende Baulandausweisungen gesetzt?

- Ja Nein

Anmerkung:

.....
12b) Was sind Erfolgsfaktoren bei der Mobilisierung von bestehendem Bauland?

.....
13) Welche Sanktionsmaßnahmen gibt es bei Nichtbebauung nach Fristablauf?

.....
13a) Wie wird bezüglich Sanktionen vorgegangen? Wurden die Sanktionen tatsächlich durchgeführt?

- Gar nicht kaum teilweise überwiegend vollständig

Anmerkung:

.....
13b) Welche Sanktionen werden in der Praxis durchgesetzt?

.....
13c) Welche Sanktionen werden in der Praxis gar nicht durchgesetzt? Warum nicht?

.....
Zusammenfassende Einschätzung:

14) Haben die Baulandmobilisierungsmaßnahmen insgesamt bewährt?

- Ja Nein

Anmerkung:

.....
Fragen zu künftiger Ausrichtung der Baulandmobilisierung

15) Was muss Ihrer Meinung nach in Zukunft noch angepasst bzw. verbessert werden, um baulandmobilisierende Maßnahmen effizienter einzusetzen? (Gewünschte, zusätzliche Maßnahmen zur Baulandmobilisierung)

.....
.....

16) Fazit: Wie schätzen Sie die künftige Bedeutung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen ein?

- Weniger wichtig Wichtig Sehr wichtig / unbedingt notwendig

Kurze Begründung:

.....

17) Ist eine Änderung/ Anpassung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in naher Zukunft vorgesehen?

.....

Aktuelle Daten zur Baulandmobilisierung

Baulandbefristung

Gesamtfläche der Grundstücke mit einer Baulandbefristung:.....ha

Anzahl der Baugrundstücke mit einer Baulandbefristung:.....

Aktive kommunale Baulandpolitik:

Gesamtfläche der Baugrundstücke in Gemeindebesitz:.....ha

Bzw. Anzahl der möglichen Bauparzellen:.....Bauplätze

Anzahl der verkauften Grundstücke auf kommunaler Baulandsicherung:.....Bauplätze

Baulandumlegung:

Gesamtfläche der neugeschaffenen Bauplätze durch Baulandumlegung:.....ha

Bzw. Anzahl der möglichen Bauparzellen:.....Bauplätze

Erfolgt die Baulandumlegung:

- Auf freiwilliger Basis (...)
 Von Amtswegen eingeleitet (...)

Vertragsraumordnung:

Gesamtfläche der Baugrundstücke mit Vertragsregelung:.....ha

Bzw. Anzahl Baugrundstücke unter Vertragsregelung:.....

Welche Vertragsform wird oft vereinbart?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Verwendungsvertrag | <input type="checkbox"/> Umlegungsvertrag |
| <input type="checkbox"/> Aufschließungsvertrag | <input type="checkbox"/> Planungskostenvertrag (Kostenübernahmevertrag) |
| <input type="checkbox"/> Überlassungsvertrag | <input type="checkbox"/> Fördervertrag (Förderungsvertrag) |
| <input type="checkbox"/> Gewinnausgleichsvertrag | <input type="checkbox"/> Mischform (Kombination verschiedener Vertragstypen) |

Anmerkung:

.....

Zahlen zur Baulandentwicklung in Ihrer Gemeinde in den letzten 5 Jahre: (soweit vorhanden)

	Baulandreserve- flächen (ha)	Bauland Neuwidmungsflächen (ha)	Anzahl Baugenehmigungen	Anzahl Grundstücksverkäufe
2013				
2014				
2015				
2016				
2017				