



# BAULANDMOBILISIERUNG UND FLÄCHENMANAGEMENT

## Regelungsmöglichkeiten und Anwendungsbereitschaft

**Mehr quantitativer Bodenschutz!  
Aber wie?**

**Flächen- und kostenintensive Siedlungsentwicklung –  
Folgen und Lösungsansätze**

**Planungsgrundlagen für ein grenzübergreifendes Flächenmanagement  
im Raum Salzburg**

**Flächenmanagement als Instrument zur Baulandmobilisierung,  
Innenentwicklung und Flächensparen in Bayern**

**Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung  
in Niederösterreich, in der Steiermark, in Tirol**

**Baulandmobilisierung und Flächenmanagement  
im Kanton Graubünden**

**Wohnbau-Herausforderung Nr. 1:  
Mangelnde Baulandverfügbarkeit und hohe Grundstückspreise**

**Kurzberichte aus Wissenschaft und Forschung mit Salzburgbezug:  
Regionale Benachteiligung und Daseinsgrundvorsorge  
am Beispiel des Oberpinzgaus: Ein Widerspruch?**

# SIR-Mitteilungen und Berichte

---

Band 36/2016

Salzburg, November 2016

SIR – Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen

# SIR-Mitteilungen und Berichte

---

Band 36/2016

## IMPRESSUM

© Eigentümer u. Verleger: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR)

Herausgeber: Hofrat Arch. DI Hanns Peter Köck

Schriftleitung: Mag. Alois Fröschl

Layout: Gabriele Kriks

Englische Übersetzungen: BA Romana Winkler

Adresse: SIR – Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen, Schillerstr. 25, Stiege Nord, 5020 Salzburg

Telefon: +43-(0)662-62 34 55, Telefax +43-(0)662-62 99 15

E-Mail: [sir@salzburg.gv.at](mailto:sir@salzburg.gv.at)

Internet: <http://www.sir.at>

Einzelheft: € 15,- zuzügl. 10 % USt.

Druckerei: DDM Druck & digitale Medien, Hallwang bei Salzburg

In den „Mitteilungen und Berichten“ des Salzburger Instituts für Raumordnung und Wohnen werden fachliche und wissenschaftliche Beiträge zu den Themenbereichen Raumordnung und -forschung, Wohnforschung, Gemeindeentwicklung sowie Energie veröffentlicht.

Manuskripte für Publikationsbeiträge sind an die Redaktion zu richten; Autorenhonorare werden keine geleistet.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge müssen nicht die Meinung der Redaktion wiedergeben.

In dieser Publikation wird von der Doppelverwendung weiblicher und männlicher Endungen aus rein sprachlichen Gründen Abstand genommen, um den Lesefluss nicht zu beeinträchtigen. In jedem Fall sind selbstverständlich immer beide Formen gemeint.

# Inhalt

## BAULANDMOBILISIERUNG UND FLÄCHENMANAGEMENT

Gerlind Weber	<b>Mehr quantitativer Bodenschutz!</b> Aber wie?	7
Erich Dallhammer	<b>Flächen- und kostenintensive Siedlungsentwicklung</b> Folgen und Lösungsansätze	19
Karl Wurm	<b>Wohnbau-Herausforderung Nr. 1</b> Mangelnde Baulandverfügbarkeit und hohe Grundstückspreise	29
Claus Hensold	<b>Flächenmanagement als Instrument zur Baulandmobilisierung</b> Innenentwicklung und Flächensparen in Bayern	35
Wolfgang Spitzer Thomas Prinz	<b>Planungsgrundlagen für ein grenzübergreifendes Flächenmanagement</b> im Raum Salzburg	43
Helma Hamader	<b>Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung</b> in Niederösterreich	53
Liliane Pistotnig	<b>Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung</b> in der Steiermark	63
Hermann Öggl	<b>Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung</b> in Tirol	77
Christoph Zindel	<b>Baulandmobilisierung und Flächenmanagement</b> im Kanton Graubünden	91

## Kurzbericht aus Wissenschaft und Forschung mit Salzburgbezug

Martin Heintel Markus Speringer Judith Schnelzer Ramon Bauer	<b>Regionale Benachteiligung und Daseinsgrundvorsorge am Beispiel des Oberpinzgaus: Ein Widerspruch?</b>	99
---	--	----





# BAULANDMOBILISIERUNG UND FLÄCHENMANAGEMENT

Regelungsmöglichkeiten und  
Anwendungsbereitschaft



# Mehr quantitativer Bodenschutz! Aber wie?

## More quantitative soil protection! But how?



o. Univ.-Prof. DI Dr.  
**Gerlind Weber**

Institut für Raumplanung  
und ländliche Neuordnung  
Universität für Bodenkultur Wien  
Professorin im Ruhestand  
Müllnergasse 13  
A-1090 Wien  
profgerlindweber@gmail.com  
www.gerlindweber.at

### Zusammenfassung

Viele Korrekturversuche am Raumordnungsrecht erzielen bei ihrer Anwendung oft wenig Effekte, was die weit fortgeschrittene Zersiedelung und Zerschneidung der offenen Kulturlandschaft in ganz Österreich betrifft. Auch aus dem vom Salzburger Raumordnungsgesetzgeber im Zusammenhang mit dem Siedlungs- und Straßenbau angeordneten sparsamen Flächenverbrauch ist sichtlich wenig geworden: Österreich hat europaweit den höchsten Pro-Kopf-Verlust an Boden durch Versiegelung, zu dem auch das Bundesland Salzburg das Seine beiträgt.

„Die Lage ist ernst, aber nicht hoffnungslos“, witzelt der Volksmund. Das kann auch im Hinblick auf die Bodenpolitik aus dem Erklärungsmodell der im Beitrag vorgestellten Baulandtreppe mit ihren vielen Stolpersteinen und ihrer ausschließlichen Reparaturmöglichkeit durch eine Gesamtstrategie herausgelesen werden. In aufsteigender Richtung erklären die verschiedenen Stadien der Baulandtreppe den „Ernst der Lage“ und die hohen Ansprüche einer vorausschauenden effektiven Bodenpolitik. In absteigender Richtung deutet sie die erforderlichen komplexen Lösungsschritte an. Es sollte nicht länger gezögert werden, ihre Aussagen zur Grundlage für entschlossene, systematisch angelegte Korrekturen zu machen!

### Abstract

Concerning the far advanced urban sprawl and dissection of the open cultural landscape in whole Austria, attempts to correct the regional planning legislation often achieve little effect. Also, the economical usage of land in connection with housing development and road construction instructed by the legislator for regional planning of Salzburg was not implemented sufficiently: Europe-wide, Austria has the highest per capita loss of land caused by soil sealing, to which the state of Salzburg also contributes its share.

“The situation is serious but not hopeless”, popular wisdom says tongue-in-cheek. With regard to the land policy, this can also be deduced from the explanatory model of the so called “building-land stairway” with its numerous stumbling blocks and exclusive possibility of repair by an overall strategy, which is presented in this article. In ascending order, the different stages of this stairway explain the “seriousness of the situation” and the high demands of an anticipatory and effective land policy. In descending order, it indicates the necessary complex steps towards a solution. One should not hesitate any longer to use its information as a basis for the implementation of determined, systematically generated corrections.



## 1. Die Ausgangslage

„Wir schreiben auf einer Tafel, die bereits vollgekritzelt ist!“ Mit diesem Vergleich hat einst Helmut Feuerstein die Schwierigkeiten verbildlicht, auf die die Korrekturversuche am Raumordnungsrecht stoßen und in ihrer Anwendung meist wenig Effekte erzielen. Die „vollgekritzelt Tafel“ steht hier für die in ganz Österreich weit fortgeschrittene Zersiedelung und Zerschneidung der offenen Kulturlandschaft. Aus dem auch vom Salzburger Raumordnungsgesetzgeber im Zusammenhang mit dem Siedlungs- und Straßenbau angeordneten sparsamen Flächenverbrauch ist sichtlich nichts geworden: Österreich hat europaweit den höchsten Pro-Kopf-Verlust an Boden durch Versiegelung; zu dem auch das Bundesland Salzburg das Seine beiträgt.

Dieses Zustandsbild ist x-fach von Seiten der ExpertInnen in allen denkmöglichen Variationen beschrieben und durch Zahlen – gerade auch für das Land Salzburg – bestens belegt worden (z.B. Dollinger F., 2015, Salzburger Raumordnungsbericht 2011-014, 2016). **Verunsicherung herrscht daher nicht bei der „Anamnese und Diagnose“ räumlicher Fehlentwicklungen, sondern bei den einzuschlagenden „Therapien“ dagegen.** Hier ist es nach Meinung der Autorin heute Aufgabe der Wissenschaft, sich nicht von vornherein in Details zu verlieren, sondern **die großen Zusammenhänge erkennbar zu machen**, damit die abzuleitenden erforderlichen „Medikamentationen“ einsichtig werden.

**Es geht hier um ganz simple Fragen, die aber nie gestellt werden wie:**

- Wovon handelt das geltende Raumordnungsgesetz?
- Warum scheitern die oftmaligen Versuche im Dienste des quantitativen Bodenschutzes punktuell nachzubessern?
- Warum muss ein Perspektivenwechsel angestrebt werden?
- Welche neue Antworten kann ein Perspektivenwechsel hervorbringen?

Diese und mehr zentrale Fragen stecken im Zitat „Wir schreiben auf einer Tafel, die bereits vollgekritzelt ist!“ Die nun folgenden Ausführungen möchten erhellen, warum man diesen einprägsamen Satz im Dienste des Bodenschutzes mehr beherzigen sollte.

## 2. Der geltende Erzählstrang des SROG

Im Mittelpunkt jedes Landesraumordnungsgesetzes (ROG) – so natürlich auch des Salzburger Raumordnungsgesetzes (SROG) – steht das Bemühen, Regeln für die Umwandlung von Freiland zu Bauland vorzugeben. Dieser „Erzählstrang“ ist der „rote Faden“, der quasi der Landesraumordnung in Österreich durch das VfGH-Erkenntnis 2674/1954 „in die Wiege gelegt“ wurde und der bis heute die immer umfangreicheren einschlägigen Rechtsvorschriften prägt. Mit anderen Worten, das Raumordnungsrecht zielt darauf ab, zu bestimmen, wie die „grüne Wiese“ in ein bebautes Gebiet oder in lokale Verkehrswege umgewandelt werden kann. Es folgt der idealtypischen Vorstellung, dass noch unbebaute, als Freiland gewidmete Parzellen allein als zwingende Folge der Umwidmung in Bauland zügig erschlossen und dann unverzüglich zur Gänze ihren plangemäßen Widmungszweck zugeführt würden. Die zügige und geordnete Erschließung und die Bebauung würden sich als zwingende Folge der Nutzungschance „Bauland“ quasi „von alleine“ daraus ergeben.

Das war jedoch von Anfang an nicht der Fall. Es hat sich vielmehr über die Jahrzehnte praktizierter Raumordnung eine relativ **intransparente Gemengelage an unterschiedlichen Reifestadien der Bebaubarkeit des gewidmeten Baulandes** herausgebildet, die in Summe in der Realität die Zersiedelung und Zerschneidung und die damit verbundenen hohen Kulturlandverluste verursacht. Damit die dringend erforderlichen umfassenden rechtlichen Korrekturen im SROG wahrgenommen werden können, ist zunächst diese „raumplanerische Gemengelage“ offen zu legen. Das soll durch nachfolgende Ausführungen hier geschehen, um insbesondere für den Gesetzgeber erkennbar zu machen, worin überhaupt der Korrekturbedarf bei der Effektivierung der Zersiedlungsabwehr besteht.

## 3. Die Baulandtreppe in aufsteigender Richtung

Metaphorisch ausgedrückt, handelt jedes Raumordnungsgesetz in Österreich – so auch das SROG – von der Frage, wie steigt man die Baulandtreppe hinauf? Denn die Baulandtreppe veranschaulicht welche Stadien eine Liegenschaft von der „grünen Wiese“ bis zum Aus-der-Nutzung-Fallen von Siedlungsteilen aus dem Blickwinkel der Raumordnung durchlaufen kann. Sie macht transparent,

in welchem Reifestadium welche Fehlerquellen („Stolpersteine“) auftreten. Mittels der Baulandtreppe kann gut verdeutlicht werden, dass die Reparatur der unerwünschten Entwicklungen sich nicht auf Einzelmaßnahmen beschränken darf, sondern nur in einer Gesamtstrategie zu finden sein wird.

Im Einzelnen können in aufsteigender Richtung aus jeder Stufe dieses Erklärungsmodells folgende Informationen herausgelesen werden:

### 1. Stufe: Freiland

Die unterste Stufe der imaginären Baulandtreppe bildet die Widmung „Freiland“. Damit sind all jene Flächen angesprochen, die aufgrund ihrer Lage und/oder ihrer agrarischen bzw. ökologischen Bedeutung **auch auf lange Sicht nicht der Bebauung zugeführt werden sollen**. Mit der Widmung Freiland nimmt die Raumordnung vor allem eine im öffentlichen Interesse gelegene Schutzfunktion gegenüber der Landwirtschaft, dem Landschafts- und Naturschutz ein.

#### Stolpersteine

- Die Widmung „Freiland“ wird aber vom Gesetzgeber als bloße „**Rest-Flächen-Kategorie**“ definiert, wenn er bestimmt: „Alle nicht als Bauland oder Verkehrsflächen festgelegten Grundflächen gehören zum Freiland“ (vgl. § 33 Abs 1 SROG). Heißt das doch, zunächst können alle konsumtiven Nutzungsansprüche befriedigt werden, nur was übrig bleibt, steht weiter der Landwirtschaft zur Verfügung.
- Der Gesetzgeber ordnet nicht explizit an, dass die **Bodengüte und die Agrarstruktur** in die Widmungsentscheidung zwingend miteinfließen müssen.
- Das Problem des gewidmeten Freilandes ist, dass viele LiegenschaftseigentümerInnen in ihr bloß eine „**ruhende Baulandreserve**“ sehen, für die die Umwidmung oder Ausnahmegenehmigung kein absolutes „No-go“ sind.

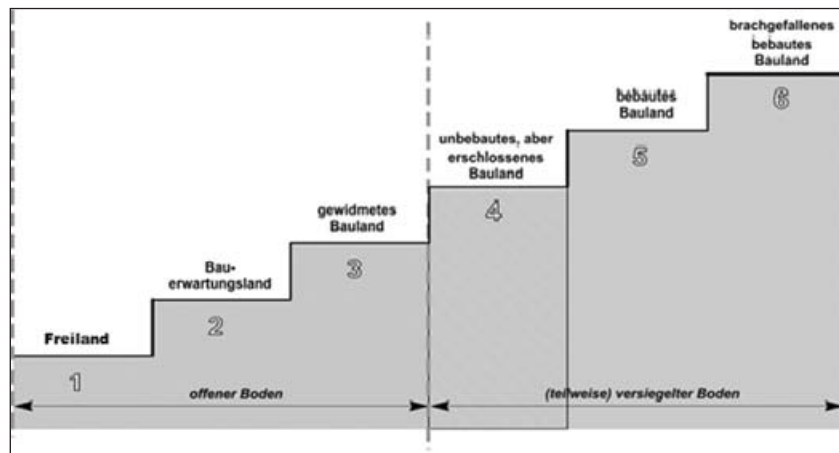


Abb. 1: Die Baulandtreppe in aufsteigender Richtung (eigene Darstellung)

### 2. Stufe: Bauerwartungsland

Mit Bauerwartungsland werden hier jene Teile des Freilandes bezeichnet, für die aus fachlichen Gründen die berechnete oder ungerechtfertigte Hoffnung auf Umwidmung in Bauland innerhalb absehbarer Zeit (etwa binnen 10 Jahren) besteht. Das sind z.B. **noch unbebaute „Zwickel“** zwischen zwei bereits bebauten Gebieten oder noch nicht als Bauland gewidmete Flächen **im Anschluss an bereits gewidmetes Bauland**. Das Bauerwartungsland ist wesensgemäß die eigentliche „Kampfzone“ zwischen Baulandausweisung und Freilandhaltung.

#### Stolpersteine

- Da im Falle des Bauerwartungslandes oft die Grundeigentümer mit großer Vehemenz und **Beharrlichkeit auf die Umwidmung** in Bauland drängen, wird nicht selten diesem Wunsch seitens der EntscheidungsträgerInnen nachgegeben, obwohl im Land Salzburg Baulandreserven für die nächsten hundert Jahre existieren (Dollinger 2015).
- Das Bauerwartungsland liegt mittlerweile oft in **raumplanerischen Ungunstlagen** und trägt meist den Keim der Zersiedelung in sich.
- Derartige vermeintlich zur Umwidmung anstehende landwirtschaftlich genutzten Flächen sind immer mehr **Ziel von Spekulations- bzw. Veranlagungskäufen** von Nichtlandwirten („Landraub“).

### 3. Stufe:

#### Gewidmetes, noch unerschlossenes Bauland

Gewidmetes, aber noch unerschlossenes Bauland, ist deshalb bei den GrundeigentümerInnen so begehrt, weil sich allein aufgrund der Änderung der Flächenwidmung der **Verkehrswert der Liegenschaft um ein Vielfaches** gegenüber seinem Wert als ausgewiesenes Freiland erhöht und sich dieses somit gut z.B. als Sicherung von Hypothekarkrediten oder als Abfindungsportion für weichende Erben eignet.

#### Stolpersteine

- In der Realität ist der **rechnerisch große Baulandüberhang** teilweise aber noch nicht zur Baureife geführt, weil die öffentliche Hand – oft über Jahrzehnte – ihrer Erschließungspflicht, die aus der Baulandwidmung erwächst, nicht nachgekommen ist.
- Es wird – da der Planungsmehrwert schlagend wird – tendenziell mit dieser Art von Flächen passiv spekuliert. Das heißt, sie dienen der **Veranlagung und sind nicht verfügbar**.
- Vielfach wird dieses „unreife“ Bauland auch deshalb nicht auf dem Baulandmarkt angeboten, da es sich oft um für die Landwirtschaft unverzichtbare Wirtschaftsflächen handelt. Sie sind **„Widmungsleichen“**.

### 4. Stufe: Erschlossenes, unbebautes Bauland

Wie überall in Österreich, so gibt es auch im Bundesland Salzburg viele Bauflächen, die ganz oder teilweise mit Straße, Wasser, Kanal und Strom versorgt sind, aber dennoch – oft seit Jahrzehnten – nicht bebaut wurden. Diese sog. **„Baulandbrachen“** gelten im volkswirtschaftlichen Sinne als „Millionengräber“, da ihre Baureifmachung viel Geld kostete und kostet, aber ihre hohe Erschließungsqualität nicht oder nur zum geringen Teil genutzt wird. Vielmehr müssen aufgrund des **„ausgetrockneten Baulandmarktes“ periphere Lagen zusätzlich** ver- und entsorgungsmäßig aufgeschlossen werden, um die Nachfrage nach Bauplätzen dennoch befriedigen zu können. Der hohe Baulandüberhang resultiert dementsprechend auch aus der Nichtverfügbarkeit von baureifem Bauland

#### Stolpersteine

- Heute sind die bereits erschlossenen Baulandreserven so groß, dass selbst diese nicht „auf einen Schlag hin“, sondern nur schrittweise mobilisiert werden sollten. Es gilt vielmehr einen **Teil auch dieses Widmungsüberhangs einzufrieren (Stop!) und den erforderlichen Rest rasch zu mobilisieren (Go!)**.
- Die **Vertragsraumordnung** ist als ein Modul im Aufbau einer „Stop-and-Go-Strategie“ zu begreifen und nicht als Möglichkeit damit zusätzlich verfügbares Bauland zu widmen!
- Eine rasche Überwälzung der **Erschließungskosten**, losgelöst vom Bauanlassfall, ist (auch nachträglich) sicherzustellen.
- Der „Erzählstrang“ des SROG endet hier!

### 5. Stufe: Bebautes Bauland

Das Erscheinungsbild, das die bebauten Flächen in Summe an den Stadträndern und in den Landgemeinden abgeben, weicht weit von den gesetzlichen Raumordnungszielen ab: klare Siedlungskanten sind nicht auszumachen, vielmehr chaotisch anmutende Siedlungsmuster allen Orts. Man kann das Resultat jahrzehntelanger praktizierter Raumplanung etwa mit folgenden Stichworten belegen: **Boden verschleudert! Landschaft verschandelt! Agrarland zerstückelt! Zukunft verbaut!**

#### Stolpersteine

- Es wurden über Jahrzehnte schwer korrigierbare, **teure Siedlungsstrukturen mit viel Nachverdichtungspotential** geschaffen.
- Der Flächenwidmungsplan als zentrales Planungsinstrument auf örtlicher Ebene, entfaltet nur Wirkkraft auf der „grünen Wiese“ und ist **ohnmächtig im bebauten Gebiet**. Außerdem hat er seine Steuerungskraft im Dienste des Bodenschutzes durch den enormen Baulandüberhang längst eingebüßt.
- Dringend erforderlich sind die notwendige Verlagerung der Lösungskompetenz und **Ausweitung der Lösungsmöglichkeiten der Raumordnung auf bereits (teilweise) bebauten Gebiete**, denn „Wir schreiben auf einer Tafel, die bereits vollgekritzelt ist!“

## 6. Stufe: Brachgefallenes bebautes Bauland

Als „Kind seiner Zeit“ ist die Raumordnung ausschließlich auf ein Wachstums-Szenario ausgerichtet. Erst in jüngerer Vergangenheit kristallisierte sich aber heraus, dass nicht zuletzt durch die Jahrzehnte forcierte Außenentwicklung, die die Wohnenden und Wirtschaftsbetreibenden aus dem bestehenden Siedlungsverbänden auf die „grüne Wiese“ gelockt hat, **nun immer mehr Baubestand vor allem im historisch gewachsenen Siedlungsteilen ungenutzt oder krass unternutzt wird.** Es entstanden von Schrumpfung geprägte Teilräume. Das geltende Raumordnungsrecht geht bislang mit keinem Wort auf diesen Niedergang ein und bietet wesensgemäß diesbezüglich auch keine Lösungswege an. Es stehen vielmehr neue Probleme zur Beantwortung an:

### Stolpersteine

- **Innenentwicklung und Außenentwicklung sind kommunizierende Gefäße.** Es stellt sich daher die Frage, wie die Nachfrage nach Baubsubstanz von der „grünen Wiese“ auf den brachgefallenen Baubestand in raumplanerischen Gunstlagen gelenkt werden kann?
- Welche Nachnutzungsmöglichkeiten gibt es, wenn sich keine kommerziellen Verwendungen z.B. für Wohnungen, Geschäftslokale, Werkstätten mehr finden?
- **Welche Handlungsmöglichkeiten existieren, wenn sich überhaupt keine Nachnutzung mehr findet?**

## 4. Zwischenresümee

Zusammenfassend kann also das Erklärungsmodell der Baulandtreppe in aufsteigender Richtung gelesen klarlegen, dass...

- ... das geltende Raumordnungsrecht dem Wachstumsstreben verpflichtet ist, was sich in der Bereitstellung des Rechtsrahmens ausschließlich für den Zuwachs an Bauland- und Verkehrsflächenwidmungen ausdrückt;
- ... über „Freiland“ und „bebautes Bauland“ hinaus es weitere Zwischenstadien der Baureife von Liegenschaften gibt;

... viele „Karrieren“ von als Bauland gewidmeten Liegenschaften in diesen Zwischenstadien „hängenbleiben“ und ihrerseits massive Raumnutzungsprobleme verursachen;

... alle Instrumente der örtlichen Raumordnung auf die Umwandlung der „grünen Wiese“ in bebautes Land fixiert sind und dementsprechend keine Lösungen für die Entschärfung der „Stolpersteine“ in den Zwischenstadien anbieten können;

... der Shift von der raubbauartigen Bodenverwendung zu einer künftig haushälterischen Inanspruchnahme von Flächen für konsumtive Zwecke nur auf Basis einer zu entwickelnden **Gesamtstrategie, die insbesondere diese Zwischenstadien fokussiert,** gelingen kann;

... der geltende „Erzählstrang“ des SROG auch durch fortlaufende Modifikationen (z.B. durch die Vertragsraumordnung) nicht entscheidende Verbesserungen für den sparsamen Bodenverbrauch bringen kann, sondern nur die Ergänzung durch einen grundsätzlich neuen Zugang, der den Satz beherzigt „Wir schreiben auf einer Tafel, die bereits vollgekritzelt ist“

... **jede Treppe auch in absteigender Richtung gegangen werden kann und eine „Umkehr“ hier den erforderlichen Perspektivenwechsel symbolisiert,** aus dem ein neuer Erzählstrang und die zu setzenden Teilschritte aus dem Hinuntersteigen erwachsen können.

## 5. Die Baulandtreppe in absteigender Richtung

Die vielzitierte „vollgekritzelt Tafel“ unterscheidet sich von den existierenden raumprägenden, bodenverschlingenden Siedlungsformationen wesensgemäß dadurch, dass man erstere löschen, weitere aber in absehbarer Zeit nicht auf entscheidende Weise wieder aus der Welt schaffen kann. **Mit dem Straßen- und Siedlungsbau werden eben persistente Strukturen geschaffen, die viele Generationen notgedrungen als Ausgangspunkt weitergehender Überlegungen binden.** Hingegen hat die Raumordnung – wie hier gezeigt wurde – in dem diskutierten Zusammenhang den Vorteil, dass viele ihrer Anordnungen erst gar nicht realisiert wurden, weil entweder nach der Baulandwidmung überhaupt keine Umsetzungsschritte gesetzt



wurden bzw. diese auf halbem Wege steckengeblieben sind. Daraus ergibt sich nun ein gewisser Spielraum für **korrigierende Interventionen**. Auf welche Weise diese Teilschritte vom Gesetzgeber angeordnet werden sollten, das kann ebenfalls aus

Mit der Ergänzung des Raumordnungsgesetzes um diesen „Erzählstrang“ wird ein grundsätzlicher **Paradigmenwechsel von der Baulandmehrung zur Baulandreduktion** aufgebaut, der nur greifen kann, wenn er einerseits informell durch Informa-

tions- und Bildungsarbeit jenseits der Anordnungen des Gesetzgebers und andererseits durch Umstellung des einschlägigen Förderwesens gezielt unterstützt wird.

Um die volle Bandbreite der diesbezüglichen Handlungsnotwendigkeiten anzudeuten, wird hier im Folgenden nicht zwischen Ge- und Verboten, finanziellen Anreizen oder Sanktionen sowie breiter Bewusstseinsbildung unterschieden. Die folgenden Anregungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

#### 1. Priorität: Setzung von Maßnahmen zur Nachnutzung brachgefallener Gebäude und Anlagen

Oberste Priorität für jede Gemeinde sollte die **rasche**

**Rückführung bestehender Bausubstanz in den Immobilienzyklus** sein, um Verfallserscheinungen im Stadt-, Orts- oder Landschaftsbild möglichst hintanzuhalten, denn diese signalisieren „No future!“. Es sollte im öffentlichen Bewusstsein Klarheit darüber hergestellt werden, dass Niedergang einzelner Altobjekte und/oder ein Überangebot an Wohn- und Arbeitsraum den Wert bestehender Objekte (einschließlich der von Neubauten) absacken lässt und so mitunter ganze Lebensleistungen durch ein Überangebot an Immobilien vermögensmäßig vernichtet werden. Um dies vorausschauend zu vermeiden, sind beispielsweise folgende Maßnahmen zu setzen:

- **Leerstandskataster:** jede Gemeinde hat einen elektronischen Leerstandskataster in tabellarischer und geographischer Form zu führen, in dem der aktuelle und potenzielle Leerstand und krass untergenutzte Objekte parzellenscharf evident zu halten sind. Potenzieller Leerstand wird angenommen, wenn ein Objekt

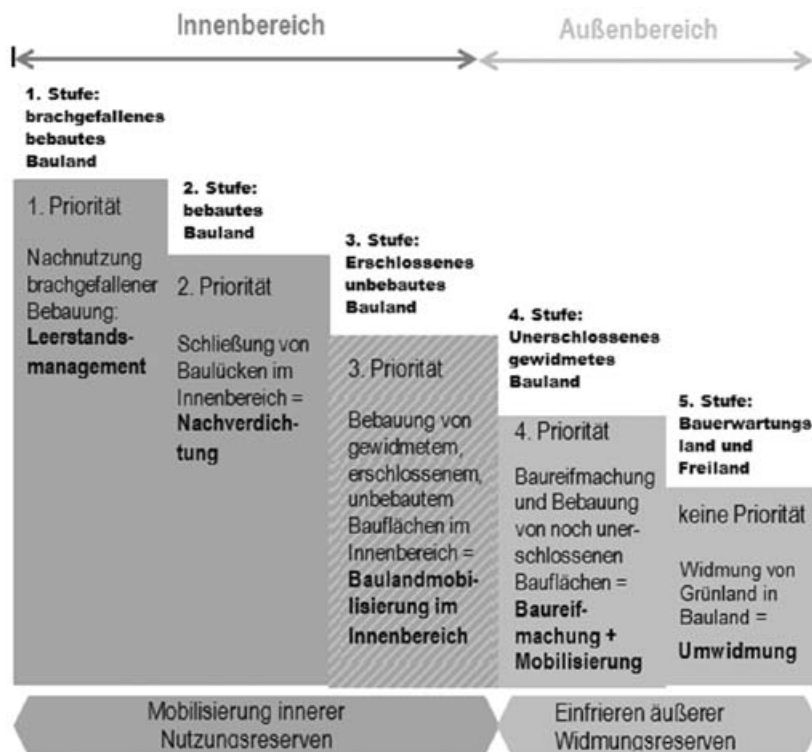


Abb. 2: Die Baulandtreppe in absteigender Richtung

der Stufenfolge der Baulandtreppe herausgelesen werden, wenn man dieser imaginär nicht in aufsteigender, sondern in absteigender Richtung folgt: **Die Baulandtreppe in absteigender Richtung zeigt also, welche Maßnahmen in welcher Reihenfolge gesetzt werden sollten**, um eine möglichst sparsame Bodenverwendung für Bauzwecke zu gewährleisten und wie gleichzeitig nachträglich mehr Ordnung in die bestehenden, verschwenderischen, oft chaotischen Siedlungsformationen gebracht werden kann. Um dies zu ermöglichen, hat vorauseilend der Raumordnungsgesetzgeber den Arbeitsauftrag an die Vollziehung grundsätzlich zu modifizieren. Dieser kann in neuer Fassung etwa wie folgt lauten: „**Das Bauland ist innerhalb von drei Jahren auf den absehbaren Bedarf von zehn Jahren zu reduzieren.** Die Gemeinde hat dazu raumordnungsfachlich begründete Unterlagen anzufertigen und nachvollziehbar darzustellen, mit welchen Maßnahmen sie die Baulandreduktion erreichen kann. Dabei hat das Land die Gemeinde im Wege der Amtshilfe in angemessener Weise zu unterstützen.“



Abb. 3: Leerstandskataster (Quelle: IRUB)

innerhalb von 10 Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit aus der Nutzung fallen wird.

- **Leerstandsmanagement:** Betrauung fachkundiger Personen mit der pro-aktiven Vermittlung von brachgefallenen Objekten auf – je nach Gemeindegröße – lokaler oder kleinregionaler Ebene.
- **Leerstandsloten:** sind geschulte Ehrenamtliche, die insbesondere Erstkontakte zu den EigentümerInnen von Immobilienbrachen herstellen (wie in Rheinland-Pfalz).
- **Gewährung eines Zentrumszuschlags,** der sich seiner Höhe nach an der Einsparung der Neuerschließung einer Bauparzelle orientiert.

## 2. Priorität: Schließung von Baulücken und Nutzung von Nachverdichtungspotenzialen im bereits bebauten Gebiet:

Der Schließung von Baulücken kommt deshalb auch eine hohe Priorität zu, weil davon auszugehen ist, dass diese Flächen bereits voll erschlossen sind. Eine Baulücke ist zu definieren als ein



Abb. 4: Baulückenkataster (Quelle: Mühlheim/Ruhr)

als Bauland gewidmetes, unbebautes Grundstück unter 2000m<sup>2</sup>, das von mindestens drei Seiten an bebaute Grundstücke angrenzt.

- **Baulücken- und Nachverdichtungskataster:** Jede Gemeinde hat einen solchen in tabellarischer und geographischer Form anzulegen und zu führen, in dem „unbebaute, nur geringfügig bebaute und falsch genutzte Grundstücke“ (Baulückenkataster Mühlheim an der Ruhr) zu verzeichnen sind. Die Realisierungspflicht beträgt maximal 10 Jahre ab Inkrafttreten des Flächenwidmungsplans. Lässt der/die EigentümerIn diese Frist ungenutzt verstreichen, so wird als Sanktion eine jährlich zu entrichtende, eventuell im Zeitverlauf progressiv steigende Infrastrukturabgabe verhängt.
- **Infrastrukturabgabe:** Die Androhung einer Strafzahlung bei Fristversäumnis ist der Androhung einer Rückwidmung aufgrund der hohen strategischen Bedeutung von Baulücken für die Innenentwicklung zweifellos vorzuziehen. Der Nachteil einer Pönale ist, dass sie auf einem Anbietermarkt wie dem Immobilienmarkt preistreibend wirkt. In der Regel wird sie aber schon als „Rute im Fenster“ die mobilisierende Wirkung entfalten.
- **Widmung als Vorbehaltsfläche für den geförderten Wohnbau:** In Zentrumslage werden sich manche Baulücken gerade für diese Widmung besonders gut eignen, um beispielsweise neue Formen des Zusammenlebens wie z.B. intergenerationelles Wohnen, Wohnen mit Service als Alternative zum freistehenden Einfamilienhaus etablieren zu können.

### 3. Priorität: Bebauung von (teilweise) erschlossenen, unbebauten Bauflächen im Innenbereich

Die „Wiesen mit Straßenanbindung und Kanalschluss“ sind insofern eine besondere legislative Herausforderung als in vielen Gemeinden das Angebot an diesen baureifen Liegenschaften die nachzuweisende Nachfrage innerhalb des 10-jährigen Planungshorizonts bei weitem übersteigt. Um diese Inbalance in den Griff zu bekommen, ist auch in diesem Zusammenhang (unter Einrechnung von Nachnutzungs- und Nachverdichtungspotenzialen) eine konsequente „Stop-and-Go-Strategie“ zu verfolgen, die einerseits das überschießende erschlossene Bauland einfriert (Stop!) und andererseits die benötigten Flächen unter Einrechnung der Gebäudebrachen und Baulücken zügig der Bebauung zuführt (Go!).

Damit dieses Ziel in der Vollziehung erreicht werden kann, sind etwa folgende Teilschritte zu empfehlen:

- **Datenblatt:** Für jedes erschlossene, aber unbebaute Grundstück, das i.S. des Gesetzes keine Baulücke ist, ist ein Datenblatt samt graphischen Erläuterungen anzulegen, aus dem etwa Lage, Größe, Erschließungsgrad und Verlauf der Erschließung, Bedeutung für die Agrarstruktur sowie Verfügbarkeit verzeichnet sind. Derartige Grundlagen sind sorgfältig zu erstellen und aktuell zu halten, weil sie die erforderlichen Eingriffe in den „planerischen Besitzstand“ nachvollziehbar begründen können müssen.
- **Baulandfreigabe:** Der Gesetzgeber bestimmt, dass die Bebaubarkeit von Grundstücken sich erst nach Erlassung einer Baulandfreigabe und ab einer Größe von 5 000m<sup>2</sup> und mehr nach Erlassung eines Teilbebauungsplanes möglich ist (= „Freigabegebiet“).
- **Trennung von Innen- und Außenbereich:** Der Gesetzgeber bestimmt, dass im Räumlichen Entwicklungskonzept Grenzlinien die den Innen- vom Außenbereich parzellenscharf trennen, und die prioritären Freigabegebiete prinzipiell im Innenbereich zu bestimmen sind.
- **Abfolge der Baulandfreigabe:** Der Gesetzgeber bestimmt, dass die Abfolge der Freigabegebiete im Flächenwidmungsplan entsprechend der zu erwartenden Baulandnachfrage parzellenscharf auszuweisen und im Erläuterungsbericht zum Flächenwidmungsplan nachvollziehbar zu begründen sind.
- **Zeitliche Befristung der Baulandfreigabe:** Der Gesetzgeber begrenzt die Erteilung der Baulandfreigabe auf eine Geltungsdauer von 10 Jahren nach Überarbeitung des Flächenwidmungsplans. Verstreicht diese Frist ungenutzt, verfällt die Möglichkeit zur Bebauung der betreffenden Liegenschaft(en) für 20 Jahre.
- **Bevorzugte Junktimierung mit Baulandvertrag:** Der Gesetzgeber empfiehlt die Junktimierung der Baulandfreigabe mit dem Abschluss eines Baulandvertrages, in dem beispielsweise eine nachträgliche Überwälzung der angefallenen Erschließungskosten oder der Erwerb von Teilen des Freigabegebiets durch die Gemeinde festgelegt werden.





Abb. 5: Ausweisung von Freigabebereichen (eigene Darstellung)

#### 4. Priorität: Bebauung von gewidmetem, noch unerschlossenem Bauland im Innenbereich

Die Tendenz in der Vergangenheit weit über den absehbaren Bedarf hinaus Bauland zu widmen, es aber dann doch nicht der Baureife zuzuführen, hat einerseits im Siedlungsgebiet zu großen grünen „Inseln“ geführt und zum anderen an der Siedlungsperipherie zu Bauland, das als solches gar nicht zu erkennen ist, weil es oft auch Jahrzehnte nach der Umwidmung nach wie vor landwirtschaftlich genutzt wird und zwischenzeitlich keine Vorleistungen auf ihre Bebaubarkeit getätigt wurden. Das entsprechende Siedlungsmuster gleicht oft dem eines „Emmentalers“:

Hier gilt es, die Mobilisierung von unerschlossenem Bauland durch hohe Anforderungen für die betroffenen LiegenschaftseigentümerInnen bewusst unattraktiv zu machen, sodass auf absehbare Zeit nur mehr in Ausnahmefällen (z.B. zur Realisierung eines Großprojekts) auf diese bereits als Bauland gewidmeten Flächen zugegriffen wird. Dies kommt einerseits dem Bodenschutz und der langfristigen Sicherung von Agrarland zugute, haben doch diese „grünen Inseln“ oft nach wie vor eine hohe Bedeutung für

die Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Landwirtschaft aufgrund ihrer hohen Boden- und Bewirtschaftungsgüte sowie dem Zusammenspiel von Berg- und Tallandwirtschaft. Andererseits spricht aus volkswirtschaftlicher Sicht dafür, den zukünftigen Baulandbedarf primär aus den bereits erschlossenen Baulandflächen abzudecken, weil damit ein weiteres Ansteigen der Kosten für zusätzliche Erschließung und Pflege von Infrastruktur vermieden werden kann.

Folgt man diesen Überlegungen, so schiebt sich die Frage in den Vordergrund, wie diese Art des Baulandüberhangs konfliktvermeidend und kostenschonend abgebaut bzw. eingefroren werden kann. Denkmöglich sind:

- **Einfrieren des Baulandüberhangs:** Der Gesetzgeber legt ausdrücklich fest, dass zuerst die erschlossenen Baulandflächen der Bebauung zuzuführen sind. Damit wird das noch unerschlossene Bauland de facto eingefroren.
- **Erschwerung des Zugriffs auf noch unerschlossenes Bauland:** Der Gesetzgeber bestimmt kumulativ Bedingungen, wann ausnahmsweise noch unerschlossene bereits als



Abb. 6: Ausweisung von Aufschließungsgebieten (eigene Darstellung)



Bauland gewidmete Flächen der Bebauung zugeführt werden dürfen wie

- nachzuweisender zusätzlicher Baulandbedarf und
  - keine geeigneten, bereits erschlossenen Bauflächen verfügbar und
  - verpflichtende Erstellung eines Bebauungsplans für das betreffende Gebiet und
  - vorhergehender Abschluss eines Baulandvertrages zwischen GrundeigentümerIn und Gemeinde, in der auch (!) eine angemessene Kostenbeteiligung ersterer an der Erstellung des Bebauungsplans und der Erschließung fixer Teil des Vertragswerkes ist.
- **Ausschluss von Entschädigungsleistungen:** Da bei dieser Vorgehensweise keine Widmungsänderung durchgeführt wird und auch keine Vorleistungen auf die Bebaubarkeit seitens des/der Privaten ins Treffen geführt werden können, fällt prinzipiell keine Entschädigung an.
  - **Ansuchen um Rückwidmung:** Der Gesetzgeber bestimmt, dass der/die Grundeigentümer um eine Rückwidmung von Bauland zu Freiland ihrer unerschlossenen Liegenschaften bei der Gemeinde ansuchen können. Wird diesem Ansuchen stattgegeben, weil keine öffentlichen Interessen dem entgegenstehen, so ist eine angemessene Abstandszahlung (= Plangewährleistungsanspruch) seitens der Gemeinde den Ansuchenden zu leisten. In diesem Fall dürfen die betreffenden Liegenschaften mindestens 20 Jahre nicht mehr als Bauland gewidmet werden.

Dieser nicht zwingend zu setzende Schritt brächte folgende Vorteile, dass

- die Realnutzung auch durch die entsprechende Widmung abgesichert wäre und ihre Schutzwirkung gegenüber der Landwirtschaft entfalten könnte,
- „klare Verhältnisse“ geschaffen würden,
- der sonst zu erwartende Widerstand gegen eine Rückwidmung von vornherein gebrochen wäre,
- auch nominell der Baulandüberhang abgebaut werden würde.

## 5. Keine Priorität: Umwidmung von Freiland zu Bauland

In Anbetracht der Tatsache, dass man im Bundesland Salzburg aufgrund des enormen Baulandüberhangs noch einmal halb so viel Bausubstanz und Verkehrsfläche in den gegebenen Mustern versiegeln könnte, ohne auch nur eine einzige Parzelle zusätzlich umwidmen zu müssen, darf auf absehbare Zeit in der Mehrung weiteren Baulandes keine geläufige Option mehr gesehen werden. Damit dies tatsächlich auch von Seiten der Gemeindeverantwortlichen und den GrundeigentümerInnen so wahrgenommen wird, ist die Umwidmung mit erheblichen Gegenleistungen zu verbinden:

### • Gegenleistungen der Gemeinde:

- **Gemeindeumlage:** Um in Hinkunft die Widmung Bauland nicht so sorglos wie in der Vergangenheit zu verteilen, ist eine Gemeindeumlage per Landesrecht einzuführen. Die „**Widmungssteuer**“ berechnet sich nach der Größe der umzuwidmenden Fläche. Die Einnahmen fließen der Baulandsicherungsgesellschaft zu.
- **Säumigkeitsabgabe:** Vorschreibung einer Pönale für jene Gemeinden, die säumig sind, die vom Gesetzgeber vorgegebenen **Baulandreduktionsziele** umzusetzen, weil sie nicht oder zu wenig Bauland zurückgewidmet oder neues gewidmet haben.
- **Erstellung eines Freiraumkonzepts:** Die Gemeinde hat ein Freiraumkonzept als Teil des Räumlichen Entwicklungskonzepts zu erstellen, das die Flächenausstattung für die Landwirtschaft, die Erhaltung und Entwicklung von Natur und Landschaft, die Freiraumansprüche von Kindern, Jugendlichen sowie der Naherholungssuchenden erhebt und entwickelt. Das Freiraumkonzept berücksichtigt die Bodengüte entsprechend der Bodenfunktionskarten.  
**Auf den Inhalten des Freiraumkonzeptes baut das zu erstellende Siedlungskonzept auf (und nicht umgekehrt!).**
- **Erschließungsplan:** Mit der Umwidmung von Frei- auf Bauland müssen die Gemeinden dem Ansuchen um aufsichtsbehördliche Genehmigung einen Erschließungsplan dem Land vorlegen, in dem die technische

Machbarkeit und gesicherte Finanzierbarkeit sowie ein Zeitplan für die zu setzenden Realisierungsschritte nachzuweisen sind.

- **Weitere Bedingungen:** Die im Zusammenhang mit der 4. Priorität genannten Bedingungen wie **Nachweis des zusätzlichen Baulandbedarfs**, keine geeigneten, schon erschlossenen Baulandflächen verfügbar sowie Erstellung eines Bebauungsplans für das umzuwidmende Gebiet gelten auch hier.
- **Gegenleistungen des Grundeigentümers:**

Es soll Klarheit darüber herrschen, dass die Liegenschaftseigentümer für eine Bauflächenwidmung auch Gegenleistungen, die im öffentlichen Interesse liegen, zu erbringen haben. Mit anderen Worten, die ursprünglich als Nutzungschance konzipierte **Baulandwidmung ist hinkünftig vom Gesetzgeber als Nutzungsverpflichtung umzudeuten**. Wichtig erscheint dabei, dass i.S. des Gleichheitssatzes die verpflichtenden Elemente durch das Gesetz in ihren Grundzügen vorgegeben und nicht erst durch Baulandverträge individuell festgeschrieben werden. Mit dieser Vorgangsweise wird Gemeinde und Aufsichtsbehörde „der Rücken gestärkt“ und zudem hilft sie Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden.

Denkbar sind etwa folgende verpflichtende Elemente, die ein Grundeigentümer im Gegenzug für eine stets im öffentlichen Interesse gelegene Baulandwidmung kumulativ (!) erbringen muss:

- eine fristgerechte widmungsgemäße Realisierung,
- **Abgabe bis zu einem Drittel der Fläche** der betreffenden Liegenschaften zu einem „Vorzugspreis“ an die Gemeinde bzw. von ihr namhaft gemachte Dritte zur Realisierung von **Gemeindebedarfseinrichtungen** oder für den **sozialen Wohnbau**,
- angemessene **Beteiligung an den anfallenden Erschließungskosten**,
- Details und Sanktionen bei Nichteinhaltung regelt ein Baulandvertrag.

## 6. Zweites Zwischenresümee

Zusammenfassend kann das Erklärungsmodell der Baulandtreppe in absteigender Richtung gelese-  
nen klarlegen, dass...

... sie die **Prioritätenreihung vorgibt**, nach denen die öffentliche Hand ihre legistischen Realisierungsanweisungen und die entsprechenden Unterstützungsleistungen für eine geordnete Umsetzung orientieren sollte;

... nicht mehr die peripher gelegene, noch nicht als Bauland gewidmete „grüne Wiese“ der zentrale Anknüpfungspunkt ist, um Raumordnungsprobleme nach dem Motto „ab jetzt machen wir es besser!“ zu lösen;

... vielmehr die Prioritätenreihung für Lösungen sich aus der Struktur bestehender Fehlentwicklungen ableitet und dabei **das bisherige Denken buchstäblich „auf den Kopf“ gestellt werden muss**;

... die zu entwickelnde Gesamtstrategie auch den Gesetzgeber aufgrund des hohen „Reparaturbedarfs“ stark fordert. **Keineswegs dürfen die erforderlichen „Reparaturmaßnahmen“ ohne entsprechende legistische Unterstützung ausschließlich von der Vollziehung erwartet werden**;

... der neue Arbeitsauftrag der Baulandreduktion schon in den Raumordnungszielen und -grundsätzen seinen Niederschlag finden und zudem die Ge- und Verbote von bewusstseinsbildenden Maßnahmen sowie einer Anpassung des einschlägigen **Förderwesens** begleitet werden müssen;

... wesensgemäß bodenpolitische Interventionen die örtliche Planungsebene fokussieren, aber dennoch seitens der Landesvollziehung **alle nur denkmöglichen Unterstützungsleistungen den Gemeinden gegenüber erbracht werden sollten, wie beispielsweise Einziehen überörtlicher Siedlungsgrenzen, Festlegung von regionalen Grünzonen, Schulung der Gemeindeorganwalter, Finanzierung von Ortskernmanagern, Evaluierung der Baulandreduktionen, Einsetzen von Fachbeiräten etc.**

## 7. Schluss

„Die Lage ist ernst, aber nicht hoffnungslos“, witzelt der Volksmund. Auch das kann im Hinblick auf die Bodenpolitik aus dem Erklärungsmodell der Baulandtreppe herausgelesen werden: In aufsteigender Richtung erklärt sie den „Ernst der Lage“ und die hohen Ansprüche einer vorausschau-

enden effektiven Bodenpolitik. In absteigender Richtung deutet sie die erforderlichen komplexen Lösungsschritte an. **Es sollte nicht länger gezögert werden, ihre Aussagen zur Grundlage für entschlossene, systematisch angelegte Korrekturen zu machen!**

## LITERATUR

- Land Salzburg, Salzburger Raumordnungsbericht 2011–2014, 2. überarbeitete und ergänzte Auflage, 2016
- Dollinger, F., Wieviel Ordnung braucht der Raum?, in: natur & land, Heft 4/2015, S. 18–23

# Flächen- und kostenintensive Siedlungsentwicklung – Folgen und Lösungsansätze

## Space- and cost-intensive settlement development – Consequences and approaches for solutions



DI Dr.  
**Erich Dallhammer**  
Geschäftsführer  
Österreichisches Institut für  
Raumplanung (ÖIR)  
Franz-Josefs-Kai 2  
A-1010 Wien  
dallhammer@oir.at

### Zusammenfassung

Der Bodenverbrauch ist in Österreich weiter ungebremst hoch. Neben ökologischen Folgen sind damit vor allem Kosten für den Bau und den Betrieb der zur Siedlungerschließung erforderlichen Infrastruktur verbunden. Diese hängen wesentlich von der Art und Dichte der der Bebauung ab. Der Artikel zeigt anhand von Richtwerten die bebauungsabhängigen Kosten für die technische Infrastruktur (Kanal, Wasserversorgung, Straßenerschließung) und die mobile soziale Infrastruktur (mobile Pflegedienste, Essen auf Rädern, innergemeindlicher Transport von Kindergartenkindern und Schülern). Er thematisiert die Frage der Kostenwahrheit und entwickelt als Lösungsansatz Vorschläge zu einer enkeltauglichen Gemeindeentwicklung.

### Abstract

In Austria, land consumption continues to be unabatedly high. Besides ecological consequences, especially costs for the construction and maintenance of the required infrastructure are connected to this. Those substantially depend on the type and density of the building development. By means of approximate values, the article reveals the building-dependent costs for technical infrastructure (sewerage, water supply, road development) and mobile social infrastructure (mobile nursing service, home-delivered meals, municipality-internal transport of kindergartners and pupils). It addresses the question of cost transparency and develops suggestions as approaches to solutions for a grandchild-suitable community development.

## 1. Bodenverbrauch und Siedlungsentwicklung

Die Inanspruchnahme von Flächen für Bau- und Verkehrszwecke, Sportanlagen und Infrastruktur ist in Österreich weiter ungebremst hoch. Zwischen 2009 bis 2012 wurden täglich 22,4 ha an land- und forstwirtschaftlichen sowie natürlichen und naturnahen Flächen umgenutzt (Umweltbundesamt 2013, 247). Im Vergleich dazu liegt im bevölkerungsmäßig zehnmal größeren Deutschland die tägliche Flächeninanspruchnahme mit 74 ha lediglich beim 3,3-Fachen Österreichs (Bundesministerium für Umwelt 2013).

Hauptursache für die Flächeninanspruchnahme ist nicht etwa das Bevölkerungswachstum. Der gestiegene Lebensstandard und Veränderungen des Lebensstils sowie der Wirtschaft treiben den Flächenverbrauch an (Umweltbundesamt 2012, 190). So nahm die Bevölkerung zwischen 2009 und 2012 um 1,1 % und die Zahl der Haushalte um 2,4 % zu (Statistik Austria 2012a). Zeitgleich vergrößerte sich die Bau- und Verkehrsfläche um knapp 10 % (BEV 2009, 2012). Im Wohnbereich nahm die durchschnittliche Bruttogeschossfläche neuer Einfamilienhäuser um 16 % bzw. 41 m<sup>2</sup> zu und beträgt nun 294 m<sup>2</sup>. Hingegen blieb im gleichen Zeitraum die Wohnungsgröße in Mehrgeschoßbauten annähernd gleich (Statistik Austria 2012b). **Geringfügig mehr Menschen beanspruchen durch ihre Lebensweise also prozentuell deutlich mehr Fläche.**

- (b) das **Ausufern der Siedlung an den Rändern** – meist entlang von Straßen –, während gleichzeitig im Innerortsbereich oftmals voll erschlossenes Bauland ungenutzt bleibt,
- (c) das Entstehen von **äußerst locker – meist mit freistehenden Einfamilienhäusern – bebauten Gebieten** mit geringen Siedlungsdichten, in denen zudem im Schnitt ein Drittel der Grundstücke unbebaut bleibt (Emrich 2013).

Um die Siedlungen für die Bewohner nutzbar zu machen, betreibt die öffentliche Hand die erforderliche Infrastruktur. Insbesondere für die technische Infrastruktur (Straßenerschließung, Abwasserentsorgung, Wasserversorgung, Stromversorgung) sowie die mobile soziale Infrastruktur (Kinderbegleitservice, innergemeindlicher Schülertransport, Heimhilfe und Essen auf Rädern) hängen die dafür aufzuwendenden Kosten maßgeblich von der Anschlussdichte und damit von der Siedlungsform ab.

Im gegenständlichen Artikel wird aufgezeigt, **wie die Siedlungsform die Infrastrukturkosten beeinflusst**. Dazu werden auf Basis von Richt- und Erfahrungswerten die relevanten Errichtungs- und Betriebskosten der Infrastruktur abgeschätzt und mit unterschiedlichen Siedlungstypen in Beziehung gesetzt.<sup>1</sup>

Zum Vergleich der nachfolgend durchgeführten Kostenschätzungen werden folgende Siedlungstypen herangezogen (siehe Tab. 1 und Abb. 1):

Siedlungstyp (Nettobaulandfläche / Wohneinheit)	WE/ha	WE in ha in %	EW/ha *)
Freistehendes Einfamilienhaus (1.000 m <sup>2</sup> )	10	100	23
Einfamilienhaus, sparsam/Doppelhaus (750 m <sup>2</sup> )*	13	75	30
Einfamilien-Reihenhaus (500 m <sup>2</sup> )	20	50	45
mehrgeschossiges Mehrfamilienhaus (300 m <sup>2</sup> )	33	30	76
dichtes mehrgeschossiges Mehrfamilienhaus (100 m <sup>2</sup> )	100	10	227

**Tab. 1: Dichtewerte in Abhängigkeit der Bauform**

\*) Annahme: Haushaltsgröße im Österreichschnitt von 2,27 Personen, Quelle: Statistik Austria

Auf lokaler Ebene ist der hohe Flächenverbrauch zumeist mit negativen Siedlungsentwicklungen (**Zersiedelung**) verbunden. Darunter fallen folgende Siedlungsmuster:

- (a) das Entstehen von Siedlungssplittern in der freien Landschaft durch Wohngebäude in **Einzellagen oder Kleinstgruppen abseits von Siedlungskernen**,

- **freistehendes Einfamilienhaus** mit den in ländlichen Regionen nach wie vor üblichen Parzellengrößen von 1.000 m<sup>2</sup> und einer daraus resultierenden Wohnungsdichte von zehn Wohneinheiten pro Hektar (WE/ha).

<sup>1</sup> Im Einzelfall können aufgrund der örtlichen Verhältnisse die tatsächlichen Kosten von den über Richtwerte errechneten Kosten natürlich abweichen (z.B. durch einen geländebedingt höheren bautechnischen Erschließungsaufwand). Richtwerte ermöglichen es jedoch, unterschiedliche Standorte und unterschiedliche Siedlungstypen miteinander vergleichbar zu machen (z.B. Land Niederösterreich 2013).

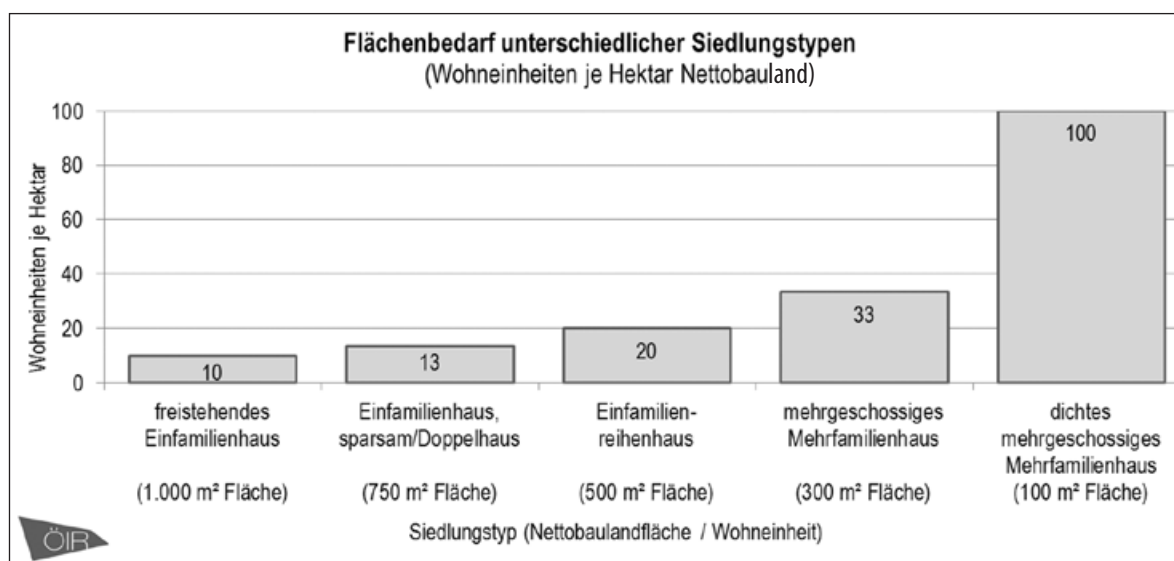


Abb. 1: Wohneinheiten pro Hektar in Abhängigkeit von der Bebauungsform Quelle: eigene Berechnung, Grafik: ÖIR

- **sparsames Einfamilienhaus/gekuppeltes Haus** mit einer Parzellengröße von 750 m<sup>2</sup> und einer Wohnungsdichte von ca. 13 WE/ha.
- **Einfamilien-Reihenhaus** mit einer Parzellengröße von 500 m<sup>2</sup> und einer Wohnungsdichte von 20 WE/ha (Mit dieser Parzellengröße gibt es im städtischen Ballungsraum durchaus auch freistehende Lösungen).
- **mehrgeschossiges Mehrfamilienhaus** mit einem Flächenbedarf von 300 m<sup>2</sup> pro Wohneinheit und einer Wohnungsdichte von 33 WE/ha.
- **dichtes mehrgeschossiges Mehrfamilienhaus** mit einem Flächenbedarf von 100 m<sup>2</sup> pro Wohneinheit und einer Wohnungsdichte von 100 WE/ha (Diese kann in städtischen Bereichen noch deutlich übertroffen werden).

## 2. Folgekosten für die technische Infrastruktur

Für die Abschätzung der Kosten der Errichtung der technischen Infrastruktur können in der Literatur vorhandene Richtwerte mittels Baupreisindex für den Straßenbau auf 2012 hochgerechnet werden (Doubek, Zanetti 1999, Dallhammer, Mollay 2008, Statistik Austria 2013): Eine **Gemeindestraße** von etwa 5,5 m Breite mit beidseitig straßenbegleitenden **Gehsteig** (je 1,5 m Breite) samt **Beleuchtung** einschließlich dem in der Straße verlaufenden **Abwasserkanal** (300 mm Rohrdurchmesser) und der **Trinkwasserversorgungsleitung** sowie der **Stromversorgung** kostet unter diesen Annahmen im Schnitt 1.210 Euro (Detailberechnung siehe folgende Tabelle). Straßen und Gehsteige müssen erhalten, beleuchtet und im Winter von Schnee befreit werden. Abwasserkanal, Trinkwasser- und Stromversorgung müssen gewartet werden. All diese Maßnahmen erzeugen **laufende Kosten**. Diese variieren in Abhängigkeit u.a. von topografischer Lage der Gemeinde, Ausbaustandard

Kosten pro Laufmeter Straße	Errichtungskosten (EUR)	Erhaltungskosten (EUR)		
		min	mittel	max
Gemeindestraße (Breite: 5,5 m)	460	4,5	12,0	19,6
Gehsteig (Breite: je 1,5 m) und Errichtung Beleuchtung	190	1,9	2,9	3,8
Beleuchtung (Betrieb)		0,8	1,2	1,7
Schneeräumung		0,8	1,2	1,7
Abwasserkanal (300 mm Rohrdurchmesser)	320	1,3	5,4	9,6
Trinkwasserversorgung	140	0,6	2,9	5,1
Strom	100			
Gesamtkosten pro Laufmeter	1.210	9,9	25,7	41,5

Tab. 2: Richtwerte für Bau- und Erhaltungskosten der technischen Infrastruktur, Richtwerte mittels Baupreisindex für den Straßenbau hochgerechnet auf 2012, Quellen: Doubek, Zanetti 1999; Dallhammer, Mollay 2008. Statistik Austria 2013



der Straßen und die Organisation der Dienstleistungen. In einer Untersuchung ausgewählter steirischer Gemeinden wurden Werte zwischen 9,90 und 41,50 Euro und ein Mittelwert von 25,70 Euro pro Laufmeter Gemeindestraße ermittelt. (Dallhammer, Mollay 2008; Werte mittels Baukostenindex für den Straßenbau auf 2012 hochgerechnet – Detailberechnung siehe Tabelle 2).

Entscheidend für die ökonomische Effizienz des Erschließungssystems sind die erforderlichen

ein Zehntel auf etwa 2.420 Euro reduzieren (siehe Tabelle 3).

**Die Erhaltungskosten für die technische Infrastruktur verhalten sich analog.** Für freistehende Einfamilienhäuser mit 1.000 m<sup>2</sup>-Parzellen ist im Schnitt mit jährlichen Instandhaltungskosten pro Wohneinheit von über 500 Euro zu rechnen. Bei Reihenhauslösungen liegen sie mit etwas über 250 Euro bei der Hälfte, bei dichten Mehrfamilienhauslösungen bei knapp über 50 Euro (siehe Tabelle 3).

Siedlungstyp (Nettobaulandfläche / Wohneinheit)	WE/ha	Errichtungskosten (EUR)	Erhaltungskosten (EUR)	%
Freistehendes Einfamilienhaus (1.000 m <sup>2</sup> )	10	24.200	514	100
Einfamilienhaus, sparsam/Doppelhaus (750 m <sup>2</sup> )	13	18.150	385	75
Einfamilien-Reihenhaus (500 m <sup>2</sup> )	20	12.100	257	50
mehrgeschossiges Mehrfamilienhaus (300 m <sup>2</sup> )	33	7.260	154	30
dichtes mehrgeschossiges Mehrfamilienhaus (100 m <sup>2</sup> )	100	2.420	51	10

Tab. 3: Erschließungskosten pro Wohneinheit in Abhängigkeit von der Bebauung Quelle: eigene Berechnung

**Laufmeter pro Wohneinheit.** Siedlungssplitter in Einzellagen, erweisen sich als äußerst kostenintensiv, da einzelne Wohnobjekte über lange Wege zu verbinden sind. Die Neuerrichtung der Erschließung für ein lediglich 100 m vom nächsten erschlossenen Gebäude entferntes Wohnhaus kostet 121.000 Euro. Die zudem notwendige Erhaltung der technischen Infrastruktur schlägt im Schnitt nochmals mit jährlich ca. 2.570 Euro zu Buche – in zehn Jahren sind das mehr als ein Fünftel der Errichtungskosten.

Dient die Straße der **inneren Erschließung einer Siedlung**, sind bei einer Parzellentiefe von 25 m zur Aufschließung eines Hektars Bauland 200 m Straße erforderlich. Die Erschließungskosten für 1 ha Bauland betragen unter Umlegung der obigen Annahmen ca. 242.000 Euro.<sup>2</sup> Die Zahl der auf 1 ha Bauland untergebrachten Wohneinheiten – und damit die Wohnungsdichte – bestimmt die ökonomische Effizienz der Erschließung.

Während sich die Errichtungskosten der technischen Infrastruktur für **freistehende Einfamilienhäuser** mit 1.000-m<sup>2</sup>-Parzellen mit etwa 24.200 Euro zu Buche schlagen, sind bei sparsamerem Grundstückszuschnitt, wie etwa bei einer **Reihenhauslösung** nur noch die Hälfte der Kosten pro Wohneinheit erforderlich. Für dichte **Mehrfamilienhauslösungen** lassen sich die Kosten auf bis zu

**Zu den Betriebs- und Erhaltungskosten sind die jährlichen Finanzierungskosten dazuzurechnen**, da etwa 40 % der Kosten für Kanalisation und Trinkwasser über Fremdmittel durch Kreditaufnahmen finanziert werden (Kommunalkredit 2013). Eine Untersuchung in ausgewählten steirischen Gemeinden kam bei der Kanalisation auf jährliche Kosten von 10,80 bis 22,70 Euro und bei der Trinkwasserversorgung von 1,20 bis 2,40 Euro pro Laufmeter (Dallhammer, Mollay 2008, hochgerechnet auf 2012 mittels VPI).

**Der Lebenszyklus der technischen Infrastruktur wird üblicher Weise mit 50 Jahren angesetzt.** An dessen Ende sind Re-Investitionen notwendig. Bereits jetzt sind etwa ein Drittel aller Wasserleitungen und 13 % der Kanalisation älter als 40 Jahre. Damit wird der Anteil an Sanierungsmaßnahmen – bei zurückgehenden Neuinvestitionen – einen immer höheren Prozentsatz am Investitionsvolumen aufweisen (Laber 2013a). Somit stellt sich die Frage, ob nicht angesichts der politisch geforderten Kosteneffizienz der öffentlichen Hand im Falle einer anstehenden völligen Re-Investition bei besonders teuren Erschließungen Rückbauszenarien der technischen Infrastruktur angedacht werden sollten. Eine Siedlungsentwicklung, die bewusst weiter Zersiedelung forciert, steht dieser Notwendigkeit diametral gegenüber und prolongiert hohe Infrastrukturausgaben der öffentlichen Hand auf weitere Jahrzehnte.

<sup>2</sup> Diese Kosten beinhalten die straßenseitige Infrastruktur, jedoch nicht die Anschlüsse der einzelnen Wohnobjekte.

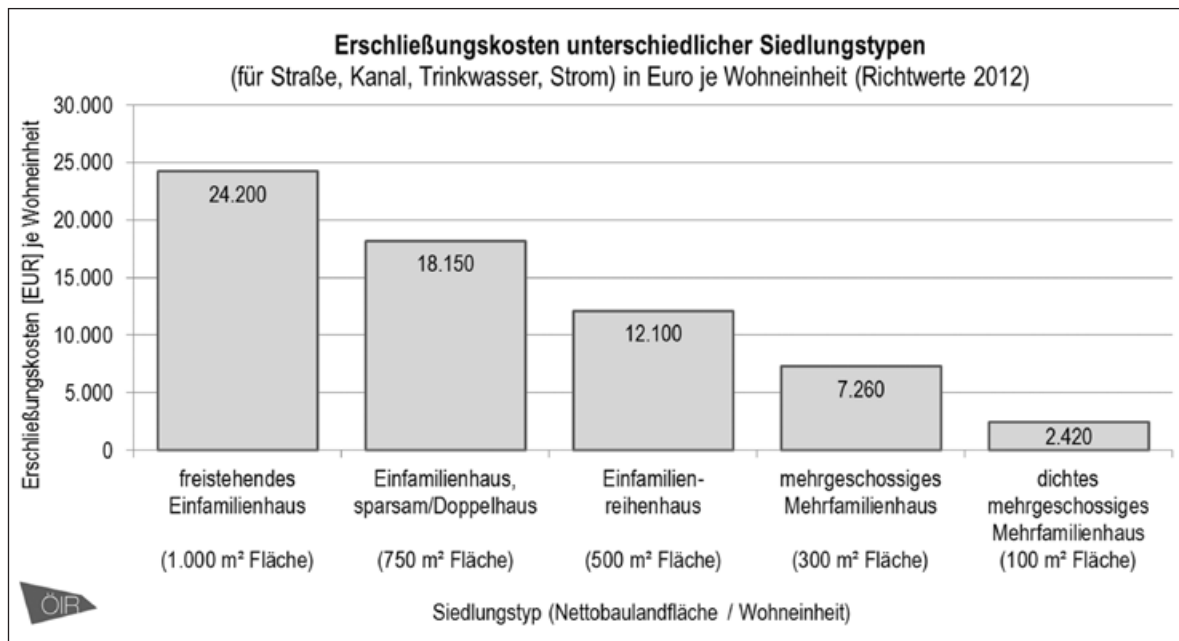


Abb. 2: Erschließungskosten/Wohneinheit in Abhängigkeit der baulichen Nutzung  
 Quelle: eigene Berechnung, Grafik: ÖIR

### 3. Folgekosten für die mobile soziale Infrastruktur

Für die mobile soziale Infrastruktur (mobile Pflegedienste, Essen auf Rädern, innergemeindlicher Transport von Kindergartenkindern und Schülern) sind die Fahrtkosten – und damit die erforderlichen Wegelängen – entscheidend. Diese werden von der Lage der Nachfrager zueinander bestimmt, wobei sich die Wohnstandorte der Nachfrager von (Schul-)Jahr zu (Schul-)Jahr bzw. im Falle der Dienstleistungen für pflegebedürftige Menschen praktisch täglich ändern (Dallhammer, Mollay 2008).

Bei den Kinderbegleitdiensten (Kindergarten und Schulkinder) ist davon auszugehen, dass in zentraler Lage wohnhafte Kinder bei fußläufiger Erreichbarkeit von Kindergarten bzw. Schule keinen Bring- und Holdienst benötigen. Siedlungssplitter und Siedlungen mit geringen Wohndichten verlängern die Wege über die zumutbare Fußwegdistanz hinaus. Dann wird ein Kinderbegleitdienst erforderlich. Besteht kein öffentlicher Linienverkehr, so fällt diese Aufgabe und damit die Kosten der Gemeinde zu.

Bei mobilen Pflegediensten und Essen auf Rädern hängen die Grenzkosten einer zusätzlichen zu betreuenden Person vor allem davon ab, ob zusätzliche Wege für das pflegende/betreuende

Personal erforderlich sind oder ob aufgrund von bereits zu versorgenden Personen Synergien mit bestehenden Fahrtrouten genutzt werden können.

Für die Ermittlung der Kosten ist somit entscheidend, welche Fahrtrouten zurückgelegt werden müssen, damit die Versorgung mit mobilen sozialen Diensten gewährleistet ist. Bei lokaler Einzelbetrachtung variieren die Kosten extrem stark nach der tatsächlichen Verteilung der Nachfrager. Auf der Makroebene betrachtet, zeigen sich eindeutige Unterschiede zwischen unterschiedlichen Siedlungsformen.

In Gemeinden mit einer Entwicklungstendenz in Streusiedlungen beträgt die Länge der Fahrwege etwa das Zwanzigfache im Vergleich zu kompakten Siedlungen in ländlichen Gemeinden (z.B. in einem Straßendorf). Für den Betrieb der mobilen sozialen Infrastruktur (Essen auf Rädern, Heimhilfebefuche, Kinderbegleitdienst und innergemeindlicher Schülertransport) ist in den kompakten ländlichen Siedlungen mit jährlichen Kosten von durchschnittlich ca. 2.250 Euro pro 1.000 Einwohner zu rechnen. In Gemeinden mit dynamischen Streusiedlungen beläuft sich dieser Wert auf ca. 50.000 Euro (Wertermittlung aus Doubek 2001, mittels Verbraucherpreisindex hochgerechnet auf 2012.)



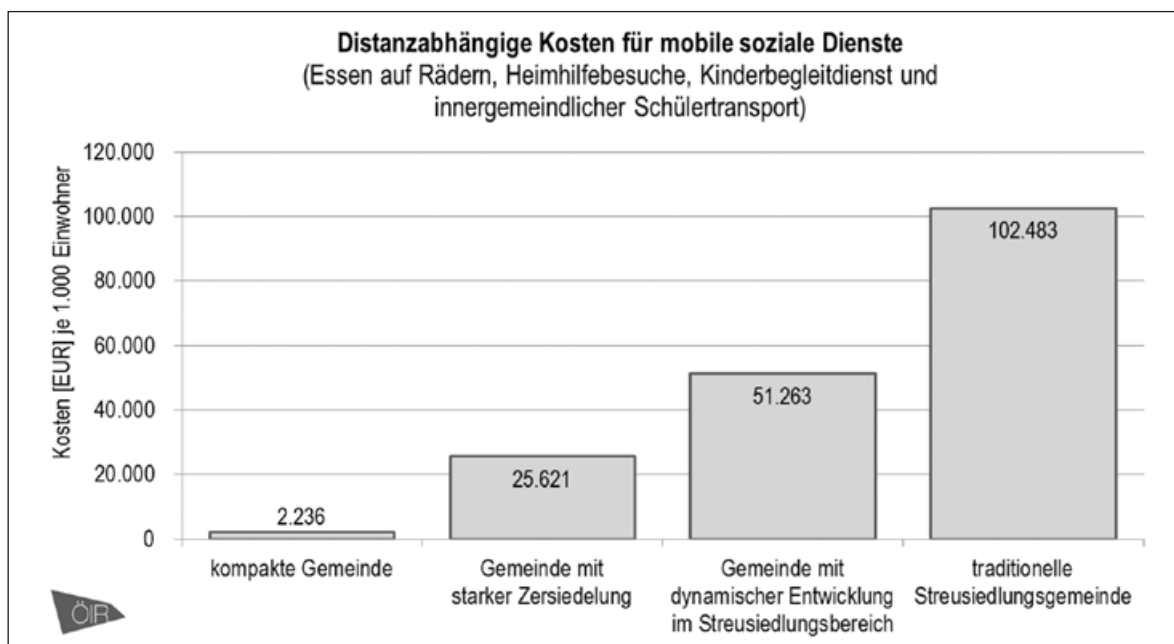


Abb. 3: Kosten der sozialen mobilen Infrastruktur (Essen auf Rädern, Heimhilfebesuche, Kinderbegleitedienst und innergemeindlicher Schülertransport/Einwohner) in Abhängigkeit der Siedlungsstruktur einer Gemeinde  
Quelle: Doubek 2001, Statistik Austria 2013, Grafik: ÖIR

#### 4. Finanzierung – Wer zahlt?

Aus den beschriebenen Berechnungen wird deutlich, dass lockere Bebauung und Zersiedelung höhere Infrastrukturkosten verursachen als kompakte Siedlungen. Das Bild der siedlungsabhängigen Infrastrukturfolgekosten wird aber erst durch den Blick auf die Finanzierungsseite vollständig.

Die Errichtung der Abwasserentsorgung wird nur zu 11 %, jene der Trinkwasserversorgung nur zu 7 % aus den Anschlussgebühren finanziert. **Überwiegend kommt dafür die öffentliche Hand auf.** Bei der Abwasserinfrastruktur verteilt sich die Finanzierung auf Bund 27 %, Länder 10 % und Eigenmittel der Gemeinden 12 %. Bei der Trinkwasserversorgung ist das Verhältnis Bund 17 %, Länder 13 % und Eigenmittel der Gemeinden 24 %. Jeweils ca. 40 % der Kosten werden über Fremdmittel aufgebracht (Kommunalkredit 2012, siehe folgende Abbildung). Diese können z.T. über die laufenden Gebühren refinanziert werden (Laber 2013b).

Bei der mobilen sozialen Infrastruktur wird ein Teil der distanzabhängigen Kosten den Klienten der mobilen Hilfsdienste (Heimkrankenpflege, Altenbetreuung, Essen auf Rädern) unabhängig von der tatsächlich zurückgelegten Entfernung in Form einer Pauschale pro Tag bzw. Anfahrt verrechnet. Den Rest teilen sich meist Gemeinden und Länder. Für die Kosten der Kinderbegleitedienste kommt in der Regel ausschließlich die öffentliche Hand auf.

#### Ob nun ein Bewohner in einer bezüglich Infrastrukturfolgekosten (teuren und ineffizienten)

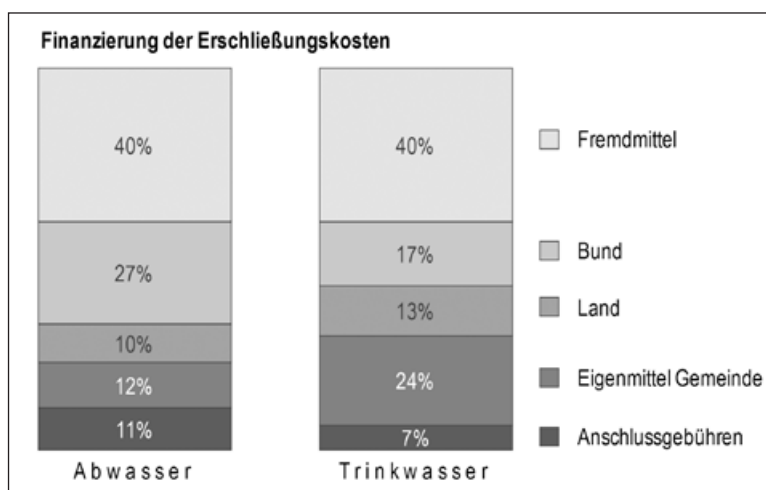


Abb. 4: Aufteilung der Finanzierung der Erschließungskosten für Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung  
Quelle: Kommunalkredit 2012, Grafik: ÖIR

**Streusiedlung oder in einer (günstigen und effizienten) kompakten Siedlung wohnt, fließt weder bei der sozialen Infrastruktur noch bei der technischen Infrastruktur in die Berechnung der Kostenbeiträge ein.** Anschluss- und Betriebsgebühren für die Wasserver- und entsorgung dürfen nicht lageabhängig verrechnet werden. Gleiches gilt für die Kosten der mobilen Hilfsdienste (Dallhammer, Mollay 2008). Die tatsächlichen Kosten können also nicht nach Lagekriterien entsprechend dem Verursacherprinzip zugeordnet werden. Es besteht keine Möglichkeit, jene, die in dünner besiedelten und damit kostenintensiveren Siedlungen wohnen, höher zu belasten, als jene, die in dichteren, kompakten Siedlungen wohnen.

**Damit findet eine Querfinanzierung statt.** Innerhalb der Gemeinde tragen die Haushalte in den Ortszentren die zusätzlichen Kosten der technischen Ver- und Entsorgung der peripheren Lagen in Form höherer Beiträge in der ganzen Gemeinde mit. Auf regionaler und überregionaler Ebene trägt die Bevölkerung der kompakteren Gemeinden die in den Gemeinden mit hohem Zersiedelungsanteil entstehenden höheren Infrastrukturfolgekosten durch allgemein höhere Ausgaben der öffentlichen Hand und damit höheren Abgaben und Steuern mit. Damit sind die Kosten der Infrastruktur nicht nur eine Effizienz- sondern auch eine Verteilungsfrage.

## 5. Wege zu einer enkeltauglichen Gemeindeentwicklung

**Die Art der Siedlungsentwicklung entscheidet über die Infrastrukturausgaben der öffentlichen Hände.** Siedlungssplitter in der Landschaft, Streusiedlungen und großzügige, z.T. mit unbebauten Parzellen durchsetzte Einfamilienhausgebiete mit geringer Siedlungsdichte belasten das Budget mehr als kompakte Siedlungen. Will man diese Kosten besser in den Griff bekommen, ist die künftige Siedlungsentwicklung ein entscheidender Hebel.

Unbestritten ist das eigene Haus für Viele der **Wunschtraum**. In einer Umfrage entscheiden sich 68 % der 18–39-jährigen für ein eigenes Haus als bevorzugte Wohnform. 50 % wollen zudem in einem Dorf leben, weitere 13 % in einer Kleinstadt (GFK 2013).

Siedlungspolitisch ist zu hinterfragen, ob das freistehende Einfamilienhaus tatsächlich die gesamthaft gesehen optimale Umsetzung der oben abgefragten Wohnwünsche der Österreicher und

Österreicherinnen darstellt. Dass es von vielen als „ideale“ Wohnform angesehen wird, hat nämlich unterschiedliche Ursachen. Das klassische freistehende Einfamilienhaus eröffnet dem Bauwerber u.a. folgende Möglichkeiten: Eigenleistung beim Bau einzubringen, auf den Grundriss und die Gestaltung des Hauses Einfluss zu nehmen, über einen eigenen Garten zu verfügen und Wohnungseigentum zu bilden gesehen (Dallhammer/Schremmer/Wimmer 2006).

**Hier gilt es alternative Modelle zu entwickeln,** welche die angesprochenen Bedürfnisse befriedigen, gleichzeitig aber die Nachteile des freistehenden Einfamilienhauses vermeidet, wie hohe Infrastrukturkosten, hohe individuelle Mobilitätskosten (oftmals verbunden mit der Notwendigkeit der Anschaffung eines Zweit-PKWs), fehlende Dichte, die ein Angebot für die Nahversorgung und den ÖV ermöglicht, sowie hohen Bodenverbrauch. Solche Wohnformen (z.B. in Form von Baugruppen) gilt es zu entwickeln, anzuwenden und als Pilotprojekte auch unter den Bauwerbern zu verbreiten.

## Prinzipien einer enkeltauglichen Gemeindeentwicklung

Eine zukunftsfähige bauliche Entwicklung in einer Gemeinde ist so ausgelegt, dass auch die künftigen Generationen noch gut darin leben können. Sie ermöglicht die **Bewältigung des Alltags (Arbeiten, Einkaufen, Schulbesuch, Freizeit) ohne auf die Verfügbarkeit eines PKWs angewiesen zu sein.** Eine solche „enkeltaugliche Siedlung berücksichtigt folgende Prinzipien:

1. **Die Verdichtung von Siedlungen in zentralen Bereichen erhält Vorrang gegenüber der Siedlungserweiterung.** Dies betrifft die Nutzung derzeit bestehender Baulandreserven ebenso wie die Wiedernutzbarmachung bestehender Baulandbrachen. Dazu zählen leerstehende Wohnobjekte in den Ortszentren sowie ungenutzte ehemalige Industrieareale. Im Sinne der Kosteneffizienz sind bestehende Baugebiete besser zu nutzen, um damit Auslastung und Effizienz der bestehenden technischen Infrastruktur und der mobilen sozialen Dienste zu steigern.
2. Ist die Errichtung neuer Siedlungen trotz kommunaler Bemühungen zur inneren Verdichtung unumgänglich, **dann erfolgt diese möglichst kompakt und im unmittelbaren Anschluss an bestehende Siedlungsgebiete.** Bei der Neuaus-

weisung von Wohngebieten werden folgende Randbedingungen beachtet:

- a) Neue Siedlungen weisen **Fußwegdistanz** zum Orts(teil)zentrum auf. Das Ortszentrum bietet sich die wesentlichen Einrichtungen der Grundversorgung (Geschäft, Haltestelle des öffentlichen Verkehrs, Kindergarten, ev. Volksschule).
  - b) Die Gemeinde sichert sich ein Mitspracherecht bei der **Parzellierung** des neuen Baulandes. Die Grundstücksteilung erfolgt derart, dass Straßenmeter und damit Infrastrukturkosten eingespart werden.
  - c) Bei Neubaugebieten ist eine **ausreichende Dichte** vorgesehen, die eine wirtschaftliche Grundlage für Busverbindungen und Nahversorgungseinrichtungen bildet.
  - d) Mittels **Baulandsicherungsverträgen** wird die widmungskonforme Nutzung abgesichert. Wird ein Grundstück nicht in der vereinbarten Frist genutzt, wird der Gemeinde ein Vorkaufsrecht zu konkreten Konditionen eingeräumt. Damit kann die Nutzung der Infrastruktur sichergestellt werden.
3. Die Gemeinde entwickelt sich nach dem Prinzip der Gemeinde der kurzen Wege: Zu Fuß Gehen, Radfahren und der öffentliche Verkehr werden attraktiviert. Es entsteht nach und nach eine **akzeptable Alternative zum PKW Verkehr**.
  4. Siedlungsentwicklung bedeutet auch im ländlichen Raum nicht ausschließlich Einfamilienhausbau. Unterschiedliche Personen haben unterschiedliche Wohnansprüche. Junge Menschen, getrennte Paare, ältere Personen eventuell mit Betreuungsbedürfnissen und eingeschränkter persönlicher Mobilität fragen nach **anderen Wohnformen als Einfamilienhäusern** nach. Als umfassend attraktiver Wohnstandort für ihre Bevölkerung bietet eine Gemeinde auch flächensparende Alternativen zum freistehenden Einfamilienhaus an. Dies schließt auch Eigentümshäuser und -wohnungen ebenso wie Wohnungen in Miete mit unterschiedlichen Wohnungsgrößen mit ein.
  5. Einfamilienhäuser werden auch künftig auf der Wunschliste vieler stehen. Eine Gemeinde einerseits ermöglicht deren Errichtung unter Beachtung eines sparsamen Umgangs mit der

Fläche (**maximale Grundstücksgröße**) und trägt so der Reduktion der Kosten für Bau und Betrieb der erforderlichen Infrastruktur Rechnung. Andererseits werden auch bei dichteren Bauformen (z.B. Reihenhäusern, Wohnungen) **Angebote entwickelt, um wichtige Bedürfnisse abzudecken**. Dazu zählen der eigene Garten, Eigeninitiative bei Planung und Bau sowie die Schaffung von Wohneigentum.

### Die politische Umsetzung anstoßen

Konkrete Maßnahmen zur Mobilisierung bestehender Baulandreserven, um die innere Verdichtung zu fördern, sowie zur effizienten Nutzung neu gewidmeten Baulandes, setzen bei der **Raumplanung** an und reichen bis in die **Wohnbauförderung** und ins **Steuerrecht** hinein. Sie sind im Prinzip schon seit Jahren fachlich ausgearbeitet und bekannt (vgl. Schadt, et.al. 1994).

**Allein sie werden nicht angewandt**. Damit besteht nach wie vor eine häufig die Zersiedelung antreibende Raumplanungs- und Förderpraxis, die neben dem hohen Bodenverbrauch hohe Infrastrukturfolgekosten hervorruft. Von der dadurch impliziten Querfinanzierung profitieren vor allem jene, die in zersiedelten Gebieten leben, denn dort fällt Anteil der Subventionen an den Infrastrukturkosten deutlich höher aus als in kompakten Siedlungen.

**Allerdings werden weder die Infrastrukturfolgekosten noch die dahinter liegenden Verteilungsfragen politisch diskutiert**. Einer der Gründe dafür könnte sein, dass das eigene Haus in Österreich einen immens hohen Beliebtheitswert aufweist.

Gegen diese Grundstimmung mittels ordnungspolitischer Maßnahmen anzukämpfen, damit tut sich die örtliche Raumplanung sowohl auf der Ebene der Gemeinde als auch auf der Landesebene als Aufsichtsbehörde schwer. Die **Gemeindepolitik** könnte bei der konkreten Flächenwidmungsentcheidung Zersiedelungstendenzen entgegenwirken. Die **Landespolitik** könnte über Vorgaben für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne die Gemeinden zu einer kostenbewussteren Siedlungsentwicklung anhalten. – Offensichtlich fehlt da Wille und/oder Kraft.

Daher braucht es die richtigen Impulse, um vom Wissen um die notwendigen Maßnahmen den Weg zur politischen Umsetzung zu finden. **Ein Ansatz ist, die Sichtbarkeit der Folgekosten der Zersie-**

**delung für Gemeinden und Einzelpersonen zu erhöhen.** Dadurch rücken die Folgekosten von Standortentscheidungen ins Bewusstsein und können in den Entscheidungsprozess einfließen. Dazu wurden mehrere im Internet frei verfügbare Tools entwickelt. Beispiele dafür sind:

- In Salzburg stehen der **moreco Siedlungsrechner und der moreco Haushaltsrechner** (<http://www.moreco.at>) zur Verfügung. Der Siedlungsrechner ermittelt in Abhängigkeit des Standortes und der Erreichbarkeit wichtiger Einrichtungen die durchschnittlichen Jahreskilometer, die mit dem PKW und mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Schnitt zurückgelegt werden und den daraus resultierenden CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Der Haushaltsrechner bietet eine Kostenberechnung, welche Immobilienkosten mit Mobilitätskosten kombiniert. Über die Eingabe unterschiedlicher von Standorte lassen sich so individuelle Wohnentscheidungen kostenmäßig vergleichen.
- In Niederösterreich steht mit dem **Infrastrukturkostenkalkulator (NIKK)** ein Bewertungsinstrument zur Abschätzung der Folgekosten von Siedlungserweiterungen den Gemeinden zur Verfügung. Er ist als Freeware herunterladbar (<http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=148>). Sein Aufbau ermöglicht es relativ einfach, die Kosten verschiedener Planungsvarianten zu vergleichen und auch mit den durch die Neuansiedlung von Wohnbevölkerung und Betrieben zu erwartenden Steuereinnahmen für eine Gemeinde gegenzurechnen (Hamader 2012).
- Der **Mobilitätsausweis für Immobilien (MAI)** berechnet u.a. die individuellen Mobilitätskosten sowie deren Folgekosten (Unfallrisikokosten, Reisezeit, CO<sub>2</sub>-Emissionen) und kombiniert sie mit den jährlichen Immobilienkosten (Mietkosten, Energiekosten, Instandhaltungskosten bzw. Betriebskosten) für einen Haushalt. Damit können benutzerspezifisch auf einfachem Wege die Immobilien- und Mobilitätskosten gemeinsam ermittelt und dargestellt werden (CEIT ALANOVA 2013).

**Eine österreichweite Verbreitung solcher Instrumente und deren standardisierte Nutzung vor einer Standortentscheidung wäre ein wichtiger Schritt zur Hebung des Kostenbewusstseins der Gemeinden sowie der Einzelpersonen.**

Die oben angeführten Maßnahmen tragen „sanft“ dazu bei, Kostenbewusstsein bei den kommunalen Entscheidern und den Wohnungssuchenden zu erhöhen. Dies verringert den Druck auf die Gemeinde- und Landespolitik, bei der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung Entscheidungen zu treffen, die – meist auch gegen besseres Wissen – Zersiedelung mit ihren negativen Folgen antreibt. Sie bereiten den Weg für Maßnahmen zu einer höheren Effizienz der Infrastruktur für Wohngebiete.

**Ein weiterer Schritt wäre dann die Etablierung von Kostenwahrheit bei Neubauten:** Jene, welche neue Wohnhäuser errichten, die mehr Infrastrukturleitungen und -wege benötigen, sollten auch mehr zu den durch ihre Siedlungsform verursachten Infrastrukturfolgekosten beitragen. Dies würde die Menschen, die kompakt wohnen, und die Gemeinden, die eine kompakte Siedlungsentwicklung forcieren, bei den Infrastrukturfolgekosten entlasten. Damit wären auf der Kostenseite Randbedingungen geschaffen, welche eine enkeltaugliche Gemeindeentwicklung unterstützen.

## LITERATUR

- BEV – Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, 2009, Regionalinformation der Grundstücksdatenbank, Stand: 1. Jänner 2009
- BEV – Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, 2012, Regionalinformation der Grundstücksdatenbank, Stand: 1. Jänner 2012
- Bundesministerium für Umwelt, 2013, Flächenverbrauch – Worum geht es? <http://www.bmu.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/> – Abfrage 17.11.13
- CEIT Alanova, 2013, Mobilitätsausweis für Immobilien. – <http://www.mobilitaetsausweis.at>, Abfrage 3.12.2013
- Dallhammer, E., Mollay, U., 2008, Infrastrukturkosten der Siedlungserweiterung bei bestehenden Leitungsnetzen. – Studie des Österreichischen Instituts für Raumplanung, Wien
- Dallhammer, E., Schremmer, C., Wimmer, H., 2006, Räumliche Strukturen und Entwicklungsschwerpunkte. – Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 20, Wien
- Doubek, C., Zanetti, G., 1999, Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. – Gutachten des österreichischen Instituts für Raumplanung, in: ÖROK – Schriftenreihe Nr. 143. Wien
- Emrich, H., 2013, Flächenverbrauch im ländlichen Raum. – Interview in Wirtschaft und Umwelt, Zeitschrift für Umweltpolitik und Nachhaltigkeit der Arbeiterkammer. Heft 3/2013, S. 24

- GfK, Hrsg. 2013, Lifestyle Studie 2013, Einstellungen zum Wohnen. – Zit. in: URL, Manfred (2013): Die Wohnwünsche der jungen Österreicher und ihre Ansprüche an die Finanzierung. – Unterlagen zum Pressegespräch vom 6.8.2013. Wien
- Hamader, H., 2012, Kosten neu bewerten. Der NÖ Infrastrukturkostenkalkulator. – Raumdialog, Magazin für Raumplanung und Regionalpolitik in Niederösterreich, Heft 2/2012, S. 6f.
- Kommunalkredit, Hrsg. 2012, Gemeindefinanzbericht 2012. Wien
- Laber, J., 2013a, Hoher Investitionsbedarf in der Siedlungswasserwirtschaft – Investitionen generieren Wertschöpfung und Arbeitsplätze. – Kommunal, S. 54–56
- Laber, J., 2013b, Finanzierungsstruktur im geförderten Siedlungswasserbau: Nächster Generation droht Finanzierungsloch. – Kommunal, S. 49
- Schadt, G., et.al., 1994, Möglichkeiten oder Grenzen der Bodenpolitik. – Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK Hrsg.). Schriftenreihe Nr. 123. Wien
- SIR – Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (2007): Infrastrukturkostenstudie Salzburg, Zusammenhänge von Bebauungsart und -dichte sowie Erschließungskosten. – SIR Konkret, Heft 04/2007
- Statistik Austria, 2012a, Bevölkerungsstand 1.1.2012. Wien. [http://www.statistik.at/web\\_de/services/publikationen/2/index.html?id=2&lis tid=2&detail=541](http://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/2/index.html?id=2&lis tid=2&detail=541)
- Statistik Austria, 2012b, Adress-, Gebäude- und Wohnregister. Erstellt am: 06.07.2012. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wohnen\\_und\\_gebaeude/errichtung\\_von\\_gebaeuden\\_und\\_wohnungen/baube-willigungen/index.htm](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohnen_und_gebaeude/errichtung_von_gebaeuden_und_wohnungen/baube-willigungen/index.htm)
- Statistik Austria, 2013, Baukostenindex Gesamtbaukosten an Basisjahr 1990. Ergebnisse im Überblick. Wien
- Umweltbundesamt, 2010, Neunter Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich, Bericht des Umweltministers an den Nationalrat. Wien
- Umweltbundesamt, 2013, Zehnter Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich, Bericht des Umweltministers an den Nationalrat. Wien



# Wohnbau-Herausforderung Nr. 1: Mangelnde Bauland- verfügbarkeit und hohe Grundstückspreise

**Challenge No.1 in housing construction:  
Insufficient availability of building land and  
high cost of land**



**Prof. Mag.  
Karl Wurm**  
Verbandsobmann  
Österreichischer Verband  
gemeinnütziger Bauvereinigungen  
Bösendorferstraße 7  
A-1010 Wien  
verband@gbv.at

## Zusammenfassung

Die Wohnungsfrage ist wieder zurück. Lange galt sie als eher gelöst. Heute berichten die Medien wieder intensiv über die zunehmende Schieflage am Wohnungsmarkt und „leistbares Wohnen“ steht ganz oben auf der politischen Prioritätenliste. Einzig: Wirksame und nachhaltige Maßnahmen gegen die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum bleiben aus.

Zur wirksamen Mobilisierung von Grundstücken zu leistbaren Preisen und zur Eindämmung der Preissteigerungen sind vor allem unbequeme Entscheidungen der Politik gefragt. Zahlreiche baulandmobilisierende Instrumente existieren bereits in den Bundesländern, allein diese Maßnahmen finden aus kompetenzrechtlichen Bedenken bislang keine flächendeckende Anwendung. Es sind daher zu allererst verfassungsrechtliche Klarstellungen und grundsätzliche Abwägungen erforderlich: Angesichts der Bodenknappheit und der spekulativen Hortung von Bauland gilt es in eine Diskussion über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu treten.

## Abstract

The issue of housing is back again. For a long time, it has rather been regarded as solved. Today, the media intensively cover the increasing imbalance at the housing market again and “affordable housing” is on the top of the political priority list. Solely: efficient and sustainable measures against the scarcity of affordable housing stay away.

For the efficient mobilisation of building land at affordable prices and for the control of price increases, mainly inconvenient political decisions are needed. In the provinces, numerous tools for the mobilisation of building land already exist, but these measures are not applied comprehensively so far due to concerns about legal competences. Thus, first and foremost constitutional clarifications and fundamental considerations are required: In the light of the land scarcity and the speculative hoarding of building land, it is necessary to launch a discussion about the social responsibility of property.

Die Wohnungsfrage ist wieder zurück. Lange galt sie als gelöst. Heute berichten die Medien wieder intensiv über die **zunehmende Schieflage am Wohnungsmarkt und „leistbares Wohnen“ steht ganz oben auf der politischen Prioritätenliste**. Einzig: wirksame und nachhaltige Maßnahmen gegen die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum bleiben aus. Das liegt an der fehlenden Ursachenforschung und mangelnder politischer Entscheidungskraft. Dabei ist klar: Die Wohnungsfrage ist zu allererst eine Grundstücksfrage. Vereinfacht gesagt: Ohne leistbare Grundstücke, kein leistbares Wohnen. Genau daran mangelt es.

Eindrucksvoll bestätigt wird das Kernproblem am Wohnungsmarkt durch eine Umfrage des Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen. „Wo drückt der Schuh am stärksten?“, wollte er von seinen 190 Mitgliedsunternehmen (GBV) wissen. Die Antwort fiel eindeutig aus: 80 % aller GBV sagen, dass die mangelnde Verfügbarkeit von Grundstücken zu vertretbaren Preisen das größte Hemmnis für die Errichtung leistbarer Wohnungen ist. Damit rangiert die Grundstücksfrage an 1. Stelle der Prioritätenliste. Auf Platz 2 folgen die kostentreibenden Baustandards.

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:

In den Städten und Ballungsregionen zeigt sich ein durch Zuzug bedingtes starkes Bevölkerungswachstum. In den letzten zehn Jahren ist die Bevölkerung in Wien und Graz um 11 % bzw. 14 % oder 188.000 bzw. 35.000 Einwohner (Durchschnitt: 5,4 %) gewachsen. Alleine auf Wien und seine Umgebung konzentriert sich 45 % des gesamtösterreichischen Bevölkerungsanstiegs.

### Nachfragedruck in den Städten

Der daraus resultierende erhöhte Wohnungsbedarf kann durch eine Steigerung des geförderten Wohnungsbaus nicht abgedeckt werden. Dagegen

sprechen die Budgetkonsolidierung und der Stabilitätspakt. Kurz: Die Wohnbauförderung steht unter Finanzierungsvorbehalt. Seit Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbauförderungszweckzuschüsse im Jahr 2009 hat sich durch den Rückgang des Förderungsoutputs ein erheblicher Wohnungsfehlbestand aufgebaut. Während der geförderte Neubau seit dem eingebrochen ist, braucht es aufgrund des Nachfragedrucks in den Städten eine deutliche Ankurbelung des geförderten Wohnbaus von jährlich mindestens 6.000 Mietwohnungen.

Der **Neubau geförderter Mietwohnungen** wird aktuell nahezu zur Gänze von den GBV sichergestellt. Gewerbliche Bauträger haben sich demgegenüber weitestgehend aus diesem Segment zurückgezogen und ihr Geschäftsfeld auf den **Bau freifinanzierter Eigentumswohnungen** verlagert. Verantwortlich dafür ist die infolge der Finanzkrise zu verzeichnende **Vermögensumschichtung privater Haushalte in den Immobiliensektor** und die günstigen Finanzierungsbedingungen durch das stark gesunkene Zinsniveau. Durch den damit verbundenen veranlagungsbedingten Preisanstieg hat der Bau bzw. die Vermarktung von nicht geförderten Wohnungen stark an Attraktivität zugenommen.

Mit der Expansion des freifinanzierten Wohnungsbaus konnte zwar der Einbruch im geförderten Sektor rein quantitativ ausgeglichen werden. Die nahezu unveränderten Wohnungsfertigungszahlen hat die Politik jedoch in falscher Sicherheit gewogen. **Mit der Konsequenz, dass zwar der Wohnungsoutput hochblieb, aber mit der Verlagerung in das freifinanzierte Wohnungssegment vor allem nun jene durch die Finger schauen, die auf ein ausreichendes Angebot günstiger Mietwohnungen angewiesen sind**. Zum Vergleich: Während sich die mittleren Nettojahreseinkommen der unselbständig Erwerbstätigen zwischen 2008 und 2014 um nur 10 % erhöht haben, sind die Mieten in diesem Zeitraum im Durchschnitt um 28 % angestiegen – am stärksten bei den Privaten mit 32 %, bei den Gemeinnützigen mit 16 % am geringsten.

### Geförderter Wohnbau im Hintertreffen

Insgesamt ist es durch die Ausweitung des freifinanzierten Neubaus und des gleichzeitigen Rückgangs der geförderten Wohnungsproduktion zu einer erheblichen Verschiebung des Kräftever-

hältnisse im Neubausektor gekommen. Belief sich das Verhältnis zwischen geförderter und freifinanzierter Neubauleistung im Geschößsektor im letzten Jahrzehnt noch auf 80 % zu 20 %, hat es sich zuletzt auf 55 % zu 45 % verschoben. Zwar konnte durch den Boom des freifinanzierten Wohnbaus die Reduktion des geförderten Neubaus wettgemacht werden, gleichzeitig wurde durch die Verschiebung weg von den in den Wohnbauförderungsbestimmungen limitierten förderbaren hin zu marktkonformen Grundstückskosten der Preisaufrtrieb am Grundstücksmarkt weiter verstärkt.

Mit dem durch die „**Flucht in das Betongold**“ und das günstige Finanzierungsumfeld wesentlich verursachten Boom des freifinanzierten Wohnbaus engagieren sich auf den städtischen Wohnungsmärkten verstärkt auch finanzkräftige Immobiliengesellschaften, Immobilienfonds bzw. institutionelle Investoren. Mit den Geldern ihrer veranlagungsorientierten Kunden im Rücken konkurrenzieren sie sich um die begrenzte Ressource Boden. Sie können weitaus höhere Grundstückspreise zahlen. In den Bieterwettbewerben werden die Preise hochlizitiert und durchbrechen die Schwelle der angemessenen Grundstückskosten im geförderten Wohnbau.

Insgesamt hat die verschärfte Konkurrenz nicht nur die Grundstücks-, sondern auch die Eigentumspreise stark ansteigen lassen. Zwischen 2008 und 2015 sind die Preise für Eigentumswohnungen in Wien um 2/3 angestiegen, im österreichischen Durchschnitt immerhin um 46 %. Die Grundstückspreise haben sich im gleichen Zeitraum in Wien um über 50 % erhöht.

### Mengenproblem als politisches Problem?

**Grundsätzlich resultiert die Grundstücksproblematik für den geförderten Wohnbau nicht allein aus dem Anstieg der Grundstückspreise (Preisproblem), sondern stellt auch ein Mengen- bzw. Angebots- und Verfahrensproblem dar.** Das heißt: es kommen überhaupt zu wenige Grundstücke auf den Markt bzw. können aufgrund überbordender bürokratischer Verfahren sehr spät bebaut werden. Kommunen verfügen kaum noch über eigene Grundstücke für die unmittelbare Wohnbaunutzung, die Vergabe von Baurechten zeigt sich jetzt vermehrt bei Banken, bei Gemeinden kommen sie eher spärlich zum Einsatz. Widmungen größerer zusammenhängende Entwicklungsgebiete neh-

men ab, größere Bauplätze sind die Ausnahme und befinden sich meist auf aufgelassenen Gewerbe- oder Industrieflächen bzw. Liegenschaften im öffentlichen Besitz, die für eine Wohnbebauung aufgeschlossen und an den Bestbieter verkauft werden.

**Insbesondere durch Bieterwettbewerbe bei Grundstücken der öffentlichen Hand kommt es zu einem Hochlizitieren des Preises.** Damit fließt zwar Geld in die Staatskasse, das zur Budgetkonsolidierung braucht wird, die Liegenschaften sind aber für eine Verbauung zu Konditionen des geförderten Wohnbaus nicht mehr geeignet. Das war nicht immer so: Dass die Gemeinden heute ihre Liegenschaften nicht mehr zu einem symbolischen Schilling- oder besser: Cent-Betrag für den geförderten Wohnbau im Baurecht reservieren oder deutlich unter Marktniveau veräußern können, ist auf Budgetkonsolidierungszwänge der öffentlichen Hände infolge des Stabilitätspakts zurückzuführen. Erschwerend kommt auch das Vergaberecht hinzu.

Wenn nun eine Kommune eine andere Grundstückspolitik, nämlich die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues durch die Bereitstellung von Bauland zu für eben dieses Segment angemessene Grundkosten verfolgt, ist bei den obersten Kontrollorganen der Republik Feuer am Dach. So geschehen erst jüngst auf Wiener Ebene, wo der Rechnungshof die Vergabe von deutlich unter dem Marktwert liegenden Baugrundstücken durch die Stadt Wien beanstandete.

### Wohninfrastruktur und Widmungsverfahren

Hinzu kommt, dass die Grundstücke aufgrund der fehlenden Widmung der Kommunen oftmals nicht bebaut werden. Die Widmung erfolgt erst, wenn die Frage der Wohninfrastruktur, d.h. die Finanzierung von Straßen und Bildungseinrichtungen geklärt ist. Umwidmungen bedeuten für die Kommunen sehr oft hohe Investitionen in die Wohninfrastruktur, die in Zeiten klammer Haushaltskassen immer schwerer zu stemmen sind. Um die Kosten schultern zu können, kommen **Co-Finanzierungsmodelle (städtebauliche Verträge)** zum Einsatz, bei denen die Investoren die Errichtung der infrastrukturellen Einrichtungen mitabwickeln.



Ein weiteres Kernproblem für die mangelnde Bebaubarkeit von Grundstücken sind **überlange bürokratische Verfahren**. Zwischen Widmung und Bebauungen vergehen (in Wien) in der Regel 3–4 Jahre. In manchen Fällen werden moderierte Bürgerbeteiligungsprozesse vorgesehen, die rd. ½ Jahr in Anspruch nehmen. Im freifinanzierten Wohnbau beträgt die Zeitspanne dagegen nur 1 ½ Jahre. Es wundert nicht, dass immer mehr Bauträger die überbordenden und zeitraubenden baubehördlichen Auflagen des geförderten Wohnbaus umgehen und in den freifinanzierten Wohnbau ohne Limits von angemessenen Grundstückskosten „ausweichen“. Erfreulich und vielversprechend ist, dass jüngste Reformschritte auf Wiener Ebene auf eine nachhaltige Verkürzung der Bau- und Widmungsverfahren abzielen.

Zu Verzögerungen kommt es auch durch Bürgerinitiativen. Medial nachhaltig artikulierte Anrainerinteressen sind ernst zu nehmen, die Wohnversorgung der wohnungssuchenden Bevölkerung aber mindestens ebenso. **Die Wohnungspolitik wird sich letztlich entscheiden müssen, wem sie mehr Gehör verleiht: Vertretern von Individualrechten oder dem Gemeinwohlinteresse.**

### Ansätze der Gemeinnützigen

Gegen die hohen Grundstückskosten in den Städten versuchen die Gemeinnützigen auf mehrerlei Wege **gegenzusteuern**:

- Zum einen haben sie ihren **Eigenmitteleinsatz** zur Finanzierung der Grundstückskosten in den letzten Jahren deutlich erhöht. Dadurch, dass die GBV die Grundstücke zu einem Gutteil mit Eigenkapital finanzieren, ist es gelungen, den Anteil des Finanzierungsbeitrages der Mieter an den Grundkosten spürbar zu senken und zusätzliche Belastungen durch die den Schwankungen des Kapitalmarktes unterliegenden – andernfalls aufzunehmende – Bankdarlehen zu vermeiden.
- Zum zweiten zeigt sich, dass die GBV die hohen Grundkosten mit einer **kompakteren Bauweise bzw. größeren Dichte begegnen**. Das lässt sich vor allem in Ländern (Wien, Salzburg, Tirol) mit dem höchsten Preisniveau veranschaulichen. Kann ein Grundstück dichter verbaut werden, entfallen auf jeden m<sup>2</sup>-Wohnnutzfläche geringere Anteile an Grundkosten. Bei dichter ver-

bauten Grundstücken reduziert sich daher die Miete bzw. es können bei gleichbleibenden Grund- und Aufschließungskosten mehr Wohnungen errichtet werden.

- Zum dritten: Um bei deutlich über den förderbaren Angemessenheitsgrenzen liegenden Grundstückskosten dennoch im Förderregime zu bleiben, **„helfen“ sich die GBV mit der zusätzlichen Errichtung von freifinanziertem Wohnungseigentum** und der Zuweisung von höheren Grundkostenanteile auf diese Objekte. Dadurch können auch weiterhin kostengünstige geförderte Mietwohnungen errichtet werden.

### Baulandmobilisierungspaket

**Diese Maßnahmen tragen zwar zur Linderung der hohen Grundkosten bei, zur wirksamen Mobilisierung von Grundstücken zu leistbaren Preisen und Eindämmung der Preissteigerungen müssen allerdings andere Instrumente Anwendung finden.** Und hier ist die öffentliche Hand gefordert, sind auch unbequeme Entscheidungen der Politik gefragt.

Das Rad müsste nicht neu erfunden werden. Zahlreiche baulandmobilisierende Instrumente existieren bereits in den Bundesländern. Widmungskategorien oder Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau sind vielerorts in den Raumordnungsgesetzen der Länder bereits verankert. Mit der Vertragsraumordnung steht den Gemeinden ein wirksames Instrument via privatwirtschaftliche Verträge mit den Grundstückseigentümern zur Verfügung. **Allein diese Maßnahmen finden aus kompetenzrechtlichen Bedenken bislang keine flächendeckende Anwendung.**

Zur rechtlich „wasserdichten“ und damit auch verstärkten Anwendung von baulandmobilisierenden Instrumenten in den Ländern und Gemeinden ist daher **zu allererst eine verfassungsrechtliche Klarstellung gem. Art. 11 Abs. 1 Z 3 B-VG erforderlich**. Das heißt, dass Maßnahmen zur Grundstücksbeschaffung wie jene der Wohnbauförderung in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder fallen sollten. Auf Basis dieser gesicherten rechtlichen Grundlage sollten weitere Maßnahmen Einsatz finden:

- Umsetzung des im Regierungsprogramms verankerten Vorhabens, **Grundstücksflächen der**

**öffentlichen Hand für den geförderten Wohnbau zu reservieren,**

- **Forcierung von Vertragsraumordnungsmaßnahmen in den Kommunen,**
- in Kombination mit einer auf die Kriterien der Wohnbauförderungsrichtlinien verweisenden **Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“,**
- Einführung und auch Sicherstellung von im Gemeinbedarf liegenden **Vorbehaltsflächen** für den förderbaren Wohnbau in den Raumordnungsgesetzen der Länder,
- **Rückwidmung** von länger als 10 Jahren unbebauten Grundstücken,
- verstärkter Einsatz von **Baurechtsmodellen.**

Jedenfalls begleitet sollte die Debatte über die Grundstücksfrage von einer grundsätzlichen Abwägung werden: Angesichts der Bodenknappheit und der spekulativen Hortung von Bauland gilt es in eine **Diskussion über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums** zu treten. Steht das Eigentum über gemeinwohlverpflichtende Daseinsvorsorgeleistungen wie dem gemeinnützigen Wohnungsbau oder sind Eingriffe in das Eigentumsrecht zugunsten der Wohnversorgung zulässig. Manche Länder handhaben diese Interessenabwägung in ihrer Rechtsordnung in einem ausbalancierteren Verhältnis wie hierzulande – zum Beispiel Deutschland oder insbesondere Bayern. **In der bayrischen Verfassung heißt es in Art. 103, Abs. 2: „Eigentumsordnung und Eigentumsgebrauch haben auch dem Gemeinwohl zu dienen“.**



# Flächenmanagement als Instrument zur Baulandmobilisierung, Innenentwicklung und Flächensparen in Bayern

Area management as a tool for mobilising building land, inner development and economising land in Bavaria



Claus Hensold

Bayerisches Landesamt für Umwelt  
Bürgermeister-Ulrich-Str. 160  
D-86179 Augsburg  
claus.hensold@lfu.bayern.de

## Zusammenfassung

Der Freistaat Bayern unterstützt seit 2001 mit Modellprojekten, Broschüren, Hilfsmitteln und intensiver Öffentlichkeitsarbeit die Einführung und Umsetzung eines Flächenmanagements zur flächensparenden Siedlungsentwicklung der Städte und Gemeinden. Die Methodik des Flächenmanagements ist in der Praxis vielfach erprobt und zeigt umfangreiche Innenentwicklungspotenziale in vielen Kommunen. Die große Herausforderung bleibt die Aktivierung dieser Potenziale. Diese erfordert neben innovativen Herangehensweisen ein hohes Engagement von Bürgermeister und Verwaltung in den Kommunen und einen langen Atem für die Umsetzung. Die Vorteile der Innenentwicklung müssen intensiv beworben werden. Das 2003 gegründete „Bündnis zum Flächensparen“ vernetzt hierzu in Bayern die Aktivitäten von 53 Partnern, die sich in ihrem Wirkungskreis für eine flächensparende Siedlungsentwicklung einsetzen.

## Abstract

Since 2011, the Free State of Bavaria promotes the introduction and implementation of a floor-space management for a land-saving settlement development of the cities and municipalities by model projects, brochures, auxiliary means and intense publicity. The methodology of the floor-space development has been multiply approved in practice and displays comprehensive potentials for inner development in many municipalities. It is the activation of these potentials that remains the great challenge. In addition to an innovative approach, it requires a high level of commitment of the mayor and the administration department in the municipalities and perseverance in its implementation. The advantages of an inner development have to be advertised intensively. For this purpose, the "confederation for economising land" that was founded in 2003, links the activities of 53 associates that advocate land-saving settlement development in their sphere of influence.

## 1. Grundlagen für die flächensparende Siedlungsentwicklung in Bayern und Deutschland

Gesetzliche Grundlagen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung sind in Deutschland vorhanden. Als Grundlage für die Bauleitplanung (Flächennutzungspläne [Flächenwidmung] und konkretisierende Bebauungspläne für Teilgebiete) der Städte und Gemeinden fordert das **Bundes-Baugesetzbuch<sup>1</sup> bereits einleitend in § 1, Absatz 5:** „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.“

### § 1a (Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz)

ergänzt in Satz 2: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung [...] zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.“

**Ergänzt werden die Vorgaben zum Flächensparen durch Ziele in den Nachhaltigkeitsstrategien des Bundes und des Freistaats Bayern.** Der Bund will bis zum Jahr 2020 die Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf

durchschnittlich 30 Hektar pro Tag reduzieren.<sup>2</sup> Aktuell liegt der Wert bei 69 Hektar pro Tag<sup>3</sup>. Umgerechnet auf Bayern würde das 30-Hektar-Ziel des Bundes einen Flächenverbrauch von rund 5 Hektar pro Tag bedeuten<sup>4</sup>.

In der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie ist hierzu festgeschrieben, dass der Flächenverbrauch deutlich reduziert werden soll. **Langfristig ist eine Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenneuverbrauch anzustreben.** Dazu soll so weit wie möglich die erneute Nutzung vorhandener Flächen (Brachflächen, Baulücken, bereits genutzte Flächen) im Sinne eines Flächenrecyclings erfolgen. Die Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlich nutzbaren Böden soll auf das unbedingt notwendige Maß begrenzt werden, insbesondere hochwertige Böden sollen für die Landwirtschaft erhalten werden<sup>5</sup>.

Auch das **Bayerische Landesentwicklungsprogramm (LEP)<sup>6</sup>** aus dem Jahr 2013 enthält Regelungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Im Kapitel Siedlungsstruktur werden zu den Gliederungspunkten „Flächensparen“, „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ und „Vermeidung von Zersiedelung“ Ziele und Grundsätze festgelegt.

- Die Ausweisung von Bauflächen soll an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des demographischen Wandels und seiner Folgen ausgerichtet werden (Grundsatz).
- Flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen sollen unter Berücksichtigung der ortsspezifischen Gegebenheiten angewendet werden (Grundsatz).
- In den Siedlungsgebieten sind die vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung möglichst vorrangig zu nutzen. Ausnahmen sind zuläs-

<sup>2</sup> [www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

<sup>3</sup> [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbe-reiche/LandForstwirtschaftFischerei/Flaechennutzung/FlaechennutzungAktuell.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbe-reiche/LandForstwirtschaftFischerei/Flaechennutzung/FlaechennutzungAktuell.html)

<sup>4</sup> Umweltbundesamt (2012): Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten; UBA-Texte 60/2012

<sup>5</sup> [www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmug\\_nachhaltigkeit\\_002.htm](http://www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmug_nachhaltigkeit_002.htm)

<sup>6</sup> [www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user\\_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm\\_Bayern.pdf](http://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf)

<sup>1</sup> [www.gesetze-im-internet.de/bbaug](http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug)

sig, wenn Potenziale der Innenentwicklung nicht zur Verfügung stehen (Ziel).

- Eine Zersiedelung der Landschaft und eine ungegliederte, insbesondere bandartige Siedlungsstruktur sollen vermieden werden (Grundsatz).
- Neue Siedlungsflächen sind möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen. [...] (Ziel).

**Die Ziele des LEP sind bereits abschließend abgewogene verbindliche Vorgaben**, während die Grundsätze nur allgemeine Aussagen als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen sind. Insbesondere die Ziele des LEP sind damit eine wichtige Grundlage bei der Erstellung flächensparender Flächennutzungspläne.

## 2. Indikatoren zum Flächenverbrauch

Zum Monitoring des Flächenverbrauchs werden in Deutschland und den Bundesländern die beiden Indikatoren „**Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamfläche**“ sowie der „**Flächenverbrauch**“ herangezogen. Der Flächenverbrauch ergibt sich durch die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche innerhalb eines Jahres, der in Hektar pro Tag angegeben wird. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche beinhaltet anthropogene Nutzungen und kann auf die Unterkategorien „Gebäude- und (zugehörige) Freifläche“, „Verkehrsfläche“, „Erholungsfläche“ (Grünflächen, Sportanlagen, Campingplätze und Kleingärten), „Betriebsfläche“ (für Gewerbe oder öffentliche Zwecke) sowie „Friedhöfe“ aufgeteilt werden. Die beiden Indikatoren werden durch die amtliche Statistik seit 1980 bundesweit erhoben und können so auch für Vergleiche der Bundesländer herangezogen werden. Durch ein neues Kataster-Informationssystem (ALKIS), das bundesweit in den letzten Jahren eingeführt wurde, ergeben sich erfassungstechnische Verbesserungen, aber auch eine erschwerte Vergleichbarkeit zu den Daten vor der Umstellung. So hat der Flächenverbrauch in Bayern, der im Jahr 2013 noch 18,1 Hektar pro Tag betrug, sich auf 10,8 Hektar pro Tag im Jahr 2014 verändert<sup>7</sup>. Ein Hauptgrund hierfür ist dem Umstand geschuldet, dass entsprechend der tatsächlichen Nutzung in ALKIS unbebaute Flächen mit vorhandenem Baurecht nicht

mehr wie früher zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gerechnet werden. Diese werden erst nach ihrer Bebauung in der Siedlungs- und Verkehrsfläche statistisch erfasst. Ein tatsächlicher Rückgang des Flächenverbrauchs in Bayern lässt sich aus den aktuellen Zahlen nicht ableiten.

Weiter wird in Bayern jährlich der sogenannte **Flächenverbrauchsbericht im Internet veröffentlicht**<sup>8</sup>. Dieser enthält ergänzende Indikatoren (Unterkategorien der Siedlungs- und Verkehrsfläche) sowie einen einwohnernormierten Wert für den Flächenverbrauch. Angebunden an den bayerischen Statistik-Atlas im Internet wird eine regionalisierte Abfrage und Visualisierung auf Regierungsbezirks-, Landkreis- und Gemeindeebene ermöglicht.

## 3. Stand der Siedlungsentwicklung in Bayern

Bayern weist aufgrund seiner späten Industrialisierung im Vergleich zu anderen Bundesländern in Deutschland eine **relativ geringe Siedlungs- und Verkehrsfläche** auf. Aktuell sind 11,8 Prozent der Landesfläche Siedlungs- und Verkehrsflächen (Bundesdurchschnitt 13,7 Prozent – Stand 2014). Nach einer satellitengestützten Untersuchung des Versiegelungsgrads **sind in Bayern 47,2 Prozent der Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt**<sup>9</sup>. Bayern hat 2.056 Städte und Gemeinden, von denen 80 Prozent im ländlichen Raum liegen. Dabei haben 75 Prozent der Gemeinden weniger als 5.000 und 50 Prozent weniger als 3.000 Einwohner. Auch die Bevölkerungsentwicklung zeigt ein ungleiches Bild. Vor allem im Norden und Osten Bayerns zeigt sich ein bereits seit Jahren andauernder Bevölkerungsrückgang, der kleinräumig aber auch in allen anderen peripher gelegenen Regionen Bayerns erkennbar ist. Das Siedlungsflächenwachstum orientiert sich aber nicht nur an der Bevölkerungsentwicklung. Insbesondere die Konkurrenz der Städte und Gemeinden um Einwohner und Gewerbe führt dazu, dass auch in Regionen mit Bevölkerungsrückgang die Siedlungsflächen weiter wachsen. Nach Berechnungen des für die Raumordnung zuständigen Landesentwicklungsministeriums **findet rund 50 Prozent des Flächenverbrauchs im Grenzland und überwiegend strukturschwachen Regionen statt, weitere 30 Prozent**

<sup>8</sup> [www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm](http://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm)

<sup>9</sup> [www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/versiegelung/index.htm](http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/versiegelung/index.htm)

<sup>7</sup> [www.statistik.bayern.de/presse/archiv/2015/261\\_2015.php](http://www.statistik.bayern.de/presse/archiv/2015/261_2015.php)



**in sonstigen ländlichen Regionen. Nur gut 20 Prozent des Flächenverbrauchs wird in Regionen mit großen Verdichtungsräumen generiert.** Auflösen lässt sich dieser scheinbare Widerspruch durch die Tatsache, dass in den Verdichtungsräumen durch Flächenknappheit und hohe Grundstückspreise generell flächensparend und verdichtet gebaut wird. In den ländlichen Regionen sind Flächen jedoch aufgrund niedriger Grundstückspreise leicht verfügbar und werden vor allem für eingeschossige Bauten genutzt.

**Will man den Flächenverbrauch in Bayern wirkungsvoll reduzieren, so muss man vor allem die Siedlungsentwicklung in kleinen ländlichen Städten und Gemeinden – und hier vor allem den Bau von Einfamilienhäusern am Ortsrand – in den Fokus rücken.** Insbesondere im ländlichen Raum bestehen große Potenziale für die Innenentwicklung. Baulücken (Grundstücke mit Baurecht) und Leerstände bei landwirtschaftlichen Hofstellen sind in fast allen ländlichen Gemeinden in großer Anzahl vorhanden. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundes schätzt aufgrund einer repräsentativen Stichprobe die in Deutschland vorhandenen Innenentwicklungspotenziale auf rund 20 Quadratmeter pro Einwohner bzw. 165.000 Hektar. Nach Einschätzung der Autoren ist auf Basis von Ergebnissen regionaler Studien eine weitere Verdopplung des vorhandenen Innenentwicklungspotenzials nicht auszuschließen<sup>10</sup>. Dies deckt sich auch mit den Erfahrungen bayerischer Kommunen, die ein Flächenmanagement betreiben.

#### 4. Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in Bayern

Leitlinie der Bayerischen Staatsregierung ist es, die Städte und Gemeinden bei einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu unterstützen. Hierfür stellt sie kostenlose Hilfsinstrumente zur Verfügung und betreibt eine intensive Bewusstseinsbildung insbesondere bei kommunalen Entscheidungsträgern und Bediensteten.

##### 4.1. Flächenmanagement

Das Flächenmanagement beinhaltet die systematische Erfassung und Aktivierung von **Flächen**

**mit bereits bestehendem Baurecht (Innenentwicklungspotenziale).** Zu den Innenentwicklungspotenzialen gehören Baulücken, gewerbliche Brachflächen, Konversionsflächen, leerstehende Wohngebäude, Althofstellen und die Nachverdichtung. Das Flächenrecycling ist somit Bestandteil des Flächenmanagements. Falls Innenentwicklungspotenziale nachgewiesen nicht für die Siedlungsentwicklung ausreichen, kommt als weiterer Baustein des Flächenmanagements das **flächensparende Bauen** hinzu. Ziel ist eine möglichst flächendeckende Anwendung des Flächenmanagements in den bayerischen Städten und Gemeinden.

Bereits ab dem Jahr 2001 hat das Bayerische Landesamt für Umwelt (LfU) in mehreren Modellprojekten die Methodik zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen und die systematische Klärung der Verkaufsbereitschaft der Eigentümer von Baulücken und Leerständen erfolgreich erprobt und in Arbeitshilfen dokumentiert. In den **Modellprojekten** wurde insbesondere die Situation in kleinen Gemeinden berücksichtigt, weiter wurden auch die Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation beim Flächenmanagement erprobt.

Allen Projekten war gemeinsam, dass die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale auch von den lokalen Experten deutlich unterschätzt wurden und dass bei einer systematischen Klärung der Verkaufsbereitschaft durchaus kurzfristig aktivierbare Innenentwicklungspotenziale identifiziert werden konnten. **Bei der meist hohen Anzahl von Baulücken und Leerständen in den Kommunen kann auch eine geringe Verkaufsbereitschaft von 5 bis 10 Prozent durchaus die Größenordnung eines Neubaugebiets erreichen.**

Bei der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen haben die Städte und Gemeinden ein **breites Maßnahmenspektrum** zur Verfügung, das individuell auf die lokale Situation angepasst oder auch ergänzt werden kann. Regelmäßig präsentieren Städte und Gemeinden die zum Verkauf stehenden Immobilien mit Zustimmung der Eigentümer in eigenen Internetauftritten. Darüber hinaus bieten die Gemeinden oftmals z. B. einen kommunalen Ansprechpartner für die Innenentwicklung, eine kostenlose Architektenberatung, Unterstützung bei Abriss und Entsorgung oder ein eigenes Förderprogramm für die Wiedernutzung von Leerständen. Besonders erfolgversprechend sind umfassende Maßnahmenbündel, die mit einer intensiven Öffentlichkeitsar-

<sup>10</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2013: Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung. – Bonn.

beit und hoher Motivation bei den örtlich Verantwortlichen einhergehen.

#### 4.1.1. Flächenmanagement-Datenbank

Im Jahr 2009 wurde die Flächenmanagement-Datenbank (FMD) des LfU den Kommunen in Bayern kostenlos zur Verfügung gestellt<sup>11</sup>. Ausgangslage war, dass insbesondere in kleinen Kommunen geringe personelle Kapazitäten, wenige Finanzmitteln und oftmals auch kein geografisches Informationssystem vorhanden sind. Weiter hat sich gezeigt, dass trotz einer langjährig erfolgreich erprobten Methodik für das Flächenmanagement und einer intensiven Aufbereitung und Bewerbung dieser Ergebnisse, der Aufwand für die Durchführung des Flächenmanagements von den Kommunen oftmals übertrieben hoch eingeschätzt wurde. Auch gute beispielhafte Umsetzungsergebnisse konnten daran nichts ändern.

Mit der Entwicklung der FMD sollte den Städten und Gemeinden ein Werkzeug für die Umsetzung des Flächenmanagements an die Hand gegeben werden, das weitgehend selbst erklärend, klar strukturiert und benutzerfreundlich ist. Aufgrund der dezentralen Datenhaltung verbleibt die Datenhoheit bei den Kommunen.

Die FMD ist modular aufgebaut und zeichnet dabei die Arbeitsschritte des Flächenmanagements, wie in der bayerischen Arbeitshilfe „**Kommunales Flächenmanagement**“<sup>12</sup> dargelegt, nach. Sie kann sowohl in einzelnen Kommunen, als auch für mehrere Kommunen verwendet werden. Durch eine öffentliche Schnittstelle mit Import- und Exportfunktionen können die Daten auch bei größeren interkommunalen Zusammenschlüssen aus-

getauscht beziehungsweise in einen Gesamtdatenbestand integriert werden.

Mehrere Anbieter kommunaler GIS-Software haben die Funktionalitäten der FMD in ihre GIS-Software integriert. Hierdurch können auch Gemeinden mit vorhandenem GIS innerhalb der bereits vorhandenen Software bei identischer Methodik das Flächenmanagement betreiben. Durch die Schnittstelle ist auch hier der Datenaustausch bei interkommunaler Zusammenarbeit gewährleistet.

Die FMD hat drei Hauptmodule und ein Ergänzungsmodul. Die Hauptmodule ermöglichen die



Abb. 1: Startmaske der Flächenmanagement-Datenbank

Quelle: Bayerisches Landesamt für Umwelt 2016

**Erfassung der Innenentwicklungspotenziale, die Klärung der Verkaufsbereitschaft** sowie die **Erstellung von Steckbriefen** für zum Verkauf stehende Immobilien. Ein Ergänzungsmodul ermöglicht die Berechnung des Wohnbaulandbedarfs. Die FMD steht auch in Hessen (seit 2012) und Niederösterreich (seit 2016) in adaptierten Versionen zur Verfügung.

#### 4.1.2. FolgekostenSchätzer

Ein ergänzendes Instrument für Kommunen bei der Diskussion um das Für und Wider neuer Baugebiete ist der FolgekostenSchätzer<sup>13</sup>. Dieses ebenfalls kostenlos angebotene EDV-Programm

<sup>11</sup> [www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm](http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm)

<sup>12</sup> [www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmug\\_flaeche\\_00001.htm](http://www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmug_flaeche_00001.htm)

<sup>13</sup> [www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/folgekosten\\_schaetzer.htm](http://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/folgekosten_schaetzer.htm)



kann bereits in einem frühen Planungsstadium die Infrastruktur-Folgekosten für die technische Infrastruktur und Grünflächen in Neubaugebieten abschätzen.

Der FolgekostenSchätzer wurde im Rahmen des Bundes-Forschungsprogramms REFINA<sup>14</sup> erstellt. Im Jahr 2011 wurde er in Bayern durch ein Modellprojekt in der kommunalen Praxis ausführlich getestet, nachfolgend zur Version 4 weiterentwickelt und zusammen mit einer Begleitbroschüre<sup>15</sup> veröffentlicht. **Mit dem einfach zu bedienenden FolgekostenSchätzer können zwei Kostenszenarien für eine Wohngebietsplanung abgeschätzt werden:** Zum einen werden bei einem Flächenvergleich die Kosten alternativer Standorte verglichen, zum anderen können für eine Fläche mehrere Planungsvarianten untersucht werden.

wachsendem Wohlstand, erhöhten Steuereinnahmen und mehr Arbeitsplätzen positiv assoziiert. Der Nutzen un bebauter Böden für die Ökosysteme und ihre Leistungen für die Allgemeinheit bleiben jedoch abstrakt und in der Regel nachrangig gegenüber ökonomischen Aspekten. Die Möglichkeiten und Chancen der Innenentwicklung als Alternative zur klassischen Außenentwicklung werden nicht intensiv genug genutzt. Die Liste der Einflussfaktoren auf den Flächenverbrauch ist lang und kommt aus allen Bereichen von Gesellschaft, Wirtschaft und Finanzen. Deshalb ist die **Reduzierung der Flächeninanspruchnahme eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe**. Nicht nur Städte und Gemeinden – alle gesellschaftlichen Akteure, insbesondere die Bürger, haben durch ihre Aktivitäten Einfluss auf den Flächenverbrauch.



Abb. 2: Startmaske des FolgekostenSchätzers Quelle: Bayerisches Landesamt für Umwelt 2016

## 4.2. Bewusstseinsbildung

Aufgrund des jahrzehntelangen Wachstums in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts haben sich in Gesellschaft und Politik Handlungsweisen verfestigt, die heute kontraproduktiv zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung wirken. Das flächige Wachstum durch Neubaugebiete und Verkehrswege wurde und wird allgemein mit

### 4.2.1. Das Bündnis zum Flächensparen

In Bayern wurde im Jahr 2003 das „Bündnis zum Flächensparen“ gegründet<sup>16</sup>. Die Partner des Bündnisses setzen sich für eine deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs in Bayern im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ein, bekennen sich zu einem schonenden und flächensparenden Umgang mit Böden, unterstützen auf allen

<sup>14</sup> [www.refina-info.de](http://www.refina-info.de)

<sup>15</sup> [www.bestellen.bayern.de/shoplink/03500147.htm](http://www.bestellen.bayern.de/shoplink/03500147.htm)

<sup>16</sup> [www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmuv\\_flaechensparen\\_0001.htm](http://www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmuv_flaechensparen_0001.htm)

Ebenen die Bemühungen für eine flächensparende Nutzung und eine möglichst geringe Versiegelung von Böden und fördern in ihrem Einflussbereich das Bewusstsein für den Bodenschutz.

**Zu den mittlerweile 53 Partnern gehören die kommunalen Spitzenverbände, Umweltverbände, Kirchen, Universitäten, Architekten und weitere Akteure**, für die der Schutz unseres Bodens eine hohe Priorität hat. Das Bündnis vernetzt die Aktivitäten zum Flächensparen und ergreift eigene Maßnahmen insbesondere im Bereich der Bewusstseinsbildung.

Das Bündnis verfügt unter [www.flaechensparen.bayern.de](http://www.flaechensparen.bayern.de) einen eigenen Internetauftritt. Neben den verschiedenen Bündnis-Aktivitäten wird dort auch eine **Best-Practice-Sammlung präsentiert**. Das Bündnis betreibt mit Hilfe seiner Partner eine breite Bewusstseinsbildung, z. B. über die Schulen für Dorf- und Landentwicklung, die Bayerische Verwaltungsschule, das Bayerische Selbstverwaltungskolleg oder Fachveranstaltungen der Bündnispartner.

#### 4.2.2. Flächenspar-Ausstellung

**Die Ausstellung „Wie wohnen? Wo leben? Flächen sparen – Qualität gewinnen“** wurde im Auftrag des Bayerischen Umweltministeriums vom Bund Naturschutz in Bayern e. V. in Kooperation mit der Bayerischen Architektenkammer und der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V., die allesamt Bündnispartner sind, erstellt. Ziel der Ausstellung ist es, in der Öffentlichkeit und insbesondere bei **Umzugswilligen und Wohnungssuchenden für die Qualität von Wohnstandorten in Zentrumsnähe und qualitätvolle Alternativen zum Neubau auf der grünen Wiese zu werben**. Die Ausstellung ist seit 2006 im Einsatz und war in allen bayerischen Landkreisen sowie im In- und Ausland an bisher über 125 Orten zu sehen<sup>17</sup>.

#### 4.2.3. Bayerisches Flächenspar-Forum

Seit 2007 veranstalten das Bayerische Umweltministerium und das Bayerische Innenministerium **alle zwei Jahre im Rahmen des „Bündnis zum Flächensparen“ das Flächenspar-Forum**<sup>18</sup>. In ihm wird über aktuelle Entwicklungen, neue wissen-

schaftliche Erkenntnisse und gelungene kommunale Praxisbeispiele berichtet. Die Veranstaltungsorte wechseln, so dass das Flächenspar-Forum im Laufe der Jahre in allen bayerischen Regionen stattfinden wird. Es bietet Kommunalvertretern, Planern und Behördenmitarbeitern und allen anderen Interessenten Information, Diskussion und Erfahrungsaustausch zum Flächenmanagement und zur Innenentwicklung.

### 5. Ausblick

Die Methodik des Flächenmanagements ist ausgereift und praxiserprobt. Die Anzahl der Städte und Gemeinden, die sich intensiv mit Flächenmanagement und Innenentwicklung auseinandersetzen wächst kontinuierlich an. Insbesondere die **Integration der Flächenmanagement-Datenbank in den sogenannten Vitalitäts-Check<sup>19</sup> der Ländlichen Entwicklung (Analyseinstrument zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden)** bringt eine künftig umfassendere Anwendung in den Verfahren der Dorferneuerung und Ländlichen Entwicklung. Kommunen, die sich intensiv mit dem Flächenmanagement beschäftigen, können auch in Regionen mit Bevölkerungsverlusten eine überdurchschnittlich positive Innenentwicklung erzielen.

Als künftig verstärkt zu beachtendes Handlungsfeld haben sich ältere Einfamilienhausgebiete erwiesen. Insbesondere in Räumen mit geringer Immobiliennachfrage kann es auch hier künftig verstärkt zu Leerständen und Immobilienwertverlusten kommen. Mit einem Modellprojekt „Revitalisierung von Einfamilienhausgebieten der 50er bis 70er Jahre“<sup>20</sup> haben vier Ministerien (Umwelt, Innen, Landwirtschaft, Soziales) in Bayern Handlungsansätze erprobt, die dieser Entwicklung entgegenwirken sollen.

Leider haben die bisherigen Maßnahmen trotz aller Erfolge bis heute nicht zu der in der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie geforderten „deutlichen Reduzierung“ des Flächenverbrauchs geführt. **Um die auch aus Umweltgesichtspunkten wünschenswerte flächendeckende Umsetzung des Flächenmanagements zu erreichen, wäre eine verpflichtende Erfassung der Innen-**

<sup>17</sup> [www.lfu.bayern.de/veranstaltungen/leihausstellungen/ausstellung\\_wie\\_wohnen.htm](http://www.lfu.bayern.de/veranstaltungen/leihausstellungen/ausstellung_wie_wohnen.htm)

<sup>18</sup> [www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/forum.htm](http://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/forum.htm)

<sup>19</sup> [www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/059178/index.php](http://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/059178/index.php)

<sup>20</sup> [www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/einfamilienhaeuser.htm](http://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/einfamilienhaeuser.htm)

**entwicklungspotenziale oder zumindest eine konsequentere Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Innenentwicklung durch die Genehmigungsbehörden der Flächennutzungspläne erforderlich.**

## LITERATUR

- Bayerisches Landesamt für Umwelt, 2007: Satellitengestützte Erfassung der Bodenversiegelung in Bayern. – Augsburg
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, Bayerisches Staatsministerium des Innern, 2009: Arbeitshilfe „Kommunales Flächenmanagement“. – München
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg, 2010: Kleine Lücken - Große Wirkung. Baulücken, das unterschätzte Innenentwicklungspotenzial. – München, Karlsruhe
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, 2013: 10 Jahre Bündnis zum Flächensparen in Bayern. – München
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, 2014: Folgekosten von Wohnbaugebieten. – München
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, 2015: Ältere Einfamilienhausgebiete – fit für die Zukunft ! – München

# Planungsgrundlagen für ein grenzübergreifendes Flächenmanagement im Raum Salzburg

## Planning information for a cross-border land management in the area of Salzburg



**Mag. Wolfgang Spitzer**

Research Studios Austria Forschungsgesellschaft mbH – Studio iSPACE  
Schillerstraße 25, Stiege Nord  
A-5020 Salzburg  
wolfgang.spitzer@researchstudio.at

### Zusammenfassung

Vorausschauendes, nachhaltiges Flächenmanagement braucht planerisch belastbare Datengrundlagen, um Maßnahmen der Flächenmobilisierung wirksam überprüfen und einsetzen zu können. Der vorliegende Beitrag zeigt u.a. anhand der Ergebnisse des Interreg IV A Projektes „Grenzübergreifendes Flächenmanagement“ einen GIS-gestützten Ansatz zur parzellenscharfen Lokalisierung und Quantifizierung der vorhandenen Wohnbaulandreserve im Widmungsbestand. Die planerische Verwertungsmöglichkeit wird anhand des Einbezugs der infrastrukturellen Lagequalität (u.a. Öffentlicher Verkehr / Nahversorgung) und der voraussichtlichen Nachfrage nach Wohnbauland skizziert. Dadurch lassen sich Steuerungsinstrumente der Baulandmobilisierung für Planung und Politik entwickeln und evaluieren.



**Dr. Thomas Prinz**

Research Studios Austria Forschungsgesellschaft mbH – Studio iSPACE  
Schillerstraße 25, Stiege Nord  
A-5020 Salzburg  
thomas.prinz@researchstudio.at  
ispace.researchstudio.at

### Abstract

In order to be able to effectively implement and evaluate actions on supply of residential land standardized and comparable planning information is required for forward-looking sustainable land management. The following article presents a GIS-based method for the detection and quantification of zoned but unused reserves for residential use on a parcel-scale mainly based on the results of the Interreg I A project „Grenzübergreifendes Flächenmanagement“. The implementation in planning processes is outlined by combining the reserves with availability of infrastructures (public transport, daily requirements) and a forecast demand for residential building land. Thus different controlling actions can be developed and evaluated for planning and policy.

## 1 Ausgangslage

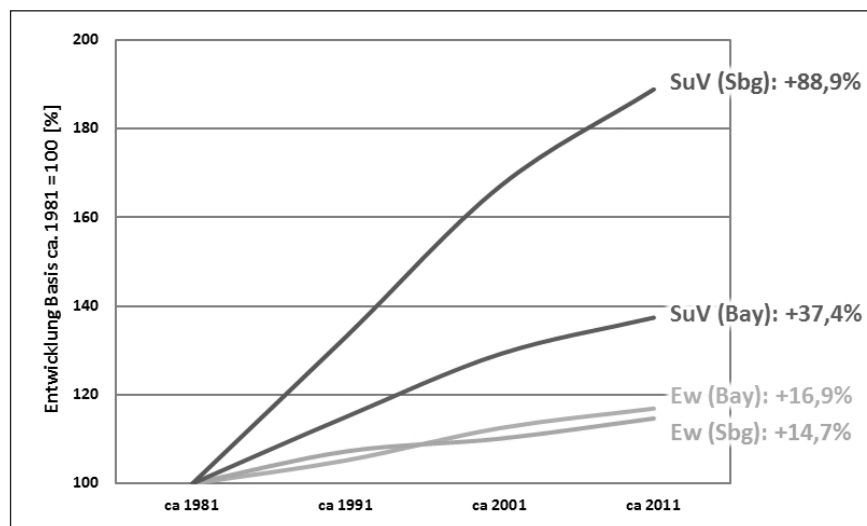
Die Verfüg- bzw. Bebaubarkeit von Flächen ist im Alpenraum naturgemäß sehr begrenzt. Urbanisierung und räumliche Konzentrationsprozesse führen gebietsweise zu steigendem Siedlungsdruck. Kombiniert mit sich verändernden Lebensstilen und erhöhten Wohnflächenansprüchen entsteht daraus gebietsweise **hohe Flächenneuanspruchnahme und damit verbunden Flächenkonkurrenz**.

Eng damit verknüpft sind **Landschaftszersiedlung und -zerschneidung**, die zu den großen Herausforderungen der Raumplanung zählen. Sie haben weitreichende soziale/städtebauliche, ökologische und ökonomische Konsequenzen: Neben dem Verlust von Artenvielfalt und landwirtschaftlichen Produktionsflächen entstehen hohe Erschließungs- und Infrastrukturkosten, da eine disperse Siedlungsstruktur längere Wege für Ver- und Entsorgungsnetze mit sich bringt; auch für nicht ausgelastete Infrastrukturen fallen Kosten an. Am wenigsten davon betroffen sind Privatpersonen/Hauseigentümer; sie müssen v.a. durch die öffentliche Hand – Gemeinden, Länder und Bund – getragen werden. Auch die räumliche Trennung von Wohnen, Arbeiten und Freizeit ist problematisch, da dies eine Zunahme des Zeitaufwands und oftmals unterschätzte Kosten der täglichen Mobilität zusätzlich zu Verkehrs-, Erreichbarkeits- und Mobilitätsproblemen mit sich bringt (vgl. BOCK, HINZEN & LIBBE 2011; BMLFUW 2011).

**Gerade auch für die grenzübergreifende Region Salzburg treffen viele dieser Gegebenheiten zu:** zunehmender Siedlungsdruck; demographischer Wandel; ansteigende Wohnnutzfläche pro Kopf; Trend zu kleineren Haushalten; hoher Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern; Zersiedelungstendenzen. Diese Situation macht einen zukünftigen sorgsamem Umgang mit dem vorhandenen Bauland – ein grenzübergreifendes Flächenmanagement – unverzichtbar, um die sozialen, ökologischen, baulichen und

landschaftlichen **Strukturen möglichst ressourcenschonend und nachhaltig nutzen zu können**.

Aus **Abb. 1** wird die **Schere zwischen Flächen- und Bevölkerungsentwicklung ersichtlich**. Diese beiden Entwicklungen haben sich in den letzten Jahrzehnten entkoppelt und werden sich ohne Gegenmaßnahmen in Zukunft weiter auseinander entwickeln. Die **Gemeinden der Masterplan-Kernregion** haben von ca. 1981 bis 2011 einen Bevölkerungsanstieg von durchschnittlich ca. 13 % (Salzburger Seite) bis 15 % (Bayerische Seite) zu verzeichnen. In derselben Zeit stiegen die Siedlungs- und Verkehrsflächen um 37,4 % für die bayerischen und um 88,9 % für die Salzburger Gemeinden. Die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche steift also gegenüber der Bevölkerung überproportional stark an. Diese Entkopplung ist ein dynamischer Prozess, der v.a. in den Jahren 1981 bis 2001 stark zugenommen hat.



**Abb. 1: Entkopplung von Flächen- und Bevölkerungsentwicklung in der Masterplan-Kernregion (SuV = Siedlungs- und Verkehrsfläche; Ew = Einwohner)**

Insbesondere auch in Zeiten deutlich zunehmender Verkehrsbelastungen und Stauzeiten gewinnt eine kompakte und an den Infrastruktureinrichtungen orientierte Siedlungsentwicklung an Bedeutung.

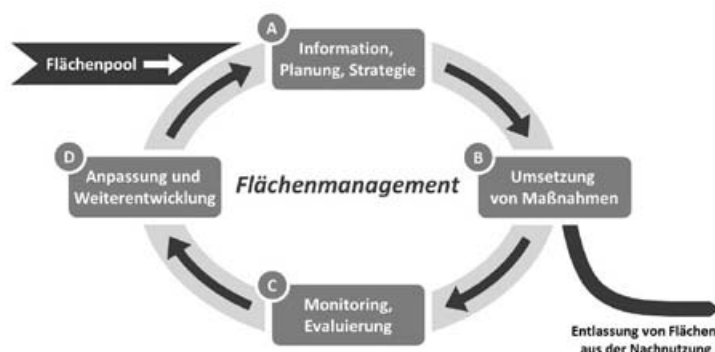
### Nachhaltiges Flächenmanagement

Unter dem Schlagwort Flächenmanagement sammeln sich in der jüngeren Vergangenheit – als Konsequenz aus einstigen Fehlentwicklungen – verschiedenste Instrumente, die einen nachhaltigen Umgang mit Flächen gewährleisten und den negativen Erscheinungen der Flächeninanspruchnahme steuernd entgegenwirken sollen. Ihr Haupt-



augenmerk liegt i.d.R. auf der Förderung der **Innenentwicklung** zugunsten einer kompakten Siedlungsentwicklung. Kompakte Siedlungsstrukturen können hergestellt werden, indem un- oder untergenutzte Flächen in ihrer Nutzung optimiert werden. Dazu zählen **Baulückenaktivierung, Sanierung, Umnutzung („Flächenrecycling“)** sowie **Nachverdichtung**.

Nachhaltiges Flächenmanagement kann unterschiedlich ausgestaltet sein; einige wesentliche Bausteine werden jedoch für ein Funktionieren als notwendig erachtet (vgl. hierzu BOCK, HINZEN & LIBBE 2011). Den groben Ablauf dieser Komponenten illustriert **Abb. 2**: Die Grundlage stellt mit **A** die Kenntnis aller **verfügbaren Flächenpotenziale** dar, die erfasst und verwaltet werden müssen. Wesentlich ist dabei, dass der erforderliche Flächenbedarf abgeschätzt und eine – diesem entsprechende – **Flächenmanagementstrategie** entwickelt wird. Bei der Maßnahmenumsetzung (**B**) werden Möglichkeiten geprüft, welche Flächenpotenziale mit welchen Mitteln zu mobilisieren sind. Dabei können naturgemäß Flächen auch ohne Nachnutzung bleiben und aus dem Prozess ausscheiden. Ein **laufendes Monitoring** der Wirksamkeit und des Umsetzungsgrades der gesetzten Maßnahmen wird parallel dazu in **C** durchgeführt. Durch Dokumentation und Bewertung können die bekannten quantitativen und qualitativen flächenpolitischen Zielen evaluiert und festgestellt werden, ob die angestrebten Zielvorgaben erreicht und auch umgesetzt werden. Die Anpassung und Weiterentwicklung bedarf einer **Überprüfung der gewählten Flächenmanagementstrategien (D)**. Sie müssen u.U. adaptiert werden, wenn sich Rahmenbedingungen (bspw. flächenpolitische Zielvorgaben) verändern (vgl. hierzu BOCK, HINZEN & LIBBE 2011; SPITZER, KERSCHBAUMER, PREISLER & PRINZ 2015).



**Abb. 2:** Bausteine eines nachhaltigen Flächenmanagements (verändert nach BOCK, HINZEN & LIBBE 2011)

## Bedarfslage: Belastbare Datengrundlagen

Für eine derart zukunftsorientierte Raum- und Siedlungsentwicklung sind jedoch belastbare Daten- und Planungsgrundlagen sowie aussagekräftige Indikatoren notwendig. **Die Kenntnis der vorhandenen Baulandreserven, der Nachverdichtungsreserven und des zukünftigen Bedarfs spielt dabei eine zentrale Rolle.** Geographische Informationssysteme (GIS) und räumliche Analysemodelle ermöglichen die Quantifizierung, wo bzw. wie viel Entwicklungspotenzial für eine bauliche Nutzung im Bestand vorhanden ist, ohne Neuausweisungen von Bauland vorzunehmen. Sie können damit belastbare Informationen zur „Baulandreserve“ für Planer, Behörden und Kommunen liefern und eine Objektivierung und Vergleichbarkeit wesentlich unterstützen. Ihr Monitoring dient der Planung und Politik zur Evaluierung von Instrumenten der Baulandmobilisierung.

## 2 Interreg IV A Projekt „Grenzübergreifendes Flächenmanagement“

Aus dem aktuellen Mangel an belastbaren und v.a. grenzübergreifend vergleichbaren Kenngrößen zum Flächenneuverbrauch und Baulandüberhang wurde das Interreg IV A Projekt „Grenzübergreifendes Flächenmanagement“ (J00344; 11/2013–3/2015) aktiv, **mit dem Ziel bislang nicht verfügbare Planungsgrundlagen für Kommunen und Behörden bereitzustellen**, um die zukünftigen Herausforderungen der Europaregion Salzburg hinsichtlich Siedlungsdruck und Flächenkonkurrenz in einem zukünftigen gemeinsamen Flächenmanagement meistern zu können (siehe SPITZER, KERSCHBAUMER, PREISLER & PRINZ 2015). Das Projekt wurde in einer Länderekooperation (Bayern – Salzburg) in Zusammenarbeit mit der Stadt Salzburg, der Regierung von Oberbayern und der EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein mit den Forschungspartnern Research Studio iSPACE und Institut für Geoinformatik Plus e.V. umgesetzt.

**Projektgebiet waren die 21 Gemeinden im zentralen Siedlungskern der Masterplan-Kernregion** (vgl. AMT DER SALZBURG LANDESREGIERUNG, ABTEILUNG RAUMPLANUNG & REGIO BERCHTESGA-

DENER LAND – TRAUNSTEIN E.V. 2013), siehe auch Abb. 7:

- Bayerische Gemeinden (7): Ainring, Bad Reichenhall, Bayerisch Gmain, Freilassing, Laufen, Piding, Saaldorf-Surheim
- Salzburger Gemeinden (14): Anif, Anthering, Bergheim, Elixhausen, Elsbethen, Eugendorf, Grödig, Großgmain, Hallwang, Koppl, Nußdorf am Haunsberg, Oberndorf bei Salzburg, Salzburg, Wals-Siezenheim

Ein Projektmodul behandelt die Frage, wie viel Entwicklungspotenzial für eine bauliche Nutzung im Bestand ohnehin noch vorhanden ist, ohne Neuausweisungen von Bauland vorzunehmen. Ziel war die prototypische Entwicklung von GIS-Analysemodellen/Bewertungskriterien zur großmaßstäbigen Abschätzung von Wohnbaulandpotenzialen im Bestand, um auf Grundstücksebene planerisch und politisch belastbare Informationen zur „Baulandreserve“ (wo? wie viel?) zu erhalten. Dazu wurde mit dem „Analysemodell Wohnbaulandpotenziale“ ein Ansatz entwickelt und auf Durchführbarkeit, grenzübergreifende Übertragbarkeit und fachliche Belastbarkeit geprüft (siehe Kap. 3). Es liefert eine GIS-gestützte Abschätzung von als Wohnbauland gewidmeten aber un oder nur teilverbauten, aber theoretisch bebaubaren Parzellen.

### 3 Analysemodell Wohnbaulandpotenziale

Zur Lokalisierung und Quantifizierung der Wohnbaulandreserven wurde ein GIS-gestütztes Analysemodell entwickelt, um auf Parzellenebene eine gemeinde- und grenzübergreifend vergleichbare Abschätzung von theoretisch bebaubaren, aber derzeit noch unverbauten oder nur teilverbauten und als Wohnbauland gewidmeten Flächen zu erhalten. In der Verfahrensweise werden sowohl Anzahl und Größe des theoretischen Bauplatzes als auch des theoretischen Baufensters ausgewiesen. Sie werden nach **drei Typen unterschieden, die den „Bebauungsgrad“ (unbebaut, bebaut) und die „theoretische Bebaubarkeit“ (selbständig bebaubar, verdichtet bebaubar, Verdichtungsreserve) berücksichtigen** und damit auch die unterschiedliche Mobilisierungswahrscheinlichkeit widerspiegeln sollen (vgl. zur Übersicht Abb. 3):

- Typ 1/2 weist diejenigen Parzellen aus, die unbebaut sowie theoretisch selbständig bebaubar sind.
- Typ 3 weist diejenigen Parzellen aus, die unbebaut sowie theoretisch über Parzellengrenzen hinweg verdichtet bebaubar sind.
- Typ 4 weist diejenigen Parzellen aus, die bereits bebaut sind, aber dennoch theoretische Verdichtungsreserven aufweisen).

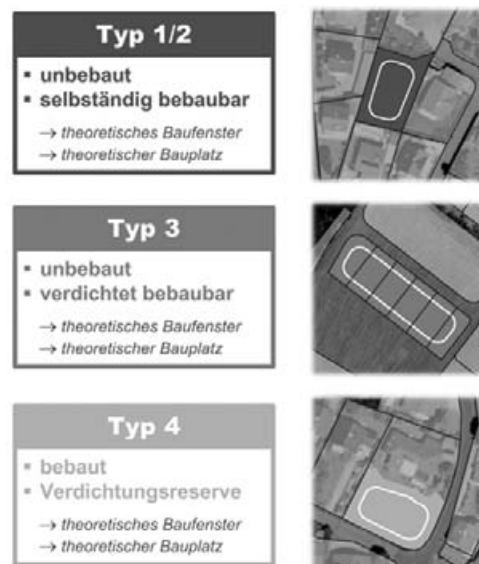


Abb. 3: Typologie theoretischer Wohnbaulandpotenziale

Die Entwicklung der Methodik erfolgte in der Modellierungsumgebung *ArcGIS ModelBuilder*. Dies ermöglicht eine verhältnismäßig unkomplizierte Erstellung von Varianten mit veränderten Parametern, eine einfache räumliche Übertragbarkeit des Modells und gewährleistet auch ein Monitoring. **Abb. 4 zeigt eine Übersicht zu den verwendeten Datengrundlagen** und ihrer Grundfunktion im Analysemodell, um grenzübergreifend vergleichbare Ergebnisse zu erreichen. Dabei war es erforderlich, vielschichtige grenzübergreifende Datengrundlagen miteinander abzustimmen und vergleichbar zu machen.

**Filter „Theoretische Bebaubarkeit“** (Abstandsvorgaben, Größen- und Formanforderungen):

**Grundlegend für die Typisierung (vgl. Abb. 3) ist die Beurteilung der theoretischen Bebaubarkeit.** Dieser Filter berücksichtigt **Mindestabstände** des theoretischen Baufensters zu den theoretischen



Abb. 4: Datengrundlagen für grenzübergreifend vergleichbare Wohnbaulandpotenziale

Bauplatzgrenzen bzw. zu bestehenden Gebäuden sowie **Größen- und Formanforderungen** für das theoretische Baufenster. Eine Parzelle gilt als theoretisch bebaubarer Bauplatz, wenn unter Berücksichtigung von rechtlichen Abstandsvorgaben zu den Bauplatzgrenzen (D) ein Baufenster übrig bleibt, das eine Mindestfläche (A) sowie eine Mindestbreite (B) aufweist (vgl. Abb. 5 links und Parametrisierung rechts). Für die rechtlichen Abstandsvorgaben werden die Bayerische Bauordnung (BAYERISCHE STAATSREGIERUNG 2007) bzw. das Salzburger Bebauungsgrundlagengesetz (SALZBURGER LANDESREGIERUNG o.D.) herangezogen.

#### 4 Wohnbaulandpotenziale 2014 Masterplan Kernregion

Das entwickelte Analysemodell (vgl. Kap. 3) wurde für die 21 Gemeinden des Projektgebietes (siehe Abb. 7) umgesetzt und liefert Ergebnisse auf Landes-, Gemeinde- sowie Parzellenebene. Im Jahr 2014 waren demnach insgesamt **446,3 ha theoretische Bauplätze vorhanden** (123,7 ha auf

bayerischer Seite; 322,6ha auf salzburger Seite; vgl. Abb. 6 links). **Etwa die Hälfte dieser gesamt 4.204 einzelnen theoretischen Bauplätze kann dem Typ 1/2 – also unbebauten und selbständig bebaubaren Parzellen – zugewiesen werden (254,4ha).**

**Auf Ebene der einzelnen Gemeinden differenzieren sich die vorhandenen Wohnbaulandpotenziale deutlich (siehe Abb. 7). Typ 1/2 ist** beinahe in allen Gemeinden dominierend. Die Flächenausmaße reichen hier von unter 5 ha (bspw. Großgmain, Bayerisch Gmain, Elsbethen) bis 30,8 ha in Wals-Siezenheim und 42,1 ha in der Stadt Salzburg. Der **Typ 3** nimmt eine zwar hinsichtlich der Flächen kleinere Rolle ein; aufgrund der hier naturgemäß deutlich kleineren Bauplätze ist deren Anzahl jedoch durchaus beachtenswert. So werden hier allein in der Stadt Salzburg 193 Bauplätze, in Wals-Siezenheim 162 Bauplätze, in Nußdorf 117 Bauplätze oder in Freilassing 97 Bauplätze lokalisiert. Auch theoretische Verdichtungsreserven (**Typ 4**) sind nicht zu vernachlässigen, selbst wenn deren Mobilisierungswahrscheinlichkeit oft gering ist: 40,9 ha in der Stadt Salzburg, 13,4ha in Wals-Siezenheim oder 9,4 ha in Bad Reichenhall.



Abb. 5: Filter Theoretische Bebaubarkeit (links); Parametrisierung nach Wohnbaulandpotenzial-Typen (rechts)

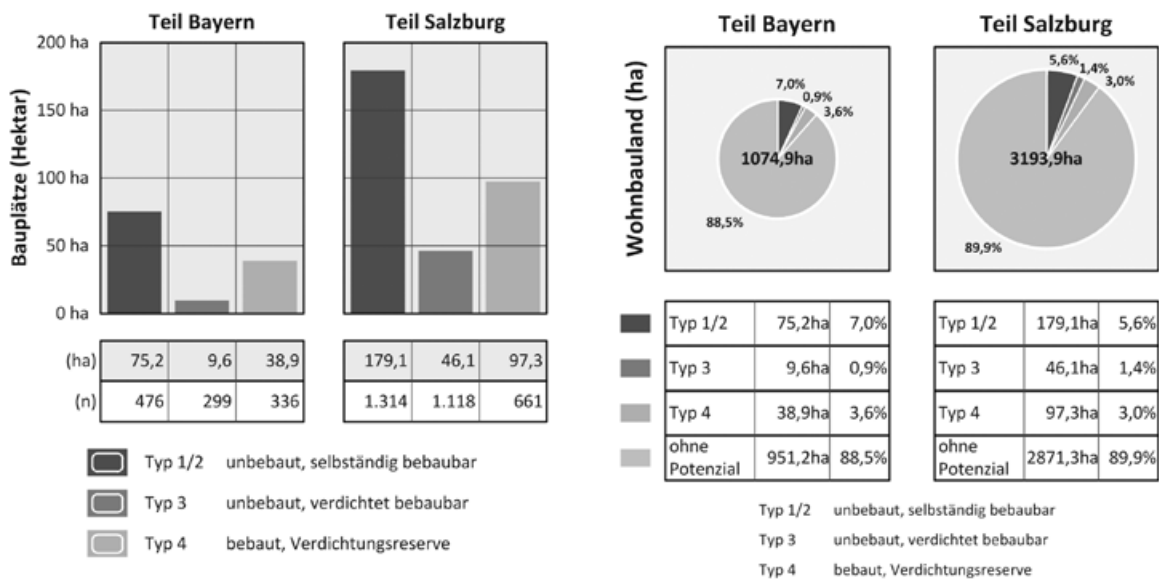


Abb. 6: Wohnbaulandpotenziale 2014: Anzahl / Hektar (links); Anteil am Wohnbauland (rechts)

Im Gegensatz zu diesen absoluten Reserven zeigt Abb. 6 (rechts) den Anteil theoretischer Wohnbaulandpotenziale am gesamten Wohnbauland in Prozent. **Beiderseits der Grenze macht das vorhandene theoretische Wohnbaulandpotenzial – global betrachtet – etwa gut 10 % des Wohnbaulandes aus.** Weniger ausgeglichen ist dieser Anteil auf der Betrachtungsebene Gemeinde (siehe Abb. 8). Während in der Stadt Salzburg die Wohnbaulandpotenziale einen verhältnismäßig geringen Anteil ausmachen, stechen hier v.a. Umlandgemeinden hervor: Koppl, Bergheim und Nußdorf mit mehr als 20 %, Wals-Siezenheim, Elixhausen, Eugendorf, Grödig und Laufen mit 15–20 %. Auffällig ist, dass bayerische Gemeinden anteilmäßig wesentlich weniger Reserven aufweisen als die Salzburger Umlandgemeinden.

Die Ergebnisse weisen eine durchschnittliche Aktualität 2014 ( $\pm$ ) auf. Allerdings zeigen erste Evaluierungen eine mittlere Überschätzung der Wohnbaulandpotenziale um etwa 10 % aufgrund von Einschränkungen bei den Datengrundlagen zum Bebauungsrad (siehe Abb. 4).

## 5 Nutzbarmachung und Ausblick

Die Kenntnis des vorhandenen unbebauten Baulands – der Baulandreserve – ist für die Konkretisierung von Raumordnungsgrundsätzen (bspw. „haushälterische und nachhaltige Nutzung von

Grund und Boden, insbesondere der sparsame Umgang mit Bauland“, siehe LAND SALZBURG 2009) von großer Bedeutung. Da viele planerische Herausforderungen in der Europaregion Salzburg nicht an den Ländergrenzen enden, ist es naheliegend, auch länderübergreifend zu planen und zu handeln. Im „Masterplan. Kooperatives Raumkonzept für die Kernregion Salzburg“ wurde dieses Erfordernis festgehalten (Leitprojekt 2: Flächen-Monitoring in den regionalen Schwerpunkten der Wohnentwicklung, vgl. AMT DER SALZBURG LANDESREGIERUNG, ABTEILUNG RAUMPLANUNG & REGIO BERCHTESGADENER LAND - TRAUNSTEIN E.V. 2013).

Durch die erstmalige GIS-gestützte Quantifizierung auf Parzellenebene wird die Objektivierung und Vergleichbarkeit der vorhandenen Wohnbaulandreserven gemeinde- und länderübergreifend wesentlich unterstützt. Darauf aufbauend können das **Wohnungspotenzial bei ortsüblicher Bebauungsdichte sowie der zu erwartende Wohnungsbedarf abgeschätzt werden und in entsprechende Flächenmanagementstrategien und Mobilisierungsmaßnahmen einfließen.**

Vorzugsweise ist dabei die Lagequalität hinsichtlich der Anbindung an bestehende Infrastruktur zu berücksichtigen. **Abb. 9** illustriert dazu anhand einer ersten Beispielsrechnung den Anteil der Wohnbaulandpotenziale Typ 1/2 im Land Salzburg nach der Standortqualität in Anlehnung an die Salzburger Wohnbauförderungsverordnung 2015 (WFV 2015, LAND SALZBURG 2015). **Ak-**



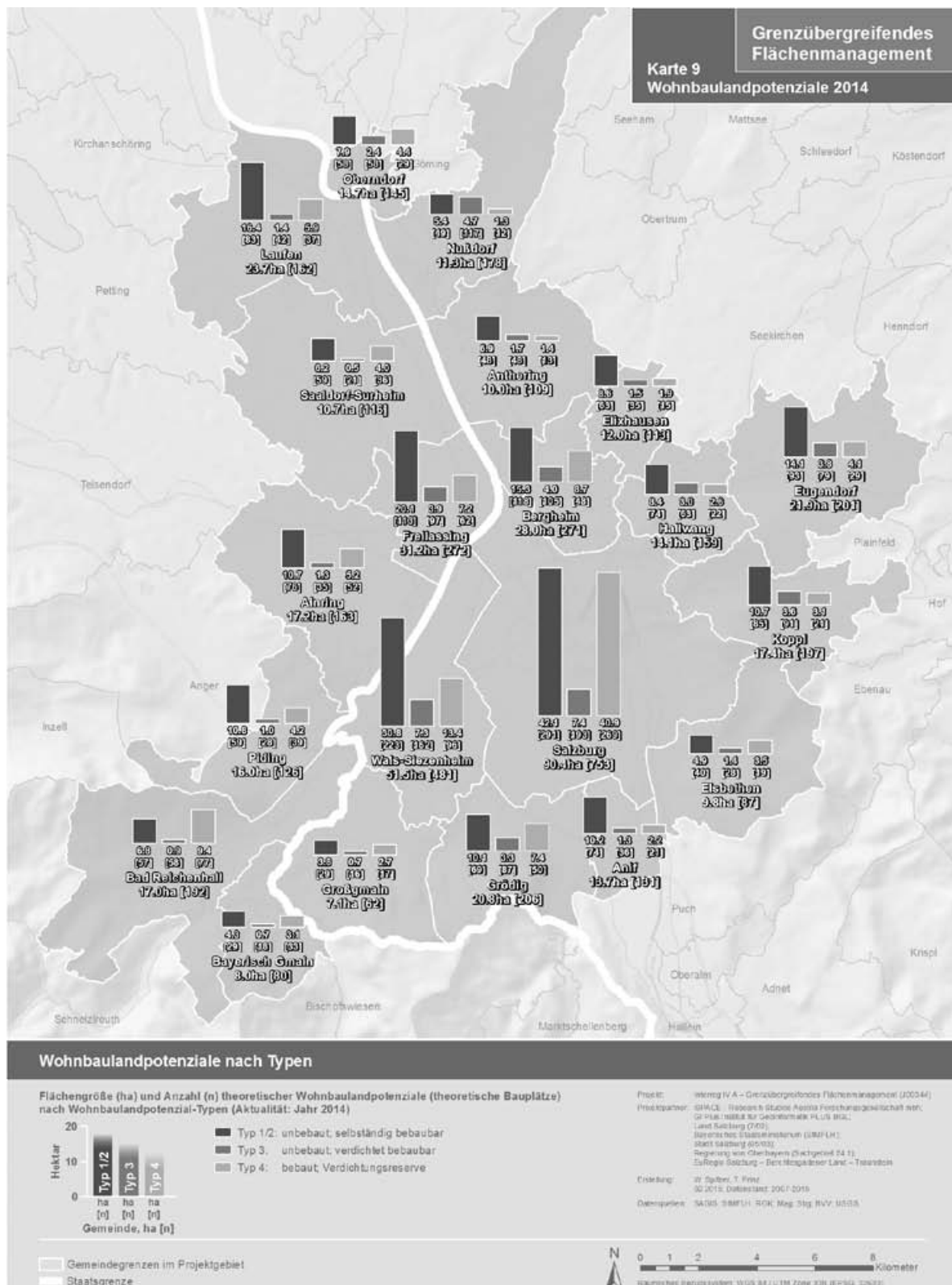


Abb. 7: Flächenausmaß der Wohnbaulandpotenziale 2014 (SPITZER, KERSCHBAUMER, PREISLER & PRINZ 2015)





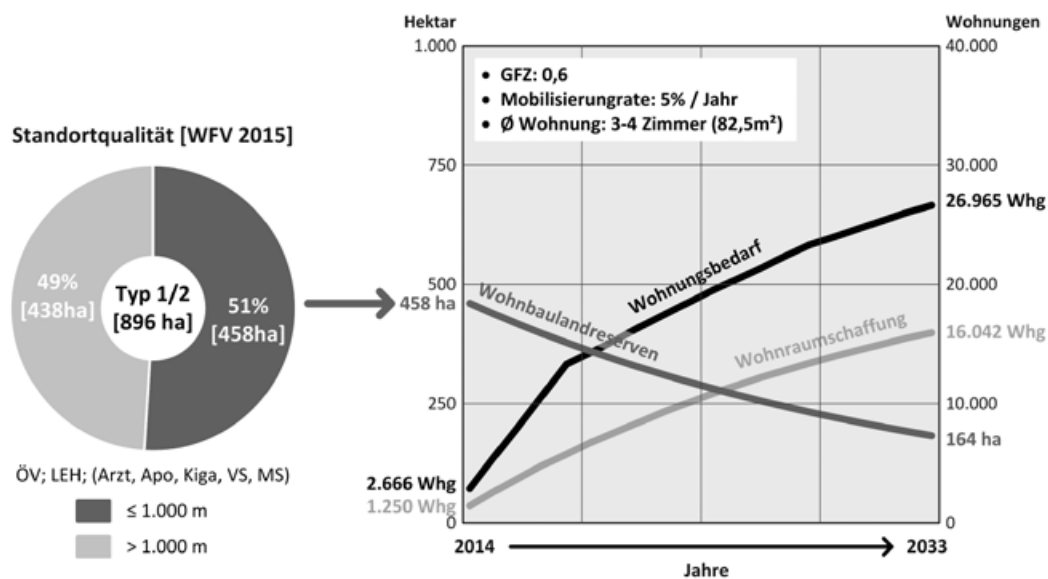


Abb. 9: Szenario zur Deckung des Wohnungsbedarfs durch Wohnbaulandpotenziale Typ 1/2 in zentralen Lagen im Land Salzburg

tuell ist im Land Salzburg von rund 900 ha untergenutzter Wohnbaulandpotenziale auszugehen, die selbständig bebaubar wären. Rund die Hälfte (458 ha) erfüllt hinsichtlich Standortqualität die Anforderungen der Salzburger Wohnbauförderung (ÖV, Nahversorgung und Schule, Kinderbetreuung, Arzt oder Apotheke innerhalb 1000 m Luftlinie). Werden von den 458 ha in zentralen Lagen jährlich 5 % mobilisiert, so lässt sich bei einer mäßigen Bebauungsdichte (GFZ 0,6) und durchschnittlichen Wohnungsgrößen (3–4 Zimmer; 82,5 m<sup>2</sup> Nettowohnnutzfläche) bereits mehr als die Hälfte des voraussichtlichen Gesamtbedarfs bis 2033 decken – ohne Neuausweisung von Wohnbauland, ohne Nachverdichtung, ohne übermäßige Bebauungsdichten. Gelingt es also, schwerpunktmäßig diese Potenziale zu mobilisieren, müssen nicht nur mittelfristig kaum zusätzliche Neubaugebiete auf der „grünen Wiese“ erschlossen werden sondern wird auch die bereits vorhandene Infrastruktur besser ausgelastet – mit einer entsprechenden dämpfenden Wirkung auf Erschließungs- und Infrastrukturkosten. Eine schwerpunktmäßige Erschließung zentral gelegener und an leistungsfähigen Öffentlichen Verkehr angebundener Wohnbaulandpotenziale hätte auch einen signifikanten Beitrag zu einer verkehrsreduzierenden Raumentwicklung. Vergleichsrechnungen zeigen, dass die durchschnittlich zu erwartenden Jahreskilometer pro Haushalt (ohne Freizeitverkehr) in zentralen Lagen mit ca. 10.000 Jahreskilometer rund 30 % geringer sind als

in peripheren Lagen (ca. 14.000 Jahreskilometer). Ein nachhaltiger Umgang mit der begrenzt verfügbaren und ortsgelassenen Ressource Fläche wird zusammen mit der Deckung des steigenden Wohnungsbedarfs durch zunehmenden Siedlungsdruck begünstigt.

**Aktuelle Projekte beabsichtigen die Weiterentwicklung derartiger Grundlagen zu Modellen für gemeindespezifische Wohnbaulandbedarfe bzw. für das Monitoring von Nachverdichtungsmaßnahmen.** Sie ermöglichen einen objektivierten interkommunalen, politischen und planerischen Diskurs und eine Evaluierung von Instrumenten der Baulandmobilisierung im Flächenmanagementprozess.

## LITERATUR

- AMT DER SALZBURG LANDESREGIERUNG, ABTEILUNG RAUMPLANUNG & REGIO BERCHTESGADENER LAND – TRAUNSTEIN E.V. (Hrsg., 2013): Masterplan. Kooperatives Raumkonzept für die Kernregion Salzburg. Schlussbericht zum Interreg IVa Projekt. – Salzburg, Bad Reichenhall.
- BAYERISCHE STAATSREGIERUNG (2007): Bayerische Bauordnung (BayBO). in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007.
- BMLFUW – BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND-UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg., 2011): Grund genug? Flächenmanage-

- ment in Österreich – Fortschritte und Perspektiven. – Wien.
- BOCK, S., A. HINZEN & J. LIBBE (Hrsg., 2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. – Berlin.
- LAND SALZBURG (2009): 30. Gesetz vom 17. Dezember 2008 über die Raumordnung im Land Salzburg (Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 – ROG 2009) – Salzburg.
- LAND SALZBURG (2015): 29. Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 19. März 2015 zur Durchführung des Salzburger Wohnbauförderungsgesetzes 2015 (Wohnbauförderungsverordnung 2015 – WFV 2015). – Salzburg.
- SALZBURGER LANDESREGIERUNG (o.D.): Gesetz vom 27. Juni 1968 über die zweckmäßige Gestaltung der Grundstücke im Bauland, die Schaffung von Bauplätzen und die Lage der Bauten im Bauplatz (Bebauungsgrundlagengesetz – BGG). Fassung vom 20.4.2015.
- SPITZER, W., M. KERSCHBAUMER, H. PREISLER & T. PRINZ (2015): Grenzübergreifendes Flächenmanagement. Voraussetzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung im Raum Salzburg. – Salzburg. – Online: <http://gipius.de/downloadpubikationen>, verfügbar am 3.10.2016.

# Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Niederösterreich

## Possibilities for mobilising building land and their application in Lower Austria



DI Helma Hamader

Amt der NÖ Landesregierung  
Abt. Raumordnung und Regionalpolitik

Landhausplatz 1  
3109 St. Pölten

helma.hamader@noel.gv.at

### Zusammenfassung

In Niederösterreich sind rd. 86.000 ha Bauland gewidmet, wovon über 20.000 ha nicht baulich genutzt werden. Nur rd. 10 % des nicht baulich genutzten Baulands sind jedoch auch tatsächlich verfügbar, sodass zwar für die nächsten 20 Jahre ausreichend Bauland gewidmet, allerdings nur für zwei Jahre ausreichend Bauland verfügbar wäre. Zur Mobilisierung gewidmeten Baulands kommen die Flächenbilanz als Evaluierung von Flächen und Bestand, die NÖ Flächenmanagement-Datenbank, Vertragsraumordnung, Aufschließungszonen, befristetes Bauland und Baulandumlegung zum Einsatz. Weiters werden die Überarbeitung von Örtlichen Entwicklungskonzepten oder die Beteiligung an der Baurechtsaktion empfohlen und der NÖ Infrastrukturkostenkalkulator zur Verfügung gestellt.

### Abstract

There are 86,000 ha of building land in Lower Austria; 20,000 ha of this area are not being used for construction. And only 10% of the building land that is not being used is actually available. In other words, theoretically there is enough building land for the next 20 years, but in practice there is building land available for just two years. There are various tools available to mobilize building land: the land use record for evaluating the land and lease situation, the Lower Austrian land use management database, contracts on spatial planning measures between municipalities and land owners, development zones, time-fixed land use contracts and building land reallocation. Further recommendations include revising local development schemes or using the Lower Austrian infrastructure expense calculator.

In Niederösterreich sind rd. 86.000 ha Bauland gewidmet, wovon über 20.000 ha nicht baulich genutzt werden. Etwa ein Drittel des gesamten gewidmeten Baulands ist Betriebsbauland, der Prozentsatz der unbebauten Flächen liegt beim Betriebsbauland geringfügig höher als beim Wohnbauland. Aus einem Pilotprojekt zur Etablierung einer Flächenmanagement-Datenbank ist bekannt, dass **nur rd. 10 % des nicht baulich genutzten Baulands auch tatsächlich verfügbar sind**. Das bedeutet für Niederösterreich derzeit etwa 2.000 ha verfügbares Bauland bzw. 1.400 ha Wohnbauland und damit Wohnraum für rd. 20.000 Personen. Niederösterreichs Bevölkerung wächst jährlich um etwa 10.000 Einwohner. Daher wäre in Niederösterreich zwar für die nächsten 20 Jahre bereits ausreichend Bauland gewidmet, allerdings nur für zwei Jahre ausreichend Bauland verfügbar. Zudem ist die räumliche Verteilung der verfügbaren Baulandreserven mit der Verteilung der Bevölkerung in vielen Fällen nicht kompatibel.

Ein wesentlicher Prozentsatz der Baulandreserven ist bereits vollständig erschlossen und liegt vielfach innerhalb der geschlossenen Ortsgebiete. Rückwidmungen in Grünland sind in den meisten Fällen raumordnungsfachlich nicht vertretbar, da die Gemeinden viel Geld in die Erschließung investiert haben und eine Bebauung bzw. Nutzung dieser Flächen sowohl für die Ortsstrukturen, als auch aus volkswirtschaftlicher Sicht von Vorteil wäre.

Die Mobilisierung der bereits gewidmeten Flächen, die Nutzung von leerstehenden Gebäuden sowie die Nutzungsverdichtung stellen im Sinne von Ressourcenschonung und Wirtschaftlichkeit wesentliche Ziele der Raumordnung dar.

Im Rahmen einer Studie zu den Möglichkeiten der Baulandmobilisierung aus dem Jahr 2009 wurde deutlich, **dass das bestehende Bündel aus rechtlichen, privatrechtlichen und privatwirtschaftlichen Maßnahmen nicht ausreicht, um eine maßgebliche Mobilisierung der Baulandreserven zu erzielen. Folgender Nachbesserungsbedarf wurde von den beteiligten Gemeinden auf den verschiedenen Ebenen festgestellt:**

- Vom **Gesetzgeber** wurden neben klareren gesetzliche Regelungen und Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung auch eine Infrastrukturabgabe, klare Rahmenbedingungen, Rechtssicherheit für Baulandsicherungsverträge, Optionsverträge sowie entschädigungslose Rückwidmungen, Schadenersatzrege-

lungen, Verfahrensvereinfachung, die Eindämmung von Spekulationen und finanzielle Mittel für Gemeinden gefordert, weiters der Wegfall der Grunderwerbsteuer, wenn eine Gemeinde Grund erwirbt und verwertet, aber auch die Verpflichtungen für Gemeinden, ungenutztes Bauland in Randgebieten ohne Kostenersatz rückzuwidmen (Grünland) sowie Freihalteflächen für zukünftiges Bauland festzulegen.

- Die **Landesverwaltung** soll vor allem Information, Service und Prozessbegleitung bei Umsetzungsmaßnahmen sowie bewusstseinsfördernde Maßnahmen auch für GrundeigentümerInnen (z.B. zu Infrastrukturkosten) oder Rechtsberatung bieten. Außerdem wurden hier klare Rahmenbedingungen sowie Verfahrensbeschleunigung, Schulungsangebote für Gemeindeverantwortliche und die Schaffung einer Förderkulisse für den Grundankauf in Baulanderweiterungsgebieten laut Entwicklungskonzept gefordert.
- Die **Gemeinden** sollten sich vor allem um Aufklärung und Bewusstseinsbildung für alle GemeinderätInnen sowie für GrundstückseigentümerInnen, aber auch um gemeindeübergreifendes Denken bemühen, weiters die bestehenden, baulandmobilisierenden Maßnahmen nutzen und erforderlichenfalls Sanktionieren sowie Widmungen ohne Verfügbarkeit vermeiden.
- Die **OrtsplanerInnen** schließlich sollen die Gemeinden beraten und informieren sowie Unterstützung und Hilfestellung zur sinnvollen rechtmäßigen Umsetzung in Mobilisierungsfragen leisten.

**Diese Wunschliste macht deutlich, dass alle Ebenen an einem Strang ziehen müssen, um Baulandreserven zu mobilisieren. In Niederösterreich wurden dazu neue Instrumente entwickelt und Neuerungen in das NÖ Raumordnungsgesetz aufgenommen.**

### Flächenbilanz – Evaluierung der Baulandflächen und des Baubestandes

Als Grundlage für die Baulandmobilisierung werden in Niederösterreich seit 2010 intensiv Daten gesammelt und aufbereitet sowie standardisierte Unterlagen und Tools zur Verbesserung der Da-



tengrundlagen bereitgestellt. Entsprechend dem NÖ Raumordnungsgesetz sind die Gemeinden verpflichtet, „... das Ausmaß der als Bauland gewidmeten bebauten sowie unbebauten Flächen ... in einer Flächenbilanz zu erfassen, auf aktuellem Stand zu halten und der Landesregierung auf Anfrage bekannt zu geben.“ (NÖ ROG §13 Abs. 5)

Seit 2010 wird diese laufende Dokumentation bei jedem Änderungsverfahren eingefordert, sodass **derzeit von 95 % aller niederösterreichischen Gemeinden die Daten der örtlichen Baulandbilanzen vorliegen**. Das Alter der vorliegenden Bilanzen differiert um bis zu drei Jahre, je nach Aktualität der Änderungsverfahren. Dieses Erfassungssystem ermöglicht eine laufende Evaluierung der Baulandentwicklung gesamt sowie der Entwicklung der Baulandreserven. Neben der tabellarischen Erfassung der Baulandbilanz hat sich eine qualitative Erfassung der Baulandreserven in Form einer Plandarstellung bewährt. Dabei werden die Baulandreserven nach Nutzungsart und Verfügbarkeit bewertet und die leerstehenden Gebäude gekennzeichnet. Insbesondere bei der Neuwidmung von größeren Siedlungserweiterungsbereichen ist diese Analyse der Baulandreserven als Grundlage zu den Änderungsunterlagen beizulegen.

Darüber hinaus wird eine jährliche Auswertung der digitalisierten Baulandflächen vorgenommen. Durch die Verschneidung mit Grundstücks- und Wohnungsdaten kann auch auf dieser Ebene eine Erhebung der unbebauten Flächen erfolgen.

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.

### NÖ Flächenmanagement-Datenbank

Mit der Erhebung der Baulandreserven, die je nach Gemeinde zwischen 5 und 30 % des gewidmeten Baulands ausmachen, ist zwar der Umfang der „nicht widmungskonform genutzten“ Flächen bekannt, jedoch noch keine weitere Vorgangsweise damit verbunden.

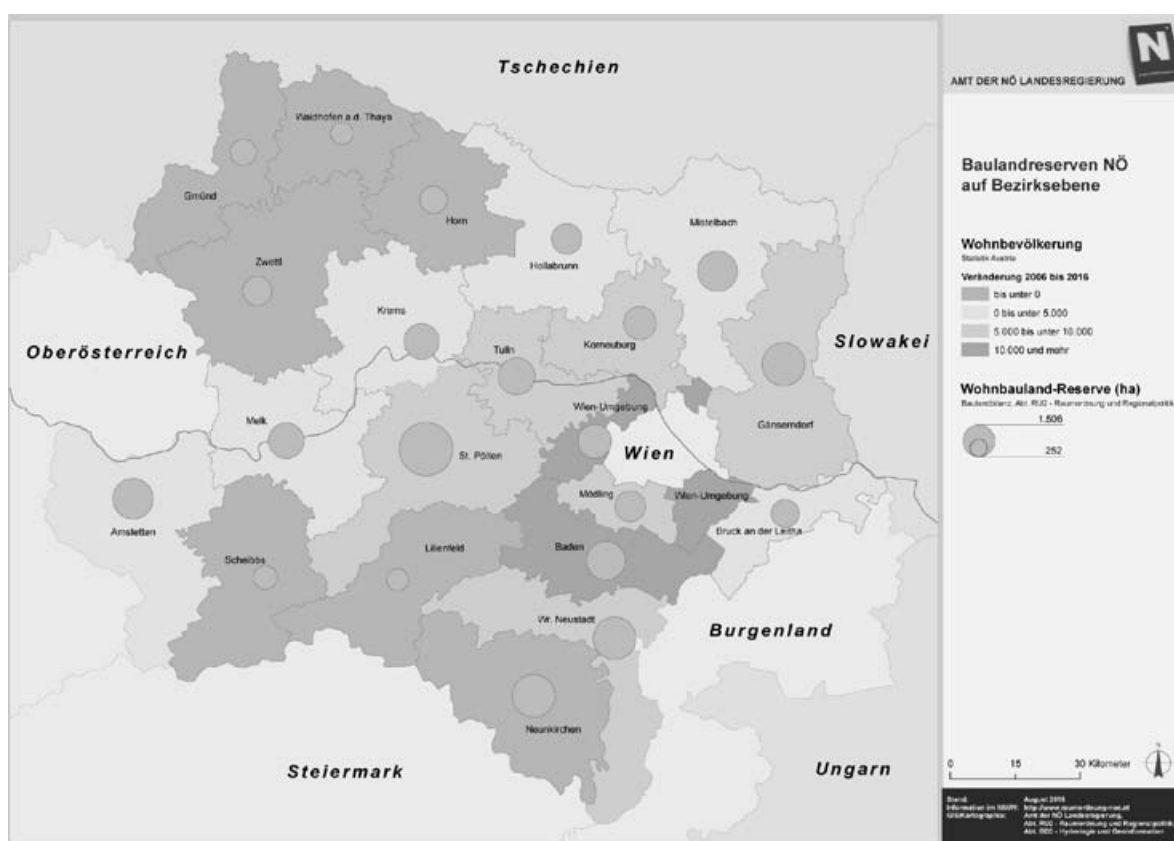


Abb. 1: Amt der NÖ Landesregierung, Baulandreserven auf Bezirksebene

Gemeinde	BAULAND								BAULAND						ANZAHL der		
	WOHNGBIET (BV)		KERNGBIET (BK, inkl. BK-H)		AGRARGBIET (BA, inkl. BA-H)		erhaltenw. Ortsgebiet (BO)		BETRIEBSGBIET (BB)		INDUSTRIEGBIET (BI)		SONDERGBIET (BS)		Erhaltenw. Gebäude im Grünland (Geb)	Landwirtschaftl. Hofstellen im Grünland (Gho)	Landwirtschaftl. Betriebe im Grünland (Gif)
Gemeindename	bebau	unbebau	bebau	unbebau	bebau	unbebau	bebau	unbebau	bebau	unbebau	bebau	unbebau	bebau	unbebau			
Gemeindefläche in ha																	
Datum der Erhebung																	
Gesamtgemeinde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0
Katastralgemeinde:																	
A																	
B																	
C																	
D																	
E																	
F																	
G																	
H																	
I																	
J																	
K																	
L																	
M																	
N																	
O																	
P																	
Q																	
R																	
S																	
T																	
U																	
V																	
W																	
X																	
Y																	
Z																	

Abb. 2: Amt der NÖ Landesregierung, Erhebungsbogen zur Baulandbilanz

Seit dem Sommer 2016 steht den Gemeinden dazu die Flächenmanagement-Datenbank zur Verfügung. Diese, als MS-Access konzipierte, Datenbank kann von den Gemeinden auf freiwilliger Basis verwendet werden und bietet Unterstützung bei folgenden Schritten:

- Erhebung und Auswertung der **Innenentwicklungspotentiale**: Ungenutzte bzw. untergenutzte Bauplätze und Immobilien werden systematisch erfasst, verwaltet und bilanziert, wobei Brachflächen, Leerstände, Baulücken und geringfügig genutzte Grundstücke unterschieden werden können.
- Durchführung der **Eigentümeransprache**: EigentümerInnen werden durch eine schriftliche Abfrage mit vorgefertigten Anschreiben und Fragebogen konkret zu Beratungsbedarf, Eigennutzungsabsichten oder Verkaufsbereitschaft befragt. Die Informationen im Anschreiben und die begleitende Öffentlichkeitsarbeit bewirken eine gute Mitarbeit in der Bevölkerung und eine hohe Beteiligung an der Befragungsaktion.
- Veröffentlichung in **Bauland- und Immobilienbörse**: Jene Immobilien, die bisher nicht am Markt präsent waren, können in einer internet-

gestützten Grundstücks- und Immobilienbörse der Gemeinde als Potentialflächen im Bestand präsentiert werden, was auch einen bürgerfreundlichen Service für Bau- bzw. Umzugswillige darstellt.

Die Flächenmanagement-Datenbank verfügt zudem über **Module zur automatischen Berechnung des Wohnbaulandbedarfs bzw. zum Monitoring der stattgefundenen Innenentwicklung**, wodurch eine flächen- und ressourcensparende Siedlungsplanung unterstützt wird.

### Vertragsraumordnung

Auch bei der Mobilisierung eines Teils der bereits gewidmeten Baulandflächen für die aktuelle Siedlungsentwicklung, ist es in vielen Gemeinden immer wieder erforderlich, neue Baulandflächen zu widmen. Um zu sichern, dass diese neu zu widmenden Flächen in der Folge auch für die dafür vorgesehene Widmung zur Verfügung stehen, wurden im Zuge der 6. Änderung des NÖ Raumordnungsgesetzes (1995) die Gemeinden ermächtigt, bei der Neuwidmung von Bauland mit den Grundeigentümern Verträge abzuschließen.

Derartige Verträge dürfen insbesondere folgende Inhalte aufweisen:

- die Verpflichtung, Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen bzw. der Gemeinde zum ortsüblichen Preis anzubieten,
- bestimmte Nutzungen durchzuführen oder zu unterlassen,
- Maßnahmen zur Erreichung oder Verbesserung der Baulandqualität (z.B.: Lärmschutzmaßnahmen, Infrastrukturmaßnahmen).

**Voraussetzung für eine Widmung ist die Sicherstellung der Verfügbarkeit. Diese wird durch einen privatrechtlichen Vertrag nachgewiesen, der von den Grundeigentümern und der Gemeinde unterzeichnet und anschließend ins Grundbuch eingetragen wird. Im Falle der Nichteinhaltung obliegt der Gemeinde die Durchsetzung von Strafbestimmungen. Die Glaubwürdigkeit bzw. der Nutzen der Mobilisierungsverträge hängt stark von der Entschlossenheit der jeweiligen Gemeindeverantwortlichen ab, die Verpflichtung der Grundeigentümer bei nicht fristgerechter Erfüllung auch notfalls gerichtlich einzufordern.** Die Eintragung der Verträge in das Grundbuch stellt einen wesentlichen Schritt bei der Vertragsraumordnung dar, um sowohl die Grundstückseigentümer, als auch deren Rechtsnachfolger an die Vereinbarung zu binden.

Um den Gemeinden diese vertragliche Vereinbarung zu erleichtern, wurde 1997 seitens des Landes in Kooperation mit Ortsplanern und Rechtsanwälten ein **Mustervertrag** ausgearbeitet, der sowohl genaue Angaben zum Vertragsgegenstand, als auch Regelungen zur Bebauungsfrist, zum Vorkaufsrecht der Gemeinde, für eine Kaufoption, die Rechtswirksamkeit und entsprechende Strafbestimmungen umfasst. Im diesem Vertragsentwurf ist eine Nutzung der Baulandflächen nach maximal fünf Jahren vorgesehen.

**Das Instrument der Vertragsraumordnung wird in Niederösterreich mittlerweile flächendeckend bei Neuwidmungen eingesetzt** und trägt wesentlich zu einer Verbesserung der widmungskonformen Nutzung von Baulandwidmungen bei – nicht zuletzt deshalb, weil einerseits nur nachweislich verfügbare Flächen als Bauland gewidmet werden und andererseits im Falle eines weiteren Widmungswunsches eine entsprechende Prüfung des Bedarfsnachweises erforderlich ist. Bei noch verfügbaren Baulandflächen mit vertraglicher Sicherstellung ist eine weitere Neuwidmung von Bauland nur schwer begründbar. Die Vertrags-

raumordnung hat sich als wesentliches planerisches Instrument erwiesen, weil dadurch in den Gemeinden eine intensive Auseinandersetzung mit den Baulandreserven, dem tatsächlichen Baulandbedarf und der Bautätigkeit in der Gemeinde erfolgt und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit vor der Widmung Verhandlungen mit den Grundeigentümern notwendig sind.

### Festlegung von Aufschließungszonen

**Begleitend oder ergänzend zur Maßnahme der Vertragsraumordnung kann Bauland ganz oder auch nur teilweise als Aufschließungszone(n) im Flächenwidmungsplan ausgewiesen werden.** Die Gemeinde kann so einerseits durch entsprechend formulierte Freigabebedingungen eine gezielte Steuerung der Siedlungsentwicklung (ohne ein neuerliches, raumordnungsrechtliches Genehmigungsverfahren) sicher stellen bzw. die Freigabe der Aufschließungszonen von konkreten Maßnahmen (z. B. der Herstellung eines Grüngürtels) abhängig machen. Andererseits besteht die Möglichkeit zur Staffelung der Freigaben (z. B. in Abhängigkeit vom Bebauungsgrad in den vorangegangenen Bauabschnitten).

Gesetzlich geregelt sind die Möglichkeiten der Aufschließungszonen unter § 16 Abs. 4 des NÖ Raumordnungsgesetzes (NÖ ROG 2014): *„Zur Sicherung einer geordneten Siedlungsentwicklung sowie zur Sanierung und/oder Sicherung von Altlasten bzw. Verdachtsflächen kann das Bauland in verschiedene Aufschließungszonen unterteilt werden, wenn zugleich im örtlichen Raumordnungsprogramm sachgerechte Voraussetzungen für deren Freigabe festgelegt werden. Als derartige Voraussetzungen kommen die Bebauung von Baulandflächen mit gleicher Widmungsart zu einem bestimmten Prozentsatz, die Fertigstellung oder Sicherstellung der Ausführung infrastruktureller Einrichtungen sowie von Lärmschutzbauten und dergleichen in Betracht. ... Die Freigabe erfolgt durch Verordnung des Gemeinderats nach Erfüllung der festgesetzten Freigabevoraussetzungen. Die Freigabe von Teilen einer Aufschließungszone ist zulässig, wenn die jeweils festgelegten Freigabevoraussetzungen für diesen Bereich erfüllt sind, der Gemeinde keine unwirtschaftlichen Aufwendungen für die Grundausstattung erwachsen und die ordnungsgemäße Bebauungsmöglichkeit der verbleibenden Restfläche gesichert bleibt.“*

Als Freigabebedingungen werden gerne eine geordnete Parzellenstruktur (Erstellung eines Teilungsplans in Abstimmung mit der Gemeinde,

**Erstellung eines Teilbebauungsplans**) sowie die Verbauung vorangegangener Bauabschnitte (z. B. Baubeginn auf 75 % der Flächen) festgelegt. Die Erstellung eines Teilbebauungsplans hat für die Gemeinde den Vorteil, dass ein Steuerungsinstrumentarium in Gemeindehand verbleibt. Die Vorschreibung eines Parzellierungskonzepts hat sich nicht bewährt, da dieses von privater Hand erbracht werden kann und die Gemeinde keinen Einfluss auf die Gestaltung hat.

Die Widmung von Bauland-Aufschließungszonen kann mittlerweile als Standardinstrument der örtlichen Raumplanung angesehen werden. Mit der Möglichkeit einer Rückstufung von vollwertigem Bauland in Aufschließungszonen könnten die Gemeinden erforderliche Infrastrukturinvestitionen leichter kalkulieren und steuern. So sind überbordende Baulandreserven im Hinblick auf eine langfristige Finanzplanung der Gemeinde schwer zu bewerten. Im Falle einer unvermuteten Verwertung dieser Reserven könnten Investitionserfordernisse entstehen, die in dieser Form vielleicht in der Haushaltsgestaltung und mittelfristigen Finanzplanung gar nicht berücksichtigt wurden. **Für die Gemeinden stellt die Möglichkeit, Baulandreserven in Aufschließungszonen „rückzustufen“ ein wesentliches Instrument zum Umgang mit bestehenden, innerörtlich gelegenen Baulandreserven dar.** Der Mobilisierungseffekt ist durch diese Rückstufung nicht sofort gegeben, jedoch wird bei einem Eigenbedarf im Bereich dieser Fläche möglicherweise ein größeres Gebiet verfügbar.

### Befristetes Bauland

Das Instrument der Befristung hat sich ausschließlich **für projektbezogene Widmungen (Bauland-Sondergebiet)** bewährt und wird in Niederösterreich nur in diesem Zusammenhang angewendet. Wenn beispielsweise ein Tourismusprojekt nicht umgesetzt wird, kann die Gemeinde diese unbebauten, befristet gewidmeten Baulandflächen nach Ablauf einer Frist von fünf Jahren innerhalb eines Jahres entschädigungsfrei in Grünland rückwidmen. 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.

### Baulandumlegung

Ausgehend von dem Problem, dass Baulandreserven oftmals innerörtliche Baulücken darstellen und aufgrund einzelner Grundeigentümer nicht aufgeschlossen werden können, wurde in der ersten Novelle der NÖ Raumordnungsgesetzes 2014, die mit 23. August 2016 wirksam wurde, das Instrument der **„Baulandumlegung“ gesetzlich verankert**. Zielsetzung ist laut § 37 NÖ ROG, dass *„zur Neugestaltung und Erschließung von Siedlungsgebieten ... bebaute und unbebaute Grundstücke in der Weise neu geordnet werden können, dass nach Lage, Form und Größe für bauliche und sonstige Nutzungen zweckmäßig gestaltete und erschließbare Grundstücke entstehen (Umlegung).“*

Zur Einleitung des Umlegungsverfahrens sind folgende **Rahmenbedingungen** einzuhalten:

- Das Umlegungsgebiet umfasst Baulandflächen einschließlich der Verkehrsflächen, öffentliche Grünanlagen sowie die für die Sicherstellung der Bebaubarkeit des Gebiets erforderlichen Flächen.
- Ausschließlich die Gemeinde darf die Durchführung eines Umlegungsverfahrens anregen.
- Es müssen mehr als 75 % der Grundeigentümer dem Umlegungsverfahren zustimmen.
- Die Abgrenzung des Umlegungsgebiets muss fachlich begründet werden und der Verwirklichung der örtlichen Raumordnungsziele bzw. Planungen dienen.
- Das Verfahren wird von der Landesregierung durch Verordnung eingeleitet.
- Das Umlegungsverfahren ist die einzige Möglichkeit, um die Zielsetzung gemäß § 37 zu erreichen.

### Bodenpolitische Maßnahmen der Gemeinde

Neben den gesetzlich verankerten Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung und -sicherung steht es **darüber hinaus jeder Gemeinde frei, im Rahmen der Privatrechtsverwaltung eigene Initiativen zu ergreifen. Limitierender Faktor in der aktiven Bodenpolitik der Gemeinden sind jedoch die dafür erforderlichen Finanzmittel.** Gemeinden können durch den Ankauf von Grundstücken, durch Flächentausch, Liegenschaftsverwertung oder durch die zielgerichtete Vergabe von Bauplätzen wesent-



lich zu einer Mobilisierung von Baulandreserven beitragen. Mit dem Ankauf von leer stehenden Gebäuden kann eine Belebung bzw. Strukturbereinigung im bestehenden Siedlungsverband erreicht werden. Diese Altbestände genügen in ihrer Struktur und Konfiguration in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht den Anforderungen an zeitgemäße Bauführungen und Projekte. Durch ein strategisch ausgerichtetes, aktives Engagement der Gemeinden in der Bodenpolitik können jedoch im Laufe der Jahre Einzelobjekte zusammengefasst und gemeinsam einer Nachnutzung zugeführt werden. Somit ergeben sich neue, innerörtliche Entwicklungsbereiche und -potentiale, die auch dazu beitragen, die vorhandene Infrastruktur weiterhin effizient zu nutzen.

Die Umstände, dass die Gemeinden oftmals über einen engen Finanzierungsspielraum verfügen sowie dass bei geringer Nachfrage nach Bauparzellen Kapital gebunden bleibt und kein Mittelrückfluss stattfinden kann, schränken die Möglichkeiten der Gemeinden wesentlich ein. Oftmals wird daher die **Unterstützung durch einen Baulandfonds gefordert**. Mangels eines solchen Baulandfonds in Niederösterreich gründen immer mehr Gemeinden eine **ausgelagerte, gemeindeeigene Gesellschaft**, um die Vorteile einer raschen Entscheidungsfindung und Flexibilität zu erreichen. In Zusammenarbeit oder mit Beteiligung von Banken kann so das erforderliche Kapital aufgestellt werden. Es gilt jedoch stets, die Frage der Verhältnismäßigkeit zu betrachten (vereinzelte Grundstückstransaktionen in peripheren Gemeinden versus Liegenschaftsverwaltung in Stadtgemeinden). Auch wenn derzeit erst sporadisch Gesellschaften gegründet werden, liegt der Vorteil eindeutig in ihrer erhöhten Flexibilität (ohne sonst erforderliche Konsultationsverfahren). So steht die Vorlaufzeit im Verwaltungswege im krassen Gegensatz zum kurzen Zeitfenster von Grundstückstransaktionen (diverse Ausschusssitzungen, Gemeindevorstand, fraktionelle Behandlung, Beschlüsse Gemeinderat – insgesamt 6 Wochen bis 4 Monate). Falls genügen Tauschgrundstücke im Gemeindeeigentum vorhanden sind, können allfällige Grundstückstausche vor einer Baulandwidmung durchgeführt werden. Somit wird dahingehend Vorsorge geleistet, dass die neuen Bauparzellen in Gemeindeeigentum stehen und damit für die Entwicklungsziele der Gemeinde verfügbar sind. Diese Art der Bodenpolitik erfordert oftmals eine langjährige Vorlaufzeit, um entsprechend Flächen zur Verfügung zu haben.

## Generelle Überarbeitung des Örtlichen Raumordnungsprogramms

**Der Planungshorizont des Flächenwidmungsplans liegt bei ca. fünf Jahren.** Darüber hinausgehende Entwicklungsansätze können im Örtlichen Entwicklungskonzept aufgespannt und verordnet werden. Vor einer allfälligen Ausweisung im Flächenwidmungsplan (als Umsetzung der Ziele des Entwicklungskonzepts) können die Flächen beispielsweise durch Optionsverträge, Ankauf oder Flächentausch für die Gemeindezwecke gesichert und auf den konkreten Baulandbedarf abgestimmt werden. Darüber hinaus bietet das Entwicklungskonzept die Möglichkeit, unterschiedliche Varianten und Erweiterungsoptionen zu prüfen. Dies erscheint auch oftmals vor dem Hintergrund der Eigentumsverhältnisse zielführend und sichert den Gemeinden größere Handlungsspielräume.

**Ein weiterer Mobilisierungseffekt ist im Falle von Neuerstellungen bzw. Komplettüberarbeitungen von Örtlichen Entwicklungskonzepten gegeben.** Dabei sind Bestandswidmungen zu hinterfragen und allfällige Schritte (z. B. in Richtung Baulandmobilisierung) zu setzen. Im Zuge einer generellen Überarbeitung sind daher auch langjährige Baulandreserven zu prüfen, im Zuge einer Neuausrichtung der Planungsziele der Gemeinde können sie unter bestimmten Voraussetzungen auch in Grünland umgewidmet werden. Wesentliche Kriterien sind die raumordnungsfachliche Beurteilung sowie mögliche Entschädigungsansprüche seitens der Grundeigentümer.

Oftmals werden diese Möglichkeiten im Zuge der Überarbeitung mit den Grundeigentümern besprochen, wodurch bereits eine Mobilisierung von Baulandreserven erreicht wird. In anderen Fällen wird die Entwicklungsoption einzelner Bereiche zwar aufrechterhalten, jedoch vorerst eine **„Rück“-Widmung in Grünland (oftmals Grünland-Freihaltfläche mit dem Zweck „Siedlungserweiterung“)** durchgeführt. Diese Flächen können in späterer Folge, mit gesicherter Verfügbarkeit, wieder als Bauland gewidmet werden.

## Baurechtsaktion

Im Rahmen der Baurechtsaktion des Landes Niederösterreich können geeignete Grundstücke für Wohnzwecke verfügbar gemacht werden. Die **Grundstücke werden vom Amt der NÖ Landesregierung angekauft, an die BauwerberInnen werden Baurechte vergeben.** Das Land Nieder-



österreich schließt dafür mit der Gemeinde und den BauwerberInnen Baurechtsverträge ab. Als Voraussetzung hierfür gilt, dass nach Errichtung des Wohnhauses in der Gemeinde der Hauptwohnsitz zu begründen ist. Gleichzeitig wird den BauwerberInnen im Baurechtsvertrag eine Kaufoption eingeräumt. Frühestens nach Fertigstellung des Wohnhauses (gemäß § 30 NÖ Bauordnung 1996) kann diese Option ausgeübt werden. Für die Förderungswürdigkeit gelten die Einkommensregelungen, die auch der Wohnbauförderung zugrunde liegen.

**Die Baurechtsaktion wird durchaus auch als erster Schritt in Richtung eines Baulandfonds angesehen.** Neben den Vorteilen, die die Baurechtsaktionen bietet (günstig finanzierte Grundstücke für Jungfamilien), ergeben sich jedoch auch Nachteile: Zum einen wird die lange Vorlaufzeit von Betroffenen bemängelt, zum anderen kann die Baurechtsaktion durch restriktive Leitlinien nur in ausgesuchten Situationen zur Anwendung gelangen. Dadurch ist die Anwendung in der Praxis relativ begrenzt.

### Niederösterreichischer Infrastrukturkosten-Kalkulator (NIKK)

Die Mobilisierung von Baulandreserven ist meist eine mittel- bis langfristige Aufgabe in den Gemeinden. Immer wieder ist es daher erforderlich, Siedlungserweiterungen zu planen. Die Umsetzung eines neuen Siedlungsgebiets bedeutet für eine Gemeinde immer eine größere Investition. Im Gegenzug kalkulieren die Gemeinden auch mit höheren Einnahmen aus Abgaben und Finanzausgleich. **Vor dem Hintergrund knapper Kassen und dem demografischen Wandel wird von vielen Gemeinden eine erhöhte Berücksichtigung der Kosten bei investiven Maßnahmen gefordert.** Bei der Planung von Siedlungserweiterungen sind daher auch Möglichkeiten zur Kostenersparnis zu prüfen und die zu erwartenden Einnahmen für die kommunalen Haushalte abzuschätzen.

Die zu erwartenden unmittelbaren und mittelbaren Ausgaben im Zusammenhang mit Siedlungserweiterungsmaßnahmen werden jedoch selten in ihrer Gesamtheit erfasst und konnte daher bisher in der Entscheidungsfindung nicht vollständig berücksichtigt werden. Ebenso erfolgte bisher nur selten eine Kalkulation der monetären Rückflüsse aus dem Finanzausgleich sowie aus den Aufschließungsabgaben. Eine Bilanzierung der Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit geplanten Siedlungserweiterungen wurde kaum

durchgeführt. Ein wesentliches Hemmnis für die Durchführung einer detaillierten Kostenkalkulation ist der erforderliche Zeitaufwand. Viele Zahlen und Fakten müssten von den einzelnen Gemeinden aufwendig erhoben bzw. berechnet werden. **Mit dem NIKK wird den Gemeinden ein Instrument zur Verfügung gestellt, in dem viele wichtige Einflussgrößen bereits mit Zahlen hinterlegt sind.** Die erforderlichen Zahlen und Hintergrunddaten wurden unter Einbeziehung vieler Experten aus Raumordnung, Finanzwissenschaft, Statistik, Wasserbau, Straßenbau und Flächenmanagement in das Planungstool eingearbeitet. Der NIKK ist ein kostenloses Online-Planungstool, das allen Gemeinden und PlanerInnen zur Verfügung steht, und ein Hilfsmittel, um Gemeinkosten zu steuern und nachhaltig zu senken.

Während die erste Version des Niederösterreichischen InfrastrukturkostenKalkulators lediglich zur Abschätzung der Ausgaben und Einnahmen bei Siedlungserweiterungen anwendbar war, können in der – derzeit in Fertigstellung befindlichen – Version „NIKK II“ Wohngebiete, Mischgebiete und Betriebsgebiete im Bestand und für Neuplanungen berechnet werden.

Bei der Entscheidung, ob und welche Art der Siedlungserweiterung in einer Gemeinde erfolgen soll, können die Gemeinden nicht nur nach rein planerischen bzw. transparent-rationalen Gesichtspunkten entscheiden. Es sind insbesondere realpolitische Erfordernisse zu berücksichtigen. Daher bewerten die Gemeinden die Kosten der Siedlungsentwicklung einerseits monetär und andererseits ideell aufgrund der sozialen Effekte. Dadurch kann mit der Anwendung des NIKK die Entscheidungsfindung bei Planungsvarianten unterstützt werden. **Mit den Erweiterungen in der neuen Version wird der NIKK ein umfassendes Werkzeug zur Bewertung von investiven und laufenden Ausgaben und Einnahmen (monetärem Nutzen) von Siedlungs-, Misch- und Betriebsgebieten.**

Der NIKK ermöglicht

- den Vergleich mehrerer Standort- und/oder Bebauungsvarianten,
- die Ausarbeitung objektiver Grundlagen für Diskussions- und Entscheidungsprozesse,
- das Aufzeigen von Tendenzen der Auslastung von Infrastruktureinrichtungen (etwa Kindergarten und Volksschule) im zeitlichen Verlauf,
- die Darstellung der Kostenentwicklung über 20 Jahre,
- den Hinweis auf mögliche Kostenfallen.

## LITERATUR

- Michael Fleischmann, DI Florian Huysza (Büro RaumRegionMensch): Studie „Evaluierung Baulandmobilisierungsinstrument“, Sulz im Weinviertel 2009
- Gerald Kienastberger, Anna Stellner-Bichler: NÖ Baurecht – Praxiskommentar, St. Pölten 2015
- Amt der NÖ Landesregierung, Abt. Raumordnung und Regionalpolitik: Planen – Bewerten – Kalkulieren, Foldersammlung, St. Pölten 2016.
- Amt der NÖ Landesregierung, Abt. Raumordnung und Regionalpolitik: Leitfaden zur Erstellung eines Örtlichen Entwicklungskonzepts, St. Pölten 2001. (Neuaufgabe 2017)



# Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in der Steiermark

## Possibilities for mobilising building land and their application in Styria



**Dr. Liliane Pistotnig**

Land Steiermark  
Abteilung 13  
Umwelt und Raumordnung –  
Referat Bau- und Raumordnung  
Stempfergasse 7  
8010 Graz  
abt13-bau-raumordnung@  
stmk.gv.at

### Zusammenfassung

In der Steiermark besteht schon seit der Novelle 2002 zum StROG 1974 die Möglichkeit, Mobilisierungsmaßnahmen zu treffen. Die mit Stand StROG 1974 in der Fassung der Novelle LGBl. Nr. 89/2008 geregelten Mobilisierungsinstrumente wurden mit dem StROG 2010 unverändert übernommen.

Die derzeitige Regelung hinsichtlich der Baulandmobilisierung sieht drei Arten vor. Die Gemeinden können privatwirtschaftliche Maßnahmen treffen oder auf hoheitlichem Wege entweder Bebauungsfristen oder Vorbehaltsflächen festlegen. Da die Gemeinden erst nach und nach in die Sanktionsphase eintreten, kann die Abteilung 13 als Aufsichtsbehörde auch noch keine Aussage über allfällige Anfechtungen im Rechtswege treffen. Ferner ist der Abteilung 13 auch nicht bekannt, ob die aus den angewandten Baulandmobilisierungsinstrumenten resultierenden Sanktionen überhaupt zur Anwendung kommen. Letztlich liegt es in der Hand der Gemeinden, die bestehenden gesetzlichen Regelungen sinnvoll bis zur letzten Konsequenz einzusetzen.

### Abstract

In Styria, already since the 2002 amendment to the StROG (Styrian Regional Planning Act) 1974, the possibility to take mobilisation measures exists. The tools for mobilisation regulated in the version of the amendment law gazette No. 89/2008 (status StROG 1974) were taken over in the StROG 2010 without modifications.

The current regulation concerning the mobilisation of building land allows for three options. The municipalities can take private measures or determine either development deadlines or reservation surfaces by sovereign means. Due to the fact that municipalities only gradually enter the penalty stage, the department 13 as controlling institution cannot yet make a statement about possible refutations by legal proceedings. Moreover, it is not known to the department 13 either if the penalties resulting from the applied tools for mobilising building land are even applied. Ultimately, the power to reasonably apply the current legal regulations to their ultimate consequences lies in the municipalities' hands.

## I. Gesetzliche Regelungen

### 1. Historische Entwicklung

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.

Diese Möglichkeit der Festlegung war allerdings an folgende Voraussetzungen geknüpft:

Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses (Baulandbedarf, wirtschaftliche und siedlungspolitische Interessen, Ver- und Entsorgungserfordernisse u. dgl.) sowie die vorhandene Erschließung.

Der Grundeigentümer war nach dieser Regelung verpflichtet, der Gemeinde innerhalb der festgelegten Frist schriftlich mitzuteilen, ob er beabsichtigt das Grundstück selbst zu bebauen oder von einem Dritten bebauen zu lassen. In diesem Falle musste der Rohbau des bewilligten Bauvorhabens zum Zeitpunkt des Fristablaufs fertiggestellt sein. Eine bescheidmäßig bewilligte Fristverlängerung um ein weiteres Jahr war möglich.

Konnte der Grundeigentümer den Rohbau nicht fertig stellen oder hatte er die Bebauung nicht beabsichtigt, so war die Grundfläche nach Ablauf der Frist im Zuge der darauffolgenden Flächenwidmungsplanänderung **entschädigungslos in Freiland rückzuwidmen** – wenn mit dem örtlichen Entwicklungskonzept vereinbar – **oder ein Infrastrukturkostenbeitrag** in Höhe von ATS 3,-/m<sup>2</sup> der Grundfläche vorzuschreiben. Mit der Fertigstellung des Rohbaues endete die Beitragspflicht. Vorgesehen war auch eine Gegenverrechnung mit der Bauabgabe. Der Infrastrukturkostenbeitrag stellte eine ausschließliche Gemeindeabgabe dar.

Im Falle des nicht vorhandenen Bebauungswunsches konnte der Grundeigentümer ferner von der Gemeinde den Erwerb zum Verkehrswert verlangen. Demgemäß war die Gemeinde verpflichtet, die Grundfläche innerhalb von 2 Jahren entweder selbst zu erwerben oder einen Dritten zu organisieren, der diese Fläche erwirbt.

Detailliert geregelt wurde für den Fall des Erwerbs durch die Gemeinde, innerhalb welcher Zeit und in welcher Form eine Bebauung zu leisten war, welche Rechtsmechanismen bei zweckwidriger Verwendung eintreten sollten und was zu erfolgen hatte, wenn es keine Einigung hinsichtlich des Kaufpreises gab.

Einige wenige steirische Gemeinden konnten auf dieser gesetzlichen Basis den Infrastrukturkostenbeitrag als Sanktion für die Untätigkeit des Grundeigentümers eintreiben und verdienten so gut dabei, dass diese zweckgebundene Gemeindeabgabe die Gemeindekasse vollends aufgefüllt hatte.

**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). Der zu erwartende Bedarf war bereits auf der Ebene des örtlichen Entwicklungskonzeptes und schließlich auch auf jener des Flächenwidmungsplanes im Hinblick auf die Bestandsaufnahme und der aus dem örtlichen Entwicklungskonzept abgeleiteten Wohnversorgung sowie Gewerbeentwicklung aufzubereiten und als Nachweis für die Maßnahmen der aktiven Bodenpolitik zu führen. Eine Abstimmung der Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Entwicklungsziele unter Bezugnahme auf die örtlichen Verhältnisse mit dem zu erwartenden Bedarf war nachweislich vorzunehmen.

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 Gewerbegrundstück



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).

**§ 26 a, mit welchem die privatwirtschaftlichen Maßnahmen geregelt wurden, entsprach im Wesentlichen der Regelung im Salzburger Raumordnungsgesetz 1992.** Entgegen der damaligen Salzburger Regelung stellte sie jedoch nur eine der möglichen Maßnahmen dar. Enthalten war ferner eine Verordnungsermächtigung zur Erlassung von notwendigen Inhalten derartiger Vereinbarungen. § 26 a war zugeschnitten für den förderbaren Wohnbau, die zu erreichende Zurverfügungstellung von Industriegrundstücken war jedoch nicht ausgeschlossen (vergl. Erläuterungen zu LGBl.Nr. 20/2003).

Unter privatwirtschaftlichen Maßnahmen waren Vereinbarungen (sog. Baulandverträge) der Gemeinde mit den Grundeigentümern über die Verwendung der Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist entsprechend der beabsichtigten Flächenwidmung und den beabsichtigten Festlegungen der Baulandzonierung zu verstehen. Mit diesen verpflichteten sich einerseits die Gemeinde, Bauland auszuweisen und Bebauungspläne zu erstellen (falls erforderlich), und andererseits der Grundeigentümer, innerhalb einer bestimmten Frist sein Grundstück entweder selbst (oder einer seiner Nachkommen) zu bebauen oder zu verkaufen. Zweck dieser Vereinbarungen war es, den Gemeinden die erforderlichen Grundstücke für den förderbaren Wohnbau im Sinne des Stmk. Wohnbauförderungsgesetzes zur Verfügung zu stellen. Bei Abschluss der Vereinbarungen war der nachweisliche Eigenbedarf des Grundeigentümers selbst oder des Bauberechtigten für Wohnzwecke, aber auch jener der unmittelbaren Nachkommen des Eigentümers innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren zu berücksichtigen.

Bei der Gestaltung dieser Verträge war insbesondere auf die Gleichbehandlung der in Betracht kommenden Grundeigentümer neben den sonst geltenden Regeln des zivilrechtlichen Vertragsrechtes zu achten. Für den Fall des fruchtlosen Fristablaufs waren Sanktionsfolgen in die Vereinbarung aufzunehmen. Dies konnte die Leistung eines bestimmten Betrages oder unter Umständen – wenn es das örtliche Entwicklungskonzept erlaubte – eine entschädigungslose Freilandrückführung sein.

Lag kein Eigenbedarf vor, war der Abschluss von sog. Optionsverträgen sinnvoll. Mit diesen wurde vereinbart, dass der Grundstückseigentümer innerhalb einer (kurzen) Frist sein Grundstück selbst verwertete oder es nach Ablauf dieser Frist der Gemeinde zum Kauf anbot. Privatwirtschaftliche Vereinbarungen mussten schon im Zuge der Einleitung des Flächenwidmungsplan-(änderungs-)verfahrens abgeschlossen und bei Vorlage an die Aufsichtsbehörde zwecks Genehmigung/Prüfung Bestandteil des Erläuterungsberichtes sein.

Die zweite Mobilisierungsmöglichkeit für eine Gemeinde bestand darin, anlässlich einer Revision eine **Bebauungsfrist** gemäß § 26 b des StROG 1974 festzulegen. Die Gemeinde hatte hierbei eine Frist für eine Planungsperiode (mindestens 5 und maximal 7 Jahre) für die Bebauung festzulegen, wenn folgenden Voraussetzungen vorlagen:

bei vollwertigem Bauland oder Aufschließungsgebiet (aller Kategorien)

- es wurde keine privatwirtschaftlichen Vereinbarung abgeschlossen oder keine Vorbehaltsfläche festgelegt
- es handelte sich um Grundflächen eines Eigentümers, welche zusammenhängend mindestens 3.000 m<sup>2</sup> umfassten.

Solche Grundflächen mussten die volle oder absehbare Aufschließung aufweisen. In der Regel handelte es sich um Baulandbereiche in zentraler oder in ortsplanerischer Hinsicht günstiger Lage, die vor allen anderen Grundstücken bebaut werden sollten (vergl. Erläuterungen zu LGBl.Nr. 20/2003).

Bei Aufschließungsgebieten konnte die festgelegte Bebauungsfrist erst ab dem Zeitpunkt der Erschließung zu laufen beginnen, wenn diese von der Gemeinde vorzunehmen war. Hatte der Grundeigentümer die Erschließung entsprechend der Festlegungen im Flächenwidmungsplan selbst vorzunehmen, begann die Frist ab Rechtskraft des Flächenwidmungsplanes zu laufen.

Im Wortlaut zum Flächenwidmungsplan waren die Rechtsfolgen eines fruchtlosen Fristablaufs festzulegen. Dafür konnte die entschädigungslose Freilandrückführung, eine festzulegende Sondernutzung vorgesehen oder der Grundeigentümer zur Leistung einer Investitionsabgabe in Höhe von max. € 1,- pro m<sup>2</sup> im Jahr verpflichtet werden.

Die Investitionsabgabe stellte eine ausschließliche Gemeindeabgabe im Sinne des § 6 Abs. 1 Z. 5 des Finanzverfassungsgesetzes 1948 dar. Sie sollte von der Gemeinde für Zwecke der Baulandbeschaffung, insbesondere zum Ankauf oder zur Weitergabe von Baulandgrundstücken für Wohnen, Gewerbe oder Industrie, weiters für die Erstellung von Bebauungsplänen oder für die Verbesserung der Nahversorgung verwendet werden. Die Beitragspflicht endete mit der nachweislichen Fertigstellung des Rohbaus eines bewilligten Gebäudes im Sinn der angestrebten Nutzung.

Hatte die Gemeinde die Investitionsabgabe als Sanktion festgelegt und wurde innerhalb der Bauungsfrist der Rohbau eines bewilligten Gebäudes nicht fertig gestellt, so war der Grundeigentümer vor Vorschreibung der Investitionsabgabe anlässlich der Revision schriftlich zu befragen, ob die betroffenen Grundstücke weiterhin als Bauland ausgewiesen bleiben sollen. Sollten danach die Grundstücke nicht als Bauland ausgewiesen bleiben, hatte die Gemeinde diese, sofern dies mit dem örtlichen Entwicklungskonzept vereinbar war, anlässlich der nächsten Revision des Flächenwidmungsplanes entschädigungslos ins Freiland rückzuwidmen. Mit dieser Bestimmung sollten jene Fälle berücksichtigt werden, in denen die Baulandausweisung für den Grundeigentümer eine Belastung darstellte, weil er seine Grundflächen lediglich bewirtschaften wollte und andernfalls die Investitionsabgabe entrichten hätte müssen (vergl. Erläuterungen zu LGBl.Nr. 20/2003).

Im Fall der weiterhin bestehenden Baulandausweisung besaß der Grundeigentümer die Möglichkeit, mittels schriftlichen Antrags von der Gemeinde zu verlangen, dass die Grundstücke eingelöst wurden, wobei die Bestimmungen des § 26c Abs. 3 bis 5 sinngemäß anzuwenden waren. Wurden die Grundstücke dementsprechend ins Freiland rückgewidmet oder wurde ein Einlösungsantrag gestellt, war der Grundeigentümer nicht mehr zur Leistung der Investitionsabgabe heranzuziehen.

Grundstücke, die nach Abs. 4 entschädigungslos ins Freiland rückgewidmet wurden, konnten auf

Anregung des Grundeigentümers in Übereinstimmung mit dem örtlichen Entwicklungskonzept zu einem späteren Zeitpunkt wieder als Bauland ausgewiesen werden. Für diese Grundstücke galt, dass die Investitionsabgabe rückwirkend für den Zeitraum zwischen Rückwidmung und Neuausweisung, maximal jedoch für zwei Planungsperioden, sowie ab dem Zeitpunkt der Neuausweisung bis zur Fertigstellung des Rohbaus eines bewilligten Gebäudes, wertgesichert nach dem Verbraucherpreisindex, vorzuschreiben war. Diese Regelung sollte Missbrauch durch den Grundeigentümer verhindern (vergl. Erläuterungen zu LGBl.Nr. 20/2003).

Schließlich bestand für Gemeinden als dritte Möglichkeit der zu veranlassenden Mobilisierung die **Festlegung von Vorbehaltsflächen** gem. § 26 c Abs. 2 des StROG 1974 offenbar einem allgemeinen Bedürfnis der Gemeinden entsprechend (vergl. Erläuterungen zu LGBl.Nr. 20/2003). Danach konnten Gemeinden zur Sicherstellung geeigneter Flächen für den förderbaren Wohnbau im Sinne des Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetzes 1993 oder zur Sicherstellung geeigneter Flächen für Gewerbe und Industrie Vorbehaltsflächen ausweisen, wenn dies im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegt war. Diese Vorbehaltsflächen mussten eine besondere Standorteignung aufweisen und durften nur für den förderbaren Wohnbau als reines oder allgemeines Wohngebiet (§ 23 Abs. 5 lit. a und b) bzw. für die gewerbliche oder industrielle Nutzung als Industrie und Gewerbegebiet (§ 23 Abs. 5 lit. e) ausgewiesen werden, vorausgesetzt, dies entsprach dem voraussichtlichen Bedarf einer Planungsperiode an einer derartigen Nutzung. Die Festlegung hatte bereits in grober Form im örtlichen Entwicklungskonzept zu erfolgen (vergl. Erläuterungen zu LGBl.Nr. 20/2003).

In Folge der Festlegung als Vorbehaltsfläche konnte der Grundeigentümer nach Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes bei der Gemeinde schriftlich einen Einlösungsantrag stellen. Zurückgezogen konnte dieser nur mit Zustimmung der Gemeinde werden.

Ab Stellung eines Einlösungsantrages hatte die Gemeinde dem Grundeigentümer innerhalb eines Jahres mitzuteilen, ob sie oder ein Dritter das Grundstück erwerben will, widrigenfalls die Ausweisung als Vorbehaltsfläche durch Änderung des Flächenwidmungsplanes wieder aufzuheben war. Bei Nichtaufhebung hatte die Gemeinde oder der Dritte innerhalb von drei Jahren nach Ablauf der

einjährigen Frist zur Stellung des Einlösungsantrages das Eigentum am Grundstück zu erwerben.

## 2. Derzeitiger Rechtsstand

Das **Steiermärkische Raumordnungsgesetz 2010**, LGBl. Nr. 49/2010, **übernimmt entgegen dem Begutachtungsentwurf – als politischen Kompromiss die bisherige Rechtslage** (vergl. Erläuterungen zu LGBl. Nr. 49/2010). **Diese politische Vorgehensweise ist aus raumplanerischer Sicht als Rückschritt in der Fortentwicklung der Mobilisierungsmöglichkeiten und deren Durchsetzungskraft zu betrachten**; sind doch die zahlreichen praktischen Erfahrungen aus dem Vollzug in den Beamtenentwurf eingeflossen. Einige, für Gemeinden nachteilige Regelungen im Zusammenhang mit der Sanktionsphase der Mobilisierungsmaßnahmen sollten verbessert werden und den Gemeinden verstärkten Zugriff auf unbebautes Bauland verschaffen.

**Konkret sah der Beamtenentwurf folgende Änderungen gegenüber der Rechtslage 1974 vor:**

**Jede Gemeinde sollte grundsätzlich dann die Verpflichtung haben Baulandmobilisierungsmaßnahmen zu treffen, wenn es sich um unbebaute Grundflächen in den Siedlungsschwerpunkten handelt.** Außerhalb sollte ihr lediglich die Möglichkeit – nicht die Verpflichtung – verschafft werden, diese Maßnahmen oder Festlegungen zu treffen. Dort, wo keine Siedlungsschwerpunkte festgelegt sind, sollte demnach auch keine Baulandmobilisierung verpflichtend sein.

**Siedlungsschwerpunkte** waren nach dem Beamtenentwurf als weiter entwickelbare Schwerpunktbereiche der Siedlungsentwicklung definiert, die eine entsprechende Verdichtung, Nutzungsdurchmischung und Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und/oder privatgewerblichen Versorgungseinrichtungen aufweisen. Darüber hinaus wurde folgendes festgehalten:

*Siedlungsschwerpunkte bündeln die Entwicklung im Hinblick auf einen sparsamen Umgang mit der Ressource Boden, tragen zur Minimierung der Kosten für technische und soziale Infrastruktur bei und begünstigen den Ausbau bzw. die Aufrechterhaltung des öffentlichen Personennahverkehrs; Siedlungsschwerpunkte aus überörtlicher Sicht sind im Regionalplan festgelegte Vorrangzone der Siedlungsentwicklung (im Regelfall der kompakte Hauptort mit allen öffentlichen Verwaltungseinrichtungen). Siedlungsschwerpunkte aus ört-*

*licher Sicht können zusätzlich im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzeptes durch die Gemeinde festgelegt werden.*

Diese Definition wurde unverändert vom in Geltung stehenden StROG 2010 übernommen und findet sich in § 2 Ziff. 31 wieder.

Zu mobilisieren wäre nach dem Beamtenentwurf in den Siedlungsschwerpunkten bestehendes unbebautes Bauland **ab einer Größe von mind. 3.000 m<sup>2</sup> eines Eigentümers** gewesen, sowie alle zukünftigen Baulandausweisungen, sofern sie der Form und Größe nach für eine selbständige Bebauung geeignet sind. Außerhalb von Siedlungsschwerpunkten hätte die Gemeinde Baulandmobilisierungsmaßnahmen treffen können.

Sind Teilbereiche mit besonderer Bedeutung für die Siedlungsentwicklung festgelegt (§ 23 Abs. 6), so wären nur in diesen Bereichen für unbebaute Grundflächen die Maßnahmen oder Festlegungen zu treffen gewesen. Bei Flächen, die weniger als 3.000 m<sup>2</sup> betragen, hätte die Gemeinde inner- oder außerhalb von Siedlungsschwerpunkten Baulandmobilisierungsmaßnahmen treffen können.

Der Beamtenentwurf sah weiters vor, dass Gemeinden auch bei zusammenhängenden Grundflächen unter 3.000 m<sup>2</sup> eine Bebauungsfrist festlegen können. Gerade diese Regelung war ein besonderer Wunsch der Gemeinden, da sie ihnen einen verstärkten Zugriff auf schon länger unbebaute Grundflächen in zentraler Lage unabhängig von der Bereitschaft des Grundeigentümers, mit der Gemeinde einen Vertrag abzuschließen, verschaffen sollte. Auf die Gleichbehandlung wäre jedoch in diesem Zusammenhang besonders zu achten gewesen.

Die Regelung betreffend die privatwirtschaftlichen Maßnahmen glich auch im Beamtenentwurf der „alten“ und auch heute noch bestehenden Rechtslage.

Im Zusammenhang mit der **Bebauungsfrist** sah der Beamtenentwurf durchaus zahlreiche, für Gemeinden vorteilhafte Änderungen vor. So sollte beispielsweise eine festzulegende Bebauungsfrist nicht an die Planungsperiode gekoppelt, sondern mit exakt **höchstens 7 Jahren** bemessen sein. Dies hätte den Vorteil für Gemeinden, dass die Rechtsfolgen aus der Nichterfüllung einer festgelegten Bebauungsfrist unabhängig von der Inangriffnahme einer neuerlichen Revision eintreten können.

Die Festlegung der Bebauungsfrist sollte auch außerhalb einer Revision, also auch anlässlich einer Flächenwidmungsplanänderung möglich sein.

Die im § 26b Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 5 im StROG 1974 geregelte **Befragungsverpflichtung** der Gemeinde gegenüber den Grundeigentümern (welche in der nunmehr geltenden Fassung des StROG 2010 inhaltsgleich in § 36 Abs. 3 und 4 übernommen wurde) für den Fall der Nichteinhaltung der Bebauungsfrist konterkariert die Wirksamkeit dieses Mobilisierungsinstrumentes. Der Grundeigentümer ist demnach zu befragen, ob die betroffenen Grundstücke weiterhin als Bauland ausgewiesen bleiben oder in Freiland rückgeführt werden sollen. Im Falle der Freilandrückführung entfällt nämlich die verpflichtende Leistung der Investitionsabgabe. Auf Grund dieser den raumplanerischen Zielsetzungen zuwiderlaufenden Konsequenzen der Grundeigentümerbefragung sah der Beamtenentwurf den Entfall dieser Regelung über die Befragung des Grundeigentümers vor.

Die Regelung der Vorbehaltsflächen sollte im Wesentlichen bis auf vereinzelt vorgenommene Klarstellungen übernommen werden (vergl. Erläuterungen zum Beamtenentwurf). Wie bereits oben festgehalten, entsprechen die derzeit geltenden Regelungen im Hinblick auf die Baulandmobilisierung jenen des StROG 1974. Diese wurden eingangs bereits ausführlich beschrieben, sodass eine Wiederholung derselben entbehrlich erscheint.

**Um die gesetzlichen Regelungen überschaubarer und verständlicher zu gestalten, wird nachfolgend nochmals dargelegt, unter welchen Voraussetzungen diese jeweils zum Einsatz kommen können:**

#### 1. **Privatwirtschaftliche Maßnahmen – Baulandverträge (§ 35 StROG 2010)**

- Vereinbarung als einseitige Verpflichtungserklärung ⇒ Muster der Landesregierung
- Grundsätze d. Vertragsraumordnung (Gleichbehandlung, keine Verknüpfung von Hoheitsakten mit Privatrecht, keine Sittenwidrigkeit, im Einklang mit dem StROG)
- Berücksichtigung des Eigenbedarfs auch für den unmittelbaren Nachkommen des Grundeigentümers innerhalb von 10 Jahren
- bei jedem Verfahren unabhängig von Grundstücksgröße möglich

#### 2. **Bebauungsfrist (§ 36 StROG 2010)**

- nur innerhalb einer Revision möglich
- unbebaute Grundflächen eines Eigentümers und

- zusammenhängend mindestens 3.000 m<sup>2</sup>
- vollwertiges Bauland oder Aufschließungsgebiet
- es liegt kein Baulandvertrag vor und es wurde keine Vorbehaltsfläche festgelegt
- räumliche oder zeitliche Staffelung möglich

#### 3. **Vorbehaltsflächen (§ 37 StROG 2010)**

- Flächen für öffentliche Einrichtungen und Anlagen mit nachweisbarer
- Notwendigkeit für öffentliche Zwecke
- zur Sicherstellung geeigneter Flächen für den förderbaren Wohnbau oder für Gewerbe und Industrie
- Festlegung bereits im ÖEK erforderlich
- besondere Standorteignung
- Ausweisung als reines oder allgemeines Wohngebiet
- oder als Industrie- oder Gewerbegebiet

Für Probleme sorgte das Inkrafttreten des StROG 2010, wenngleich es die Mobilisierungsvorschriften unverändert aus der „alten“ Regelung übernahm. Der Gesetzgeber hatte es nämlich verabsäumt, eine Übergangsregelung zur Mobilisierung vorzusehen. **Gerade im Zusammenhang mit Bebauungsfristen, die in der früheren Planungsperiode festgelegt worden waren, entstand Konfusion darüber, wie diese zu behandeln seien.**

**Mit Hilfe der Aufsichtsbehörde konnte diese folgendermaßen aufgelöst werden:**

Bei zum Revisionszeitpunkt abgelaufener Bebauungsfrist nach der Rechtslage des StROG 1974 ist die Vorschreibung einer Investitionsabgabe trotz der inzwischen geänderten Rechtsgrundlage zulässig, zumal die inhaltlichen Regelungen des StROG 2010 und des StROG 1974 diesbezüglich gleichlautend sind. Bei zum Revisionszeitpunkt noch nicht laufender oder nicht abgelaufener Frist (Aufschließungsgebiete), ist mangels entsprechender Übergangsregelungen im StROG 2010 das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Neufestlegung der Befristung nach dem StROG 2010 zu prüfen (vergl. Wissensdatenbank der Abteilung 13).

Anders verhielt sich die Situation bei den **Gemeindefusionen** im Zuge der Gemeindestrukturereform 2015 des Landes Steiermark. Die Fusion mehrerer Gemeinden wird nicht als derart massive Änderung der Ausgangssituation betrachtet, die dazu führt, eine Neufestlegung von Mobilisierungsmaßnahmen (vor allem der hoheitlich festgelegten) zu erzwingen. Die von den Regierungskommissären zu erlassenden Überleitungs-



verordnungen bewirkten eine Weiterführung der Raumordnungspläne und somit auch der darin festgelegten Mobilisierungsmaßnahmen. Einen nicht unerheblich nachteiligen Effekt auf die Mobilisierungsmaßnahmen hat die nunmehr in § 42 des StROG 2010 geregelte **Dauer der Planungsperiode**. Der Gesetzgeber hat diese nun mit 10 Jahren festgelegt, was einer Verdoppelung jener Planungsperiode entspricht, wie sie mit StROG 1974 in § 30 vorgesehen war. Danach umfasste eine Planungsperiode 5 Jahre. Da Mobilisierungsmaßnahmen insbesondere Bebauungsfristen, die für eine Planungsperiode zu treffen sind, mit der Planungsperiode in enger Verbindung stehen, kann deren Einhaltung erst anlässlich der Inangriffnahme der folgenden Revision überprüft werden. Die Verdoppelung der Planungsperiode hat durch das „Hinausschieben“ der Sanktionsphase die Wirksamkeit der Mobilisierungsinstrumente deutlich reduziert.

## II. Umsetzung in der Praxis

Die Ausgangssituation der Gemeinden vor der Raumordnungsgesetznovelle 1988 war für Gemeinden triste. Ein immenser **Baulandüberhang** belastete ihre jeweiligen Baulandflächenbilanzen. Eine mangelnde Verfügbarkeit und fehlende, rechtliche Zugriffsmöglichkeiten auf unbebaute Baulandflächen oft auch in zentralen Lagen brachten Gemeinden in die Situation, immer wieder neues Bauland festlegen zu müssen. Dies belastete nicht nur die **Baulandflächenbilanzen** sondern führte auch zu Zersiedelungstendenzen. Eine gewisse Verbesserung konnte bereits durch die Raumordnungsgesetznovelle 1988, welche erstmalig den Gemeinden ein Mobilisierungsinstrument in Form der Bebauungsfrist in die Hand gab, erzielt werden. Wie bereits eingangs erwähnt, verstanden es volkswirtschaftlich und ökonomisch vorausschauend agierende Gemeinden, sich über dieses Mobilisierungsinstrument Finanzierungsquellen für Raumplanungsinstrumente zu sichern und konnten durchaus gut daran verdienen bzw. die Gemeindekassen auffüllen.

**Erst die Raumordnungsgesetznovelle 2002 bot ein breiteres Instrumentarium hinsichtlich der Baulandmobilisierung.** Erfahrungen mit dem Salzburger Modell (Aufhebung der Salzburger Regelung durch den Verfassungsgerichtshof wegen einer unzulässigen Verknüpfung von hoheitlichen Maßnahmen mit privatrechtlichen Vereinbarungen, VfGH – Erkenntnis vom 13.10.1999, G77/99, V29/99) sollte

bereits eine Berücksichtigung erfahren, indem der Gesetzgeber den Gemeinden nicht nur ein Instrumentarium sondern gleich drei – wenn auch mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen verknüpft – in die Hand gab.

Obwohl das StROG 2010 die Regelungen über die Baulandmobilisierung vom StROG 1974 wortgleich übernahm, ergab sich dennoch eine erschwerte Situation für die Gemeinden bei der Durchführung von Revisionen. Die Vollzugspraxis der Aufsichtsbehörde im Zusammenhang mit der Akzeptanz von Überschreitungen des zulässigen Mobilitätsfaktors hatte sich nämlich geändert. Wurde zu Zeiten des StROG 1974 noch eine dreifache Überschreitung des Baulandbedarfs geduldet (Mobilitätsfaktor 3), **durfte er nach Inkrafttreten des StROG 2010 den einfachen Bedarf nicht mehr überschreiten (Mobilitätsfaktor 1)!** Beachtlich ist, dass seit jeher gesetzlich lediglich die Ausweisung des einfachen Baulandbedarfs gestattet war. Die Erlassung des StROG 2010 wurde offenbar zum Anlass genommen, die Vollzugspraxis auf eine rechtlich vertretbare Basis zu bringen, normiert doch § 34 StROG 2010, dass jede Gemeinde Maßnahmen oder Festlegungen im Sinn der §§ 35, 36 oder 37 im Flächenwidmungsplan zur Verwirklichung der angestrebten Entwicklungsziele, insbesondere zur Vorsorge von Wohnungen und Betrieben, entsprechend dem zu erwartenden Bedarf (§ 26 Abs. 1) zu treffen hat. § 26 Abs. 1 sieht vor, dass das im Flächenwidmungsplan ausgewiesene unbebaute Wohnbauland gemäß § 29 Abs. 1 den Bedarf für die in der Planungsperiode zu erwartende Siedlungsentwicklung der Gemeinde nicht überschreiten darf. Diese Wortfolge lässt eindeutig darauf schließen, dass nur ein einfacher Mobilitätsfaktor akzeptiert werden kann. Um Härtefälle zu vermeiden, hat die Abteilung 13 des Landes Steiermark eine neue Berechnungsmethode eingeführt, die den Gemeinden einen gewissen Spielraum einräumt. **Die Erhöhung des Wohnbaulandbedarfs ist unter bestimmten Voraussetzungen demgemäß möglich.**

Diese Situation zwang die Gemeinden entweder bestehende Baulandausweisungen zu überdenken oder die Sanktionsphase der bereits in früheren Planungsperioden festgelegten Mobilisierungsmaßnahmen ernst zu nehmen und dahingehende Überprüfungen tatsächlich durchzuführen. Nicht nur aus den einschlägigen Mobilisierungsbestimmungen des Raumordnungsgesetzes auch aus anderen Regelungen ergibt sich zweifellos eine Verpflichtung der Gemeinden, die Bestrebungen im Hinblick auf die Baulandmobilisierung ernst



zu nehmen. § 3 des StROG 2010 sieht in Absatz 1 vor, dass die Qualität der natürlichen Lebensgrundlagen durch sparsame und sorgsame Verwendung der natürlichen Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft zu erhalten und soweit erforderlich nachhaltig zu verbessern ist. Ferner hat danach die Nutzung von Grundflächen unter Beachtung eines sparsamen Flächenverbrauches, einer wirtschaftlichen Aufschließung sowie weitgehender Vermeidung gegenseitiger nachteiliger Beeinträchtigungen zu erfolgen. Auch die Entwicklung der Siedlungsstruktur hat gemäß Absatz 2 dieser Bestimmung im Einklang mit der anzustrebenden Bevölkerungsdichte eines Raumes unter Berücksichtigung der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Tragfähigkeit sowie durch Ausrichtung an der Infrastruktur stattzufinden.

Die Steiermärkische Landesregierung als Aufsichtsbehörde kann die tatsächliche Anwendung bzw. Festlegung der gesetzlich möglichen Mobilisierungsinstrumente durch Gemeinden lediglich **aus Anlass der Auflageprüfung von Revisionen oder bei Anhörungen im Zusammenhang mit Flächenwidmungsplanänderungen einfordern**. Eine weitere Gelegenheit ergibt sich für die Aufsichtsbehörde dann nur mehr bei der Vorlage in Genehmigungsverfahren. Die Kontrolltätigkeit der Aufsichtsbehörde bei bloßen Verordnungsprüfungen erschöpft sich in diesem Stadium im Feststellen einer allenfalls fehlenden privatwirtschaftlichen Vereinbarung. Das Einfordern einer solchen in diesem Verfahrensstand kann keine Ergebnisse mehr erzielen. **Verabsäumt es eine Gemeinde zum Zeitpunkt der Flächenwidmungsplanänderung auf den Grundeigentümer einzuwirken und auf eine vertragliche Vereinbarung zu bestehen, sind die Möglichkeiten der Gemeinde auf dieser Ebene erschöpft.**

**Selbst in der Aufsichtsbehörde ist das Regelungsverständnis der gesetzlichen Mobilisierungsinstrumente mitunter strittig.** Sind aus Anlass einer Revision alle vorgesehenen Mobilisierungsinstrumente gleichermaßen anzuwenden oder hat eine Gemeinde ihrer Verpflichtung Genüge geleistet, wenn sie bloß Baufristen festlegt? Diesbezüglich war in der Vergangenheit durchaus auch ein Gesinnungswandel festzustellen: von schärferen Forderungen gegenüber den Gemeinden hin zu einer etwas gelockerten Haltung im Streitfall oder umgekehrt. Zweifellos wird auch eine Trennlinie zwischen dem Einfordern von sinnvollen Festlegungen durch Gemeinden und den Durchsetzungsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörde im

Falle der Nicht- oder mangelhaften Anwendung von Mobilisierungsinstrumenten zu ziehen sein.

**Um den Gemeinden die Vollzugspraxis zu erleichtern, aber auch um Rechtssicherheit zu gewährleisten, wurden Musterverträge von der Aufsichtsbehörde angeboten.** Dabei wird zwischen Verpflichtungserklärungen bei vorliegendem Eigenbedarf und Optionsverträgen für den Fall des Veräußerungswillens unterschieden. Diese Vertragsmuster sind auf der Homepage der Aufsichtsbehörde abrufbar. Genau genommen handelt es sich bei diesen Vertragsmustern lediglich um einseitige Verpflichtungserklärungen, die vom Gemeinderat aus Gründen der Verfahrenserleichterung nicht gegengezeichnet werden müssen. Da auch einseitige Verpflichtungserklärungen zivilrechtlich verbindlich und einforderbar sind, hat man sich auf diese Vorgehensweise in der Steiermark geeinigt. Bei Abgehen von den von der Aufsichtsbehörde zur Verfügung gestellten Vertragsmustern wird ein von einem Rechtsanwalt oder Notar erstellter Vertrag verlangt. Werden von der Gemeinde selbst entworfene Verträge mit den Verordnungsunterlagen vorgelegt, wird auf eine möglicherweise damit im Zusammenhang stehende Rechtsunsicherheit ausdrücklich hingewiesen.

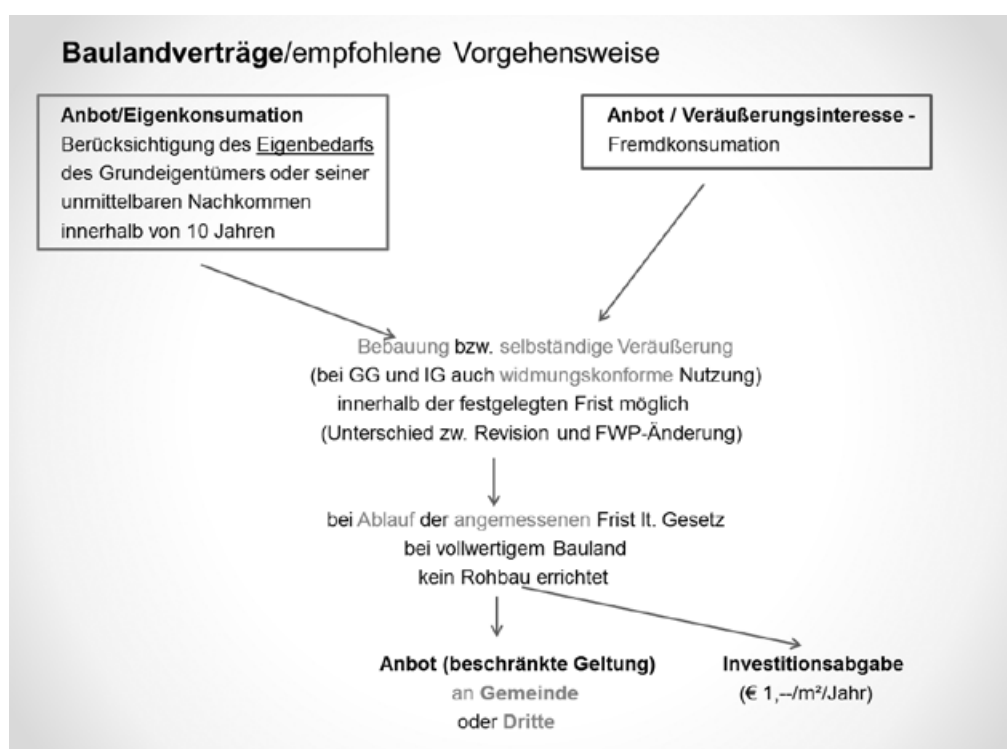
Die Prüftätigkeit der Aufsichtsbehörde im Zusammenhang mit den vorgelegten Verträgen hat sich in der Vergangenheit ebenfalls geändert. Wurde noch kurz nach Inkrafttreten der Raumordnungsgesetznovelle 2002 die Prüfung der vorgelegten privatrechtlichen Vereinbarungen sehr ernst genommen – was auf die damals vorhandene personelle Ausstattung und Situation zurückzuführen ist – ist man von dieser peniblen Prüfung in den letzten Jahren wieder abgewichen. **Geprüft wird nur mehr formal**, ob die richtigen Grundstücke im richtigen Ausmaß etc. im Vertragsmuster eingetragen wurden bzw. ob überhaupt ein Vertrag im Falle der Festlegung einer Mobilisierung vorgelegt wurde. **Eine darüber hinausgehende Prüfung sprengt den Rahmen des Möglichen, da die Aufsichtsbehörde als Verwaltungseinrichtung keine zivilrechtlich ausgerichtete Prüftätigkeit vornehmen kann** und zum anderen dabei auch noch mit der Rechtsanwaltskammer in Konflikt geraten könnte.

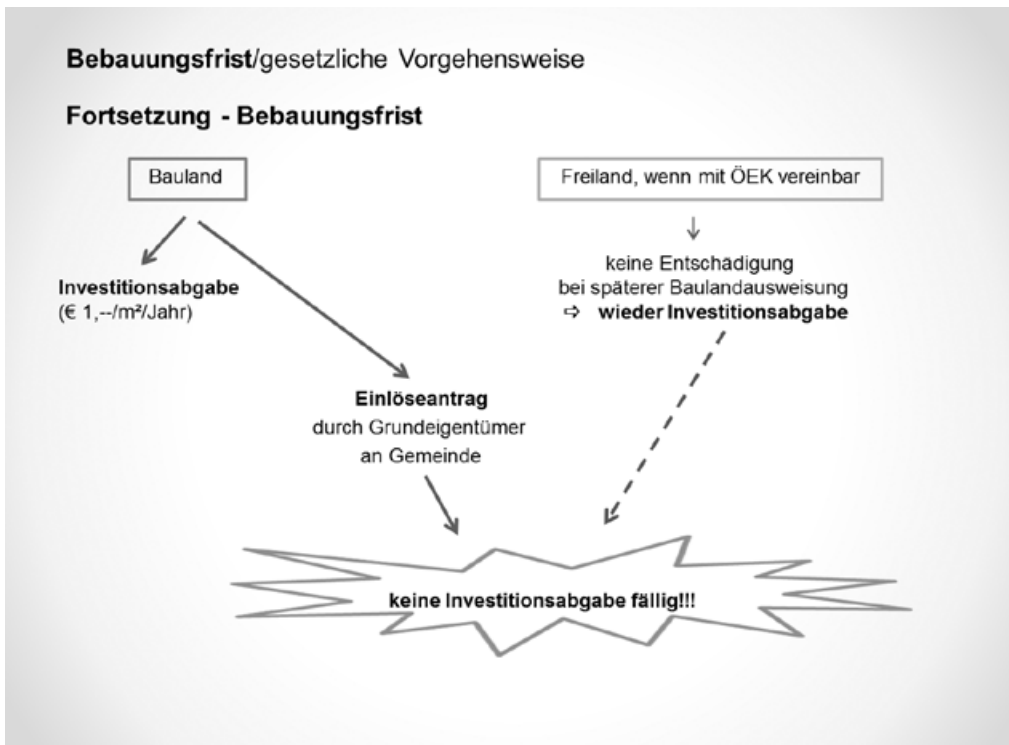
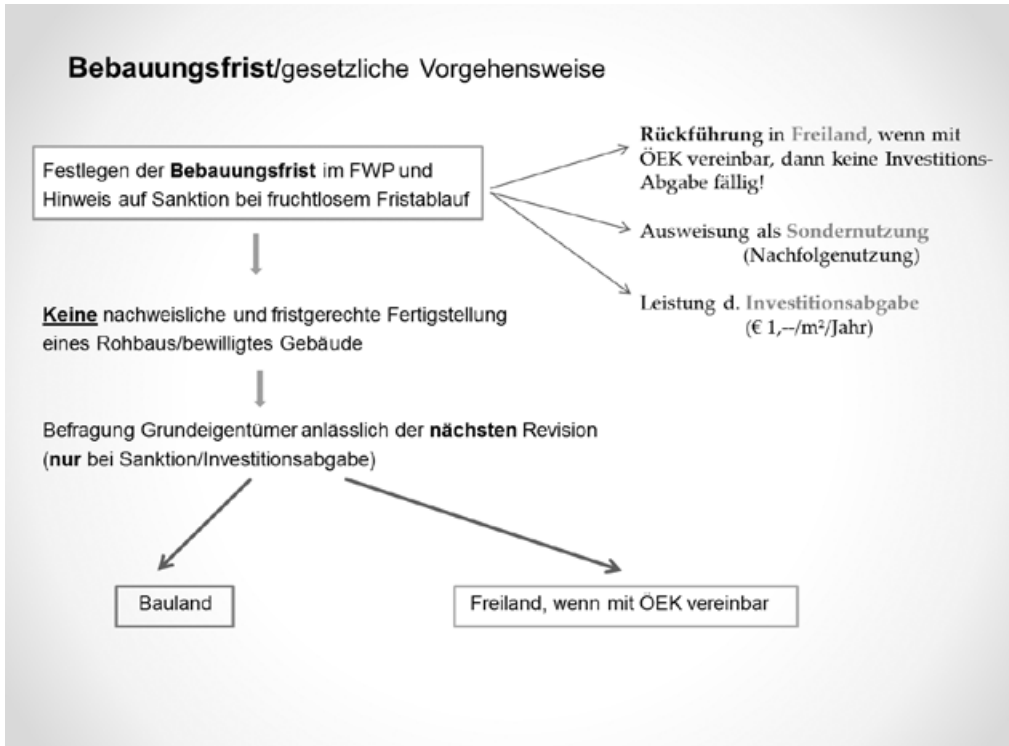
Vorstellbar wäre durchaus auch in Zukunft nur mehr das Vorliegen von privatrechtlichen Vereinbarungen – wenn diese von den Gemeinden als Mobilisierungsinstrument gewählt werden – abzufragen, nicht mehr jedoch jegliche Art von inhaltlicher Prüfung.

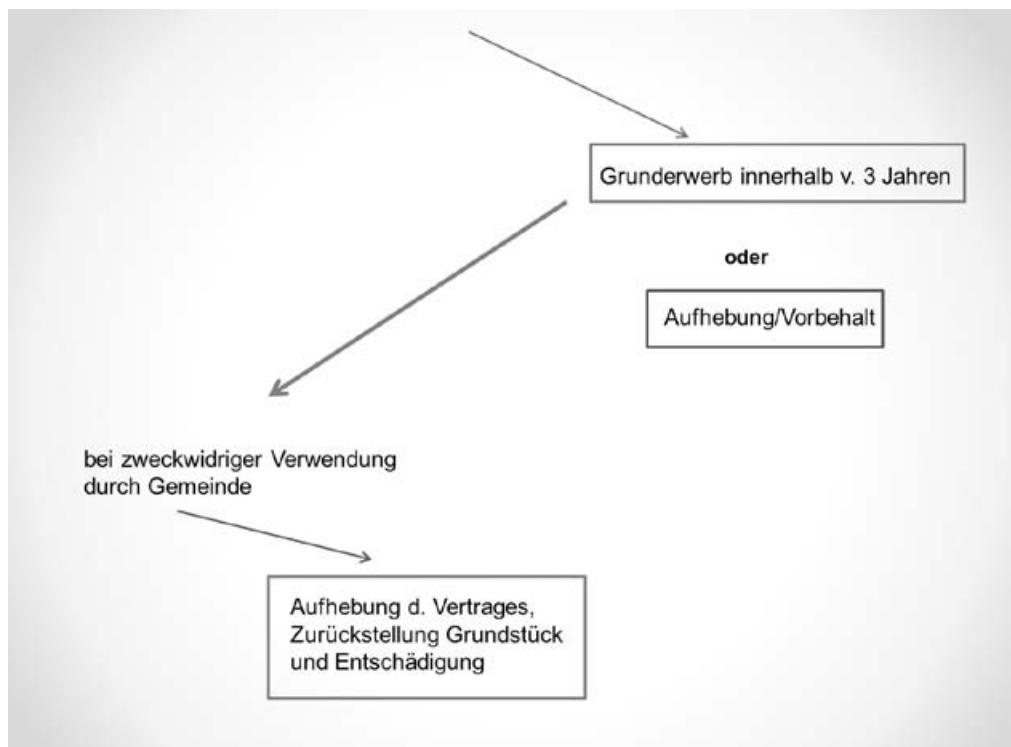
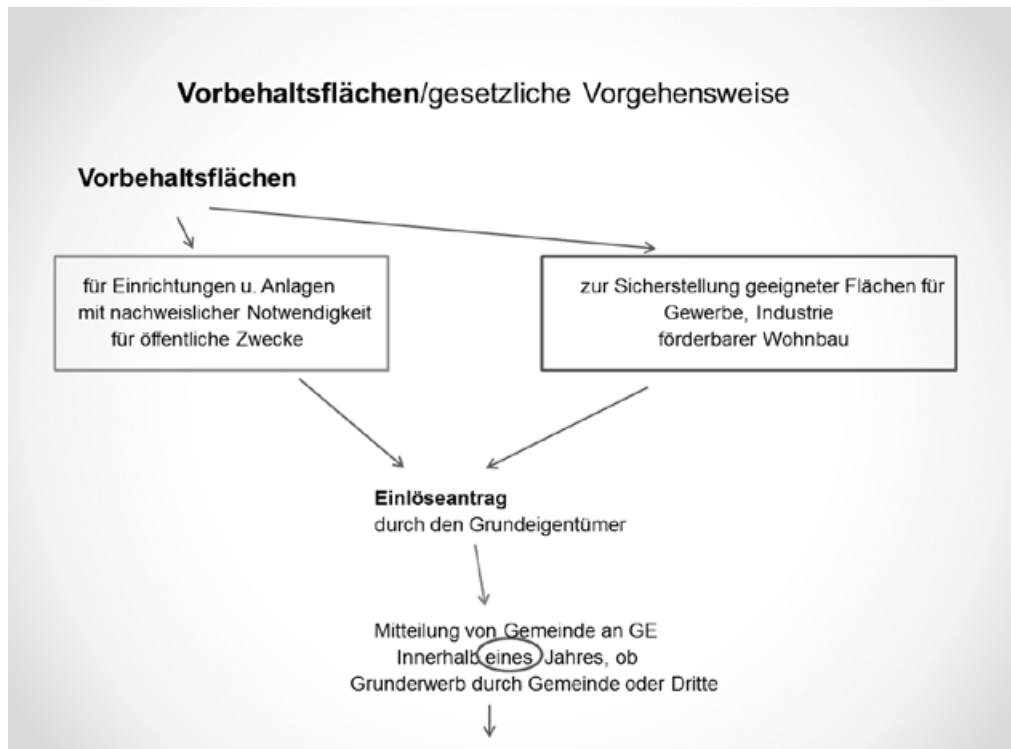
### III. Umgang mit den Mobilisierungsinstrumenten in der Sanktionsphase

Da die Gemeinden erst seit der Novelle 2002, LG-Bl. Nr. 20/2003, die Möglichkeit haben, Mobilisierungsmaßnahmen zu treffen und Sanktionen auf Grund der gesetzlichen Regelung erst bei Beginn der nächsten Planungsperiode – das ist das Einleiten der nächsten Revision – verhängt werden können, gibt es noch wenig Erfahrungswerte. **Gemeinden sind nicht verpflichtet, der Aufsichtsbehörde das Verhängen von Sanktionen auf Grund der Nichterfüllung der Bebauungsverpflichtung zu melden.** Ferner gibt es auch keine wiederkehrenden Berichtspflichten in diesem Zusammenhang. Die einzige Möglichkeit der Aufsichtsbehörde über das Verhängen von Sanktionen informiert zu werden besteht darin, **aus Anlass einer eingeleiteten Revision nachzufragen, ob das Einhalten der Bebauungsverpflichtung durch die Grundeigentümer überprüft wurde und infolgedessen Sanktionen verhängt wurden.** Bei der Formulierung der neu festzulegenden Mobilisierungsmaßnahmen im Wortlaut des Entwurfs zum neuen Flächenwidmungsplan ist auch auf bereits verhängte Mobilisierungsmaßnahmen der letzten Planungsperiode Bedacht zu nehmen. Eben solches gilt für die Erläuterungen. In diesem Zusammenhang fällt es auf, wenn die Gemeinde die bereits festgelegten Mobilisierungsmaßnahmen unberücksichtigt lässt bzw. sich mit diesen nicht auseinandersetzt.

Nach den Erfahrungen der zuständigen Raumplaner setzen sich Gemeinden ungern mit den Folgen von nicht eingehaltenen Bebauungsverpflichtungen auseinander, ungeachtet der Konsequenzen, die dies nach sich ziehen kann. Zum einen könnten Gemeinden bei ernsthaftem Vollzug der getroffenen Mobilisierungsmaßnahmen unbebaute Grundstücke damit in Verkehr bringen oder zumindest die Gemeindekassen nicht unbedeutend auffüllen. Zum anderen ist fraglich, ob Gemeinden nicht auf Grund raumordnungsrechtlicher Vorgaben verpflichtet sind, Sanktionen tatsächlich zu verhängen. Im Falle einer Rechnungshofkontrolle könnten sich durchaus Gebarungfehler daraus ergeben. Welche Folgen hat aber eine Nichteinhaltung für den Grundeigentümer tatsächlich? Das Ziviltechnikerforum der Ziviltechnikerkammer für Steiermark und Kärnten veranstaltete zu diesem Thema im Jahr 2015 eigens ein Seminar mit dem Titel „Baulandmobilisierung – wie weiter nach Ablauf der Bebauungsfrist?“ In diesem beleuchteten die Vortragenden die Thematik aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Da ich in diesem Seminar ebenso als Vortragende meinen Beitrag geleistet habe und mich überwiegend mit der Sanktionsphase auseinandersetzte, möchte ich die wesentlichen Inhalte meines Vortrages bzw. die Folien aus der Präsentation an dieser Stelle wiedergeben. Diese stellen sehr anschaulich die rechtlichen Konsequenzen für Gemeinde und Grundeigentümer dar:







Wie auch in der Veranstaltung zum Ausdruck gebracht wurde, erweisen sich die bestehenden Regelungen für die Gemeinden als im Vollzug höchst unpraktikabel, schwer durchschaubar und ineffizient. Häufige Anfragen aus den Gemeindestuben lassen eine **große rechtliche Unsicherheit** in diesem Zusammenhang erkennen. Hat sich eine Gemeinde einmal zur Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber dem Grundeigentümer durchgerungen oder ist sie tatsächlich gewillt, unbebaute Baulandgrundstücke dem raumplanerischen Ziel folgend mit den vorhandenen Instrumentarien in Verkehr zu bringen oder zumindest ihrer Zweckbestimmung – nämlich ihrer Bebauung – zuzuführen, dann kann sie sich nicht sicher sein, wie allenfalls angerufene Zivilgerichte die privatrechtlichen Vereinbarungen bewerten. Offen ist ebenso, wie Höchstgerichte über hoheitliche Maßnahmen aus dem Bereich der Mobilisierung erkennen.

Wie aus den oben dargestellten Folien erkennbar wird, führt die derzeitige Regelung zum Teil auch in eine Sanktionslosigkeit, wenn der Grundeigentümer es versteht, das ihm zustehende rechtliche Instrumentarium geschickt auszunutzen.

Als großer Hemmschuh und Grund für beträchtliche Zeitverzögerungen erweist sich die Lücke im StROG 2010 in Bezug auf eine Weiterführung der hoheitlich festgelegten Mobilisierungsinstrumente nach dem Regime des StROG 1974, die noch nicht ablaufen konnten. Leider hat es der Gesetzgeber verabsäumt, eine Übergangsregelung im StROG 2010 vorzusehen, welche die Weiterführung festgelegter Mobilisierungsmaßnahmen nach der Grundlage des StROG 1974 erlauben. Da dies unterblieben ist, müssen Gemeinden bei Einleitung der ersten Revision auf der Grundlage des StROG 2010 neue Mobilisierungsmaßnahmen festlegen, ohne die aus der vorigen Planungsperiode stammenden Mobilisierungsmaßnahmen überprüfen bzw. Sanktionen festlegen zu können.

#### IV. Regelungswunsch der Aufsichtsbehörde

Einem lang gehegten Wunsch der Beamtenschaft entsprechend sollte im Jahre 2015 eine Novelle zum StROG 2010 ausgearbeitet werden, die unter anderem auch die Überarbeitung der bestehenden Regelungen zur Baulandmobilisierung zum Gegenstand hat. Leider kam es auf Grund eines Wechsels in der Person des zuständigen Landesrates nicht mehr dazu. Wie die (vor allem politi-

schen) Bestrebungen dahingehend in Zukunft aussehen werden, kann derzeit noch nicht abgeschätzt und daher die inhaltliche Ausgestaltung solcher Regelungen auch nicht vorausgesagt werden.

#### Ein bereits ausgearbeiteter Entwurf für eine Neuregelung der Mobilisierung sah folgendes vor:

**Jede Gemeinde sollte grundsätzlich Baulandmobilisierungsmaßnahmen für unbebaute Grundflächen in den Siedlungsschwerpunkten treffen. Außerhalb derselben sollte ihr lediglich die Möglichkeit und nicht die Verpflichtung dazu eingeräumt werden.** Die Entwicklungsziele für den Bereich Wohnen ergeben sich aus den **Siedlungsschwerpunkten**, die in den Entwicklungsprogrammen und örtlichen Entwicklungskonzepten festgelegt sind. Dort, wo keine Siedlungsschwerpunkte festgelegt sind, sollte demnach auch keine Baulandmobilisierung verpflichtend vorzunehmen sein.

Konkret war vorgesehen, dass bestehendes unbebautes Bauland ab einer Größe von mindestens 3.000 m<sup>2</sup> eines Eigentümers sowie alle zukünftigen Baulandausweisungen, sofern sie der Form und Größe nach für eine selbständige Bebauung geeignet sind, der Mobilisierungsverpflichtung unterliegen. Von zukünftigen Baulandausweisungen wären einerseits Neubaulandausweisungen betroffen gewesen und andererseits auch eine Änderung von einer Baugebietskategorie in eine andere, sofern der Nutzungsrahmen wesentlich verändert wird (z.B. von Industriegebiet in Wohnbauland).

Sind Teilbereiche mit besonderer Bedeutung für die Siedlungsentwicklung festgelegt, so wären nach dem Beamtenentwurf nur in diesen Bereichen für unbebaute Grundflächen Mobilisierungsmaßnahmen zu treffen gewesen. **Außerhalb von Siedlungsschwerpunkten** und bei Flächen von weniger als 3.000 m<sup>2</sup> hätte die Gemeinde die Möglichkeit gehabt – sofern ihr die Baulandmobilisierung ein Anliegen ist – entsprechende Maßnahmen zu treffen. Gerade die rechtliche Verankerung dieser Möglichkeit wird von einigen Gemeinden massiv eingefordert.

Die Festlegung einer Bebauungsfrist als hoheitliche Maßnahme der Baulandmobilisierung sollte nicht nur anlässlich einer Revision, sondern auch bei Änderungen von Flächenwidmungsplänen zulässig sein, um eine möglichst rasche Anwendung zu ermöglichen. Die Frist für die Erfüllung sollte höchstens 7 Jahre betragen. Die derzeit bestehende



Verpflichtung der Gemeinde, nach Fristablauf den Grundeigentümer über seine Raumplanungswünsche befragen zu müssen, sollte nach dem Beamtenentwurf gänzlich entfallen.

(vergl. Beamtenentwurf/erläuternde Bemerkungen für eine Novelle des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 2015, Mobilisierungsmaßnahmen)

Dieser Entwurf gliedert dem Begutachtungsentwurf zum StROG 2010 vollinhaltlich.

**Bei entsprechender Ausgestaltung der rechtlichen Basis für Mobilisierungsmaßnahmen könnten Gemeinden meiner Ansicht nach diese durchaus sinnvoll einsetzen und damit eine zweckentsprechende Grundstücksnutzung herbeiführen.** So könnte eine Neugestaltung dieser Regelungen durchaus einen sinnvollen Beitrag zu bodensparenden Maßnahmen leisten. Entscheidend ist, dass Gemeinden nicht nur die Verpflichtung zur Baulandmobilisierung haben sollten, sondern ihnen auch die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, im Rahmen ihrer Autonomie in Bereichen, für die sie ein besonderes Interesse hegen, Mobilisierungsmaßnahmen zu treffen. Dieser Entscheidungsspielraum sollte ihnen vom Gesetzgeber jedenfalls eingeräumt werden.

**Allenfalls zu überlegen wäre aus Anlass einer Novellierung auch, ob nicht die Regelung zu den Vorbehaltsflächen entsprechend geändert werden sollte.** Wie aus den Ausführungen in den vorangehenden Kapiteln hervorgeht, bewirkt die Festlegung von Vorbehaltsflächen keine Mobilisierung von unbebauten Grundstücken! Der Grundeigentümer kann infolge der Festlegung seines/r Grundstück/e als Vorbehaltsfläche/n einen Einlöseantrag stellen. Ist die Gemeinde gewillt, sein/e Grundstück/e zu kaufen, ist der Zweck erfüllt. Mangelt es ihr jedoch an finanziellen Mitteln und kauft sie das Grundstück nicht, ist der Grundeigentümer von jeglicher Verpflichtung befreit!

Eine stringentere Abfolge von rechtlichen Konsequenzen könnte hier ebenso Abhilfe verschaffen.

## LITERATUR

- Erläuternde Bemerkungen zu den Novellen LGBL. Nr. 15/1989 und LGBL. Nr. 20/2003 zum Steiermärkischen Raumordnungsgesetz 1974
- Erläuternde Bemerkungen zum Beamtenentwurf für ein Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2008
- Erläuternde Bemerkungen zum Beamtenentwurf für eine Novelle des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 2015 (Mobilisierungsmaßnahmen)
- HAUER / TRIPPL, 2004 Steiermärkisches Baurecht, 4. Auflage, Linde-Verlag
- Wissensdatenbank der Abteilung 13, Referat Bau- und Raumordnung, Land Steiermark



# Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Tirol

## Possibilities for mobilising building land and their application in Tyrol



Dr.

**Hermann Öggl**

Amt der Tiroler Landesregierung

Sachgebiet Raumordnung

Heiliggeiststraße 7–9

A-6020 Innsbruck

hermann.oegg@tirol.gv.at

### Zusammenfassung

Nach einer kurzen Darstellung der Entwicklung der Auseinandersetzung mit dem Thema Baulandmobilisierung in Tirol seit den 1980er-Jahren werden jene Planungsinstrumente vorgestellt, von denen insbesondere baulandmobilisierende Wirkungen erwartet wurden. Hierauf folgt der Versuch einer Bewertung der Effektivität dieser Planungsinstrumente. Anschließend werden die Methodik der seit Mitte der 2000er-Jahren vom AdTLr durchgeführten Baulandbilanzierungen beschrieben und in der Folge bisher vorliegende Ergebnisse der Analyse dieser Daten präsentiert. Gegen Ende des Beitrags wird sodann auf der Grundlage der vorangehenden Befunde eine Synthese zum Stand der Baulandmobilisierung vor dem Hintergrund aktueller Tendenzen der Raumentwicklung in Tirol versucht, woran sich die Identifikation eines hieraus aus raumordnungsfachlicher Sicht bestehenden Handlungsbedarfs anschließt.

### Abstract

A short presentation of the development of the engagement with the topic of mobilising building land in Tyrol since the 1980s is followed by an introduction of those planning tools from which particularly an impact on the mobilisation of building land was expected. After that, the methodology of the accounting of building land that has been carried out by the office of the government of Tyrol since the mid-2000s is described and subsequently the results of the analysis of data existing up to now are presented. Towards the end of the article, a synthesis of the status of the mobilisation of building land in the light of current tendencies in the spatial development in Tyrol is attempted on the basis of preceding findings. Finally, the identification of a demand for action follows.

## 1. Einleitung

Das Thema *Baulandmobilisierung*, verstanden als effektive zeitliche Steuerung der baulichen Inwertsetzung von Baulandflächen, ist wegen seiner hohen Bedeutung für die Raumentwicklung in Tirol bereits seit den 1980er Jahren in wechselnder Intensität ein Kerninhalt des regionalen raumplanerischen Fachdiskurses. **„Baulandmobilisierung“ hat sich hierin im Laufe der Jahre zu einem schillernden Begriff entwickelt, der relativ uneinheitlich Anwendung findet** – sowohl in Fachdiskussionen als auch episodenhaft immer wieder in den regionalen Massenmedien. Die diesbezügliche öffentliche Diskussion geht typischerweise von den Themenkreisen *Zersiedelung – Landschaftsfräse und Leistbares Wohnen* aus.

Anfänglich wurde unter *Baulandmobilisierung* verstanden, dass mit der initialen Flächenwidmungsplanung (also überwiegend in den späten 1970er- und frühen 1980er-Jahren) geschaffene Bauland rasch seiner widmungsgemäßen Bestimmung, der Bebauung für Wohn- oder wirtschaftliche Zwecke, zuzuführen – diese Bedeutung soll im Folgenden als *„Baulandmobilisierung im engeren Sinn“* bezeichnet werden. Im Laufe der letzten 20 Jahre verlagerte sich der Begriffsinhalt jedoch zusehends in Richtung einer weiter greifenden Interpretation, die mehr oder weniger alle Vorschläge und Maßnahmen umfasst, welche darauf abzielen, Flächen für eine unmittelbar oder zumindest relativ zeitnah zu einem Planungsakt, der eine intensive bauliche Nutzung ermöglicht, erfolgende Bebauung zur Verfügung zu stellen. Vielfach betreffen Letzterem zuzurechnende Maßnahmen Flächen, deren Widmung nach dem Tiroler Raumordnungsgesetz vor dem Beginn einer solchen Maßnahme *Freiland* beträgt und diese besteht im Kern darin, eine Umwidmung von Freilandflächen in eine Widmungskategorie für intensive bauliche Nutzung<sup>1</sup> zwingend mit einer zeitnahen baulichen Inwertsetzung zu verknüpfen – solche Maßnahmen werden im Folgenden als *„Baulandmobilisierung im weiteren Sinn“* bezeichnet.

Der Schwerpunkt der Baulandmobilisierung in Tirol hat sich in der Vergangenheit sukzessive auf

<sup>1</sup> Neben den Baulandkategorien (§ 38 ff TROG 2011: Wohngebiete, Mischgebiete, Gewerbe- und Industriegebiete) kommen hierfür insbesondere auch Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau nach § 52a in Frage, in Ausnahmefällen auch Sonderflächen (§ 43 ff), die eine äußerst heterogene Widmungskategorie bilden (s. SCHWANINGER 2015), deren Ausmaß (ca. 30 % des Baulandes) es jedoch erfordert, auch sie in diesem Zusammenhang zu erwähnen.

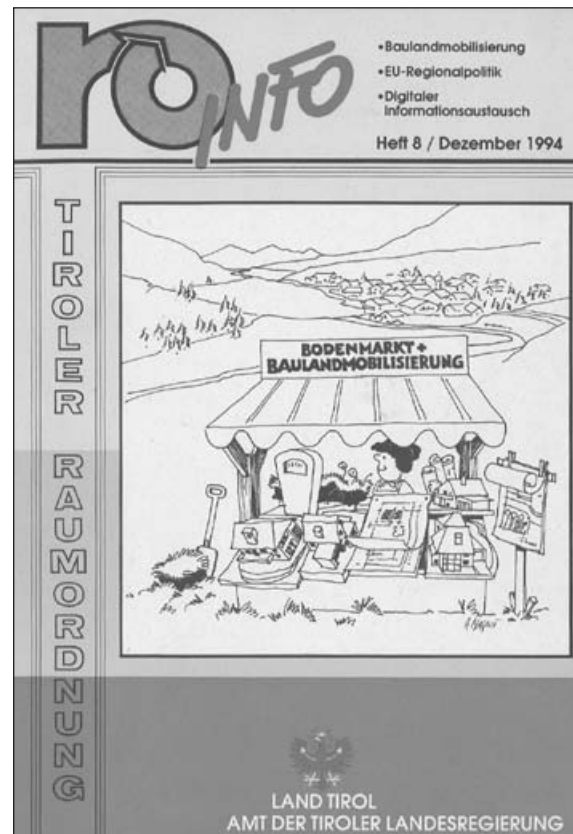


Abb. 1: Deckblatt rolINFO Nr. 8/Dezember 1994

Zweiteres verlagert, die Hauptstoßrichtung zielt darauf ab, Umwidmungen (ökonomisch betrachtet als Vergabe von neuen Lizenzen für baulichen Nutzungen durch die Planungsbehörde) möglichst wirksam mit einer **Bebauungsverpflichtung innerhalb kurzer Frist zu koppeln und auf diese Weise spekulativer Hortung von neu gewidmeten Bauland vorzubeugen**. Entgegen der Überlegung, die den ersterlassenen Gesamtflächenwidmungsplänen wesentlich zugrunde lag (Ausweisung der für bauliche Zwecke geeignetsten Flächen, nachfolgendes „Aufbrauchen“ dieser Flächen, bevor darüber hinausgehende Flächen für die Siedlungsentwicklung herangezogen werden), wurde und wird das bestehende *„Altbauland“* statt dessen mittlerweile weitgehend so interpretiert, dass hierfür unbefristete und nicht an Bedingungen geknüpfte Lizenzen für bestimmte bauliche Nutzungen bestehen.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Dass sich die Interpretation der Flächenwidmung als nicht mehr antastbare Baulizenz, die einen Bestandteil des Eigentums an einem Grundstück bildet, zusehends verfestigte und somit der ursprüngliche Planungsanspruch, der implizit auch eine Durchsetzung der widmungsgemäßen Nutzung binnen angemessener Frist umfasste, mehr und mehr verloren ging, korreliert zeitlich auffällig mit dem in den 1980er-Jahren raumgreifenden Bedeutungsgewinn des Neoliberalismus.

## 2. Zur Umsetzung der Baulandmobilisierung in der Tiroler Raumordnung

Im Rahmen der **Erstellung der ersten Generation der Flächenwidmungspläne** in Tirol wurden diese zu einem guten Teil als Planungsinstrumente mit strategischem Charakter verstanden, was sich in der Regel **nicht in einer strikten Bedarfsorientierung** des ausgewiesenen Baulandausmaßes äußerte, sondern als Planungsziele die Schaffung geschlossener Siedlungsräume und die Vermeidung von Nutzungskonflikten in den Vordergrund stellte. Obwohl die Tiroler Raumordnungsgesetzgebung von Beginn an eine Ausrichtung des Baulandausmaßes am zu erwartenden Bedarf vorsah, entstanden so in zahlreichen Gemeinden substantielle **Baulandüberhänge**.

Spätestens ab Mitte der 1980er Jahre kristallisierte sich heraus, dass vor allem in ausgeprägten Gunstlagen der Siedlungsentwicklung ungenutztes Bauland eine ausgesprochen hohe Eignung für **spekulative Hortung** aufwies. Dort sind seit dieser Zeit Wertsteigerungen von Baugrundstücken in der Höhe von mehr als 10 % p.a. möglich. In Kombination mit der Unzerstörbarkeit und Diebstahlsicherheit der Wertanlage „Baugrundstück“ entwickelte sich dieses insbesondere auch als ein ideales Mittel zur **Kreditbesicherung**. Diese Konstellation bringt es mit sich, dass eine am homo oeconomicus-Prinzip orientierte Anlagestrategie grundsätzlich bereits seit Beginn der Flächenwidmungsplanung im Gegensatz zum Planungsziel einer zeitnahen baulichen Inwertsetzung von Baulandflächen steht, wenn kein Eigenbedarf an der baulichen Nutzung oder ein anderer Finanzierungsbedarf, der den Verkauf eines Baugrundstücks auslöst, gegeben ist. Neben bzw. im Zusammenwirken mit diesen Umständen spielten und spielen überdies **außerwirtschaftliche Faktoren** eine Rolle für die Zurückbehaltung gewidmeter Baulandflächen. Besonders im Nahbereich der eigenen Wohnnutzung sind typische Motive hierfür die präventive Hintanhaltung von Nachbarschaftskonflikten bzw. die Minimalisierung von Immissionseinflüssen sowie die Strategie des Reservierens von Bauplätzen für Nachkommen. Solche Effekte wurden einerseits bei der vorausgehenden Erstellung der Flächenwidmungspläne von planerischer Seite zu wenig antizipiert, andererseits lag die Federführung in der Flächenwidmungsplanung von Anfang an auf der kommunalen Ebene, nachdem bereits 1962 verfassungsmäßig klargestellt wurde, dass die örtliche Raumordnung dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zuzurechnen ist. **Der starke Einfluss**

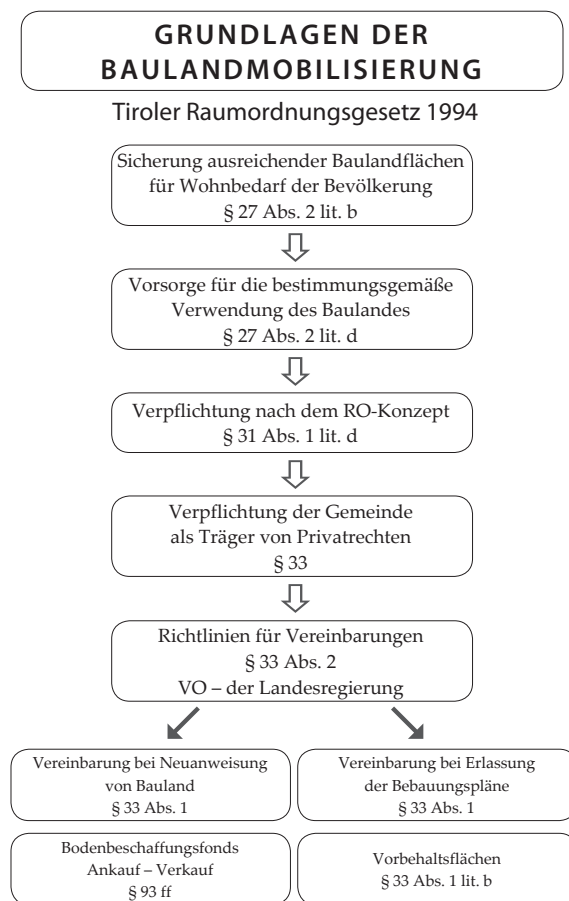
**der Vertreter der Grundbesitzer in den Gemeinden** mag deshalb eine weitere wichtige Erklärung dafür sein, dass die zwar gesetzmäßig vorgesehene Orientierung der Baulandausweisung an einem absehbaren Bedarfszeitraum (§ 11 Abs 1 TROG 1972 bzw. 1984) die Schaffung unverhältnismäßiger Baulandüberhänge nicht verhinderte.

K. SPÖRR weist bereits 1991 unmissverständlich auf die Folgen dieser Systemzusammenhänge hin: *„Jedem verantwortungsvollen ‚Raumplaner‘ ist klargeworden, dass diese Vorgabe zu einer sträflichen Vorratswidmung an Bauland in vielen Gemeinden geführt hat, an deren Folgen man noch heute leidet. Es hat dies nicht nur zu einer Baulandhortung verschiedener Grundeigentümer geführt, welche nicht zuletzt auch die Preistreiberei gefördert haben, sondern es wurde in anderen Bereichen vieler Gemeinden eine sinnvolle raumplanerische Entwicklung verhindert.“* (S. 9)

Bei der Konzeption des in Teilen der Fachöffentlichkeit überschwänglich als Jahrhundertgesetz apostrophierten **Tiroler Raumordnungsgesetzes 1994** kam dem Anliegen der Baulandmobilisierung in der Folge ein hoher Stellenwert zu. Unter dem Titel *„Baulandmobilisierung und Sicherung der Baulandverfügbarkeit“* erläutert der wesentlich an der Gesetzwerdung beteiligte damalige Amtsvorstand der Abteilung für Bau- und Raumordnungsrecht beim AdTLr in einem Grundsatzartikel das beabsichtigte Tiroler Modell der Baulandmobilisierung (SPÖRR 1994, 7ff):

Als zentrales Instrument wird in diesem Zusammenhang die **Vertragsraumordnung** in die Tiroler Raumordnung eingeführt, durch welche die Gemeinden in die Lage versetzt werden, kommunale Planungsakte an privatrechtliche Vereinbarungen mit den betroffenen Grundeigentümern zu binden, durch die auch eine zeitnahe widmungsgemäße bauliche Nutzung sichergestellt werden kann (§ 33 TROG, sowie nähere Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung der Landesregierung LGBl. 83/1993). Als weitere Neuerung wird für die gewidmeten Siedlungsgebiete eine weitgehend flächendeckende **Verpflichtung zur Bebauungsplanung** eingeführt. Dies soll wesentlich dazu dienen, die Vertragsraumordnung auch für Zwecke der *Baulandmobilisierung im engeren Sinn* anwendbar zu machen, ihre Wirkungsweise also auch auf das „Altbauland“ auszudehnen.





**Abb. 2: Veranschaulichung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen nach TROG 1994 (SPÖRR, 1994, S.8)**

Als weitere Maßnahme wird mit dem TROG 1994 der **Bodenbeschaffungsfonds**<sup>3</sup> eingeführt, als dessen Aufgabe die Akquirierung und Weitergabe von bebaubaren Grundflächen in Kombination mit der Sicherstellung der zeitnahen tatsächlichen baulichen Nutzung definiert wird.

Als zusätzliches hoheitliches Instrument der Baulandmobilisierung wird zudem die Widmungskategorie der **Vorbehaltsflächen für objektgeförderte Wohnbauten** eingeführt (§ 53 Abs 1 lit b TROG 1994). Für diese ist per Gesetz eine 5-jährige Frist vorgesehen, während der der jeweilige Eigentümer eine hiervon betroffene Fläche der Gemeinde, dem Bodenbeschaffungsfonds oder einem gemeinnützigen Bauträger zum Kauf anzubieten hat. Bei Unterbleiben eines solchen Angebots ist als Sanktion die Umwidmung der gegenständlichen Fläche in Freiland vorgesehen. Mit der Erlassung des Raumordnungsgesetzes 2011 wurde diese Frist nachfolgend auf 10 Jahre erweitert und der Wid-

mungszweck wurde von der Errichtung objektgeförderter Wohnbauten zugunsten jeglicher dem geförderten Wohnbau zuzurechnenden Bebauung, **also insbesondere auch subjektgeförderter Wohnbauten, erweitert.**

Konterkariert wurden die Bemühungen, die für bauliche Nutzungen vorgesehenen Flächen einer stärkeren Mitsprache der Planungsbehörde zu unterwerfen, jedoch durch die ebenso im TROG 1994 vorgesehene Regelung, mit der die bis dorthin bestehenden „*Bauland – Aufschließungsgebiete*“<sup>4</sup> zu vollwertigem Bauland erklärt wurden (§ 109 Abs 2 TROG 1994).<sup>5</sup> Als indirekte, der Mobilisierung des „*Altbaulands*“ dienende Maßnahme ist ergänzend die angestrebte Redimensionierung der Baulandgesamtausmaße im Rahmen der neu vorgesehenen Erstellung der Örtlichen Raumordnungskonzepte zu erwähnen. In diesem Kontext zeigte sich jedoch insbesondere die Widersprüchlichkeit der übergeordneten Vorgaben an die kommunalen Planungsbehörden: Während von fachlicher Seite die „*intensive Befassung mit der Thematik der sogenannten ‘Rückwidmungen’*“ als „*Gradmesser für die Qualität des örtlichen Raumordnungskonzepts*“ definiert wurde (RAUTER 1996 S. 32), wurde die Erforderlichkeit der Durchführung von Rückwidmungen von raumordnungspolitischer Seite definitiv in Abrede gestellt (vgl. ÖGGL, 2012 S. 190).

Demgemäß entwickelte sich aus dieser **Rückwidmungsdebatte** keine „Drohkulisse“ in einem Ausmaß, das eine klar feststellbare baulandmobilisierende Wirkung entfaltete. Es kam zwar in der Folge der Einführung der Örtlichen Raumordnungskonzepte zu einer messbaren Reduktion der Baulandüberhänge<sup>6</sup>, großflächigere Rückwidmungen wurden jedoch in der Regel ausschließlich dort vorgenommen, wo die Herstellung der erforderlichen Erschließungsinfrastruktur mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand nicht möglich war oder ein ausdrückliches Einverständnis der

<sup>4</sup> eine Form des Bauerwartungslandes: Flächen, deren Erschließung nicht sichergestellt, deren Grundstückseinteilung nicht für bauliche Zwecke geeignet war oder deren Ausmaß weit über den unmittelbar erwartbaren Bedarf hinausreichte (§ 11 Abs 3 TROG 1984)

<sup>5</sup> Diese Maßnahme wurde unter anderem auch mit dem Argument gerechtfertigt, dass die hiermit erfolgende markante Erhöhung des Angebots an vollwertigem Bauland zu einem signifikant höheren Anteil von faktisch für bauliche Nutzung zur Verfügung stehenden Flächen führen würde. Das Eintreten eines solchen Effekts konnte nachfolgend jedoch nicht festgestellt werden.

<sup>6</sup> nach ÖGGL 2012 kann von einer effektiven Baulandabnahme in der Größenordnung von ca. 5 % ausgegangen werden (S. 228 ff).

<sup>3</sup> mit dem TROG 2006 umbenannt in *Tiroler Bodenfonds*

betroffenen Grundbesitzer vorlag; letzteres meist gebunden an eine – nicht immer rechtlich formale aber jedenfalls „moralisch verbindliche“ – Zusage der Gemeindeführung, die zuvor bestehende Baulandwidmung auf ein begründetes Verlangen der Grundbesitzer hin wieder herzustellen.

Als ergänzende Baulandmobilisierungsmaßnahme außerhalb des Raumordnungsrechts im engeren Sinn ist zudem **im Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996 eine generelle Bebauungsverpflichtung für Baugrundstücke verankert**: Laut § 11 Abs 3 bestand eine fünfjährige Frist für die Bebauung ab dem Erwerb eines Baugrundstücks<sup>7</sup>, die einmalig verlängert werden konnte, „wenn besonders berücksichtigungswürdige Gründe hierfür vorliegen“. Als Sanktion für die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung ist im Gesetz die Versteigerung des betroffenen Grundstücks vorgesehen, allerdings hat die Grundverkehrsbehörde hiervon abzusehen, „wenn der Verlust des Eigentums für den Verpflichteten aufgrund von Umständen, die ohne sein Verschulden eingetreten sind, eine unbillige Härte bedeuten würde.“ Insbesondere in der Vehemenz der vorgesehenen Sanktion dürfte in diesem Zusammenhang die Ursache für **sehr zögerliche Anwendung** dieser Bestimmung durch die Grundverkehrsbehörden zu sehen sein, es liegt zwar keine systematische Auswertung betreffend die Durchführung diesbezüglicher Verfahren vor, Ausmaß und Anzahl langfristig nicht bebauter Baugrundstücke weisen jedoch darauf hin, dass eine – im Sinne der Intention der Sicherstellung einer erwerbszeitnahen baulichen Nutzung – strikte Vollziehung dieser Bestimmung bislang nicht erfolgt ist.

Mit der aktuellen Novelle des Grundverkehrsgesetzes wird die Bebauungsfrist auf 20 Jahre für Betriebsgrundstücke und 10 Jahren für sonstige Baugrundstücke geändert, dafür entfällt die optionale Erstreckung dieser Fristen. Bezüglich des derzeit bestehenden Unterschieds zwischen Baugrundstücken, die nach Erteilung der Baulandwidmung entgeltlich erworben wurden (diese fallen unter die Bebauungsverpflichtung) und solchen, bei denen der Erwerb bereits vor der Baulandwidmung oder im Erbweg erfolgte (diese fallen nicht unter die Bebauungsverpflichtung) ist keine Änderung vorgesehen.

Der raumordnerische Diskurs der späten 1990er- und 2000er Jahre in Tirol fokussierte immer wieder auf unterschiedliche Themen, insbesondere

<sup>7</sup> durch ergänzende Bestimmungen im Wesentlichen eingeschränkt auf den entgeltlichen Erwerb

die Einkaufszentren- und die Freizeitwohnsitzproblematik standen periodisch im Vordergrund. Das Thema der Baulandmobilisierung schwappte fallweise im Kielwasser der zunehmend intensiveren Debatte um die *Schaffung von leistbarem Wohnraum* in die öffentliche Diskussion.

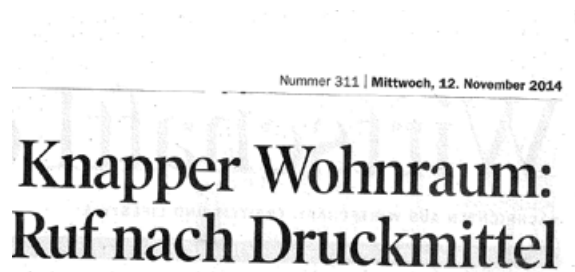


Abb. 3: Schlagzeile Tiroler Tageszeitung

Es ist davon auszugehen, dass die Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die im Zuge der **Finanzkrise 2007 aufgetreten sind, die Problematik der Baulandhortung insofern weiter verschärft haben**, als dass sich die Attraktivität von Baugrundstücken als Geldanlage im Vergleich zu den Anlagemöglichkeiten am Finanzmarkt deutlich zugunsten ersterer verschoben hat.

Eine deutliche Auswirkung als Reaktion auf diese Entwicklungen zeigte sich **im Vorfeld der TROG-Novelle 2011, als im Begutachtungsentwurf dezidiert die Einführung einer Widmungsabgabe vorgesehen war**. Diese sollte 10 % der durch die Umwidmung ausgelösten Steigerung des Verkehrswertes betragen und dem Tiroler Bodenfonds zufließen (vgl. WIESER & SCHÖNBÄCK, 2011). Im Zuge des Begutachtungsverfahrens wurde dieses Instrument jedoch aus der Gesetzesvorlage ausgeschieden und als „Ersatzinstrument“ zur Baulandmobilisierung im Tiroler Verkehrsaufschließungsabgabengesetz der **vorgezogene Erschließungskostenbeitrag** eingeführt.

Im Unterschied zur Widmungsabgabe handelt es sich hierbei um keine zusätzliche finanzielle Belastung von Bauland sondern um die vorzeitige Einhebung eines Teils jenes Erschließungskostenbeitrags, der von der Gemeinde regulär im Rahmen eines Bauverfahrens einzuheben ist. Konkret betrifft dies den „*Bauplatzanteil*“, der sich nach der Fläche des Bauplatzes bemisst. Ein Fünftel dieses Betrags ist, beginnend mit dem Zeitpunkt der Baulandwidmung, jeweils in fünf aufeinanderfolgenden jährlichen Raten an die Gemeinde abzuführen, während im Rahmen eines nachfolgenden Bauverfahrens vom Bauwerber nur mehr der

„Baumassenanteil“ des Erschließungskostenbeitrags zu entrichten ist. **Diese Regelung tritt allerdings nicht automatisch in Kraft, sondern jeder Gemeinde wurde die Einführung dieses Abgabenregimes freigestellt.** Ergänzt wird diese Regelung um eine Befreiungsmöglichkeit der Grundbesitzer von der Verpflichtung zur Entrichtung des vorgezogenen Erschließungskostenbeitrags: Es wurde die Möglichkeit geschaffen, im Rahmen der Fortschreibung des Örtlichen Raumordnungskonzepts bestehendes Bauland mit einem temporären Bauverbot zu belegen (hierzu sind zunächst klare Bedingungen zu definieren, an deren Erfüllung die Aufhebung dieses Bauverbots geknüpft wird, die Aufhebung des Bauverbots erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt nach Erfüllung dieser Bedingungen durch Beschluss des Gemeinderats). Solche Flächen sind für die Dauer des Bauverbots von der Verpflichtung zur Entrichtung des vorgezogenen Erschließungskostenbeitrags ausgenommen. Außerdem wurde im § 36 des TROG 2011 die Schaffung von zusätzlichen Bauplätzen explizit an den *„Bedarf an der widmungsgemäßen Verwendung der betreffenden Grundflächen“* gebunden, was aus amtsfachlicher Sicht grundsätzlich die Glaubhaftmachung einer zeitnahen baulichen Inwertsetzung für jede neue Bauplatzwidmung erfordert.

Obwohl in der Mediendiskussion in Tirol auch in jüngster Zeit angesichts der galoppierenden Immobilienpreise **in den Aktivräumen der Mangel an „leistbarem Wohnraum“ immer wieder präsent ist**, spielte das Thema Baulandmobilisierung in der Vorphase der aktuellen TROG-Novelle<sup>8</sup> im Gegensatz zu 2011 keine bedeutende Rolle. Dementsprechend **finden sich im TROG 2016 keine neuen Elemente zur Stärkung der Baulandmobilisierung im engeren Sinn.** Eine mit der *Baulandmobilisierung im weiteren Sinn* in Zusammenhang stehende Neuerung besteht allerdings darin, dass Flächen, die bestimmte klar definierbare Defizite in Bezug auf ihre Eignung als Bauland aufweisen, künftig dennoch als Bauland gewidmet werden können, wenn durch ergänzende textliche Festlegungen im Widmungswortlaut Maßnahmen festgelegt werden, mit denen die festgestellten Defizite behoben werden können.

Darüber hinaus wird im Zuge der aktuellen Überarbeitung des Grundverkehrsgesetzes **neben Landwirten, Gemeinden und dem Tiroler Bodenfonds nun auch Gemeinnützigen Wohnbauträgern gestattet, Freilandflächen zu erwerben.**

### 3. Bewertung der aktuell in der Tiroler Raumordnung angewendeten Instrumente der Baulandmobilisierung

Den skizzierten Bemühungen auf Ebene Schaffung von Instrumenten für die Baulandmobilisierung stehen **leider kaum systematische Evaluierungsaktivitäten** gegenüber.

#### Vertragsraumordnung

Dies gilt insbesondere für den Themenkomplex Vertragsraumordnung durch die Gemeinden. Festzuhalten ist zunächst, dass dieses Instrument jedenfalls in einer Reihe von Gemeinden eingesetzt wird. Neben dem Bestehen einer klaren gesetzlichen Grundlage (§ 33 TROG nebst präzisierender Verordnung) spielt hierfür zweifellos eine entscheidende Rolle, dass sich in vielen Gemeinden die Ansicht durchgesetzt hat, dass die anlässlich großflächigerer Baulandwidmungen auftretenden Wertzuwächse Ausmaße erreichen (etwa bis zur Verfünzfachung des Grundstückswerts im Freiland), die eine Verpflichtung zur zeitnahen widmungsgemäßen Nutzung zumindest für einen Teil der Umwidmungsfläche mit dem Argument rechtfertigt, dass auch Gemeindebürger ohne eigene Grundreserven hierdurch zu Baugrund gelangen können. Das als angemessen angesehene Ausmaß des diesbetreffenden Flächenanteils ist allerdings sehr unterschiedlich. Die **Palette verschiedener Modelle** solcher Projekte reicht von der Verpflichtung der Grundeigentümer, einen Teil der Gesamtumwidmungsfläche zum ortsüblichen Preis an Gemeindebürger zu verkaufen bis zur Verknüpfung der Umwidmung mit der sofortigen Abtretung einer Teilfläche an die Gemeinde zur eigenständigen weiteren Projektentwicklung. Als entscheidend für die effektiv baulandmobilisierende Komponente bei der Anwendung der Vertragsraumordnung hat sich die gewählte Konstruktion der vertraglichen Gestaltung erwiesen: Seitens der Gemeinde sind privatrechtliche Vereinbarungen typischerweise zweiseitig erforderlich, wenn die Gemeinde nicht selbst Eigentümerin der Grundflächen wird: Zum einen geht es hierbei um **Vereinbarungen mit dem Grundeigentümer**, durch die die zeitnah zur Umwidmung erfolgende Veräußerung von Grundflächen sichergestellt wird, zum anderen müssen auch **Verträge mit den Käufern** abgeschlossen werden, mit denen wiederum die rasch auf den Kauf folgende widmungsgemäße bauliche Nutzung sichergestellt wird. Von besonderer Bedeutung ist die Ausgestaltung der **Sanktionsregelungen** in solchen Verträgen, neben Pönale-Zahlungen findet

<sup>8</sup> Das TROG 2016 tritt mit 1.10.2016 in Rechtskraft.

in diesem Zusammenhang vor allem die Ermöglichung eines ersatzweisen Grunderwerbs durch die Gemeinde Anwendung (– z.B. Eintragung von Vorkaufsrechten im Grundbuch). Der tatsächliche Grad der Zielerreichung in Bezug auf ihre baulandmobilisierende Wirkung hängt somit einerseits stark von der konkreten Ausgestaltung der Vertragswerke ab, andererseits auch von der nachfolgenden Überwachung der Einhaltung und gegebenenfalls von der Durchsetzung der vorgesehenen Sanktionen. Quantitative Daten zur Feststellung der baulandmobilisierenden Wirkung der Vertragsraumordnung stehen wie bereits angemerkt leider nicht zur Verfügung, als qualitative Aussage kann jedoch festgehalten werden, dass funktionierende privatrechtliche **Baulandmobilisierungsmaßnahmen besonders dort standardmäßig angewendet werden, wo Gemeinden selbst oder gemeindenahe Rechtspersonen (z.B. Gemeindeguts-Agrargemeinschaften) Grundeigentümer sind oder ein hoher unmittelbarer Finanzbedarf eine großflächige Umwidmung in Bauland auslöst.**

Nicht umgesetzt wurde hingegen die ebenso ursprünglich beabsichtigte Anwendung der Vertragsraumordnung auch für Flächen des „Altbaulandes“. **Die Verquickung der Erlassung von Bebauungsplänen mit privatrechtlichen Vereinbarungen zur Umsetzung der Baulandmobilisierung konnte nicht etabliert werden.** Nachdem mit dem TROG 2011 endgültig der Grundsatz einer flächendeckenden Bebauungsplanung im Siedlungsgebiet aufgegeben wurde, kann in diesem Zusammenhang auch für die Zukunft kein Potenzial gesehen werden.

### Tiroler Bodenfonds

Der primäre Auftrag des Gesetzgebers an den Tiroler Bodenfonds (TBF) besteht wie oben bereits kurz angesprochen darin, geeignete Grundstücke zu erwerben und entgeltlich an private und öffentliche Planungsträger für eine zeitnahe widmungsgemäße bauliche Nutzung weiterzugeben. In diesem Zusammenhang wird der TBF vom TROG mit dem **Privileg ausgestattet, auch Freilandflächen erwerben zu können.**

Der TBF zeichnet sich durch eine sehr schlanke Personalstruktur aus (lediglich ca. 1,5 Vollzeitarbeitsplatz-Äquivalente), die Finanzierung der Personalkosten hat aus eigenen Mitteln zu erfolgen. Seine konkrete Wirkungsweise in Bezug auf die Baulandmobilisierung besteht primär darin, dass – ähnlich der vorstehend geschilderten Vertragsraumordnung – **durch privatrechtliche Vereinbarungen im Zuge der Weitergabe von Baugrundstücken deren zeitnahe bauliche Inwertsetzung sichergestellt wird.**

**Im Unterschied zur Vertragsraumordnung der Gemeinden steht bei Bodenfondsprojekten in aller Regel die gestalterische Komponente stärker im Vordergrund,** oft werden für die Projektgebiete im Vorfeld Architekturwettbewerbe durchgeführt und ist der Verkauf von Bauplätzen zwingend an mehr oder weniger strenge gestalterische Vorgaben gebunden. Ein weiterer typischer Unterschied besteht darin, dass bei Bodenfondsprojekten der Aspekt einer grundsparenden Siedlungsentwicklung einen stärkeren Schwerpunkt darstellt.

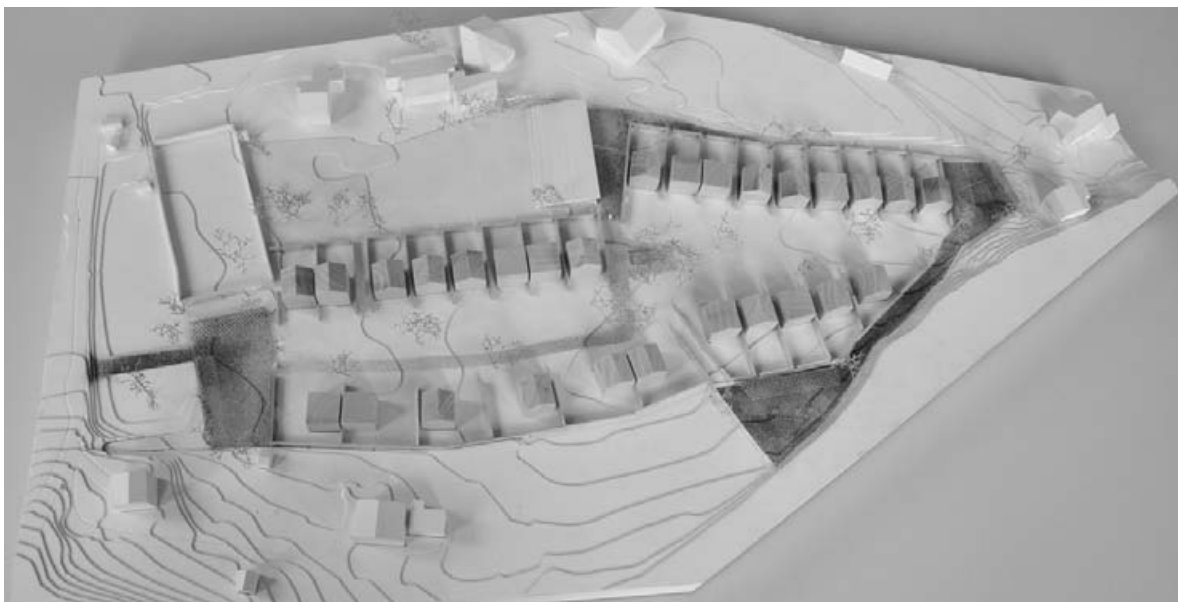


Abb. 4: Modell eines Wettbewerbsbeitrags zu einem Bodenfondsprojekt (aus: Huber, 2015)



Im Jahr 2015 wurden vom TBF Verkäufe von Grundstücken im Ausmaß von ca. 2,5 Mio. € getätigt, der Anteil, der diesbezüglich auf Betriebsgrundstücke entfiel, betrug ca. 120 000 € (Tiroler Bodenfonds 2016b, S. 89). Aus der Projektdatenbank des TBV geht weiters hervor, dass in dem bisherigen knapp mehr als 20 jährigen Bestandszeitraum insgesamt ca. 1000 Baugrundstücke für Wohnnutzung verkauft wurden, was einem Gesamtflächenausmaß von etwa 40 ha entspricht. Ca. 125 Baugrundstücke konnten in dieser Zeit nicht weiterverkauft werden, woraus sich eine effektive „Mobilisierungsquote“ von 85 % ergibt. **Pro Jahr kann somit eine durchschnittliche Größenordnung von etwa 50 Baugrundstücken** oder 2 ha angenommen werden, die aufgrund von Aktivitäten des TBF einer unmittelbaren Wohnnutzung zugeführt werden.

Bezüglich der Weitergabe von Betriebsgrundstücken ist im selben Zeitraum von einer Gesamtzahl von ca. 75 mit einer Gesamtfläche von etwa 22 ha auszugehen, diesbezüglich liegt die effektive „Mobilisierungsquote“ allerdings deutlich niedriger, etwa bei 65 %. **In Relation zum gesamten Siedlungsraum von Tirol zeigt sich jedoch, dass die Tätigkeit des TBF aufgrund der vorliegenden Größenrelationen keine flächendeckende Wirkung entfalten kann** – das Gesamtflächenausmaß der bislang im Rahmen von TBF-Projekten in Wert gesetzten Grundstücke entspricht etwa 0,36 % des Gesamtbaulandes Tirols bzw. 0,39 % des Gesamtbaulandes ohne dem auf Innsbruck entfallenden Teil. In Analogie zu den Vertragsraumordnungsprojekten von Gemeinden sind die Aktivitäten des Bodenfonds ebenso *der Baulandmobilisierung im weiteren Sinn* zuzuordnen, eine Mobilisierung des „Altbaulandes“ wird hierdurch in aller Regel nicht erreicht.

### Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau

**Dieses Instrument wurde bislang von den Tiroler Gemeinden nur sehr zaghaft genutzt.** Aus dem aktuellen Geodatenbestand der Flächenwidmung in Tirol geht hervor, dass derzeit **insgesamt 66 Flächen eine solche Widmung aufweisen. Diese Flächen befinden sich in 39 verschiedenen Gemeinden** (= 14 % der 279 Tiroler Gemeinden) und weisen insgesamt ein Gesamtausmaß von ca. 31 ha<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ein Teil der Flächen bezieht sich allerdings auf Widmungsfestlegungen innerhalb von *Sonderflächen mit verschiedenen Teilfestlegungen* (z.B. auf ein oder mehrere Geschoße innerhalb einer für gemischte Nutzung vorgesehenen Liegenschaft).

auf (das entspricht 0,3 % des ausschließlich für Wohnzwecke vorgesehenen Baulandes). Hiervon sind laut Luftbildanalyse allerdings ca. 10 ha, also beinahe 1/3 noch unbebaut. Aufgrund der geringen Gesamtanzahl dieser Flächen, des damit einhergehenden geringen Anteils am Wohnbauland und des beträchtlichen Anteils unbebauter Flächen<sup>10</sup> dieser Kategorie muss die faktische Wirkung dieses Instruments zur Baulandmobilisierung jedenfalls als sehr gering veranschlagt werden.

### Vorgezogener Erschließungskostenbeitrag

Im Gegensatz zu den bisher besprochenen Baulandmobilisierungsinstrumenten **kommt die Einhebung des vorgezogenen Erschließungsbeitrags nicht nur bei Neuwidmungen von Bauland zur Anwendungen sondern bei allen gewidmeten Baulandflächen. Insgesamt haben mit Stand 2015 21 Tiroler Gemeinden den vorgezogenen Erschließungskostenbeitrag eingeführt (ca. 7,5 %)**<sup>11</sup>. Die sich aus der im vorausgehenden Kapitel skizzierten Berechnungsmethodik ergebenden jährlichen Abgabenleistungen<sup>12</sup> erreichen in der Regel nicht ein Ausmaß, dessen Finanzierung den Eigentümer dazu zwingt, hierfür einen Teil der Baulandreserve als Finanzierungsquelle kurzfristig auf den Markt zu bringen. Die beabsichtigte baulandmobilisierende Wirkung tritt im Wesentlichen dann ein, wenn große Baulandreserveflächen – meist entstanden durch die initiale Flächenwidmung –, die eine substanzielle Abgabenschuld hervorrufen (etwa in einer Größenordnung von ca. 50 000 €) Personen gehören, die kaum über finanzielle Rücklagen verfügen. Eine solche Situation führt typischerweise dazu, dass ein Teil der Baugrundstücke zur Bedeckung der Abgabekosten verkauft wird. Durch die vergleichsweise hohen Baulandpreise in vielen Landesteilen ist vom Verkauf allerdings in der Regel lediglich ein relativ geringer Teil der Baulandfläche betroffen.

Von der im Verkehrsaufschließungsabgabengesetz vorgesehenen Ausnahmemöglichkeit (temporäres „Bauverbot“) wurde bislang überhaupt nicht Gebrauch gemacht. Dies kann als ein weiteres Indiz für die sehr beschränkten zu erwartenden Auswirkungen gewertet werden. Auch die mit dieser Ausnahmeregelung verfolgte indirekte

<sup>10</sup> Diese Angabe entspricht dem Stand zum Zeitpunkt der aktuellsten verfügbaren Orthofoto-Befliegungen (2013–2015), jüngst errichtete Wohnbauten können deshalb nicht erfasst werden.

<sup>11</sup> lt. Angabe des AdTLr, Gemeindeabteilung

<sup>12</sup> diese liegen in einer Regel in der Größenordnung von ca. 1–2,5 €/m<sup>2</sup> als eine der 5 vorgesehenen Jahresraten



*Baulandmobilisierung im weiteren Sinn* (die erleichterte Aufnahme von neuen Flächen ins Bauland aufgrund dessen, dass Bauverbotsflächen formal nicht mehr in den Baulandüberhang einer Gemeinde eingerechnet werden) ist deshalb bislang nicht eingetreten. Aufgrund der geringen Anzahl der Gemeinden, die das beschriebene Abgabenregime eingeführt haben, dem relativ seltenen Auftreten der oben beschriebenen Konstellation und den finanziellen Relationen zwischen vorgezogenem Erschließungskostenbeitrag und Baulandpreis muss **der effektive Beitrag dieses Instruments zur Baulandmobilisierung ebenso als relativ gering veranschlagt werden.**



Abb. 5: Planische Darstellung der Baulandreserven im trisMaps-Webauskunftsdienst Baulandbilanzierung

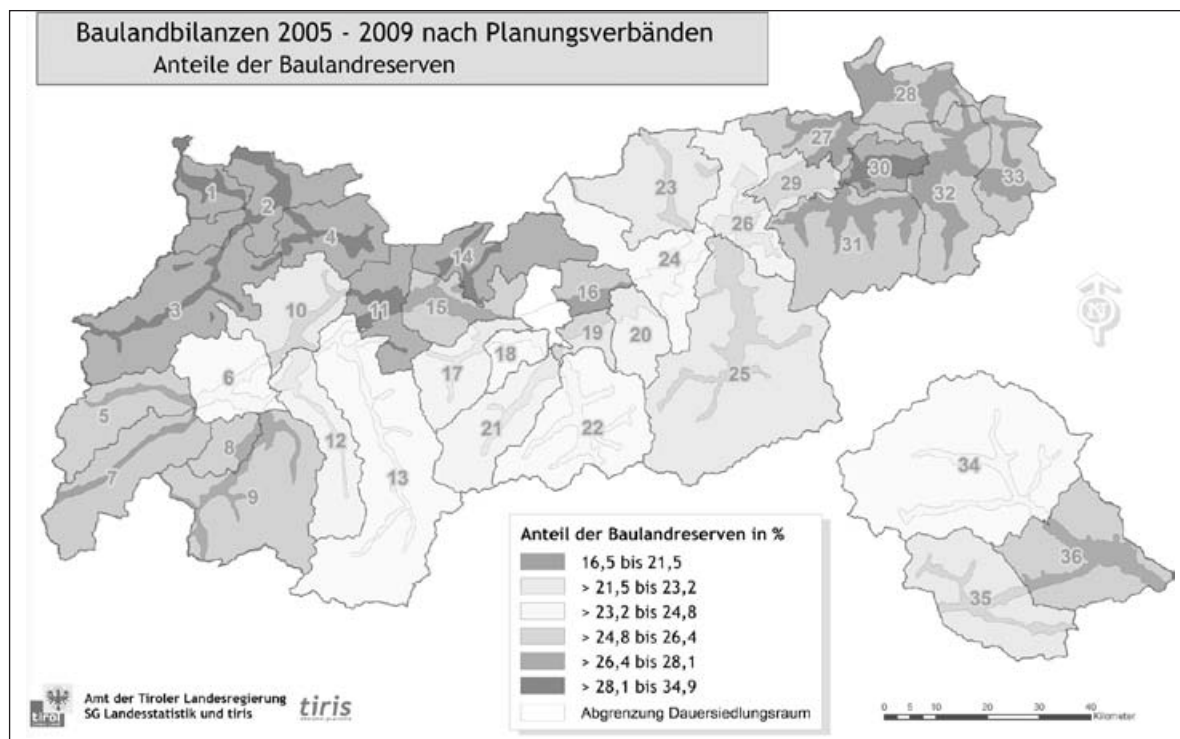


Abb. 6: Regionale Unterschiede bez. der Ausmaße der Baulandüberhänge (AdTLr, SG Landesstatistik & tiris, 2013, o.S.)

#### 4. Monitoring der Baulandreservenentwicklung

Als Hilfsmittel für eine Bewertung der tatsächlichen Erfolge der Baulandmobilisierung in Tirol kann auf die Daten der Baulandbilanzen des AdTLr zurückgegriffen werden. Mitte der 2000er Jahre wurde seitens des AdTLr/Fachbereich tiris damit begonnen, systematisch die bestehenden Baulandreserven zu erheben. Die hierzu angewendete Methodik beruht überwiegend auf einem automatisierten Workflow und erfordert ausschließlich digital verfügbare

Geodaten als Grundlagen. Hierbei handelt es sich um die **Digitale Katastralmappe, digitalisierte Flächenwidmungspläne<sup>13</sup> und digitale Orthofotos**. Aus letzteren werden die Gebäudeumrisse digitalisiert, welche nachfolgend mit den Baulandpolygonen aus den Flächenwidmungsdatensätzen verschnitten werden. Für die sich solcherart erge-

<sup>13</sup> Mit Ausnahme der Landeshauptstadt Innsbruck liegen beim AdTLr mittlerweile für sämtliche Tiroler Gemeinden digitale Geodatensätze der Flächenwidmung vor. Für Innsbruck können deshalb nachfolgend keine Aussagen in Bezug auf Ausmaß und Entwicklung der Baulandreserven getroffen werden.

benden Differenzflächen wird mit verschiedenen Algorithmen die Möglichkeit der Errichtung von eigenständigen, der jeweiligen Widmung entsprechenden Gebäuden bzw. von Nachverdichtungsmaßnahmen abgeschätzt. Bezüglich der hierfür erforderlichen Flächen werden sodann die Flächenausmaße ermittelt und gemeindeweise zusammengefasst. Der Stichzeitpunkt der Erhebung entspricht aufgrund dieser Methodik dem jeweiligen Befliegungszeitpunkt, aus den Befliegungsmodalitäten (üblicherweise wird pro Jahr etwa ein Drittel der Landesfläche beflogen) ergibt sich, dass deshalb nicht für ganz Tirol eine Baulandreservenbilanz zu einem Stichtag angegeben werden kann, sondern dass die Ergebnisse jeweils dem Zeitraum

den liegen bereits Ergebnisse vor, insgesamt ergibt sich ein Reserveflächenanteil im Bauland von ca. 26,5 %, somit ein im Vergleich zur vorangehenden Vollerhebung etwas geringerer Wert. Vergleicht man die Baulandüberhänge zwischen erstem und zweitem Zyklus auf Ebene der Planungsverbände, so zeigt sich zunächst, dass in 30 von 31 eine Reduktion der Reserveflächen erfolgt ist (Ausnahme PV Tannheimetal: +0,47 %) Über alle ausgewerteten Gemeinden ergibt sich eine Abnahme der Baulandreserveflächen im Ausmaß von fast 191 ha, das entspricht etwas mehr als 5 % des aktuell bestehenden Reserveflächenausmaßes. Im gleichen Zeitraum hat sich die Gesamtbaulandfläche in diesen Gemeinden allerdings um ca. 261 ha erhöht.

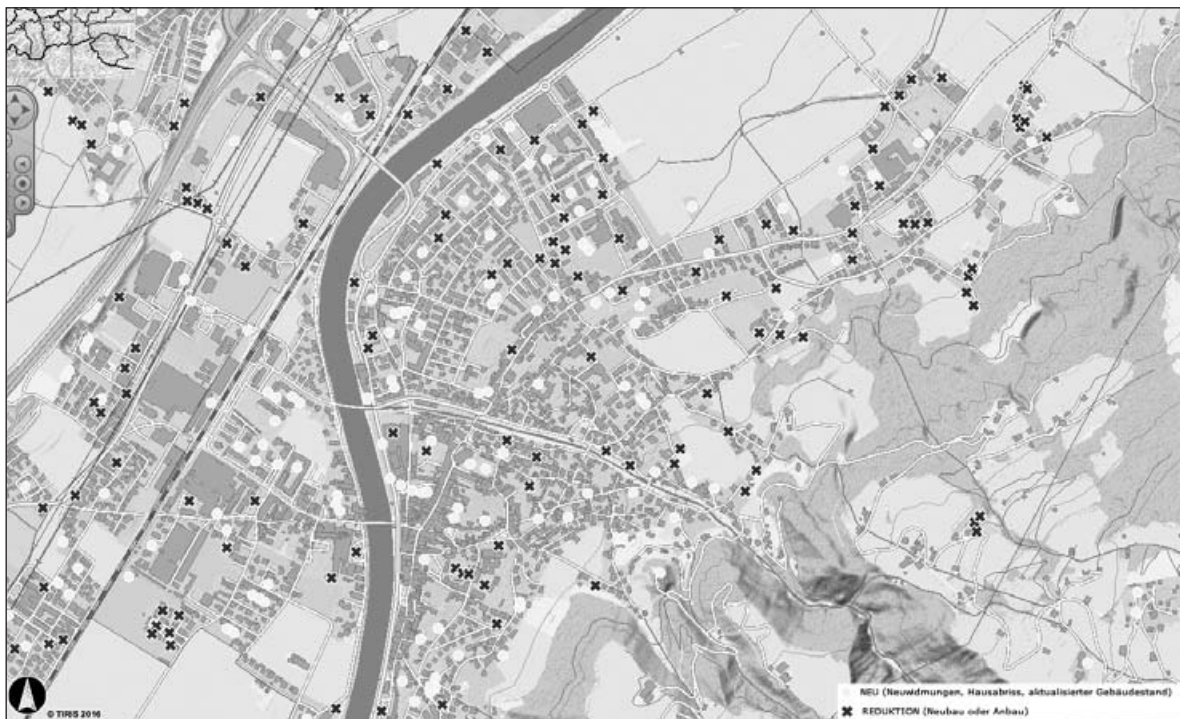


Abb. 7: Planliche Darstellung der Veränderungen der Baulandreserven zwischen erstem und zweitem Erhebungszyklus im trisMaps-Webauskunftsdienst Baulandbilanzierung

eines Befliegungszyklus zuzuordnen sind. Für den ersten Bearbeitungszyklus (2005–2009, 275 von 279 Gemeinden) ergab sich ein Gesamtausmaß von **Reserveflächen im Bauland von ca. 4425,4 ha, was etwa 28,5 % der gesamten Baulandflächen in den erfassten Gemeinden entsprach.**

Mit dem TROG 2011 wurde die Baulandreserven-erhebung in der beschriebenen Form als gesetzlich verpflichtende Aufgabe der Landesregierung festgelegt (§ 28a „Baulandbilanz“) und aktuell ist die erste Wiederholung der Erhebung im Gang (2. Zyklus, 2011 ff). Für 31 von 36 Planungsverbän-

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist jedoch eine gewisse Vorsicht geboten: Zum einen können aus den verschiedenen Stichzeitpunkten Verzerrungen resultieren, zum anderen erfolgt am Ende des oben skizzierten Workflows eine Plausibilitätskontrolle durch ortskundige Sachbearbeiter, wodurch die Berücksichtigung besonderer, nicht automatisiert erfassbarer Umstände gewährleistet wird. Bei diesem Schritt sind – räumlich und zeitlich – geringfügige Uneinheitlichkeiten nicht vollkommen auszuschließen. Jedenfalls erscheint aufgrund der geschilderten Ausgangslage der Schluss gerechtfertigt, **dass in den letzten Jahren keine**



**Zunahme sondern eine tendenzielle Abnahme der Baulandüberhänge erfolgt.** Das aus den Daten ableitbare Ausmaß dieses Rückgangs ist jedoch so gering (durchschnittl.  $< 1 \%$ /Jahr), dass bei der anzunehmenden Schwankungsbreite aufgrund möglicher Ungenauigkeiten eine hierüber hinausgehende Aussage aus fachlicher Sicht nicht ausreichend abgesichert erscheint.

## 5. Fazit der bisherigen Entwicklung – Einschätzung der aktuellen Situation

Wie aus den vorstehenden Ausführungen hervorgeht, besteht in der Tiroler Raumordnung zwar bereits seit langer Zeit ein Bewusstsein für die Bedeutung und Notwendigkeit von baulandmobilisierenden Maßnahmen, **auf der Umsetzungsebene sind bis jetzt jedoch relativ bescheidene und im Wesentlichen punktuell signifikante Erfolge zu verzeichnen.** Ein „Durchbruch“ im Sinne einer flächendeckenden markanten Reduktion der Baulandüberhänge konnte bisher nicht festgestellt werden. Als wirkungsvolle Instrumente können nach wie vor die **Vertragsraumordnung** und die Tätigkeit des **Tiroler Bodenfonds** angesehen werden, diese beziehen sich jedoch nahezu ausschließlich auf die Sicherstellung der zeitnahen baulichen Inwertsetzung von Flächen, die erst im Rahmen der jeweiligen Projektmaßnahmen von

Freiland in Bauland (oder ggf. in Vorbehaltsflächen) umgewidmet werden. Insbesondere für die **Mobilisierung des „Altbaulandes“ stehen aus fachlicher Sicht jedoch keine ausreichend wirkungsvollen Instrumente zur Verfügung.** Die *Baulandmobilisierung im engeren Sinn* erfolgt deshalb auch in deutlich geringerem Ausmaß.

Diese Konstellation verstärkt zunächst die zentrifugalen Kräfte in der Siedlungsentwicklung. Hierdurch **nimmt die Wahrscheinlichkeit der Bereitschaft von Grundeigentümern, ihre Flächen einer baulichen Nutzung zu Siedlungszwecken zur Verfügung zu stellen, tendenziell mit der Entfernung von bestehenden kompakten Siedlungsstrukturen zu.** Die Schließung von Baulücken und die Schaffung von durchgehend bebauten Siedlungskörpern werden hierdurch in gleichem Maße erschwert wie die Erhaltung von traditionell bestehenden Freiraumstrukturen innerhalb des Dauersiedlungsraums. In den Landesteilen mit hoher Entwicklungsdynamik (z.B. zentraler Teil der Inntalfurche) wird hierdurch der Herausbildung von **Zwischenstadt-Siedlungsstrukturen** im Sieverts'schen Sinn Vorschub geleistet. Aber auch Bereichen mit etwas geringerem Siedlungsdruck bildet sich fußend auf der aus einer agrarisch geprägten Besiedlungsgeschichte hervorgegangenen **Streusiedlungsstruktur** zunehmend eine stärkere Verzahnung von Siedlungssplittern und fragmen-

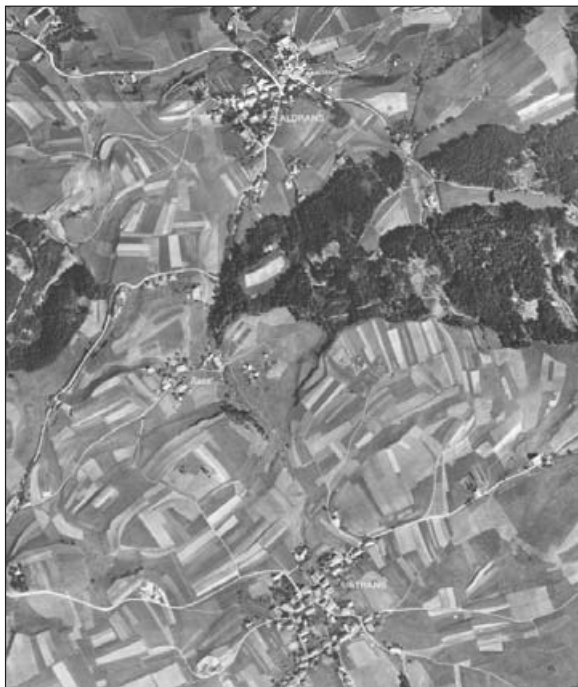


Abb. 8: Siedlungsentwicklung im Bereich des Südöstlichen Mittelgebirges (südlich von Innsbruck) anhand von Luftbildaufnahmen 1940 und 2013 (AdTLr Webservice Laser- & Luftbildatlas)

tierten landwirtschaftlichen Nutzflächen heraus. Neben den negativen Folgen für das Orts- und Landschaftsbild ist aus raumordnerischer Sicht in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Energie- und Ressourcenintensität einer solchen Siedlungsentwicklung hinzuweisen, die **in krassem Widerspruch zum Paradigma einer nachhaltigen Raumordnung** steht.

Gerade in den Aktivräumen der Siedlungsentwicklung führt die hierin sichtbar werdende – angesichts der Blockierung der mittlerweile oft bereits seit Jahrzehnten als Bauland gewidmeten Gunstlagen – **gewählte Strategie des „Ausweichens in zweit- und drittbeste Lagen“** in Bereiche, deren Nutzung zu Siedlungszwecken mit unzweifelhaften Handicaps belastet ist. Diese können etwa in einem erhöhten **Naturgefahrenrisiko** bestehen, z.B. durch Hochwasser- oder Steinschlaggefahr. Aber auch andere Grenzen der Siedlungsentwicklung, etwa jene, die sich aus spezifischen **Immissionsbelastungen** ergeben, werden angesichts einer **gefühlten Alternativlosigkeit** immer mehr in Frage gestellt. In Tirol als traditionellem Transitland ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Belastungen für die menschliche Gesundheit hinzuweisen, die sich aus Auswirkungen des Kfz-Verkehrs ergeben. Dies betrifft einerseits die Problematik der Luftreinhaltung, aktuell besteht etwa im Bereich der Inntalautobahn im Tiroler Unterland auf einer Breite von 200 m ein Belastetes Gebiet NO<sub>x</sub> nach UVPG. Ebenso werden in den Umgebungslärmkarten des BMLFUW zahlreiche Landstriche entlang von Bundes- und Landesstraßen sowie der West- Arlberg- und Brennerbahn als so schallimmissionsbelastet ausgewiesen, dass ihre Widmung als Wohn- oder Mischgebiet im Gegensatz zu den Richtlinien des Österreichischen Arbeitsrings für Lärmbekämpfung steht.

Im in der aktuellen TROG-Novelle diesbezüglich enthaltenen Ansatz, **textliche Zusatzfestlegungen zu Baulandwidmungen vorzusehen**, durch die eine Beseitigung der die mangelnde Baulandeignung begründenden Umstände sichergestellt wird, manifestiert sich die oben angesprochene **Tendenz, minder geeignete Bereiche verstärkt für die Siedlungsentwicklung heranzuziehen auf der Ebene der Raumordnungsgesetzgebung.**

## 6. Handlungsbedarf

Aus raumordnungsfachlicher Sicht ergibt sich im Hinblick auf die Stärkung der Baulandmobilisierung auf der Grundlage des oben Geschilderten **Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen:**

Bezüglich der bestehenden Instrumente für Zwecke der *Baulandmobilisierung im weiteren Sinn*, insbesondere der Vertragsraumordnung und dem Tiroler Bodenfonds ist ein weiterer Ausbau anzustreben. Hierzu erscheint insbesondere eine **Verbesserung der Informationsdiffusion auf die Ebene der kommunalen Entscheidungsträger** von Bedeutung, wobei sich diese Informationen nicht nur auf die prinzipielle Existenz der genannten Instrumente beschränken dürfen sondern auch Details und Hilfestellungen zur konkreten Anwendung und Wirkungsweise umfassen müssen. Besonders geeignet erschiene in diesem Zusammenhang die Etablierung eines institutionalisierten Erfahrungsaustausches, **insbesondere zur Möglichkeit der Präsentation und Diskussion von Best Practise-Beispielen.**

Von hoher Bedeutung erscheint in diesem Zusammenhang die Erweiterung der Vertragsraumordnung auch auf die in den Verordnungsplänen der Örtlichen Raumordnungskonzepte ausgewiesenen **Siedlungserweiterungsbereiche.** Diesbezügliche Evaluierungen haben gezeigt, dass auch diese Flächen nur zu Teilen innerhalb der vorgesehenen Planungszeiträume intentionsgemäß für die Siedlungsentwicklung zur Verfügung gestellt werden, strukturell herrscht bezüglich dieses „Bauerwartungslandes“ ein ganz ähnlicher Interessensgegensatz zwischen Planungsbehörde und Grundeigentümern wie bei gewidmetem Bauland. Aus raumordnungsfachlicher Sicht ist es deshalb **zur Absicherung der nachfolgenden Umsetzung der geplanten Siedlungsentwicklung erforderlich, bereits diese Ausweisungen mit Verpflichtungen der betroffenen Grundbesitzer zu koppeln**, durch welche eine Blockade der Heranziehung dieser Flächen für die Siedlungsentwicklung im Planungszeitraum unterbunden wird. Ansonsten ist aufgrund der systemischen Voraussetzungen davon auszugehen, **dass auch diese Hoffungsgebiete der Siedlungsentwicklung tatsächlich nur sehr eingeschränkt realisiert werden können, dass sozusagen ein „Baulandüberhang zweiter Ordnung“ entsteht.**

Sowohl zur Verhinderung einer weiteren Zersiedelung und zum Schutz eines qualitativ vollen Landschaftsbildes als auch im Sinne der Umsetzung einer nachhaltigen Raumordnung erscheint es aus raumordnerischer Sicht darüber hinaus von übergeordneter Bedeutung, den **Fokus der Baulandmobilisierung auf die seit langem planerisch hierfür vorgesehenen Gunsträume der Siedlungsentwicklung zu richten, das „Altbauland“**.

Durchaus effiziente Möglichkeiten hierzu bestehen aus fachlicher Sicht zum einen im hoheitlichen Bereich. Bereits durch eine **Änderung der Gesetzesanwendung bzw. von Bemessungsgrundlagen** könnten sowohl auf Bundesebene (Bodenwertabgabe, Bodenbeschaffungsgesetz) als auch auf Landesebene (Grundverkehrsrecht) diesbezüglich wirksame Maßnahmen gesetzt werden. Im Sinne einer ursachenorientierten Handlungsstrategie erscheint jedoch ein **fiskalischer Ansatz** wie er in Fachkreisen bereits seit vielen Jahren diskutiert wird, nach wie vor am vielversprechendsten. Hierbei müsste primär darauf abgezielt werden, die Baulandhortungsgewinne soweit zu reduzieren, dass Baugrundstücke im Vergleich mit anderen Wertanlagen substanziell an Attraktivität verlieren. Eine geringfügige Reduktion dieser Gewinne ist mit der Einführung der Immobilienertragssteuer vor einigen Jahren erfolgt, dieser Maßnahme kann jedoch keine baulandmobilisierende Wirkung zugemessen werden, weil die Abgabenschuld erst bei Verkauf eines Baugrundstücks entsteht und deshalb ein rascheres Auf den Markt bringen eines Baugrundstücks keinerlei ökonomische Vorteile erwarten lässt.

**Um einen im Sinne der Baulandmobilisierung steuernden Einfluss auf die Raumentwicklung zu erreichen, wäre hingegen ein Abgabenregime erforderlich**, bei dem das Hinausschieben der Inanspruchnahme einer erteilten baulichen Lizenz abgabenauslösend wirksam wäre. Insbesondere im Bereich bereits erschlossener Siedlungsgebiete (– Baulücken, Freilandinseln innerhalb geschlossener Siedlungskörper sowie deren Randbereiche) wäre die Rechtfertigung einer solchen Abgabe unter Hinweis auf Infrastrukturerrichtungs- und -erhaltungskosten aus fachlicher Perspektive ebenso hinreichend gegeben wie durch die beträchtlichen indirekten Kosten, die durch die erzwungene Dispersität der Siedlungsstruktur entstehen (insbesondere durch die Umwelt-, Klima- und Gesundheitskosten des hierdurch hervorgerufenen Verkehrs). Umgekehrt stehen unbebautem Bauland – im Gegensatz zu widmungsgemäß inwert gesetztem –

keinerlei Einnahmen aus dem Finanzausgleich (Ertragsanteile auf Basis der Hauptwohnsitzzahlen) oder aus der Kommunalsteuer gegenüber.

In welcher Form eine solche Abgabe eingehoben würde, ob als eigenständiger **Infrastrukturkostenbeitrag, als periodisch zu entrichtende Lizenzgebühr oder als nach bebauten und unbebauten Flächen differenzierende Form der Grundsteuer**, spielt aus raumplanerischer Sicht eine untergeordnete Rolle <sup>14</sup> entscheidend dabei ist, dass die Attraktivität des Hortens von Bauland dadurch soweit gesenkt wird, dass jene Bereiche, die sowohl aus ökonomischen als auch aus raumplanerischen Gründen am besten für die weitere Siedlungsentwicklung geeignet sind, vermehrt diesem Zweck zugeführt werden.<sup>14</sup> Die Grundidee dieses Vorschlags ist keineswegs neu, gerade im „Land im Gebirg“ mit seinem äußerst beschränkten Dauersiedlungsraum-Anteil wird die zunehmende Notwendigkeit einer solchen Ergänzung des Instrumentariums der Baulandmobilisierung aus fachlicher Sicht jedoch vor dem Hintergrund aktueller Tendenzen der Raumentwicklung eindringlich vor Augen geführt.

## LITERATUR

### Gesetzliche Grundlagen:

Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996

Tiroler Raumordnungsgesetz 1972 u. ff.

Tiroler Verkehrsaufschließungsabgabengesetz 2011

Verordnung der Landesregierung vom 15. August 1994, mit der Richtlinien für Verträge nach § 33 Abs. 1 des Tiroler Raumordnungsgesetzes 1994 erlassen werden (LGBl. Nr. 83/1994)

### Literatur und statistische Quellen:

AdTLr, 2000 (Hrsg.): Mobilisierung von Bauland in der AR-GE ALP – Projektbericht. Innsbruck

AdTLr, FB tiris, 2008: GIS Workflow Baulandbilanzierung Tirol. Projektbericht, unveröffentlicht

<sup>14</sup> Nachdem die skizzierten wirtschaftlichen Systemkomponenten überregional in sehr ähnlicher Weise wirksam sind erstarken auch in anderen europäischen Ländern Bestrebungen, brach liegende Siedlungsressourcen stärker finanziell zu belasten. So hat sich etwa aktuell in der BRD eine Initiative gebildet, deren Ziel in der stärkeren steuerlichen Belastung von unbebautem Bauland besteht (JUNG, 2016).



- AdTLr, SG Landesstatistik & tiris, 2013: Jahresbericht zur Tiroler Raumordnung, Berichtszeitraum Oktober 2012 bis September 2013. Unveröffentlicht
- AdTLr, SG Landesstatistik & tiris, 2016: Auswertungen Baulandbilanzierung 1. u. 2.Zyklus. Unveröffentlicht
- HUBER R., 1994: „Der Tiroler Bodenbeschaffungsfonds im Aufbau“. In: roINFO, 8, S. 7–10
- HUBER R., 2015: Mögliche Ansätze zur Baulandmobilisierung. Präsentation, unveröffentlicht
- ÖGGL H., 2012: Evaluierung des Planungswerkzeugs Örtliches Raumordnungskonzept im Bundesland Tirol. SVH Saarbrücken
- JUNG, A., 2016: Lücken in Luxuslage. In: Der Spiegel 30/2016, S. 62–64
- Österreichischer ArbeitsRING für Lärmbekämpfung (Hrsg.), 2006: ÖAL-Richtlinie Nr. 36 Blatt 1 – Erstellung von Schallimmissionskarten und Konfliktzonenplänen und Planung von Lärminderungsmaßnahmen. Schalltechnische Grundlage für die örtliche und überörtliche Raumplanung. Wien
- RAUTER F., 1996: Örtliche Raumordnungskonzepte – eine Zwischenbilanz. In: roINFO, 12, S. 29–33
- RIEDL M., 2016: Beiträge des Sachgebietes für den Bericht des Lands Tirol zur 45. Expertenkonferenz der beamteten RaumplanungsreferentInnen am 3. und 4. Oktober 2016. Unveröffentlicht
- SCHWANINGER T., 2015: Sonderflächenwidmungen im Tiroler Raumordnungssystem: Analyse, bundesweiter Vergleich und Identifikation von Handlungsfeldern. Diplomarbeit TU Wien, Department für Raumplanung
- SPÖRR K., 1991: Eine Überarbeitung der Flächenwidmungspläne wird notwendig! In: roINFO, 1, S. 9
- SPÖRR K., 1994: Baulandmobilisierung und Sicherung der Baulandverfügbarkeit. In: roINFO, 8, S. 7–10
- TIROLER BODENFONDS, 2016a: Projektdatenbank des Tiroler Bodenfonds. Unveröffentlicht
- TIROLER BODENFONDS, 2016b: Rechnungsabschluss für das Jahr 2015. Unveröffentlicht
- WIESER R. u. W.SCHÖNBÄCK, 2011: Volkswirtschaftliche und raumordnungspolitische Aspekte der Widmungsabgabe nach dem Entwurf zur Novelle zum Tiroler Raumordnungsgesetz. In: Raumforschung und Raumordnung 69, S. 169–280

### Webressourcen:

- AdTLr: Laser- und Luftbildatlas Tirol-Webauskunftsdienst  
portal.tirol.gv.at/LBAWeb/luftbilduebersicht.show  
(Berechtigung für Portal Tirol erforderlich)
- AdTLr: tirisMaps-Webauskunftsdienst Baulandbilanzierung  
portal.tirol.gv.at/weboffice/tirisMaps/synserver  
(Berechtigung für Portal Tirol erforderlich)
- BMLFUW: Lärminfo.at-Webauskunftsdienst  
www.laerminfo.at

# Baulandmobilisierung und Flächenmanagement im Kanton Graubünden

The practice in the canton of Grisons – Land use  
policy and mobilising building land in the munici-  
pality



DI  
**Christoph Zindel**  
Geschäftsführer  
Bündner Vereinigung für  
Raumentwicklung  
Gäuggelistrasse 7  
CH-7000 Chur  
christoph.zindel@stw.ch

## Zusammenfassung

Eigentumsgarantie, Glaubensfreiheit und Meinungsäusserungsfreiheit bilden die Grundpfeiler der Verfassung in der Schweiz und in jedem demokratisch organisierten Staat. Bauland zu mobilisieren stellt einen aktiven Eingriff der Öffentlichkeit dar, um gehortetes Bauland einer Nutzung zuzuführen. Dieser Akt greift in die Eigentumsrechte, das heisst in eines der basisdemokratischen Grundrechte, ein. Deshalb wurden Massnahmen für die Aktivierung von Bauland bisher auf einvernehmlicher, vertraglicher Basis unter den Beteiligten angegangen. In der Schweiz erhielten die Planungsbehörden im Jahr 2014 mit dem neuen Raumplanungsgesetz des Bundes den Auftrag und auch die Legitimation gesetzliche Kaufrechte festzulegen und innert Frist auch zu vollziehen.

## Abstract

Guarantee of ownership, freedom of belief and freedom of expression constitute the cornerstones of the Swiss constitution, as in any democratically organised state. The mobilisation of building land represents an active intervention by the public to bring hoarded building land to a use. This act interferes with the proprietary rights, that is one of the direct democratic base rights. Therefore, measures to activate building land have been approached by the concerned parties on a consensual and contractual basis until now. In Switzerland, in the course of the new spatial planning law in 2014, the local planning authorities were given the task and legitimation to determine legal sale of goods laws and to enforce them within an appropriate period of time.

## 1. Die Herausforderung

Auch 36 Jahre nach Erlass des ersten Raumplanungsgesetzes (RPG) im Jahre 1980 für die schweizerische Eidgenossenschaft beschäftigt ein Tatbestand Private, Organisationen, Gesetzgeber und Behörden: die nach wie vor schwierige Verfügbarmachung von eingezontem Bauland und dessen Mobilisierung zugunsten einer zukunftsgerichteten Entwicklung der Gemeinden und der Regionen.

Eigentumsfreiheit, Glaubensfreiheit und Meinungsfreiheit sind die Grundpfeiler der schweizerischen Eidgenossenschaft. Auf diesen Grundwerten baut die Gesellschaft auf. Diese Werte bilden das Rückgrat der Demokratie und sind faktisch unantastbar. Staatliche **Eingriffe in das Eigentum** berühren somit die ureigensten Interessen unseres Rechtsverständnisses. Solche Eingriffe werden sehr schnell als enteignungsrechtliche Massnahmen taxiert und von einer breiten Gesellschaftsschicht grundsätzlich abgelehnt.

**In diesem heiklen Schnittbereich berühren sich Entwicklungsvisionen für die Allgemeinheit und die privaten Interessen nach freier Verfügbarkeit von Eigentum.** Boden ist wertvoll; dieser Wert bildet die Grundlage für die Produktion und für jegliche Entwicklung. Diesen Wert gegen den Willen des Eigentümers auszulösen, bildet den Gegenstand des vorliegenden Diskussionsbeitrags.

## 2. Die Entwicklung im Überblick

1980 wurde das erste Raumplanungsgesetz des Bundes erlassen (RPG). Die Erarbeitung dauerte mehrere Jahre und eine frühe Entwurfsfassung des RPG aus den frühen 70-er Jahren beinhaltete bereits tiefgreifende, eigentumsrechtliche Eingriffsmöglichkeiten, was in den Diskussionen in den Räten des Bundesparlaments aber auf massiven Widerstand stiess, und schlussendlich die Gesetzesvorlage nicht mehrheitsfähig machte.

Das RPG 1980 kann auch aus heutiger Sicht nach wie vor als sehr gutes Rahmengesetz für die räumliche Entwicklung der Schweiz beurteilt werden. Der Art. 15 RPG, welcher sich mit der zulässigen Grösse der Bauzonen beschäftigte, ist auch heute noch zeitgemäss. Allein der mangelhafte Vollzug dieser Bestimmung in der konkreten Umsetzung in den Kantonen und Gemeinden, die überbor-

dende Bautätigkeit in Städten, Agglomerationen, aber auch in den touristischen und teils auch in den ländlichen Gebieten führte zu einer schrittweisen Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen und des Vollzugs.

Das erste Raumplanungsgesetz des Kantons Graubünden (KRG) datiert aus dem Jahre 1973, also rund 7 Jahre vor Inkrafttreten der Bundesgesetzgebung. Auch dieses Rahmengesetz mit zugehöriger Verordnung kann aus heutiger Sicht als zukunfts-trächtig bezeichnet werden. Allein der Vollzug war nicht konsequent, was schlussendlich zu Verschärfungen der Grundgesetze führen musste.

In der konkreten Umsetzung der Gesetzesebenen bei Bund, Kanton und nachgelagert der Gemeinden widerspiegelt sich der föderalistische Aufbau der Schweiz, der Kantone und der Gemeinden.

## 3. Das neue Kantonale Raumplanungsgesetz 2005 und die Umsetzungsmaßnahmen in Graubünden

Der Kanton Graubünden entschied sich anfangs 2000 neben dem Kantonalen Richtplan, welcher eine Entwicklung des Kantons für die nächsten 15–25 Jahre vorskizzieren sollte, auch das Kantonale Raumplanungsrecht (KRG und KRVO) zu aktualisieren. Am 6. Dezember 2004 beschloss das kantonale Parlament das neue KRG, welches nach unbenützter Referendumsfrist durch den Regierungsbeschluss vom 24. Mai 2005 per 1. November 2005 in Kraft gesetzt wurde.

**In Art. 19 KRG wurden die Grundsätze der Boden- und Baulandpolitik definiert.**

### IV. Ortsplanung

#### 1. ALLGEMEINES

##### Art. 19

<sup>1</sup> Die Gemeinden fördern die Verwirklichung ihrer Planungen durch eine den örtlichen Verhältnissen angepasste aktive Boden- und Baulandpolitik.

<sup>2</sup> Die Gemeinden treffen insbesondere bei Einzonungen und Umzonungen die erforderlichen Massnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Bodens für den festgelegten Zonenzweck.

<sup>3</sup> Führen planerische Massnahmen zu erheblichen Vor- oder Nachteilen, können die Gemeinden mit den Betroffenen vertraglich einen angemessenen Ausgleich festlegen.

Die Gemeinde wird einerseits aufgefordert, andererseits aber auch gesetzlich berechtigt eine aktive Rolle in der Boden- und Baulandpolitik einzunehmen (Abs. 1). Die Gemeinde wird befähigt, Massnahmen zu treffen, damit eingezontes Bau-

land aktiviert wird. Zudem wird ein Mehr- und Minderwertausgleich auf vertraglicher Ebene stipuliert. All diese Bestimmungen erlauben es der Gemeinde nach der gesamtheitlichen Entwicklung sinnvolle räumliche Dispositionen zu katalysieren. Die gesetzliche Grundlage bietet Hilfestellung für einen sanften Druck gegen die Hortung von Bauland bis hin zu konkreten Eingreifen in das Eigentum. Eine schweizerische Tugend: anstossen, Handlungsdruck erzeugen und möglichst große Entscheidungsfreiheit ermöglichen wird hier konkret angewendet.

Die BVR hat dafür eine Wegleitung erlassen und auch gleich musterhafte Verträge für das vertragliche Kaufrecht zugunsten der Allgemeinheit und die Mehrwertabschöpfung entwickelt. Weil die konkrete Umsetzung der raumplanerischen Festlegungen den Gemeinden obliegt, sind diese Musterbeispiele individuell konkret im Einzelfall zwischen der Standortgemeinde und den betroffenen privaten Grundeigentümern auszuhandeln und zu unterzeichnen. Der Kanton als Genehmigungsinstanz für die Anpassung der Nutzungsplanung (Zonenplanung und Baugesetzgebung), kann solche Entscheide nur „kassieren“, d.h. genehmigen oder eben ablehnen; er kann aber das eigene Ermessen nicht an Stelle des Ermessens der Gemeinde setzen.

**Bevor Kaufrechts- und Mehrwertabschöpfungsverträge abgeschlossen werden können, sind erfahrungsgemäss viele aufwändige Verhandlungen zwischen den Interessierten nötig.** Immer wieder tritt der Fall auf, dass breite Abstimmungsabklärungen getroffen wurden, diese aber schlussendlich an Detailfragen und Differenzen zwischen den Vertragspartnern scheitern. Unschön an dieser Entwicklung sind die nutzlosen Aufwände die durch die langwierigen Verhandlungen entstanden sind, ohne Gewähr für die schlussendliche Vertragsunterzeichnung. Dieses vertragliche Kaufs- und Mehrwertabschöpfungsinstrument konnte zwar als Neuerung im gesetzlichen Handlungsraum positive Effekte erzielen, stiess aber gerade wegen der einzelfallweisen Optik gegenüber den gesamtheitlichen Sichtweise auch an Grenzen.

Aus diesem Grund wurde gestützt auf die kantonale Gesetzgebung ein gesetzliches Kauf und Mehrwertabschöpfungsinstrument in Form eines kommunalen Baugesetzartikels erarbeitet (vgl. dazu auf der BVR homepage: <http://www.bvr.ch/sites/dokumente/mustererlasse.html>).

### Boden- und Baulandpolitik Art. 3

- 1 Die Sicherung der Baulandverfügbarkeit im Sinne von Art. 19 Abs. 2 KRG erfolgt nach Massgabe von Art. 4 des vorliegenden Baugesetzes (gesetzliche Sicherung der Baulandverfügbarkeit).
  - [1 ... erfolgt durch Abschluss von Verträgen<sup>1</sup>) als Voraussetzung für Neueinzonungen (vertragliche Überbauungsfristen mit vertraglichem Kaufrecht zugunsten der Gemeinde im Falle der Nichteinhaltung der Überbauungsfristen).]
- 2 Der Gemeindevorstand kann in eigener Kompetenz über den Erwerb und die Veräußerung von Bauland bis zum Betrag von [100.000,- bis ... Franken] beschließen. Im Rahmen der Bestimmung über die Baulandverfügbarkeit [Im Rahmen der Ausübung des Kaufrechts] kann der Gemeindevorstand über den Erwerb und die Veräußerung von Bauland auch dann beschliessen, wenn der Erwerbs- oder Veräußerungspreis über ... Franken liegt.<sup>2</sup>)

### Gesetzliche Sicherung der Baulandverfügbarkeit Art. 4

- 1 Der Bauzone zugewiesene **unüberbaute Grundstücke sind innerhalb von [acht bis zwölf] Jahren seit Inkrafttreten der vorliegenden Bestimmung und fünf Jahren nach realisierter Groberschließung entsprechend dem Zonenzweck zu überbauen**, sofern keine anderen, längerfristigeren Entwicklungsziele vorliegen. Die Fristen stehen still, wenn sich der Baubeginn aus Gründen, welche die Grundeigentümer/Grundeigentümerinnen oder die Bauherrschaft nicht zu vertreten haben, verzögert.
  - [1 Die im Zonenplan speziell gekennzeichneten unüberbauten Grundstücke oder Grundstücks-teile sind innerhalb von [acht bis zwölf] Jahren nach Inkrafttreten der Kennzeichnung im Zonenplan und fünf Jahren ...]

<sup>1</sup> Vertragsbeispiel für einen Kaufrechtsvertrag auf [www.bvr.ch](http://www.bvr.ch) unter Dokumente/Mustererlasse/Baulandmobilisierung und Verfügbarkeit Bauzonen. Es empfiehlt sich, die Beurkundung des Kaufrechtsvertrages erst im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neueinzonung oder noch später vorzunehmen, damit das Kaufrecht nicht bereits untergeht, wenn die Frist, innert welcher der Grundeigentümer sein Grundstück überbauen muss, abgelaufen ist.

<sup>2</sup> Die Kompetenzdelegation gemäß Abs. 2 stützt sich auf Art. 9 lit. e des kantonalen Gemeindegesetzes ab. Sie bedingt jedoch allenfalls eine Anpassung der Gemeindeverfassung.

- [1 Die seit xx.xx.xxxx neu eingezonten Grundstücke sind innerhalb von [acht bis zwölf] Jahren nach Inkrafttreten der Neueinzung und fünf Jahren ...]
- 2 Werden die Grundstücke von den Grundeigentümern/Grundeigentümerinnen nicht innerhalb der in Absatz 1 festgelegten Fristen überbaut beziehungsweise trotz vorhandener Nachfrage und angemessenen Preisangeboten zur vorgesehenen Nutzung zur Verfügung gestellt, **ist die Gemeinde unter nachstehenden Voraussetzungen berechtigt, sie zum vollen Verkehrswert zu übernehmen:**
1. Die Gemeinde hat den Grundeigentümern/Grundeigentümerinnen eine Nachfrist von mindestens zwei Jahren gesetzt, um das Grundstück entweder selbst zu nutzen oder durch Dritte der vorgesehenen baulichen Nutzung zuzuführen;
  2. Es liegt eine ausgewiesene Nachfrage für die bauliche Nutzung von Bauzonenflächen vor, für deren Befriedigung unter Beachtung des Zweckmäßigungs- und Verhältnismäßigkeitsprinzips keine milderer Maßnahmen in Frage kommen;
  3. Das öffentliche Interesse an der Übernahme muss die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegen;
  4. Die Auswahl der zu übernehmenden Grundstücke hat nach anerkannten Zielen und Grundsätzen der Raumplanung zu erfolgen.
- 3 Will die Gemeinde nach Vorliegen dieser Voraussetzungen das Übernahmerecht ausüben, teilt sie dies den Grundeigentümern/Grundeigentümerinnen unter Bekanntgabe der beanspruchten Rechte und der angebotenen Entschädigung in Form einer anfechtbaren Übernahmeverfügung mit. Nach Inkrafttreten der Übernahmeverfügung entsteht ein Übernahmerecht und eine Übernahmepflicht der Gemeinde im Sinne von Art. 97 Abs. 3 KRG.
- 4 Können sich die Parteien über die Höhe der Entschädigung nicht einigen, kann jede Partei bei der zuständigen Enteignungskommission die Durchführung des Schätzungsverfahrens verlangen. Im Übrigen gelten die Bestimmungen der kantonalen Enteignungsgesetzgebung, namentlich für den Eigentumsübergang und das Rückübertragungsrecht. Die im Rahmen der Ausübung des Übernahmerechtes anfallenden Aufwendungen der Gemeinde gelten als gebundene Ausgaben.
- 5 **Die von der Gemeinde übernommenen Grundstücke sind sobald als möglich der vorgesehenen Nutzung zuzuführen.** Weiterveräußerungen haben in der Regel im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen zu erfolgen. In den entsprechenden Verträgen sind den bauwilligen Erwerbenden/Erwerbenden jene Auflagen und Bedingungen zu machen, welche für die umgehende Nutzung des Bodens zum festgelegten Zonenzweck erforderlich sind (Realisierungszeitpunkt, Vorgaben betr. Grad der Ausnützung, Regelung im Falle der Weiterveräußerung, Rückkaufsrecht, Vorkaufsrecht, Konventionalstrafe bei Nichteinhaltung der Vorgaben etc.).
- 6 Die Kompetenz für die Anwendung dieser Regelung steht gemeindeintern dem Gemeindevorstand zu. Der Gemeindevorstand ist insbesondere zuständig für die Ausübung des Übernahmerechtes und die Weiterveräußerung der übernommenen Grundstücke im erwähnten Sinne. Die Weiterveräußerung erfolgt zum Selbstkostenpreis der Gemeinde (Erwerbskosten, Zinsen, Erschließungskosten).
- 7 **Die Gemeinde richtet eine Anlaufstelle für die Nachfrage nach Bauland ein.**
- 8 Der Gemeindevorstand ist befugt, zur vorliegenden Vorschrift die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen (z.B. Organisation der Anlaufstelle für Nachfrage nach Bauland, Festlegung der Auswahlkriterien für die Übernahme und der Kriterien bei Veräußerungen etc.).
- Diese Ausformulierung benötigt nicht mehr die einvernehmliche, vertragliche Grundlage, sondern baut auf einer strategischen Haltung der Gemeinde zur Siedlungsentwicklung auf. **Die gesamtheitlichen Überlegungen zur Entwicklung der Gemeinde rücken in den Vordergrund und bilden Grundlage für diese eigentumsrechtlichen Eingriffe. Dadurch gewinnen diese Eingriffe auch an Gewicht und können auch gerichtliche Auseinandersetzungen bestehen.**



#### 4. Das neue eidgenössische Raumplanungsgesetz 2014

In der Schweiz wurde im Jahre 2012 die Landschaftsinitiative eingereicht, welche wegen der weiterhin überbordenden Bautätigkeit ein Moratorium für 20 Jahre für Einzonungen von neuem Bauland stipulierte. Dieser harte Eingriff auf das Eigentum und die freie Entwicklungsmöglichkeit der Gemeinde führte schlussendlich zu einer neuen, aktualisierten Raumplanungsgesetzgebung auf Bundesebene – sozusagen ein Kompromiss unter den Initianten und den Gegnern der Initiative. Der Grundsatz in Art. 15 RPG blieb unangetastet, **es sollten nur Baulandreserven für die nächste Planungsperiode von 10–15 Jahren bereitgestellt werden. Zusätzlich wurden aber Zielsetzungen zur Verdichtung im bereits eingezonten und überbauten Baugebiet sowie eine minimale Mehrwertabschöpfung von 20 % des erzielten Mehrwerts gesetzlich festgeschrieben. Diese neue Gesetzgebung ist seit dem 1. Mai 2014 in Kraft und fordert Gemeinden, Regionen und die Kantone aufs Äußerste** (vgl. dazu Art 5, 8ff, 15/15a RPG): <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/201601010000/700.pdf>.)

Die Gesetzesrevision verlangt eine gesamtheitliche Planung auf Kantonsebene in Form eines angepassten Kantonalen Richtplans, in welchem die Grundsätze der Siedlungsentwicklung abgebildet und mittels Verantwortlichkeiten abgesichert sind. Der Kanton Graubünden wird in den nächsten Monaten den Entwurf in die Vernehmlassung schicken. Bis dieser Kantonale Richtplan genehmigt ist, herrscht faktisch ein Einzonungsmoratorium; Einzonungen können nur genehmigt werden, wenn gleichzeitig anderenorts eine flächengleiche Auszonung erfolgt (Kompensationsregelung).

#### 5. Verschiedene Modelle der Umsetzung in der Schweiz

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP) hat in ihrer Schrift 5/2013 eine vollständige Übersicht über die in den verschiedenen Kantonen entwickelten Umsetzungsmaßnahmen erstellt. Diese kann bei der VLP bezogen werden (vgl. dazu <http://www.vlp-aspan.ch>). Der Autor verzichtet hier auf eine weitergehende Erläuterung der sehr gut dargestellten, unterschiedlichen Modelle.

#### 6. Die Praxis in Graubünden

**Die Praxis in Graubünden bewegt sich weg von den vertraglichen hin zu den gesetzlichen Lösungen der Baulandverfügbarkeit.** Es ist davon auszugehen, dass der in Erarbeitung befindliche Kantonale Richtplan diese Stoßrichtung aufnehmen wird. Künftig werden gestützt auf gesamtheitliche Entwicklungskonzepte zu Siedlung, Landschaft und Bevölkerung, Regelungen zur räumlichen Ausgestaltung nötig werden. Die baurechtlichen Bestimmungen sind im Mustertext der BVR bereits enthalten und müssen nur noch appliziert werden.

#### 7. Fazit

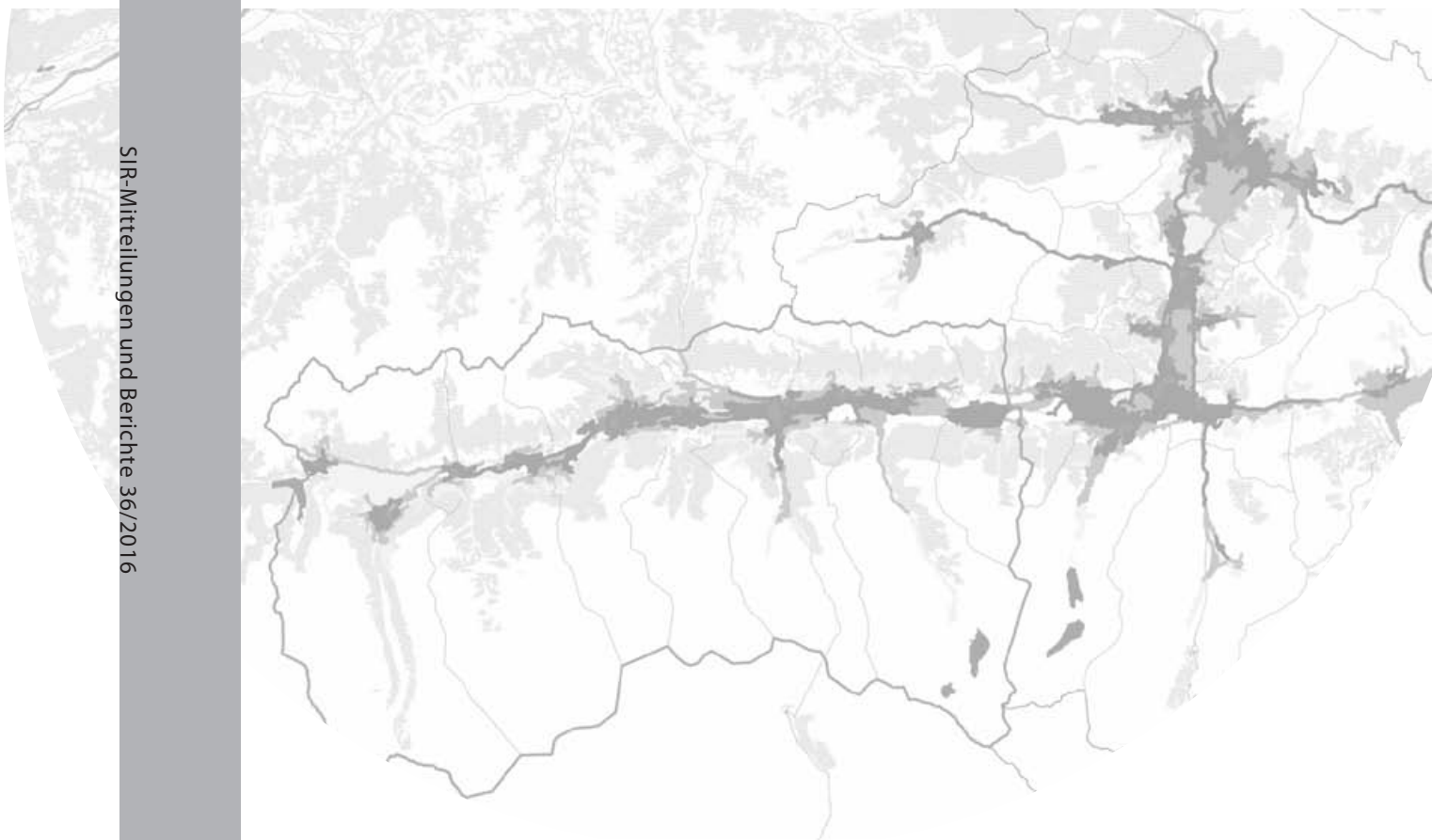
Eingriffe in das Eigentum waren und bleiben schwierig. Sei es, dass die Öffentlichkeit Land für die eigenen Bedürfnisse wie Schulen, Werkhöfe u.ä. oder für private Vorhaben im öffentlichen Interesse wie bspw. sozialen Wohnungsbau auslösen muss; stets wird sie im Konflikt mit den privaten Eigentümern stehen. Dennoch darf festgestellt werden, dass die Begrenztheit des Bodens schrittweise in den Köpfen der Allgemeinheit verankert ist und **das Bewusstsein für die allgemeinen Interessen für öffentlich zugängliche Nutzungen und nötige Eingriffe gegenüber den privaten Interessen nach uneingeschränkter Freiheit bezüglich Grundeigentum stetig steigt.**

#### 8. Zusatzinformationen

Die Bündner Vereinigung für Raumentwicklung ist ein Verein, der sich seit 1968 um räumliche Sachthemen kümmert und ein wichtiges Bindeglied zwischen Bund, Kanton und Gemeinden bildet. Geschäftsführung seit 2005 bei Christoph Zindel, STW AG für Raumplanung, Chur.

Die Vereinigung schweizerische Landesplanung (VLP) ist die Mutterorganisation der BVR. Die BVR ist eine unabhängige Vereinigung und an die VLP angeschlossene Organisation.





Kurzbericht aus  
**Wissenschaft und Forschung**  
mit Salzburgbezug



# Regionale Benachteiligung und Daseinsgrundvorsorge am Beispiel des Oberpinzgaus: Ein Widerspruch?

Regional deprivation and services of general interest using the example of Oberpinzgau: A contradiction?

## Zusammenfassung

Die Studie, auf der dieser Beitrag basiert, wurde im Kontext der Neuaushandlungen der Finanzgebährungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Auftrag gegeben, um eine potenzielle Benachteiligung der Region Oberpinzgau (Salzburg) quantifizierbar zu machen. Durch die Unschärfen des Kernbegriffs „Benachteiligung“ ergeben sich dabei Probleme der Umlegbarkeit desselben in eine quantitative Maßzahl, welche Relationalitäten und Intensitäten der Benachteiligungen zum Ausdruck bringen kann. Mit der Entwicklung des Multiplen Benachteiligungsindex (MBI), der auf Basis sozioökonomischer und demographischer Indikatoren gebildet wird, ist es möglich, nach thematischen Bereichen Potenziale und Herausforderungen für die Region Oberpinzgau und deren Gemeinden zu identifizieren und für die politischen AkteurInnen greifbar zu machen. In diesem Artikel wird die Methode und ihre Interpretierbarkeit anhand des thematischen Teilbereichs Gesundheit illustriert, welche vertiefend mittels einer durchgeführten Erreichbarkeitsanalyse analysiert wird und mögliche Interpretationsansätze aufgezeigt werden.

## Abstract

The research this paper is based on was contracted in the context of the renegotiations of the fiscal equalization scheme between national, province and municipal level, to attempt a quantification of a potential deprivation of the region Oberpinzgau (Salzburg). As the term itself is quite fuzzy as it is important to show relations and intensities, the quantification to a uniting index is quite difficult. With the development of the Multiple Deprivation Index (MBI), which is constructed based on socioeconomic and demographic indicators, it is possible to identify by thematic areas the potentials and challenges for the region Oberpinzgau and its municipalities. In this paper we introduce the method and its interpretability exemplary for the thematic area of Health, which further gets analysed due to a connectivity analysis to illustrate potential interpretative approaches.



Univ.-Prof. Dr. **Martin Heintel**  
Institut für Geographie und  
Regionalforschung, Universität Wien  
Universitätsstraße 7  
A-1010 Wien  
martin.heintel@univie.ac.at



Mag. **Markus Spinger**  
Wittgenstein Centre for Demography  
and Global Human Capital  
Welthandelsplatz 2  
A-1020 Wien  
markus.spinger@oeaw.ac.at



Mag. **Judith Schnelzer**  
Institut für Geographie und  
Regionalforschung, Universität Wien  
Universitätsstraße 7  
A-1010 Wien  
judith.schnelzer@univie.ac.at



Mag. **Ramon Bauer**  
Institut für Geographie und  
Regionalforschung, Universität Wien  
Universitätsstraße 7  
A-1010 Wien  
ramon.bauer@univie.ac.at



## 1 Einleitung

**Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Studie im Auftrag des Regionalverbands Oberpinzgau<sup>1</sup> mit der Zielsetzung, eine etwaige „Benachteiligung“ der Region zu quantifizieren.** Im Kontext der im Jahr 2016 stattfindenden Neuausverhandlung der **Finanzausgleichsgebühren zwischen Bund, Land und Gemeinden** soll diese Studie eine Diskussionsbasis für die Verhandlungen darstellen. Dem voran steht die Prämisse, die Begrifflichkeit „Benachteiligung“ spezifisch für die Fragestellung zu präzisieren. Zusätzlich wird dies durch den Umstand erschwert, dass eben jener Begriff **äußerst unscharf definiert** ist und sehr stark durch ein subjektives Empfinden geprägt wird. So verwundert es kaum, dass diese Debatte über eine „gerechte“ Verteilung von Finanzmitteln zwischen den politischen und administrativen Verwaltungseinheiten stets entlang dieser unsichtbaren, aber stets spürbaren Demarkationslinie des Ungleichheitsempfindens von peripheren Regionen gegenüber urbanen Ballungszentren verläuft. Hier steht im Kontext des in der Regionalpolitik verankerten Gleichstellungsgrundsatzes (Republik Österreich 2013) das Argument einer vermeintlichen „*Vernachlässigung*“ der peripheren Regionen durch das Land und den Bund jenem Argument des monetären „*Mehraufwands*“ in Städten bei sozialen und infrastrukturellen Ausgaben gegenüber. **Der Gleichstellungsgrundsatz besagt, dass eine flächendeckende Versorgung für die Bevölkerung zu gewährleisten ist.** Hierbei wird auch auf das Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung (2013-2018) verwiesen, das als Ziel, „...bei künftigen Entwicklungen ländlicher Räume besonderes Augenmerk darauf zu richten [ist], Arbeit zu den Menschen zu bringen, sowie eine gleichwertige Daseinsvorsorge sicherzustellen“, ausgibt (Republik Österreich 2013, S. 20).

Ob und wie sich diese subjektive Ungleichheit oder – anders gesprochen – Benachteiligung de facto empirisch nachweisen lässt, ist die Fragestellung, mit der sich die Studie zur Quantifizierung der Benachteiligung der Region Oberpinzgau und

dieser Beitrag befasst. Eine solche Umlegung einer subjektiven Wahrnehmungsstruktur auf eine quantifizierbar vergleichbare Ebene zu übertragen, bedurfte einer vorab gestellten deskriptiven Analyse der sozialen, demographischen und ökonomischen Ausgangslage in der Untersuchungsregion sowie deren Gemeinden in Kontrast zu definierten **Vergleichsregionen: Bundesland Salzburg, Stadtregion Salzburg<sup>2</sup>, Gemeinde Saalfelden und Zell am See (siehe Karte 1).**

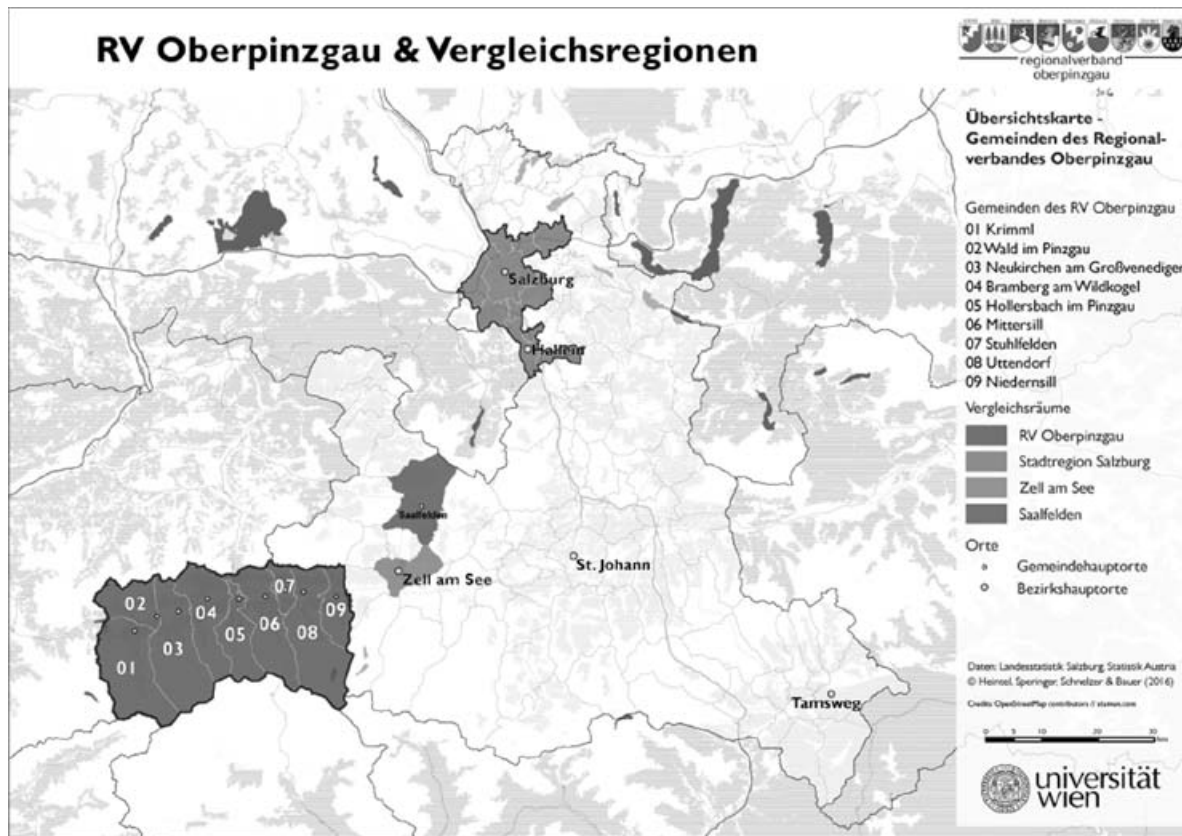
## 2 Ausgangslage

Die naturräumlichen Charakteristika der Region Oberpinzgau sind stark von ihrer **peripheren Tallage** im Südwesten Salzburgs entlang der nördlichen Ausläufer der Hohen Tauern geprägt, was sich gleichsam in der Komprimierung der Siedlungs-, Agrar-, Nutz- und Verkehrsflächen entlang der Haupt- und Nebentalsohlen abzeichnet. Diesem Umstand ist es auch geschuldet, dass sich trotz der teilweise großen Flächenausdehnung der Gemeinden (siehe Karte 2) im Untersuchungsgebiet (z.B. in Krimml [169,3 km<sup>2</sup> | 2,9 % davon Dauersiedlungsraum], Uttendorf [167,9 km<sup>2</sup> | 11,8 %], und Neukirchen [166,1 km<sup>2</sup> | 7,4 %]) der Dauersiedlungsraum deutlich reduzierter darstellt. So entfallen im Oberpinzgau nur rund 10,7 Prozent der Gesamtfläche auf den Dauersiedlungsraum (Stuhlfelden [29,6 km<sup>2</sup> | 27,4 %] und Niedernsill [57,5 km<sup>2</sup> | 18,5 %]), der durch die umliegenden Gebirgshänge und durch ausgewiesene Schutz-zonen (z.B. Natura 2000 Gebiete) in ihrer Ausdehnung beschränkt wird.

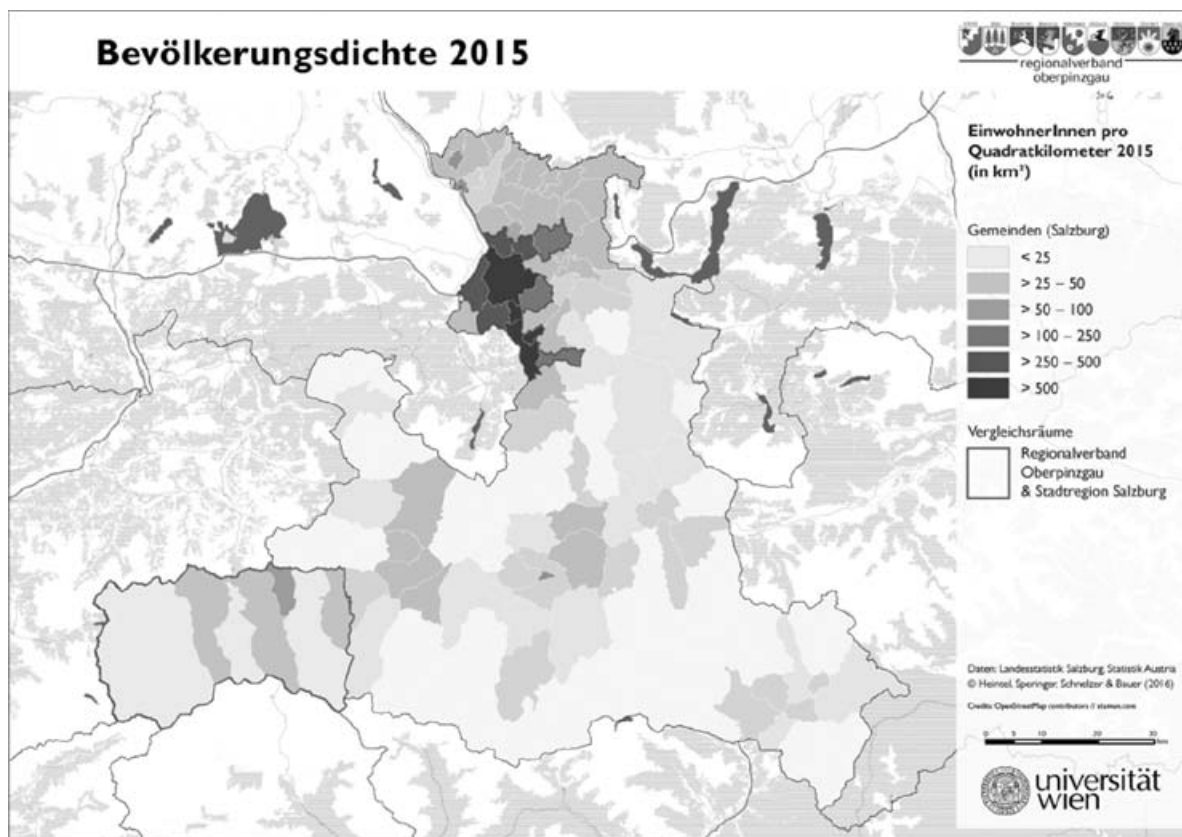
Dementsprechend sind die örtlichen Siedlungen nur entlang der Täler verkehrstechnisch erschlossen, wobei die B168 die Hauptverkehrsachse für den individualisierten Personennahverkehr von Zell am See bis Mittersill bildet und weiter westwärts bis nach Krimml und Wald in die B165 übergeht, die in das Nachbarbundesland Tirol führt. Vom Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gibt es nebst den Regionalbuslinien 670, 672, 673, 4094 und 4410 eine entlang der Salzach verlaufende eingleisige Bahnstrecke, welche die Pinzgauer Lokalbahn (230) führt und touristisch sowie

<sup>1</sup> vgl.: Heintel, Martin/ Springer, Markus/ Schnelzer, Judith/ Bauer, Ramon (2016): Quantifizierung der Benachteiligung der Region Oberpinzgau. Projektendbericht im Auftrag des Regionalverbandes Oberpinzgau, 118 S. Die Studie wurde vom Regionalverband Oberpinzgau beauftragt und durch Bund (LE 14-20), Land (Salzburg) und Europäische Union (LEADER) finanziert. Auftragnehmer: Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien; Projektleitung: Martin Heintel.

<sup>2</sup> Die Stadtregion Salzburg (SR041) wird, laut Statistik Austria (2013), durch die Pendelbeziehungen in die umliegenden Gemeinden festgelegt. Das urbane Ballungsgebiet umfasst somit elf Gemeinden: Bergheim, Hallwang, Eugendorf, Stadt Salzburg, Wals-Siezenheim, Grödig, Anif, Elsbethen, Hallein, Oberalm und Bad Vigaun.



Karte 1: Übersichtskarte – Gemeinden der RV-Region Oberpinzgau  
 Quelle: Landesstatistik Salzburg, Statistik Austria, Universität Wien



Karte 2: Bevölkerungsdichte 2015 – EinwohnerInnen pro Quadratkilometer 2015 (in km<sup>2</sup>)  
 Quelle: Landesstatistik Salzburg, Statistik Austria – Bevölkerung zu Jahresbeginn

für die knapp 21.984 lokale Bevölkerung (Stand: 01.01.2015)<sup>3</sup> nutzbar ist.

Entsprechend der topographisch-peripheren Lage haben sich **in diesen Siedlungsräumen standortspezifische Infrastrukturen und Services of General Interest (SGIs)<sup>4</sup> angesiedelt und etabliert, welche der lokalen Nachfrage gerecht werden.** Solche Dienste wie die einstigen Dorflehrer oder -ärzte entwickelten sich mit der Zeit je nach Bedarf in Kindergärten, Schulen, Berufsbildungseinrichtungen oder medizinische Einrichtungen, wie Facharztordinationen, Rettungsstellen oder Spitäler, die je nach kritischer Größe der Bevölkerungszahl die notwendigen Auslastungskapazitäten aufweisen konnten. Eben jene Kapazitäten braucht es, um Rentabilität für die Instandhaltungs- und Betriebskosten zu gewährleisten und zu argumentieren. Dies ist der Grund, warum es unter anderem wenig Sinn machen würde, in dörflich-peripheren Regionen sogenannte hochrangige SGIs wie Spitäler oder höhere Bildungseinrichtungen wie Universitäten oder Fachhochschulen zu errichten.

Dies wiederum bedeutet, dass Gemeinden oder Regionen nicht in jeder Gemeinde alle etwaigen Services anbieten können, und diese in bevölkerungsstärkeren oder höherrangigen Gemeinden gebündelt werden müssen, was gleichzeitig die Frage der Erreichbarkeit solcher Einrichtungen für die benachbarten Orte niedriger administrativer Hierarchiestufe aufwirft. In der Regel erzeugt dies aufgrund eines Mangels an einem öffentlichen Angebot einen erhöhten Bedarf für die Anschaffung und den Betrieb von Fahrzeugen im individuellen Personenverkehr (IPV) oder speziell im Bereich Bildung die Taktung von (Schul-)Bussen oder generell die Schaffung eines Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV).

**Für diese Studie stellt sich die grundlegende Frage, wie sich Benachteiligung im räumlichen Kontext quantifizieren und vergleichend darstellen lässt.** Hierbei stellt sich auch die Frage nach der begrifflichen Abgrenzung des Terms „Benachteiligung“, welcher per se von Unschärfen geprägt ist,

<sup>3</sup> Quelle: Bevölkerung zu Jahresbeginn, Statistik Austria

<sup>4</sup> SGIs, Services of General Interest, sind frei übersetzt Leistungen der Daseinsvorsorge und somit Dienstleistungen, die gemäß öffentlicher Verwaltung von generellem Interesse sind. Der Begriff umfasst beides, ökonomische und nicht-ökonomische Aktivitäten. Darunter fallen unter anderem Dienstleistungen im Bereich Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung und Versorgung älterer oder behinderter Personen, sozialer Wohnbau, Training- und Arbeitsmarktservices, Schulen, Universitäten etc.

die implizit eine subjektive Relationalität ausdrücken. Menschen oder Regionen können somit nur in Relation zu anderen Menschen oder Regionen benachteiligt oder bevorteilt sein. Dieser Umstand muss sowohl methodisch als auch bei der Auswahl der zu verwendenden inhaltlichen Dimensionen berücksichtigt werden.

Zu diesem Zweck wurde der Indexentwicklung eine demographische und sozio-ökonomisch Analyse vorangestellt, welche die Untersuchungsregion Oberpinzgau (inklusive Gemeindeanalyse) in Kontrast zu den definierten Vergleichsräumen untersucht. Über diesen Weg wurden potenzielle thematische Bereiche und Indikatoren für die Einbindung in die Entwicklung des *Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)* identifiziert. Nebst einer kurzen methodischen Ausführung zur Indexentwicklung werden im Folgenden vor allem exemplarisch Teilbereichsergebnisse sowie weiterführende Analysen erläutert.

### 3 Multipler Benachteiligungsindex (MBI)

#### 3.1 Methodische Herangehensweise

Um Benachteiligung, wie es in der vorangegangenen Fragestellung formuliert wird, quantifizierbar zu machen, um eine vergleichende räumliche Darstellung zu ermöglichen, bedarf es der **methodischen Entwicklung einer zusammenführenden Maßzahl, die es vermag, verschiedene thematische Bereiche und Indikatoren zu bündeln.** Teilweise methodisch, aber vor allem vom Prozessablauf an einem in Großbritannien entwickelten *Index of Multiple Deprivation (IMD)* fand die Orientierung zur Entwicklung eines eigenen Index zur Erfassung von Benachteiligung statt (vgl. DCLG 2011a, DCLG 2015a, DCLG 2015b, DCLG 2015c, Payne & Abel 2012).

Im Konkreten betrifft diese Orientierung vor allem die Herangehensweise bei der Abgrenzung der thematischen Dimensionen sowie die **Indikatorauswahl** zur bestmöglichen Repräsentation der Benachteiligungsbereiche, wobei für diese konkrete Fragestellung sechs Bereiche mit 24 Indikatoren für die Bildung des *Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)* identifiziert wurden:

- *Benachteiligung im Bereich Einkommen & Wohnen*
- *Benachteiligung im Bereich Beschäftigung*



- Benachteiligung im Bereich **Gesundheit**
- Benachteiligung im Bereich **Bildung**
- Benachteiligung im Bereich **Soziales & Versorgung**
- Benachteiligung im Bereich **Finanzen**

Methodisch war es allerdings notwendig, andere Wege als das britische Vorbild zu gehen, da neben dem ausdrücklichen Fokus auf eine relationale Maßzahl auch eine Standardisierung der Indikatoren-spezifischen Skalenniveaus angestrebt werden. Die Kalkulation dieser z-Werte produziert **standardisierte Werte, die positive und negative (Standard-)Abweichungen vom Bundesland-durchschnitt ausdrücken** (vgl. Magnello & Van Loon 2014, Urdan 2011). Weiters wurde eine z-Transformation der einzelnen Indikatoren durchgeführt, um sie in Folge über die Definition von Bereichsgewichtungen und Wertungsrichtungen in sechs Bereich-MBIs und einen Gesamt-MBI zusammenzuführen (vgl. Heintel et al. 2016).

### 3.2 Ergebnisse und Interpretation

Die Analyse des MBI lässt somit eine Interpretation sowohl über den Gesamtindex als auch die einzelnen Teilbereiche zu. Dies erlaubt es, ein tieferes Verständnis für die Entstehung und Interpretation des Gesamt-Index zu entwickeln. Dieser Vergleich der Bereichs-MBI für die Region Oberpinzgau (dunkle Fläche) und der Stadtregion Salzburg (helle Fläche) zeigt, dass die Stadtregion nicht

notwendigerweise in allen Bereichen über eine positive Streuung gegenüber dem Bundeslandwert (schwarz strichlierte Linie, entspricht Wert 0,00) oder der Untersuchungsregion verfügt, sondern auch markante Defizite aufweisen kann, welche den Gesamt-MBI drücken (siehe Abbildung 1).

Während der Gesamt-MBI, welcher den durchschnittlichen MBI über alle Bereiche hin repräsentiert, für die Stadtregion Salzburg mit 0,06 leicht positiv vom Bundesland abweicht, kann man bei der Bereichsinterpretation erkennen, dass stark positiv abweichende Bereichswerte in den Bereichen *Finanzen* (+0,28), *Einkommen & Wohnen* (+0,45) sowie *Gesundheit* (+0,351) durch (stark) negative Wertausprägungen in den Bereichen *Bildung* (-0,31), *Soziales & Versorgung* (-0,39), sowie *Beschäftigung* (-0,03) teilweise kompensiert werden und die potenziell positive Abweichung vom Bundeslandwert drosselt. In der Untersuchungsregion **Oberpinzgau** gibt es einen solchen Kompensationseffekt lediglich beim Bereich *Soziales & Versorgung* (-0,23), welcher als einziger Bereich eine positive Wertausprägung gegenüber dem Bundesland aufweist. In den Bereichen *Finanzen* (-0,80), *Beschäftigung* (-0,34) und *Gesundheit* (-0,28) lassen sich für den Oberpinzgau die am stärksten negativen z-Werte finden, welche aufsummiert einen Gesamt-MBI von -0,37 ergeben.

Diese Bereichsaufschlüsselung der Ergebnisse ermöglicht es einerseits, den Index inhaltlich vertiefend interpretierbar zu machen beziehungsweise **Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Regionen genauer analysieren zu können.**

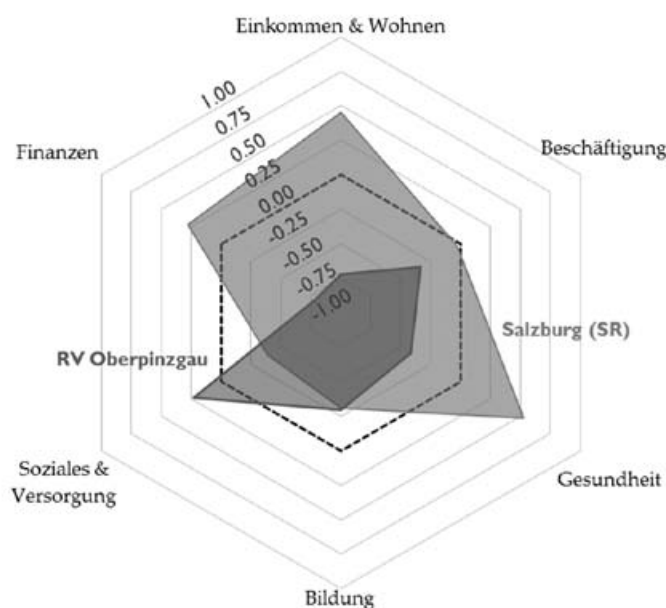


Abb. 1: Multipler Benachteiligungsindex nach Bereichen in der Region Oberpinzgau und Stadtregion Salzburg

Quelle: Berechnung der AutorInnen, vgl. Heintel et al. 2016

#### 3.2.1 Gesundheit

Der Bereich **Gesundheit** repräsentiert so ein Gegensatzpaar, in welchem die Stadtregion Salzburg deutlich positiv und die Region Oberpinzgau deutlich negativ vom Bundeslandwert abweicht. Bei einer genaueren Betrachtung dieses Bereichs kann man feststellen, dass sich dieser aus den drei Indikatoren *Anzahl der Apotheken*, *ÄrztInnen (Allgemeinmedizin)* sowie *ÄrztInnen (FachärztInnen) pro 1000 EinwohnerInnen (2015)* zusammensetzt, welche allesamt den Zugang zu einer medizinischen Basisversorgung beschreiben.

Die Indikatorauswahl ergab sich in erster Linie durch die Verfügbarkeit und Robustheit dieser Indikatoren, wobei speziell die AllgemeinmedizinerInnen und Apotheken eine Aussage über die grundlegende medizinische Versorgung, welche die alltägliche medizinische Basisversorgung der ansässigen Bevölkerung bildet, zulassen. Bei den FachärztInnen kann man von einer vertiefenden oder höherrangigen medizinischen Versorgung sprechen, die, so besagt die Hypothese, sich stärker in urbanen als in ländlichen Gebieten vorfinden lässt.

Bei genauerer Betrachtung der z-Werte nach den drei Bereichsindikatoren für die vier definierten Untersuchungsregionen kann man leicht feststellen, dass die Untersuchungsregion Oberpinzgau bei allen drei Indikatoren eine negative Werteausprägung gegenüber dem Bundesland (Nulllinie) und den drei urbanen Vergleichsregionen aufweist. Diese weisen fast durchgehend, abgesehen von der Dichte der AllgemeinärztInnen in der Gemeinde Saalfelden, eine positivere Werteausprägung als der Oberpinzgau auf. Die mit  $-0,28$  negative Bereichsgewichtung im Oberpinzgau hat mit  $-0,43$  die stärkste negative z-Werteausprägung bei eben jenen FachärztInnen, noch vor den Apotheken ( $-0,24$ ) und AllgemeinmedizinerInnen ( $-0,17$ ) (siehe Abbildung 2).

Der Kontrast zwischen dem ländlichen Oberpinzgau und der Stadtregion Salzburg ist am stärksten bei den FachärztInnen ausgeprägt, welche wie erwartet eine sehr hohe Versorgungsdichte in der Stadtregion aufweisen. Dies lässt sich auch in den Rohdaten vor der z-Transformation erkennen, welche für die Stadtregion Salzburg eine Versorgungsdichte an FachärztInnen von 2,5 pro 1.000

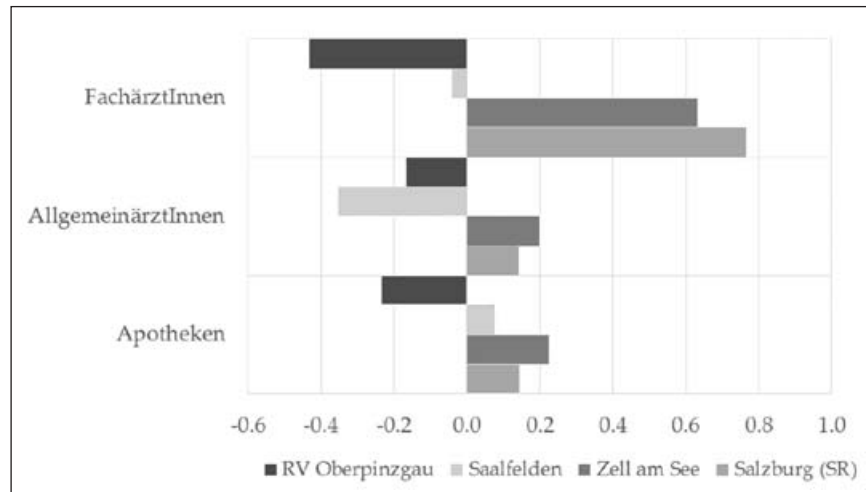


Abb. 2: Bereichsindikatoren – Bereich Gesundheit

Quelle: Berechnung der Autoren, vgl. Heintel et al. 2016

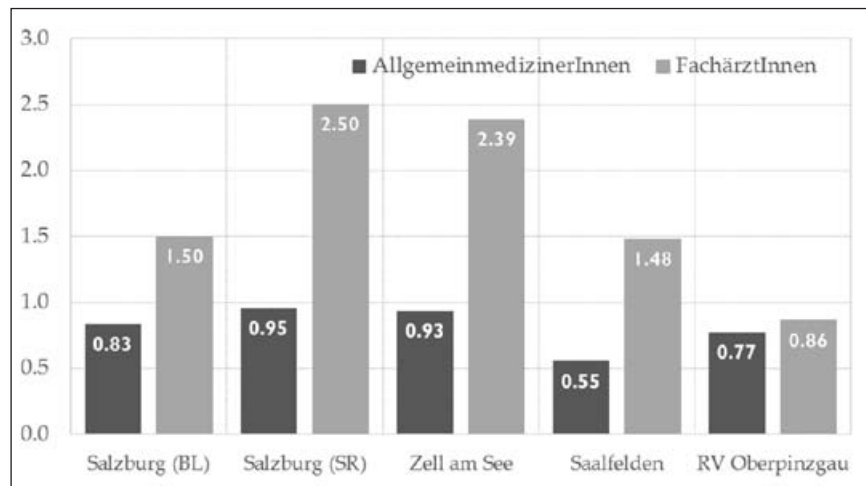


Abb. 3: Ärztedichte (AllgemeinmedizinerInnen & FachärztInnen) pro 1.000 EinwohnerInnen 2016 Quelle: Ärztekammer, vgl. Heintel et al. 2016

EinwohnerInnen aufweist, während es im Oberpinzgau lediglich 0,86 sind. Damit liegt man auch deutlich unter dem Durchschnitt von 1,5 im ganzen Bundesland Salzburg. Bei der Versorgung mit AllgemeinmedizinerInnen ist der Kontrast zwar auch gegeben, aber deutlich geringer ausgeprägt (siehe Abbildung 3).

**Das Ergebnis des Bereichs-MBI lässt sich nebst der Gegenüberstellung von Vergleichsräumen auch auf Gemeindelevel anwenden, um so die Aggregationsräume Oberpinzgau und die Stadtregion räumlich explizit analysieren zu können.** Hier lässt sich erkennen, dass die Stadtregion, vor allem die Kernstadt Salzburg im Kontrast zum Bundesland, eine erhöhte Versorgungsdichte im Bereich Gesundheit aufweist. Bei den Umlandgemeinden zeigt sich hingegen ein umgedrehtes Bild mit teilweise stark negativen z-Werten. Dies



ist ein durchaus plausibles Bild, da man von einer Konzentration der berücksichtigten medizinischen Infrastrukturen in der Landeshauptstadt ausgehen kann (siehe Karte 3).

Im Oberpinzgau lassen sich in sieben von neun Gemeinden teilweise stark negative z-Werte für diesen Bereich vorfinden, mit Ausnahme von Wald im Pinzgau und Mittersill. Letztere stellt mit 5.430 EinwohnerInnen im Jahr 2015 die bevölkerungsreichste Gemeinde im Oberpinzgau dar, welche als Stadt auch merkbar höherrangige Services of General Interest, wie Schulen der *Primär-* (Volksschule), *unteren* und *oberen Sekundarstufe* (BORG, Hauptschule/Neue Mittelschule, Polytechnikum) aufweist, wie auch ein eigenes 105 Betten fassendes *Krankenhaus* (Allgemein öffentliches Tauernklinikum Mittersill).

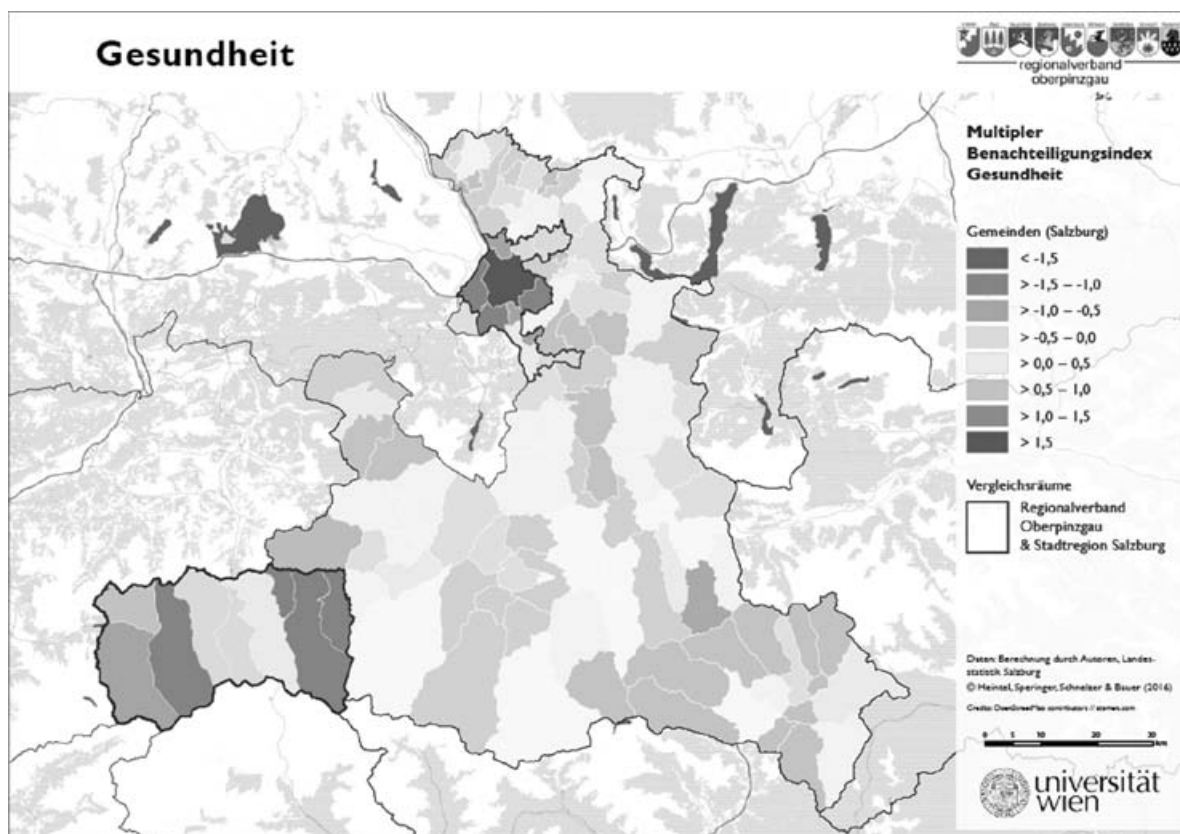
Diese und andere höherrangige Einrichtungen in zentralen Orten bilden Anlaufpunkte für EinwohnerInnen anderer Umlandgemeinden, die ihre Kinder z.B. in die Hauptschule schicken möchten oder sich im Krankenhaus untersuchen lassen müssen. Hier spielt in weiterer Folge die Erreichbarkeit eine Rolle, die eine Aussage über die Versorgungsdichte spezieller SGIs für die Bevölkerung liefern könnte. Zu diesem Zweck wurde der Indexgene-

rierung eine Erreichbarkeitsanalyse nachgestellt, um Teilresultate des MBI vertiefend analysieren zu können.

### 3.2.2 Erreichbarkeit – Bereich Gesundheit

Eine Erreichbarkeitsanalyse berücksichtigt die räumliche Verortung verschiedener SGIs als Punktdaten und deren verkehrstechnische Anbindung über das hierarchische Straßennetz, welche Bundesstraßen bis hin zu Waldwegen umfasst. Entsprechend der Hierarchie erlauben unterschiedliche Straßen per Gesetz verschiedene Fortbewegungsgeschwindigkeiten, wobei in der Analyse sogenannte Pufferfaktoren angewandt werden, **um durchschnittliche siedlungsbedingte Fahrzeiten zu erhalten**, die gleichzeitig auch Stehzeiten berücksichtigen. „*Siedlungsbedingt*“ heißt in diesem Kontext, dass in dichteren Siedlungsräumen höhere Stehzeiten zu erwarten sind als in eher ländlich geprägten Räumen. Es ist nicht davon auszugehen, dass eine durchgehende Fortbewegung mit Maximalgeschwindigkeit möglich ist.

Das **Resultat einer solchen Analyse sind Erreichbarkeitszonen** rund um die SGIs, welche sich entlang der Straßen ausdehnen, da diese die Fortbewe-



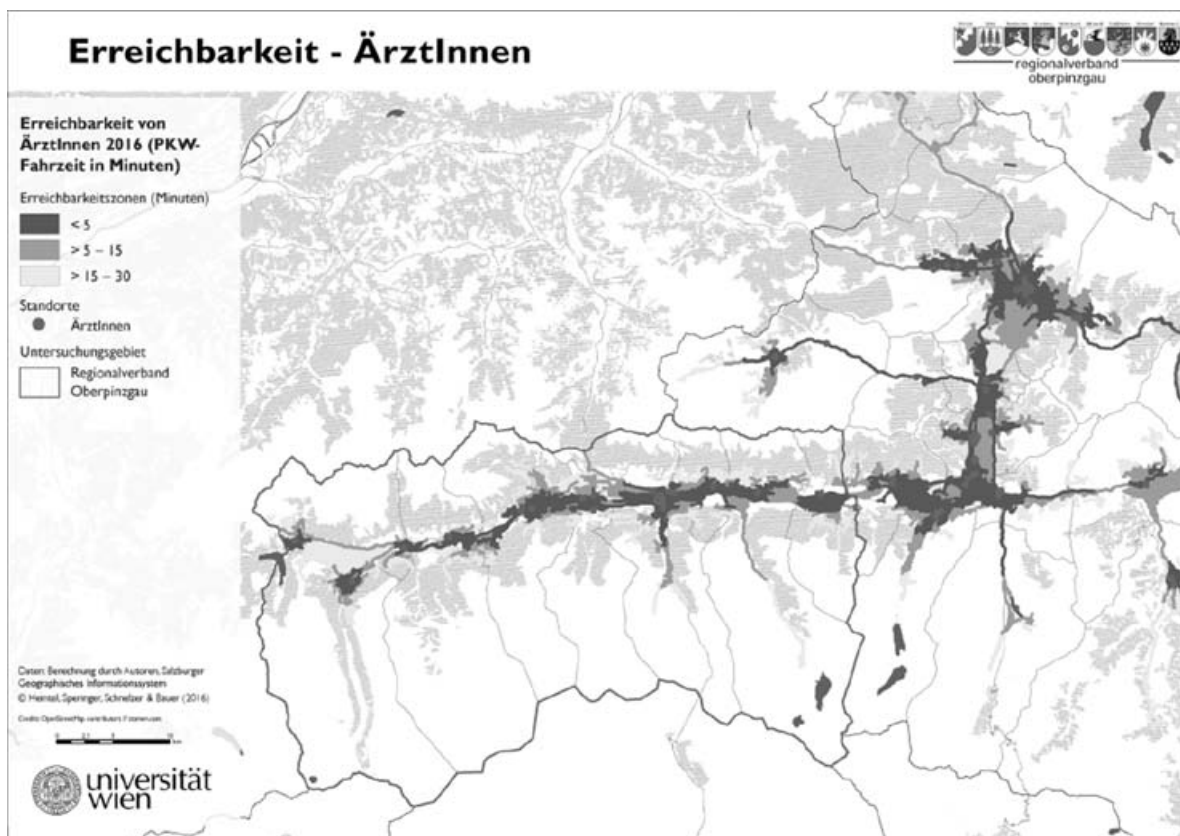
Karte 3: Multipler Benachteiligungsindex – Gesundheit Quelle: Berechnung der Autoren, vgl. Heintel et al. 2016

gungsachsen innerhalb des Netzwerkes darstellen. Die Zonen sind in drei Entfernungskategorien in Minuten Fahrzeit unterteilt: **5, 15 und 30 Minuten**.

**Bei der Anwendung dieser Methodik auf die ÄrztInnen (Allgemein- und Fachmedizin) im Oberpinzgau lässt sich für die Region generell eine gute Versorgung mit ÄrztInnen feststellen**, welche eine sehr gute Erreichbarkeit von weniger als 5 Minuten oder 5 bis maximal 15 Minuten per Fahrzeug fast im gesamten Untersuchungsgebiet skizziert, wobei hier die räumliche Clusterbildung in Mittersill offensichtlich wird (siehe Karte 4). Bei einer Unterscheidung nach AllgemeinmedizinerInnen und FachärztInnen würde sich hier durchaus ein differenzierteres Bild ergeben. Die Versorgung und

weiten Teilen des Untersuchungsgebiets innerhalb von einer halben Stunde erreichbar, wobei man aus Gemeindeteilen in Wald und Krimml über 30 Minuten Fahrtzeit benötigen würde (siehe Karte 5).

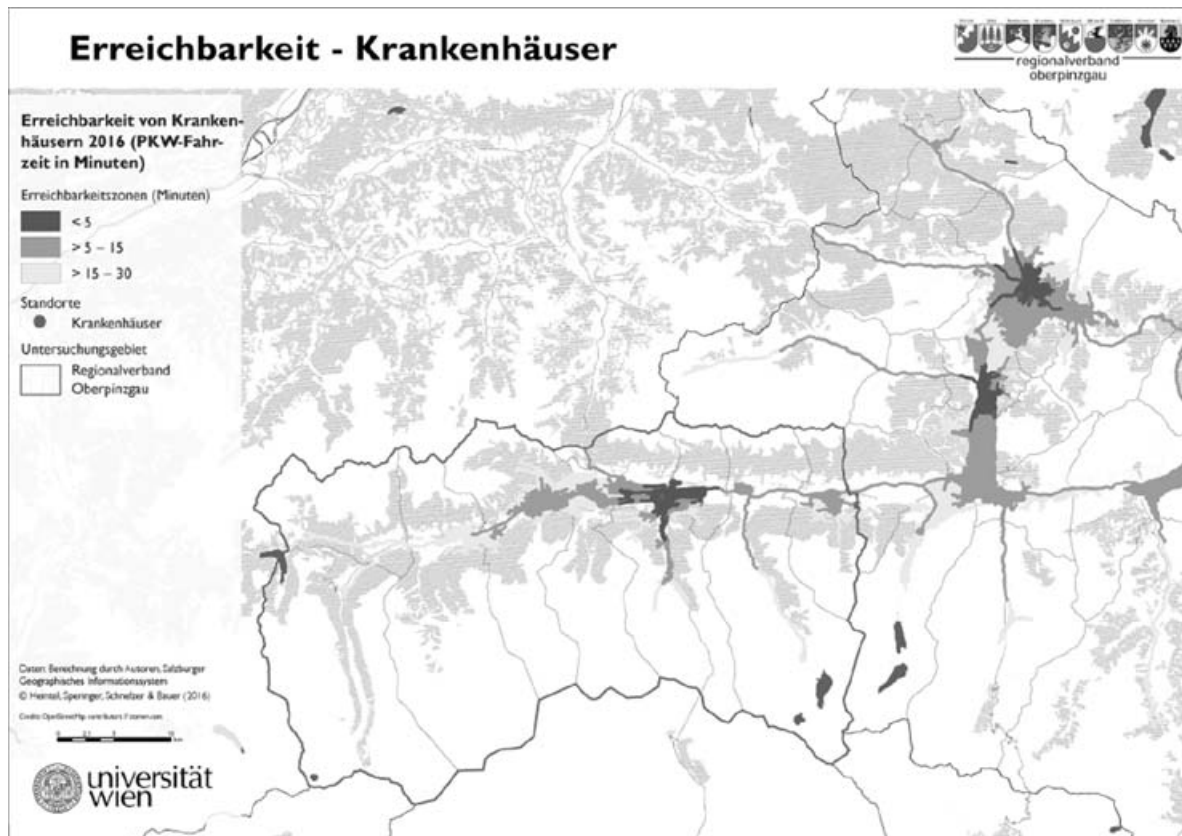
In weiten Teilen des Oberpinzgaus mit Ausnahme von Krimml, Wald und Neukirchen ergibt sich sogar eine Fahrtzeit von unter 15 Minuten. Bei der theoretischen Auflösung dieser Einrichtung wäre das nächstgelegene Krankenhaus jenes in Zell am See, welches speziell für die westlichen Gemeinden im Oberpinzgau deutlich höhere Fahrtzeiten bedeuten würde. So betrüge die Fahrtzeit lediglich in Niedersill weniger als 15 Minuten und würde auf der Höhe Hollersbach auf über 30 Minuten ansteigen (siehe Karte 6).



Karte 4: Erreichbarkeit von ÄrztInnen 2016 Quelle: Landesstatistik Salzburg, vgl. Heintel et al. 2016

Anbindung an derartige SGIs drückt implizit eine **Benachteiligung von Regionen aus, die größere Distanzen und Fahrzeiten zur Erreichung derartiger Dienste** auf sich nehmen müssen. Je höher-rangig die Serviceeinrichtung ist, desto markanter zeigt sich dieser Kontrast. Betrachtet man auf diese Art die Erreichbarkeit des einzigen Krankenhauses im Oberpinzgau, das über eine Innere Medizin, Chirurgie, Orthopädie, Labor und Physiotherapie verfügt, wird schnell dessen zentrale Lage in der Region deutlich. So ist das Spital, laut Analyse, aus

Dieses Beispiel einer hochrangigen Serviceeinrichtung ließe sich auch auf niederrangige Einrichtungen umlegen, wie eben die besagten ÄrztInnen. Waren es im Mai 2016 noch rund 36 ÄrztInnen (davon 17 AllgemeinmedizinerInnen und 19 FachärztInnen mit verschiedensten Spezialgebieten), würde sich bei 9 Gemeinden und knapp 21.984 EinwohnerInnen der **Wegfall einzelner Ordinationen deutlich auf die Versorgungssicherheit und Erreichbarkeit auswirken**. Dies wäre vor allem für die westlichen Gemeinden, wo z.B. in Wald laut



Karte 5: Erreichbarkeit von Krankenhäuser 2016 Quelle: Landesstatistik Salzburg, vgl. Heintel et al. 2016



Karte 6: Erreichbarkeit von Krankenhäuser (ohne Mittersill) 2016  
Datenquelle: Landesstatistik Salzburg (Heintel et al. 2016)



Ärzttekammer nur ein Allgemeinmediziner ansässig ist, von Relevanz. Dies lässt sich auf viele andere Services wie Schulen oder Nahversorger umlegen, die für eine Gemeinde oder Region wichtige (Nah)Versorgungsfunktionen einnehmen.

#### 4 Fazit

**Mit dieser Studie und ihren methodischen Facetten wird die Möglichkeit, eine potenzielle relative sozioökonomische und demographische Benachteiligung für die Gemeinden des Oberpinzgaus aufzuzeigen, geboten**, welche es erlaubt, die Ergebnisse nach thematischen Bereichen und Indikatoren aufzusplitten und dementsprechend gut interpretierbar zu sein. Dabei wurde der Fokus in diesem Beitrag bei der Ergebnisdarstellung und -interpretationsfähigkeit auf den Bereich Gesundheit beschränkt.

Einerseits illustriert dieser die in den Köpfen der AkteurInnen allgegenwärtige **Kluft zwischen Stadt und Land**, was sehr gut die der Methode implizite Relationalität zum Ausdruck bringen kann. Hier zeigt sich, dass im Bereich der Gesundheitsversorgung deutliche Vorteile bei der urban geprägten Stadtregion Salzburg vorherrschen, wobei sich die benannten medizinischen Einrichtungen verstärkt in der Zentralstadt Salzburg bündeln und ein Gefälle zu den Umlandgemeinden innerhalb der Stadtregion aufzeigen. Auch innerhalb des Oberpinzgaus gibt es leichte positive Wertausprägungen in der Stadtgemeinde Mittersill, während die Versorgung in den Nachbargemeinden teils deutliche Defizite aufweist. Zur Untermauerung dieser Konstellation erwies sich die **Erstellung einer Erreichbarkeitsanalyse als geeignete Methodik**, um derartige Zusammenhänge weiter zu analysieren und zu differenzieren. Dabei verdeutlichte sich die zentrale und hochrangige Position von Mittersill im Oberpinzgau gegenüber den Nachbargemeinden, speziell im Kontrast zu den bevölkerungsschwächeren westlichen Gemeinden.

Abschließend sei nochmals auf die **Gesamtstudie (vgl. Heintel et al 2016)** verwiesen, um die Detailergebnisse bzw. auch einzelnen Indikatoren sowie die methodische Herangehensweise im Rahmen der Entwicklung eines MBI nachlesen zu können.

#### LITERATUR

- DCLG – Department for Communities and Local Government (Hg) (2011a) The English Indices of Deprivation 2010. Neighbourhoods Statistical Release. London.
- DCLG – Department for Communities and Local Government (Hg) (2015a) Official Statistics, English indices of deprivation 2015, verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/statistics/english-indices-of-deprivation-2015>, 25.7.2016.
- DCLG – Department for Communities and Local Government (Hg) (2015b) The English Indices of Deprivation 2015. Technical Report. London.
- DCLG – Department for Communities and Local Government (Hg) (2015c) The English Indices of Deprivation 2015. Research Report. London.
- Heintel, Martin/ Speringer, Markus/ Schnelzer, Judith/ Bauer, Ramon (2016) Quantifizierung der Benachteiligung der Region Oberpinzgau. Projektendbericht im Auftrag des Regionalverbandes Oberpinzgau. Wien. 118 S.
- Magnello, Eileen/ Van Loon, Boris (2014) Statistik. Ein Sachcomic. London.
- Payne, Rupert A./ Abel, Gary A. (2012) UK indices of multiple deprivation – a way to make comparisons across constituent countries easier. In: ONS – Office for National Statistics (Hg) Health Statistics Quarterly 53. London.
- Republik Österreich (Hg) (2013) Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018. Wien.
- Statistik Austria (Hg) (2013) Stadtregionen Abgrenzung 2001 – Zuordnung der Gemeinden Stand 01.01.2013. Wien.
- Urduan, Timothy (2011) Statistics in Plain English. New York, Santa Clara.

#### AUTORENINFORMATION

im Auftrag des Regionalverbandes Oberpinzgau  
Stadtplatz 1, 5730 Mittersill  
[www.nationalparkregion.at](http://www.nationalparkregion.at)

MIT UNTERSTÜTZUNG VON



## Publikationsreihen (Auszug) des Salzburger Institutes für Raumordnung & Wohnen

### SIR-Mitteilungen und Berichte

**34/2009–2010**

Klimawandel und Raumentwicklung

**33/2007** Leader – Stärkung des ländlichen Raumes

**32/2006** Interkommunale Zusammenarbeit

**31/2004–2005**

Die Europäische Union und die (zukünftige)  
Raumentwicklung

Wohnen und Energie

**30/2002** Gender Mainstreaming & Gender Planning:  
Gleichstellung von Frauen und Männern in  
Planung und Umsetzung

**29/2001** Entwicklung, Planung und Umsetzung von  
Projekten nach europäischen Maßstäben –  
Salzburgs Beteiligung am Wandel in Europa

**28/2000** Regionale Dimensionen

**27/1999** Kreative Netzwerke

**26/1998** Energie und Raumordnung  
Beteiligung von Planungsbetroffenen an  
Planungsprozessen

**25/1997** Regionalplanung  
Regionalentwicklung  
Wohnforschung

**24/1996** Raumplanung, Umweltschutz und  
Lebensraumsicherung  
Raumplanung und Geographische  
Informationssysteme

### Publikationsreihe seit 1973

Einzelheft € 10,- bis € 15,-

Doppelheft € 20,-

### SIR-Info

Informationszeitschrift für SIR-Mitglieder

Erscheint 2x/Jahr

### SIR-Konkret

**2014** Broschüren zur Wohnbauförderung in Salzburg:  
Kauf/Errichtung, Sanierung, Miete und Mietkauf,  
Bauernhäuser, Energie

**2014** Checkliste „Meine eigenen 4 Wände“

**2007** Infrastrukturkostenstudie Salzburg

**2007** Checkliste „Wohnen im Alter“

**2004** Ganzheitliches Solarkonzept für den Wohnbau

### SIR-Wohnbauforschung

**2014** Zukunftsfähige Energiesysteme

**2013** Innovativer Wohnbau  
„Parklife“, „Stadtwerk Lehen“

**2011** Mehr als nur Sanieren

**2009** Stadt im Umbau

**2008** menschen.wohnen.nachhaltig

### SIR-Schriftenreihe

Band 1.1 – 18 (Details und Preise unter [www.sir.at](http://www.sir.at))

Die Bände 1.1, 3, 5, 6, 12,13 + 14 sind vergriffen,  
stehen jedoch in der Bibliothek des SIR zur Verfügung.

Preise zuzüglich 10% USt. und Versand



Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen  
A-5020 Salzburg, Schillerstraße 25, Stiege Nord  
Tel. +43-(0)662-62 34 55  
[sir@salzburg.gv.at](mailto:sir@salzburg.gv.at)  
[www.sir.at](http://www.sir.at)