

I. Einleitung

Das Ziel, unbebautes Bauland zukünftig nicht mehr zu horten, sondern in absehbarer Zeit einer widmungskonformen Verwendung zuzuführen (das Bauland also zu *mobilisieren*), gilt zu Recht als „raumordnungsrechtliche[s] Daueranliegen“. Die Gründe dafür sind vielfältig, umfassen aber insb die Deckung der im Steigen begriffenen Baulandnachfrage, die Dämpfung von Baulandpreisen, um die Leistbarkeit des Wohnens zu erhalten, sowie die Zersiedelungsabwehr und sparsame Bodeninanspruchnahme.¹

Dementsprechend umfangreich gestalten sich seit Jahrzehnten die Regelungsversuche (insb der Länder, um der Baulandhortung Einhalt zu gebieten. Vor allem in jüngerer Zeit haben sich zahlreiche Landesgesetzgeber – angesichts der anhaltenden Knappheit von verfügbarem Bauland, bei steigender Nachfrage und dementsprechend ebenso steigendem Preisniveau – entschlossen ihre Raumordnungsgesetze um Maßnahmen zur Baulandmobilisierung zu ergänzen bzw bereits bisher vorgesehene Instrumente „nachzuschärfen“.

Dabei gibt es sowohl bei der Wahl der Mittel als auch in Bezug auf deren Umfang und Intensität kein einheitliches Vorgehen. So sind zwar bestimmte Maßnahmen besonders populär und demnach in (beinahe) allen Ländern vorgesehen (etwa die Vertragsraumordnung oder die Widmungsbefristung), gleichzeitig verfolgen manche Länder aber auch immer wieder kreative Wege und entwickeln neue Instrumente, um der Baulandhortung zu begegnen (etwa eine Höchstgrenze an unbebautem Bauland pro Person).

Kategorisieren lässt sich die Fülle an baulandmobilisierenden Maßnahmen der Länder vorrangig anhand der Art des Aktes staatlichen Auftretens. Tritt der Staat mit imperium auf, spricht man von hoheitlicher Baulandmobilisierung, tritt er dem Grundstückseigentümer gleichrangig im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung oder auf informeller Basis gegenüber, handelt es sich um nicht-hoheitliche Baulandmobilisierung.

1 Vgl *Kanonier*, Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht, bbl 2020, 119 (119f).

Neben den Ländern hat auch der Bundesgesetzgeber – wenn auch teils anders gelagerte – Regelungen mit baulandmobilisierender Wirkung geschaffen. Dazu zählt insb das Bodenbeschaffungsgesetz.

Während meine Dissertation in ihrem ersten Teil noch ein überblicksartiges Verständnis des Systems des österreichischen Wohnrechts im Allgemeinen und der österreichischen Raumordnung im Speziellen bieten möchte und Erläuterungen zu den für die Baulandmobilisierung relevanten gesetzlichen Aspekten der Raumordnung bietet, beginnt dieses Buch sogleich mit dem Hauptteil der Dissertation und somit mit der Erläuterung der Begriffe der „Baulandhortung“ und „Baulandmobilisierung“ sowie der umfassenden Darstellung der in den Landesgesetzen vorgesehenen Möglichkeiten der Baulandmobilisierung einerseits auf hoheitlicher und andererseits auf nicht-hoheitlicher Ebene, wobei diese auch auf etwaige (verfassungs-)rechtliche und faktische Problemstellungen untersucht werden. Zu den dargestellten Mobilisierungsmaßnahmen zählen auf hoheitlicher Ebene die Verankerung der Baulandmobilisierung als Raumordnungsgrundsatz, die Befristung der Baulandwidmung, die Verhängung von Bebauungsfristen, die Enteignung von unbebauten Flächen, die sonstige Rückwidmung von Bauland, die Normierung einer Höchstgrenze an unbebauter Baufläche pro Person, die Verpflichtung der Gemeinden zur Sicherstellung von leistbaren Baulandpreisen, die Zusammen- oder Umlegung von Baulandgrundstücken sowie die Vorschreibung bestimmter Abgaben. Auf nicht-hoheitlicher Ebene kommen zur Baulandmobilisierung die Möglichkeiten der Vertragsraumordnung ebenso in Betracht, wie bloß informelle Planungsprozesse und deren Koordination oder die finanzielle Unterstützung der Gemeinden bei der aktiven Bodenpolitik durch Fonds und Gesellschaften der Länder zur Bodenbeschaffung. Ein weiteres Kapitel widmet sich schließlich den bundesgesetzlichen Möglichkeiten der Baulandmobilisierung im Bodenbeschaffungsgesetz und damit zusammenhängenden rechtlichen Frage- sowie faktischen Problemstellungen, bevor das Werk in seiner Conclusio den Erkenntnisgewinn wiedergibt und zusammenfasst.

Diese Arbeit berücksichtigt die Rechtslage im November 2023.²

2 Teile dieser Arbeit – insb in den Kapiteln II. und III. – basieren auf Überlegungen und Ausführungen zur bzw in der (unveröffentlichten) Studie *Holoubek/Lienbacher*, „Rechtliche Instrumente zur Mobilisierung von Bauland de lege lata und de lege ferenda“ (2020), an deren Erstellung ich maßgeblich beteiligt war.

II. Möglichkeiten der Baulandmobilisierung in der Raumordnung

Die Raumordnung in Österreich kennt zahlreiche Möglichkeiten und Instrumente zur Mobilisierung von Bauland. Diese sollen in den folgenden Kapiteln – nach einer ersten Definition der Begriffe „Baulandmobilisierung“ und „Baulandhortung“ – wiederum anhand der Zweiteilung in hoheitliche und nicht-hoheitliche Raumordnung vorgestellt und näher analysiert werden.

A. Begriffsdefinition „Baulandhortung“ und „Baulandmobilisierung“

Der Begriff *Baulandhortung* beschreibt den Zustand der mangelnden Verfügbarkeit bzw der nicht widmungskonformen Verwendung von unbebautem Bauland aufgrund einer bewussten Zurückhaltung von Bauland.³

Dieser Umstand kann problematisch werden, da Bauland nicht – wie andere Wirtschaftsgüter – beliebig vermehrbar ist: Es kann weder durch andere Güter ersetzt werden, noch lässt es sich dorthin verlagern, wo gerade großer Bedarf besteht. Dementsprechend führt eine verstärkte Nachfrage nach Bauland nicht – wie bei anderen Wirtschaftsgütern – zu einem höheren Angebot, sondern lediglich zu Preissteigerungen.⁴ Die Baulandhortung ist also „ein raumordnungspolitisch unerwünschter Zustand“.⁵

3 *Kanonier*, bbl 2020, 119; *Thalinger*, Gemeindefiskalische Wirkungen von Baulandreserven, Diplomarbeit TU Wien (2018) 14.

4 ErläutIA 22-397 BlgBglLT XXII. GP 4. Auch der Kärntner Landesgesetzgeber führt bereits im Jahr 1959 in den Erläuterungen zum Landesplanungsgesetz (LGBl 47/1959) in diesem Sinne aus: „Es liegt im volkswirtschaftlichen Interesse, das Produktionsmittel, das als einziges nicht vermehrt werden kann, Grund und Boden, zweckmäßig und sparsam zu bewirtschaften.“, Abdruck in ErläutRV 1865/5-2021 BlgKtnLT XXXII. GP 1.

5 *Weber*, Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Weiterentwicklung des Tiroler Raumordnungsgesetzes im Hinblick auf

In Österreich betrug der Anteil des gewidmeten, aber nicht bebauten Baulandes im Jahr 2017 im Durchschnitt 26,6 Prozent⁶, sprich gut ein Viertel des gesamten Baulandes ist unbebaut und damit nicht widmungsgemäß genutzt. Dabei kommt es zwischen den Ländern zu wesentlichen Schwankungen. Während das Burgenland mit 37,9 Prozent Anteil des gewidmeten, nicht bebauten Baulands an der Spitze liegt, erreicht der Wert in Tirol lediglich 20,7 Prozent. Eine – strukturell bedingte – Ausnahme stellt Wien dar, wo der Anteil nur 4,3 Prozent beträgt.⁷ Der Anteil der verfügbaren Flächen an diesem nicht baulich genutzten Bauland beträgt wiederum nur rund zehn Prozent, der Rest wird dauerhaft „gehörtet“.⁸ Zur Baulandhortung hinzu kommt eine anhaltende bzw – bedingt durch das Bevölkerungswachstum und einen Trend zu Zweitwohnsitzen – sogar noch steigende Nachfrage nach Bauflächen und Wohnraum.⁹ Die Kombination aus steigender Nachfrage bei zu geringem Angebot führt zu einem weiteren Anstieg der – ohnehin bereits auf einem hohen Niveau befindlichen – Grundstückspreise.¹⁰

Baulandhortung betrifft sowohl Baulandflächen für die Wohnnutzung als auch solche, die für eine betriebliche bzw gewerbliche Nutzung vorgesehen sind, wobei der Anteil bei letzteren höher liegt. So sind in Österreich – lässt man den Sonderfall Wien außer Acht – 27 Prozent der Baulandflächen für überwiegende Wohnnutzung, 25 Prozent der Baulandflächen für eine überwiegend gemischte Nutzung und 37 Prozent der Baulandflächen für eine überwiegend betriebliche Nutzung unbebaut.¹¹ Dabei hat beinahe die

das Raumordnungsziel „leistbares Wohnen“ (2018) 8, abzurufen unter <https://tirol.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wohnen/Rechtsgutachten_zu_den_verfassungsrechtlichen_Moeglichkeiten.pdf>.

- 6 ÖROK, Flächensparen, Flächenmanagement & Aktive Bodenpolitik, ÖROK-Empfehlung Nr 56 (2017) 9, abzurufen unter <https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Flächensparen/OeROK-Empfehlung_56_Flaechensparen_Internet.pdf>.
- 7 Banko/Weiß, Gewidmetes, aber nicht bebautes Bauland – Erstellung von Auswertungen für Österreich, Technischer Bericht für das Umweltbundesamt (2016) 23, abzurufen unter <https://www.oerok-atlas.at/documents/OEROK_Bauland_Jan_2016_v2.pdf>.
- 8 Hamader, Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Niederösterreich, in SIR – Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (Hg), Baulandmobilisierung und Flächenmanagement (2016) 53 (54).
- 9 ÖROK, Österreichisches Raumentwicklungskonzept – ÖREK 2030 kompakt (2021) 29, abzurufen unter <https://www.oerek2030.at/fileadmin/user_upload/Dokumente_Cover/OEREK2030-Kompakt.pdf>.
- 10 Vgl Kanonier, Positionspapier zum Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht, in ÖROK (Hg), Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“, ÖROK-Schriftenreihe Nr 191 (2014) 21 (51).
- 11 Banko/Weiß, Gewidmetes, aber nicht bebautes Bauland – Erstellung von Auswertungen für Österreich, Technischer Bericht für das Umweltbundesamt (2016),

Hälfte der Flächen (44,5 Prozent) ein Ausmaß von mehr als 2.000 Quadratmeter, 20,7 Prozent weisen eine Größe von 1.000 bis 2.000 Quadratmeter und 23,9 Prozent eine Größe zwischen 500 und 1.000 Quadratmeter auf. Lediglich 10,9 Prozent der unbebauten Baulandflächen sind kleiner als 500 Quadratmeter.¹²

Besonders problematisch stellt sich die Situation zumeist dar, wenn es in einer Gemeinde eigentlich bereits ausreichend als Bauland ausgewiesene Flächen gibt, diese jedoch weder durch den derzeitigen Eigentümer selbst bebaut noch an Bauträger oder sonstige Bauwerber weiterveräußert werden – also Bauland gehortet wird. Dieser Umstand – der auch als *Baulandparadoxon* – bekannt ist – wurde unter diesem Namen erstmals 1996 von *Benjamin Davy* beschrieben. Dabei treten zwei Situationen zugleich ein, die auf den ersten Blick eigentlich widersprüchlich erscheinen: Während nämlich einerseits nicht genügend geeignetes Bauland zur Verfügung steht, um die (berechtigte) Nachfrage zu erfüllen, also ein qualifizierter Baulandmangel vorliegt, gibt es andererseits mehr als Bauland gewidmete Flächen, als notwendig wären, um die berechtigten Baulandansprüche zu erfüllen, es herrscht also gleichzeitig auch ein qualifizierter Baulandüberschuss.¹³

Die Beweggründe für die Hortung von Baulandflächen sind vielfältig und müssen nicht immer spekulativer Natur sein, vielmehr „ist der Faktor Bauland einer Reihe unterschiedlicher und in manchem durchaus gegenläufiger, wirkmächtiger Interessen ausgesetzt“¹⁴. So können Grundstücke unbebaut bleiben, weil der Eigentümer sie für seine Kinder oder Enkelkinder vorgesehen hat, sie sich im Nahbereich seiner eigenen Wohnnutzung befinden und er etwaige Immissionseinflüsse oder Nachbarschaftskonflikte verhindern will, ihm eine Bebauung zum aktuellen Zeitpunkt aus finanzieller Sicht (noch) nicht möglich ist oder das Grundstück zur Kreditsicherung dient.¹⁵ Selbstverständlich spielt jedoch der „Spekulationsgedanke“, also die Hoffnung, dass das Grundstück weiterhin an Wert gewinnt, eine große Rolle, wenngleich dahinter nicht ausschließlich „Großgrundbesitzer“ oder gewerbliche Investoren stehen müssen, sondern auch „durchschnittliche“ Privatpersonen – freilich in einem entsprechend geringeren Ausmaß – bspw

abzurufen unter <https://www.oerok-atlas.at/documents/OEROK_Bauland_Jan_2016_v2.pdf>, 24.

12 *Banko/Weiß*, Gewidmetes, aber nicht bebautes Bauland, 29.

13 Für den gesamten Absatz *B. Davy*, Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons, *ZfV* 1996, 193 (197f).

14 *Holoubek*, Wohnungsgemeinnützigkeit und Baulandmobilisierung, in FS Wurm (2019) 37 (38).

15 Vgl *Öggl*, Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Tirol, in SIR – Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (Hg), Baulandmobilisierung und Flächenmanagement (2016) 77 (79).

zur Altersvorsorge als „Horter“ in Erscheinung treten. Unabhängig von den konkreten Gründen steht jedenfalls fest, dass der Bodenmarkt nicht (nur) durch das gängige Marktgesetz von Angebot und Nachfrage bestimmt wird, sondern unterschiedlichen Verzerrungen unterliegt, weshalb staatliche Interventionen zur Beseitigung des vorliegenden Baulandparadoxons erforderlich sind.¹⁶

Die einzige Möglichkeit zur Schaffung zusätzlichen Baulands durch die Gemeinden, um der angesprochenen Preissteigerung entgegenzuwirken, liegt zunächst in der Neuwidmung von Baulandflächen. Doch auch diese ist nur in einem begrenzten Umfang möglich, erfordert sie doch das Vorhandensein ausreichender Flächen, die derart beschaffen sind, dass eine Bebauung überhaupt möglich ist. Dies ist etwa in Gefahren- oder bestimmten Schutzzonen oder aufgrund der Bodenbeschaffenheit (alpin, Moorgebiet etc) nicht der Fall. Auch ist der Dauersiedlungsraum selbst in Österreich nur knapp bemessen: Bei einer Gesamtfläche von rund 84.000 Quadratkilometern beträgt der Anteil des Dauersiedlungsraums nur rund 32.500 Quadratkilometer, also knapp 39 Prozent.¹⁷ Selbst, wenn die betroffene Gemeinde über ausreichend geeignete Flächen verfügt, befinden diese sich zumeist am Ortsrand („auf der grünen Wiese“) und nicht im bereits infrastrukturell erschlossenen Siedlungsgebiet. Eine entsprechende Aufschließung bringt nicht nur hohe Infrastrukturkosten (Wasser, Strom, Kanal, Internet, Straße, öffentlicher Verkehr) für die Gemeinde bzw die Allgemeinheit mit sich¹⁸, sondern sorgt auch für eine fortschreitende Zersiedelung¹⁹ und die damit einhergehenden Probleme (zB erhöhtes Verkehrsaufkommen, Bodenversiegelung im Grüngürtel).²⁰ Hinzu kommen gesteigerte Qualitätsansprüche bei

16 B. Davy, ZfV 1996, 198.

17 ÖROK, Der Dauersiedlungsraum in Österreich 2015, abzurufen unter <<https://www.oerok-atlas.at/oerok/files/summaries/74.pdf>>.

18 Die Erschließungskosten in ländlichen Streusiedlungen betragen etwa das Vier- bis Fünffache jener in kompakten Hauptorten, *Kleewein*, Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick, bbl 2014, 89 (98).

19 So etwa auch schon die Erläuterungen zur Novelle des Vbg RPG im Jahr 1996: „[...] die Baulandhortung, die der Zersiedlung Vorschub leiste[t]“, ErläutRV 8/1996 BlgVbgLT XXVI. GP 29; der VfGH definiert *Zersiedlung* in diesem Sinne als konzeptlose Bebauung außerhalb von räumlich abgegrenzten Siedlungszonen, VfSlg 17.112/2004; näher zum Problem der Zersiedlung und den damit verbundenen hohen Infrastrukturkosten etwa *Dallhammer*, Flächen- und kostenintensive Siedlungsentwicklung – Folgen und Lösungsansätze, in SIR – Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (Hg), Baulandmobilisierung und Flächenmanagement (2016) 19 (20ff).

20 So auch der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 15.625/1999 zur obligatorischen Salzburger Vertragsraumordnung: „Werden als Bauland gewidmete Flächen beispielsweise im Siedlungskern nicht einer Bebauung zugeführt, wird also das Bau-

der Wohnraumnutzung, eine wachsende Zahl an Haushalten und ein gewisser Trend zur Schaffung von Zweitwohnsitzen, die alle wiederum einen zunehmenden Flächenverbrauch bedingen.²¹ So betrug der durchschnittliche jährliche Zuwachs der Flächeninanspruchnahme in Österreich im Jahr 2020 42 Quadratkilometer (das entspricht etwa der Größe Eisenstadts), wovon 23 Quadratkilometer auf Wohn- und Geschäftsgebiete entfallen,²² und liegt damit „auf hohem Niveau“, was insb auch negative Auswirkungen auf ökologischer Ebene bedeuten kann²³. Schließlich erfordert eine rechtskonforme Umwidmung auch den Nachweis eines öffentlichen Interesses an derselben, wobei dieses bspw im grundsätzlichen Bedarf an Bauland gelegen sein kann, sofern das betroffene Grundstück zur Bebauung geeignet ist.²⁴

land im Zentrum gehortet, so wird die Gemeinde gezwungen sein, immer neue bisher als Grünland gewidmete Grundflächen – und zwar an naturnahen Randgebieten – als Bauland auszuweisen, um den Baulandbedarf sicherzustellen. Eine solche Vorgangsweise zieht aber erhebliche nachteilige Folgen nach sich, wie eine Zersiedelung der Landschaft, in Verbindung mit einer Verschwendung von Grund und Boden, erhöhten Kosten für die Infrastruktur, mangelnder Ausnutzung bestehender Infrastruktur und vermehrter Umweltbelastung.“; vgl auch schon einen AB in Oberösterreich aus dem Jahr 1993: „Die zwanzigjährige Erfahrung in der Vollziehung des O.ö. Raumordnungsgesetzes hat gezeigt, daß vor allem in den „Stammflächenwidmungsplänen“ generell zuviel Bauland ausgewiesen wurde, wobei das gewidmete Bauland – aus welchen Motiven immer – vielfach gehortet wird und daher nicht konsumierbar ist. Dies hat zu einer Entwicklung geführt, die sowohl aus der Sicht der Raumordnung als auch aus volkswirtschaftlichen Überlegungen äußerst bedenklich ist. Nachdem die Baugründe in den günstigen Aufschließungszonen zwar gewidmet, aber nicht oder nur zu hohen Grundpreisen käuflich sind, setzt der Widmungs- und Baudruck in Randgebieten ein, die bislang intakte Naturräume bildeten und in denen die erforderliche Infrastruktur teilweise nicht vorhanden ist. Die Folge davon ist die Zersiedelung der Landschaft mit allen ihren nachteiligen Folgen wie Verschwendung von Grund und Boden, erhöhte Kosten für Infrastruktur, mangelnde Ausnutzung der bestehenden Infrastruktur, vermehrte Umweltbelastung durch mangelnde Abwasserentsorgung, erhöhtes Verkehrsaufkommen, Störung oder Zerstörung des Orts- und Landschaftsbildes und Verzerrung der Planung durch eine Unzahl von Individualwünschen.“, AB 340/1993 BlgOÖLT XXIV. GP 19f.

- 21 Doan, Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern, Der öffentliche Sektor 2019, 79; Fister, Der Raumordnungs-/Baulandsicherungsvertrag (2004) 4.
- 22 Umweltbundesamt, Flächeninanspruchnahme, abzurufen unter <<https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme>>.
- 23 Doan, Der öffentliche Sektor 2019, 80.
- 24 Nach Kanonier, Positionspapier zum Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht, 31 können sowohl allgemeine als auch konkrete projektbezogene Bedarfsabschätzungen eine ausreichende Grundlage für die Umwidmung darstellen, sofern diese in eine schlüssige Begründung und eine nachvollziehbare Interessenabwägung eingebunden sind.