

HERAUSFORDERUNG „BAULANDRESERVEN“ IN ZAHLEN

Endbericht: Energieraumplanung -
Ein Spannungsfeld des Unmöglichen?
Kurzfassung

Endbericht - Kurzfassung

Projekt

Energieraumplanung - Ein Spannungsfeld des Unmöglichen? (Baulandreserven)

Partner

Kommunaldialog Raumplanung GmbH,
Ingenieurbüro für Raumplanung und Raumordnung
A-3130 Herzogenburg, Feldgasse 1
A-3100 St. Pölten, Europaplatz 7, 2. Stock
Telefon: +43(0)2782/85101
E-Mail: office@kommunaldialog.at
Homepage: www.kommunaldialog.at

Klima- und Energiemodellregionen Amstetten Nord und Süd
A-3362 Oehling, Mostviertelplatz 1
Telefon: +43(0)7475/53 340 200
E-Mail: kem@gdv.at
Homepage: gda.gv.at/klima-und-energie

VerfasserInnen und Mitarbeit

DI Margit Aufhauser-Pinz
Elisabeth Polly, BSc
Mag. (FH) Eva Zirkler, MA
Alois Schelch

Herzogenburg/Oehling, April 2020



KURZ UND KNAPP

Baulandreserven sind ein Thema, welches alle Gemeinden gleichermaßen beschäftigt. Die ökologischen, ökonomischen und sozialen negativen Auswirkungen sind unbestritten. Bei der intensiven Auseinandersetzung mit innerörtlichen, gewidmeten, aber un bebauten Bauland sowie den damit verbundenen Kosten (Infrastruktur) in fünf Gemeinden zeigt sich, dass die Reserven den Gemeinden sehr teuer kommen: 24 € pro m² rein für die Errichtung werden von 0,4 € pro m² und Jahr noch erhöht!

Daher ist die Frage der Baulandmobilisierung – das Nutzbarmachen von gewidmetem Bauland – eine zentrale. Tatsächlich sind die bestehenden Instrumente für Bestandswidmungen meist

nicht ausreichend. Die Wege anderer Länder in dieser Angelegenheit zeigen jedoch, dass bei entsprechenden Rahmenbedingungen und hoher Eigeninitiative einiges möglich ist.

Erleichtert werden kann die Praxis also durch Adaptierung der Voraussetzungen. Hierbei sind übergeordnete Behörden gefordert, entsprechende gesetzliche und budgetäre Anreize zu schaffen. Denn nur bei einem Zusammenspiel aller betroffenen Akteure kann der Kampf gegen die Baulandreserven vorangetrieben werden!

INHALTSVERZEICHNIS

Kurz und Knapp	3		
Inhaltsverzeichnis	4		
1. Kleine, feine Einleitung	5	4. Zusammenfassung und Ausblick	13
1.1. Die Sache mit den Baulandreserven	5	4.1. Erkenntnisse	13
1.2. Das Projekt im Speziellen	5	4.2. Schematische Vorgangsweise für Gemeinden	13
1.3. Arbeitsschritte	7		
1.4. Aufbau des Berichts	7		
1.5. Was meinen wir eigentlich mit	7		
		5. Botschaft an übergeordnete Planungsstellen und Behörden	15
2. Die Gemeindeberatungen	8		
2.1. Die wesentlichsten Ergebnisse und Erkenntnisse	8		
2.2. Ein erstes Fazit ziehen	9		
		Literaturverzeichnis	17
3. Instrumente, Tools & Mehr ...	11	Abbildungsverzeichnis	17
3.1. Instrumentarien im Vergleich	11	Tabellenverzeichnis	17
3.2. Andere Länder, andere Sitten	12		

1. KLEINE, FEINE EINLEITUNG

1.1. Die Sache mit den Baulandreserven

Schleichend und für die meisten Menschen kaum bemerkbar, hat sich in fast allen ländlichen Gemeinden Österreichs seit den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts eine Entwicklung breit gemacht, die schlussendlich zu großer Ressourcenvergeudung, immensen Mehrkosten für Gemeinden, ungenutzten Leitungsinfrastrukturen, Verschlechterung der Lebens- und Wohnqualität und schwerwiegenden Folgen für die Naturräume geführt hat.

Beschreiben kann man diese nur mithilfe mehrerer Schlagworte: Baulandhortung, Baulandreserven, unbebautes Bauland, und daraus folgende Flächenverbrauch und -versiegelung, Zersiedelung, Ausuferung von Ortschaften. Diese durchaus negativ behafteten Worte fassen zusammen, wogegen eine effektive und nachhaltige Energieraumplanung vorgeht.

Dabei ist das Thema der unbebauten Baulandflächen nur als ein Teilbereich der Energieraumplanung einzustufen, welches sich in zwei große Handlungsfelder (vgl. BMLFUW 2017: 28) unterteilen lässt:

- » Erneuerbare Energieträger
- » Räumliche Strukturen

Beschäftigt sich ersteres mit der Freihaltung und Bereitstellung von geeigneten Räumen in Hinblick auf Gewinnung, Speicherung und Verteilung erneuerbarer Energien, wird bei zweiterem auf dichte (Zentrums-)strukturen mit kurzen Wegen in Verbindung mit einer Innenentwicklung Wert gelegt. Das Thema der Baulandreserven widerspricht in allen Facetten

diesen Zielsetzungen und steht einer effizienten Energieraumplanung entgegen!

Mit der Betrachtung des kleinen Teilbereiches der Energieraumplanung, deren Lösung aber durchaus in der Hand der Ortsbevölkerung und der GemeindevertreterInnen liegt, sei in den folgenden Kapiteln dieser Teilaspekt der örtlichen Raumplanung behandelt.

Im Grunde ist es zwischenzeitig allgemeiner Wissensstand, dass innerörtliche Baulandreserven nicht nur die bekannten negativen Auswirkungen wie Zersiedelung und Flächenverbrauch bewirken, sondern auch große Finanzmittel einer Gemeinde binden. Nicht umsonst müssen bei Baulandneuwidmungen die Ausnutzung des Siedlungsraumes analysiert und daraus Begründungen für Erweiterungen abgeleitet werden. Maßnahmen zur Verringerung dieser Reserven kommen daher in der Gemeindeplanung besondere Bedeutung zu.

Die vorliegende Publikation liefert keine Anleitung zur Lösung der spannenden, aber unendlichen Materie der Energieraumplanung, sondern zeigt auf, wie mit bodenständigen realen Zahlen und Daten der Umgang mit dem geplanten Siedlungsraum in Gemeinden dargestellt werden kann.

1.2. Das Projekt im Speziellen

Die beiden Klima- und Energiemodellregionen (KEM) Amstetten Nord und Amstetten Süd erkannte zu Beginn der Projektlaufzeit (Juni 2017) bereits die Dringlichkeit in den Gemeinden eine unabhängige Unterstützung anzubieten. Besonders in die-

Debatte rund um Bauland

Genug Baulandreserven vorhanden

Das Bauland ist nicht verfügbar

Abb. 1: Schlagzeilen rund um das Thema Baulandreserven. (vgl. NÖN, tips)

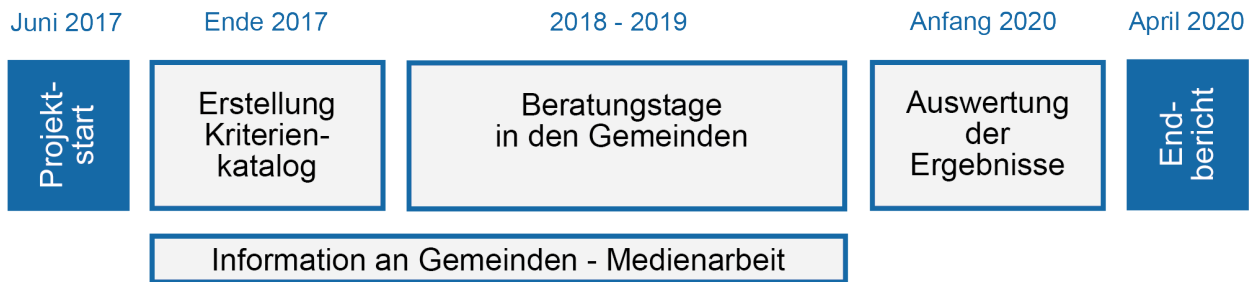


Abb. 2: Projektablauf. (Eigene Darstellung)

sem strukturstarken ländlichen Raum mit urbanen Zentren, einer aufstrebenden Wirtschaft und somit auch Bevölkerungswachstum sind die Auswirkungen der oben beschriebenen Prozesse kaum zu übersehen. Der vorliegende Bericht wurde als Teil eines Maßnahmenpakets der Weiterführungsphase II der KEM-Amstetten (Süd und Nord) gemeinsam mit der Firma KommunalDialog in Auftrag gegeben. Das gesamte Projekt wurde somit unabhängig finanziert und bietet einen objektiven Blick auf die Thematik.

In den Mittelpunkt der Überlegungen sollen die gewidmeten und nicht bebauten Baulandflächen im innerörtlichen Bereich gestellt werden. Anhand von fünf ländlichen Gemeinden in der KEM-Region Amstetten wird die Situation der vorhandenen Baulandwidmungen dargestellt, analysiert und auf ihre Nutzung hin untersucht.

Besonderes Hauptaugenmerk wird auf die Frage der bisherigen Zeitdauer der Widmung und die objektive wirtschaftliche, ökonomische und gesellschaftliche Bedeutung der Flächen gelegt. Ungenutzte Baulandflächen werden dabei flächen- und kostenmäßig erfasst.

Im Anschluss daran werden gemeindespezifische nachvollziehbare Methoden und Modalitäten entwickelt, gewidmetes Bauland zu mobilisieren und Siedlungsentwicklungsachsen raum- und energieverträglich auszuweisen.

Projekt-(Nicht-)Ziele

Das durchgeführte Projekt und die daraus gezogenen Schlüsse sollen eine Hilfestellung im Bewusstmachen der lokalen Auswirkungen von Alt- und Neuwidmungen sein. Das Bewusstmachen durch Zahlen und Fakten, durch das Darstellen der Kosten, die jedeN einzelneN BürgerIn treffen, soll zur Sensibilisierung

der Bevölkerung dienen und den Umgang mit Baulandreserven verändern. Eine Unterstützung von der übergeordneten Behörde durch ein entsprechendes rechtliches Instrumentarium würde den Intentionen der Gemeinden behilflich sein. Es hat sich gezeigt, dass es Werkzeuge benötigt, die einerseits laufendes Verfügbarmachen alter Baulandreserven erleichtern, andererseits den privaten GrundeigentümerInnen aber auch die Sicherheit geben, zu einem späteren Zeitpunkt für Familienmitglieder Baulandflächen generieren zu können.

Klares Nichtziel der Arbeit ist das Aufstellen wissenschaftlicher Analysen und Abhandlungen, sowie das Folgern von akademischen Lösungen. Es liegt uns fern, Planungsentscheidungen, die in der Vergangenheit unter anderen Rahmenbedingungen getroffen worden sind, zu kritisieren oder an den Pranger zu stellen. Vielmehr soll durch das vorliegende Logbuch bei den GrundeigentümerInnen und der Gemeindebevölkerung das Bewusstsein geschaffen werden, wieviel ihr eigenes Handeln einen Planungsprozess, ökologisch und volkswirtschaftlich, beeinflussen kann.

Es gilt die Stärken zu bündeln, der negativen Außensicht und der bisherigen Außensteuerung des ländlichen Raumes entgegenzuwirken. Die Beschäftigung mit dem, was die ländliche Bevölkerung die allermeiste Zeit des Daseins umgibt – nämlich die Qualität der gebauten und bewirtschafteten Realität – soll zum Leitprinzip der ländlichen Raumplanung werden!

1.3. Arbeitsschritte

Die Ergebnisse und Erkenntnisse sollen nicht durch ein Wissen aus dem Elfenbeinturm generiert werden, sondern in aktiver Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeitet werden, durch...

- » Visualisierung der Reserveflächen in Gemeinden
- » Analysieren der vorhandenen und erforderlichen neuen Flächen
- » Aufzeigen von praktikablen Lösungsmöglichkeiten zum Umgang damit
- » Dokumentation des Prozesses

1.4. Aufbau des Berichts

Der Bericht ist als Kurzfassung des Endberichts zu diesem Projekt zu sehen. Er beinhaltet die wichtigsten Aussagen, Erkenntnisse und Empfehlungen.

Der Beginn dieser Kurzfassung steht im Zeichen der kurzen Darstellung der Thematik. Ausgehend von den durchgeführten Gemeindeberatungen werden die wichtigsten Ergebnisse aufgezeigt. Konkrete Kosten und Flächenwerte vermitteln in verständlicher Weise die Auswirkungen von unbebautem Bauland, sodass es für jede Gemeinde individuell möglich ist, den BürgerInnen Transparenz zu geben. Natürlich finden die konkreten Arbeitsprozesse und die daraus gewonnenen Erfahrungen auch Eingang in das Handbuch, um daraus einen speziell angepassten Fahrplan für die Anwendung in den Gemeinden zu kreieren.

Wie wir alle wissen, ist Gemeindeplanung auch wesentlich von landesgesetzlichen Rahmenbedingungen abhängig. Deshalb ist es wichtig, dass die Ergebnisse der Untersuchungen auch die übergeordnete Planungsebene motivieren sollen, Instrumente für das Aktivieren der innerörtlichen Baulandreserven zu schaffen. Ein paar Möglichkeiten dafür finden sich zum Abschluss des Berichts. In der Raumordnung sitzen alle in einem Boot, dies sollte auch in der gemeinsamen Maßnahmenfindung zum Ausdruck kommen.

1.5. Was meinen wir eigentlich mit ...

Zum besseren Verständnis und um eine vergleichbare Ausgangsbasis für die AnwenderInnen zu schaffen seien ein paar wichtige Fachbegriffe näher erläutert.

Wohnbauland:

- » Flächen/Grundstücke, die im Flächenwidmungsplan der Gemeinde gewidmet sind als
 - Bauland-Wohngebiet (BW) oder
 - Bauland-Kerngebiet (BK) oder
 - Bauland-Agrargebiet (BA)

Technische Infrastruktur:

- » Verkehrsinfrastruktur (Straße)
- » Leitungsinfrastruktur (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung)

Baulandreserve:

- » unbebautes Bauland
- » unbebaute bebaubare Grundstücke oder bebaubare Teile von Grundstücken
- » Die auf diesen Teilflächen mögliche Bebauung und die Bebauung des Restgrundstückes müssen der Baustruktur der Umgebung entsprechen
- » Synonyme: unbebautes Bauland, Baulandhortung

Innerörtlich:

- » in einem Einzugsbereich von bis zu ca. 700 m vom gelebten Ortszentrum und/oder zentralen Einrichtungen aus betrachtet (Gemeindeamt, Nahversorger, Bildungseinrichtung, ...)
- » Synonyme: Ortskern, Ortszentrum, Ortsmitte, innerorts

Neuwidmung:

- » Umwidmung von Grünland in Bauland
- » oft in Verbindung mit Verkehrsflächen im Flächenwidmungsplan

Baulandmobilisierung:

- » verfolgt eine tatsächliche Bebauung von bestehendem Bauland
- » Synonyme: aktive Bodenpolitik, Boden-/Baulandmanagement

2. DIE GEMEINDEBERATUNGEN

Im Rahmen der Gemeindeberatungen war die Aufgabenstellung innerörtliche Baulandreserven im Hauptort zu untersuchen. Die Definition und Abgrenzung des Hauptortes bzw. des Ortskerns passieren durch die Gemeinde selbst. Der Kriterienkatalog wurde im Vorfeld ausgearbeitet und exemplarisch gemeinsam mit den Gemeinden abgearbeitet.

Die Beratungen und die Zusammenarbeit mit den Gemeinden brachten fruchtbare Resultate. Die Fülle an Informationen aus den Gemeindegesprächen wurde in einem nächsten Schritt sorgfältig ausgewertet. Die Ergebnisse aller fünf Gemeinden werden kurz und knapp in der untenstehenden Tabelle angeführt.

Es wurden folgende Gemeinden (an jenem Datum) unter die Lupe genommen:

- » Aschbach-Markt (26.02.2019)
- » Oed-Oehling (08.04.2019)
- » St. Georgen/Ybbsfelde (24.04.2019)
- » Viehdorf (05.02.2019)
- » Wolfsbach (23.01.2019)

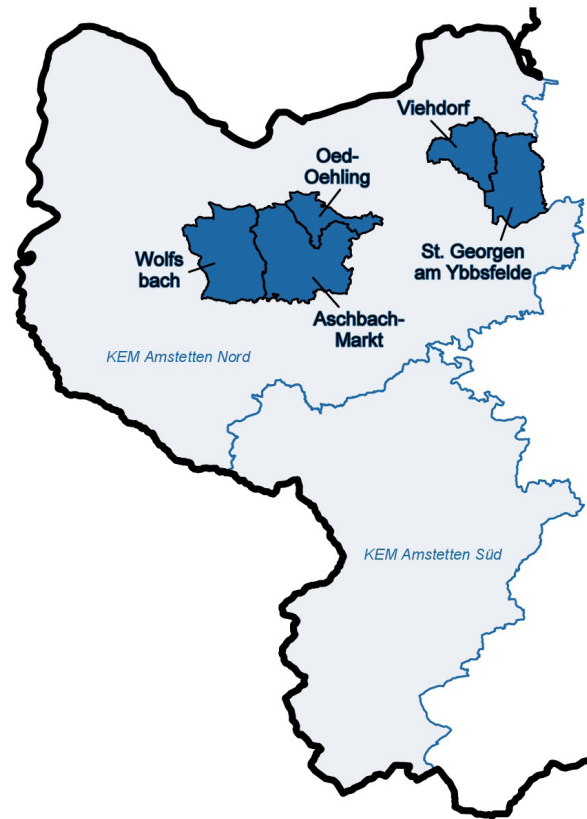


Abb. 3: Übersichtskarte über beratene Gemeinden (dunkelblau) und KEM Amstetten Nord und Süd (hellblau). (Eigene Darstellung)

2.1. Die wesentlichsten Ergebnisse und Erkenntnisse

Gemeinde	Aschbach-Markt	Oed-Öhling	St. Georgen	Viehdorf	Wolfsbach
Einwohner (Stand Ende 2018)	3.811 EW	1.926 EW	2.877 EW	1.370 EW	2.004 EW
Unbebautes Wohnbauland im Ortskern	10,5 ha	6,5 ha	2,3 ha	4,3 ha	1,1 ha
Errichtungskosten technische Infrastruktur	2.482.000 €	1.580.000 €	510.000 €	890.000 €	320.000 €
Betriebskosten technische Infrastruktur in 20 Jahren	830.000 €	566.000 €	171.000 €	30.000 €	110.000 €
Potentielle Einwohner auf unbebautem Wohnbauland	330 EW	185 EW	67 EW	130 EW	44 EW
Bedingte Neuwidmungen in den letzten 10 Jahren	2,2 ha	5,0 ha	3,6 ha	1,7 ha	4,7 ha

Tab. 1: Darstellung der wichtigsten gemeindebezogenen Daten und Ergebnisse. (Eigene Darstellung)

Die Tabelle 1 offenbart, dass nicht nur die einmaligen Errichtungskosten hoch sind, sondern sich vor allem die Erhaltungskosten über die Jahre summieren. Die Menge an Baulandreserven verhält sich nur bedingt proportional zu der Gemeindegröße (bezogen auf EinwohnerInnen). Erklären lassen sich diese Unterschiede einerseits mit den unterschiedlichen Umgängen mit Baulandreserven in den letzten Jahrzehnten, aber auch mit lokalen Besonderheiten. Je nach Lage, Baulandbedarf sowie infrastrukturellem Angebot wurde in den Gemeinden unterschiedlich viel Bauland neu gewidmet.

Um die Ergebnisse greifbarer zu machen, wurden für verschiedene Aspekte Durchschnittswerte berechnet. Dabei wurden die Kosten einerseits auf die konkreten Laufmeter des öffentlichen Guts projiziert, andererseits auf die Baulandfläche.

In der jüngeren Vergangenheit wurden vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR, vgl. Dallhammer 2013) sowie von Thalinger (vgl. 2018) vergleichbare Berechnungen durchgeführt. Die Tabelle zeigt, dass hierbei ähnliche Durchschnittswerte hinsichtlich Errichtungskosten herauskamen.

Die von drei unterschiedlichen Quellen errechneten Werten weisen ähnliche Beträge auf; auffällig ist, dass diese chronologisch ansteigen.

2.2. Ein erstes Fazit ziehen

Gerade die örtliche Raumplanung in ländlich strukturierten Gemeinden ist medial sehr häufig einer negativen Außensicht ausgeliefert:

- » Ländlicher Siedlungsraum als Energievergeuder
- » Horrende Folgekosten der aktuellen Siedlungsentwicklung
- » Zersiedelung geht mit Landschaftsverbrauch einher
- » Geringe Dichten zerstören Einzugsbereiche
- » 1 ha Bauland braucht € 242.200,00 Erschließungskosten
- » ...

Demgegenüber stehen aber die vielschichtigen Nutzungsansprüche der Bevölkerung und weiterer Akteure an den Raum, als Beispiel seien genannt:

- » Diejenigen aus der Gemeinde, die neuen Wohnraum gründen wollen (HeimkehrerInnen, einheimische „Nestflüchter“)
- » die, die aus der Stadt bewusst aufs Land ziehen wollen (Ausheimische)
- » die, die in Ruhe und in gewohnter Manier wohnen wollen (BewahrerInnen)
- » die, die Arbeitsplätze in Wohnraumnähe suchen/

	Durchschnittswerte	Errichtungskosten	Betriebskosten/ Jahr
Ergebnis	Pro lfm öffentliches Gut mit Leitungen und Straße	920 €	16 €
	Pro m ² Bauland	24 €	0,4 €
	-> Für durchschnittliche Bauparzelle von 800m ²	19.200 €	320 €
ÖIR	Pro lfm öffentliches Gut mit Leitungen und Straße	1.120 €	-
	Pro m ² Bauland	22,4 €	-
	-> Für durchschnittliche Bauparzelle von 800m ²	17.920 €	-
Thalinger	Pro lfm öffentliches Gut mit Leitungen und Straße	-	-
	Pro m ² Bauland	22,9 €	-
	-> Für durchschnittliche Bauparzelle von 800m ²	18.320 €	-

Tab. 2: Ermittelte Durchschnittswerte. Gegenüberstellung Ergebnisse KEM-Projekt - ÖIR - Thalinger. (Eigene Darstellung nach Dallhammer 2013: 2, Thalinger 2018: 111)

bevorzugen

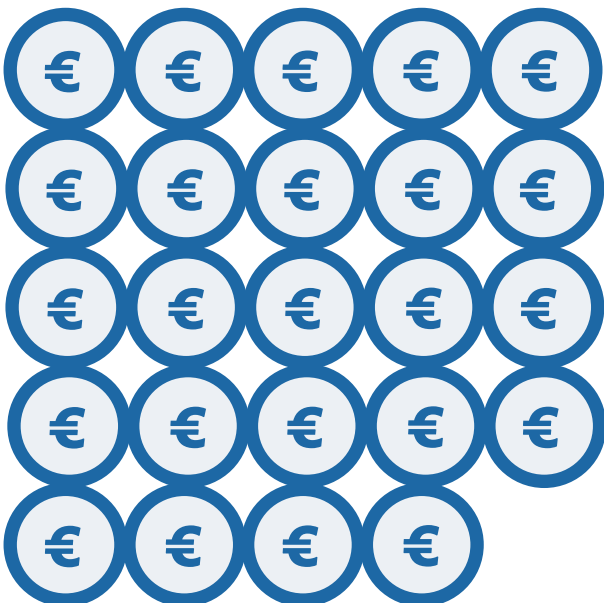
- » LandwirtInnen, die Flächen für die Bewirtschaftung benötigen
- » GemeinderätInnen, die sozialverträglich, wirtschaftlich, ökologisch ... den Gemeindefraum verwalten müssen
- » Aufsichtsbehörde/Sachverständige, die die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Gesamtkomplexität im Auge behalten müssen

Viele Themenbereiche beschäftigen, in Zusammenhang mit den Baulandreserven, vor allem die Gemeindefverantwortlichen, viele so genannte Fachmeinungen liefern mehr oder weniger gute Tipps um an der Situation etwas zu ändern.

Der Spannungsbogen zwischen Baulandneuwidmungen und das Nutzen von erschlossenen Baulandreserven vermittelt durch überschaubare Werte nachvollziehbare Einblicke. Die örtliche Raumplanung in ländlichen Gemeinden soll – durch die entsprechende Transparenz der Ortsbevölkerung gegenüber – in lokale Verantwortung übergeben werden. Brauchbare, rasch einsetzbare Instrumente sollen die Ressourcenvergeudung durch das jahrelange Horten von gewidmeten und nicht genutzten Baulandreserven und die daraus folgende Flächenausdehnung der Siedlungen aufzeigen und bewusstmachen.

Errichtungskosten:
24 € pro m² Bauland

Erhaltungskosten:
0,4 € pro m² Bauland und Jahr



3. INSTRUMENTE, TOOLS & MEHR

3.1. Instrumentarien im Vergleich

Um nicht verfügbaren Baulandreserven entgegenzuwirken oder wenigstens einen finanziellen Ausgleich zu schaffen, wurden in der Vergangenheit bereits einige Instrumente im NÖ Raumordnungsgesetz und in der NÖ Bauordnung geschaffen.

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über diese hoheitlichen Instrumente und auf welcher Grundlage diese durchgeführt werden. Außerdem wird ihre Anwendbarkeit erläutert, in dem zwischen Baulandwidmungen unterschieden wird, welche erst neu gewidmet werden sollen und welche bereits gewidmet sind.

Eine Einschätzung der Anwendungshäufigkeit aus praktischen Erfahrungen zeigt die letzte Spalte, wobei die Skala von rot (sehr selten/nie) über orange und gelb zu grün (sehr oft) reicht.

Die Übersicht zeigt, dass die Instrumente bei Neuwidmungen großteils greifen, angewendet werden und tatsächlich zur Mobilisierung beitragen. Beim Baulandbestand stoßen die bestehenden hoheitlichen Maßnahmen an ihre Grenzen, da diese einen deutlichen Eingriff in das Eigentumsrecht darstellen.

		häufig selten	
Rechtliche Grundlage	Instrument	Anwendbar bei...	Häufigkeit
NÖ ROG § 1 Abs. 2 Zi 3 lit h	Allgemeiner Hinweis: Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland für den gewidmeten Zweck	Ohne konkrete Zuordnung	
NÖ ROG § 16	Bauland-Umnutzung, anderer Baulandtyp	Bestandswidmung	
NÖ ROG § 17 Abs 1	Befristung	Neuwidmung	
NÖ ROG § 17 Abs 2; privatrechtliche Verträge	Vertragsraumordnung	Neuwidmung	
NÖ ROG § 20	Rückwidmen	Bestandswidmung	
NÖ ROG § 22	Vorbehaltsfläche	Bestandswidmung	
iVm Vorbehaltsfläche	Enteignung		
NÖ ROG IV. Abschnitt	Bebauungsplan	Bestandswidmung	
NÖ ROG V. Abschnitt; eigentumsrechtlich	Baulandumlegung	Bestandswidmung, Grünland	
eigentumsrechtlich	Tauschflächen	Bestandswidmung	
eigentumsrechtlich	Ankauf von Flächen	Bestandswidmung, Neuwidmung	
NÖ BO § 38 Abs 2	Vorauszahlung Aufschließungsabgaben	Bestandswidmung	
BobG 1974	Enteignung, Eintrittsrecht der Gemeinde; v.a. für sozialen Wohnbau	Neuwidmung	

Tab. 3: Instrumente bei Neu- und Bestandswidmung, Einschätzung der Häufigkeit ihrer Anwendung. (Eigene Darstellung nach NÖ ROG, NÖ BO, BobG)

3.2. Andere Länder, andere Sitten

Instrument / Bundesland	Bgl	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	W
Bebauungsfristen									
Vertragsraumordnung									
Grundstückszusammenlegung									
Aufschließungsbeiträge									
Bodenbeschaffungsfonds									
Freiraumschutz									

Tab. 4: Baulandmobilisierende Maßnahmen der Bundesländer. (Eigene Darstellung nach Umweltbundesamt)

In anderen Bundesländern/Staaten herrschen andere räumliche Gegebenheiten sowie gesetzliche Planungstraditionen und Instrumente, weswegen sich auch bei dieser Thematik ein Blick über die Grenzen von Niederösterreich hinaus lohnt!

- » Flächenpool
- » Gespräche
- » Bewusstseinsbildung

Das Umweltbundesamt hat überblicksmäßig Instrumente aller neun Bundesländer Österreichs dargestellt, wobei klar wird, dass weitaus mehr Maßnahmen ergriffen werden können, als das aktuell in Niederösterreich der Fall ist.

Welche darüberhinausgehenden raumwirksamen Maßnahmen tatsächlich möglich, werden im Folgenden beispielhaft aufgelistet:

Instrumente bei Bestandswidmung

- » Nachträgliche Bebauungsfrist (z.B. Steiermark)
- » Aufschließungs-/Erhaltungsbeitrag (z.B. Oberösterreich)

Instrumente bei Neuwidmungen

- » Festlegungen im Raumordnungsgesetz (z.B. Burgenland)
- » Bodenfonds (z.B. Tirol)
- » Mehrwertabgabe (z.B. Schweiz)

Weitere zu entwickelnde Ansätze

- » Förderungen (z.B. Aschbach-Markt)
- » Maßnahmenbündel (z.B. Wolfsbach)
- » Baulandbörse
- » Flächenmanagementdatenbank

Exkurs: Rückschau „Infrastrukturabgabe“ in Niederösterreich

1995 beschloss der NÖ Landtag die so genannte „Infrastrukturabgabe“. Damit sollte ein rechtliches Instrumentarium zur Bekämpfung der „Baulandhortung“ geschaffen werden. Der § 16 des NÖ ROG 1976 sah vor, dass die Gemeinde für unbebaute bebaubare Grundstücke – nach einem Ablauf einer fünfjährigen Bebauungsfrist und weiterer konkreter Rahmenbedingungen – eine Infrastrukturabgabe einzuheben hat. Die Höhe der Infrastrukturabgabe wurde mit 10% der für das Grundstück zu errechnenden Aufschließungsabgabe beziffert. Im Gegenzug wurde die bereits entrichtete Infrastrukturabgabe bei der Vorschreibung der Aufschließungsabgabe bei Bauvorhaben valorisiert angerechnet. D. h. In den ersten zehn Jahren war diese Abgabe als Vorauszahlung der Aufschließungsabgaben zu bewerten, erst im Anschluss daran erlangte die Zahlung den Charakter einer echten Abgabe. Das Gesetz trat 1995 in Kraft, die ersten Vorschreibungen sollten damit 2000 erfolgen können. Aus politischen Gründen wurde die Regelung 1999 noch vor deren Wirksamwerden ersatzlos gestrichen.

4. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

4.1. Erkenntnisse

Die auszugsweise Darstellung der Baulandreserven von wenigen Gemeinden zeigt, dass jede Kommune mit der Problematik der Baulandhortung zu kämpfen hat. Speziell im Ortskern hinterlässt unbebautes Bauland seine Spuren. Nicht nur, dass die notwendigen Infrastrukturen vorhanden sind, auch das Ortsbild wird durch Baulücken gestört. Die ökonomischen, ökologischen und ästhetischen Auswirkungen sind in jeder noch so kleinen Gemeinde für jedeN sichtbar, erkennbar und durch Zahlen darstellbar.

Diese Ergebnisse geben Aufschlüsse über Umgang und Auswirkungen von Baulandreserven. Nun gilt es

eine allgemeine Vorgangsweise im Umgang mit Reserven zu entwickeln.

4.2. Schematische Vorgangsweise für Gemeinden

- » In einem ersten Schritt ist es wichtig seine Baulandreserven zu identifizieren. Dabei sind folgende Fragestellungen essentiell: Welche Flächen gelten als innerörtliche Baulandreserven? Wo liegen diese? Welche Gesamtfläche machen Reserven aus? Dabei ist auch eine Bewertung dieser Reserven notwendig: Warum sind die Flächen noch

Ergebnisse im Überblick

Pro m² Bauland fallen **einmalige Kosten von 24€** für das Budget der Allgemeinheit an. Dabei muss immer klar gemacht werden, dass sich die Baulandreserven in den Gemeinden oft bis zu mehreren Hektar belaufen und dadurch die gesamten Errichtungskosten auf mehrere hunderttausend Euro ansteigen.

Aber nicht nur die Errichtungskosten, auch die Erhaltungskosten (für Infrastruktur, Straßen) summieren sich. Ein Großteil der heutigen Baulandreserven im Ortskern wurden bereits in den 1980er Jahren gewidmet. Bis heute ergeben sich damit **hohe Erhaltungskosten**.

Erhaltungskosten werden auf die tatsächlich an die Infrastruktur angeschlossenen Haushalte anteilig aufgeteilt. Grundstücke, die nicht bebaut sind, zahlen weder einen Errichtungs- noch einen Erhaltungsbeitrag. Jene **Bevölkerungsgruppe** also, die die Errichtung der **Infrastrukturen bezahlt** hat, **finanziert die Erhaltung** dieser für jene, die vielleicht irgendwann bauen, auf qualitätsvolle Infrastrukturen bestehen und erst dann mit der Erstattung der Beiträge beginnen (oft erst 20 Jahre später).

Der **Großteil der innerörtlichen** Baulandreserven ist für den freien Markt nicht verfügbar, da es sich um **Altreserven** im Privateigentum handelt. Dadurch gelten diese als besonders schwer mobilisierbar.

Eine **Mobilisierung** kann an mehreren Faktoren scheitern: Entweder an der Bereitschaft der GrundeigentümerInnen, am Engagement der Gemeinde und/oder an den gegebenen Rahmenbedingungen (Gesetze, Instrumente).

Mittlerweile wurden umfassende Instrumente zur Mobilisierung entwickelt. Bei diesen bestehenden Instrumenten muss zwischen **Bestands- und Neuwidmungen** unterschieden werden. Bei den Neuwidmungen hat die Raumordnung bessere Möglichkeiten, um eine Baulandmobilisierung zu forcieren. Bestandswidmungen sind schwieriger zu handhaben, jedoch finden sich auch hier Möglichkeiten.

Bei intensiven Bemühungen kann auch auf Gemeindeebene einiges bewirkt werden. Die Lösungsansätze werden **individuell auf die Rahmenbedingungen** in der Gemeinde zugeschnitten und umgesetzt. Dazu sind Entschlossenheit und Ausdauer notwendig.

nicht bebaut? Wem gehören die Flächen? Sind die Flächen infrastrukturell versorgt? Herrschen dort Gefährdungen durch Naturgefahren oder andere Beeinträchtigungen vor?

- » Ein Herantreten an die Öffentlichkeit ist ein entscheidender Schritt, womit eine Bewusstseinsbildung verfolgt wird. Durch ein Zugehen auf die betroffenen EigentümerInnen kann eine Mobilisierung ins Rollen gebracht werden. Dadurch wird abgeschätzt, ob eine baldige Bebauung zu erwarten ist. Erst im Anschluss daran sollen die Ergebnisse der Kooperation allgemein der Bevölkerung vorgestellt und damit ein positives verantwortungsvolles Stimmungsbild vermittelt werden.
- » Parallel dazu gilt es für die unterschiedlichen Reservetypen ein adäquates Instrumentarium auszuwählen oder selbst zu kreieren. Dies soll auch in Zusammenarbeit mit den EigentümerInnen an die lokalen Erfordernisse angepasst und adaptiert werden.
- » Nach Einigung oder Entwickeln eines passenden Tools wird dieses angewendet und eine Mobilisierung erfolgreich durchgeführt.
- » Eine regelmäßige Reflexion der Maßnahme -einmal jährlich- durch ein gleichbleibendes Gremium (Gemeindeverantwortliche und Planungsbüro) soll Aufschluss darüber geben, ob Auswirkungen sichtbar und greifbar oder ob entsprechende Feinjustierungen erforderlich sind.
- » Kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Örtliche Raumordnung im Allgemeinen und Bodenverbrauch/-inanspruchnahme im Speziellen soll einerseits den Erfolg der Maßnahme zeigen, andererseits die Bevölkerung mit der Herausforderung der Gestaltung des Siedlungs- und Lebensraumes vertraut machen.

Der entwickelte Ablauf zeigt nicht nur, dass es sich um einen Kreislauf handelt, sondern auch, dass unterschiedliche Personen- und Zielgruppen bei den einzelnen Schritten involviert sind.

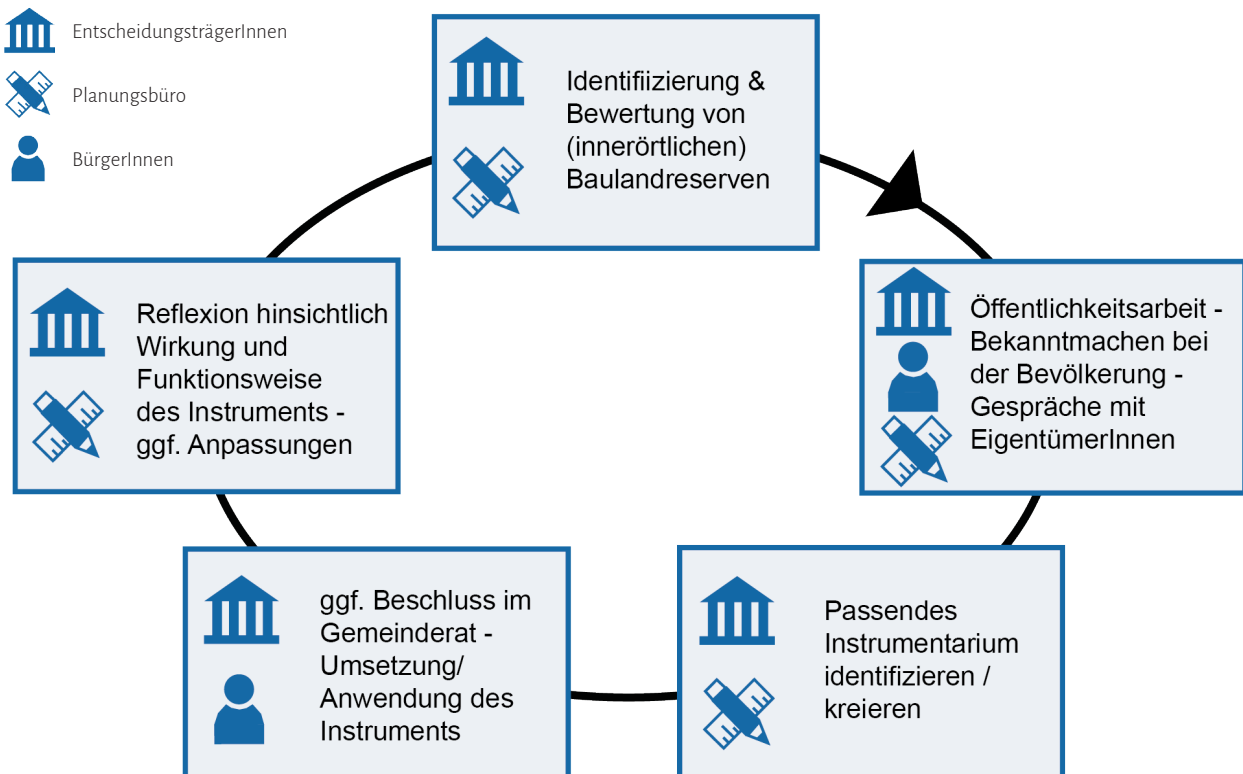


Abb. 4: Schematische Vorgangsweisen für Gemeinden bezüglich Baulandreserven. (Eigene Darstellung)

5. BOTSCHAFT AN ÜBERGEORDNETE PLANUNGSSTELLEN UND BEHÖRDEN

Zwar gelten die Gemeinden aufgrund ihres eigenen Wirkungsbereiches als die Hauptverantwortlichen bezüglich Vollziehung in Sachen Raumordnung, dennoch kommt auch der Landespolitik – vor allem als Gesetzgeber und in weiterer Folge als Aufsichtsbehörde – eine hohe Verantwortung in der Maßnahmen-schaffung zu. In der Vergangenheit wurden die Gemeinden von der Aufsichtsbehörde und WissenschaftstheoretikerInnen oftmals alleine gelassen mit ihren Baulandreserven, häufig wurden und werden sie aber gerade deshalb medial angegriffen. In der Begutachtungspraxis haben bei Neuwidmungen von Bauland aber die jahrzehntelang un bebauten Baulandflächen immer einen hohen Stellenwert in der Beantwortung der objektiven Frage der Erforderlichkeit von Neuwidmungen. Die Fragestellung der Verfügbarkeit, besser der NICHT-Verfügbarkeit, wird als nicht objektiver Aspekt definiert. Gemeinden werden kontinuierlich aufgefordert sich zu bemühen, etwas Effizientes, Sichtbares, Bezifferbares gegen die Baulandreserven zustande zu bringen. Jedoch eröffnen sich auch im Zuständigkeitsbereich des Landesgesetzgebers praktische Möglichkeiten die Mobilisierung von Reserven zu steuern, sodass nur ein abgestimmtes Miteinander der unterschiedlichen Institutionen die Baulandhortung minimieren kann.



Bestandswidmung



Neuwidmung



Ordnungspolitisches Instrument



Monetäres Instrument



Informatives/Kommunikatives Instrument

Beispielhaft werden einige mögliche Maßnahmen für den Gesetzgeber beschrieben:

- » Die **Idee der Infrastrukturabgabe** (wie die ehemaligen Bestimmungen des NÖ Raumordnungsgesetzes) ist vielen GemeindepolitikerInnen und mit der Raumplanung Vertrauten heute noch als eine sehr wirksame Möglichkeit zur Steuerung von außen in Erinnerung, wodurch eine bessere Mobilisierung von gewidmetem Baulandflächen erwartet werden kann. Dafür ist eine neuerlich entsprechende gesetzliche Grundlage nötig; die Zielgruppen sind die GrundeigentümerInnen (wie es etwa in Oberösterreich umgesetzt wird);



- » Abführen des Widmungsgewinns an die Gemeinde: Die Einführung einer Art **Planwertabgabe** würde die Abschöpfung eines Teils der Widmungsgewinne zugunsten der Allgemeinheit ermöglichen. Hier zeigt die Praxis in der Schweiz oder in Bayern, dass unterschiedliche Formen des Ausgleichs greifen. Oft wird der Ausgleich nicht in monetärer Weise, sondern in Form eines gerechtfertigt großen Baulandanteils zur allgemeinen Verfügung geleistet. Nur ein angemessen kleiner Baulandanteil bleibt beim/bei der GrundeigentümerIn zum individuellen Gebrauch in Verbindung mit einer Bebauungsfrist.




- » Die Forcierung von **interkommunalen oder regionalen Zusammenschlüssen** kann nicht nur durch die Gemeinde, sondern auch durch die übergeordnete Institution des Landes gefördert werden. Analog zum angeführten Instrument „Flächenpool“ bzw. zu einem interkommunalen Betriebsgebiet können hier mehrere Gemeinden von einer Mobilisierung profitieren. Gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen können



dabei unterstützen; AdressatInnen sind hierbei (Klein-)Regionen/mehrere Gemeinden.

- » Überlegenswert ist auch eine Begünstigung in Form von **finanziellen Anreizen oder besondere Auszeichnungen** für Gemeinden bei erfolgreicher Mobilisierung seitens des Landes. Dadurch wird ein (finanzieller) Ansporn für intensivere Bemühungen der Gemeinde geschaffen. Die Maßnahme richtet sich an Gemeinden und damit in der Folge an jeden BürgerIn.
 

- » **Höherer Stellenwert des Örtlichen Entwicklungskonzeptes:** Bei einer Erstellung oder weitreichenden Überarbeitung des ÖEK soll davon ausgegangen werden können, dass das unbebaute Bauland denselben planerischen Stellenwert und dieselbe planerische Ausgangssituation wie Grünland haben. Mit dieser „Nullplanung“ kann auf eine missglückte unrealisierte Raumplanungsmaßnahme der Vergangenheit, dessen Lösung großteils in der Hand einiger EigentümerInnen liegt, reagiert werden. Das Einbinden und Verpflichten aller potenziellen GrundeigentümerInnen bei Baulandwidmungen – egal, ob „altes“ oder „neues“ Bauland – könnte damit zu einer öffentlichen und gesellschaftlich fairen Planung des Lebensraumes führen. Entwicklungsmaßnahmen, Variantenvergleiche, strategische Umweltprüfungen erhalten eine faire Betrachtung in einem möglichst realistische Planungs- und Umsetzungshorizont.
 

Diese Maßnahmen zeigen die Vielfalt an Möglichkeiten und die unterschiedlichen Zielgruppen auf. Wichtig für eine Umsetzung ist es jedoch die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen – vor allem rechtlich und budgetär. Nur so kann ein Einfluss auf die Mobilisierung „von außen“ gelingen und damit auch maßgeblich die Tätigkeit der Akteure (EigentümerInnen, Gemeinden) in dieser Hinsicht verbessern.

Die Landesgesetzgebung ist ebenso dazu aufgerufen – gleich wie die Gemeinden – Eigeninitiative zu ergreifen und eine aktive Bodenpolitik – insbesondere bei Bestandswidmungen – zu verfolgen!

LITERATURVERZEICHNIS

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft [BMLFUW] (2017): Impulse für eine kommunale Energieraumplanung. Wien.

Dallhammer, Erich (2013): Infrastrukturkosten der (Zer-)Siedlung. Vortrag. 14. Sitzung des Beirats für Baukultur. ÖIR. Wien. Online: <http://www.gat.st/sites/default/files/kostenzersiedelung10.pdf> (06.03.2020)

Thalinger, Matthias (2018): Gemeindefiskalische Wirkungen von Wohnbaulandreserven. Analyse am Beispiel einer ausgewählten Gemeinde in Niederösterreich. Diplomarbeit. TU Wien. Wien.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1: Schlagzeilen rund um das Thema Baulandreserven. (vgl. NÖN, Tips)

Abb. 2: Projektablauf. (Eigene Darstellung)

Abb. 3: Übersichtskarte über beratene Gemeinden (dunkelblau) und KEM Amstetten Nord und Süd (hellblau). (Eigene Darstellung)

Abb. 4: Schematische Vorgangsweise für Gemeinden bezüglich Baulandreserven. (Eigene Darstellung)

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1: Darstellung der wichtigsten gemeindebezogenen Daten und Ergebnisse. (Eigene Darstellung)

Tab. 2: Ermittelte Durchschnittswerte. Gegenüberstellung Ergebnisse KEM-Projekt - ÖIR - Thalinger. (Eigene Darstellung nach Dallhammer 2013: 2, Thalinger 2018: 111)

Tab. 3: Instrumente bei Neu- und Bestandswidmung. Einschätzung der Häufigkeit ihrer Anwendung. (Eigene Darstellung nach NÖ ROG, NÖ BO, BobG)

Tab. 4: Baulandmobilisierende Maßnahmen der Bundesländer. (Eigene Darstellung nach Umweltbundesamt)