TECHNISCHE UNIVERSITÄT WIEN
VIENNA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Department für Raumentwicklung
Infrastruktur- und Umweltplanung

Fachbereich
Rechtswissenschaften
A-1040 Wien, Argentinierstraße 8
http://www.law.tuwien.ac.at

Arthur Kanonier

Wien, 29.4.2008

Regionale Betriebsgebiete

Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Bauland

1. Ausgangslage

Die Ausweisung von Betriebsgebieten in hoheitlichen Flächenwidmungsplänen hat zur Folge, dass die jeweiligen Flächen grundsätzlich für betriebliche Nutzungen reserviert sind. Durch eine umsichtige Flächenwidmungsplanung kann somit ein wesentlicher Beitrag für Betriebsansiedlungen geleistet werden, zumal die als Betreibgebiete gewidmeten Flächen in der Regel nicht für konkurrierende Nutzungen verwendet werden dürfen. Allein die Ausweisung von Betriebsgebieten im kommunalen Flächenwidmungsplan hat freilich noch nicht zur Folge, dass die Liegenschaften auch tatsächlich innerhalb absehbarer Zeit widmungskonform verwendet werden. Die Umsetzung der planungsrechtlichen Vorgaben des Flächenwidmungsplanes obliegt grundsätzlich dem Grundeigentümer, der – zumindest nach der bisherigen Raumplanungssystematik – den Zeitpunkt der widmungskonformen Verwendung seine Liegenschaft selbständig wählen kann. Der Grundeigentümer ist nicht verpflichtet, den im Flächenwidmungsplan festgelegten Widmungsvorschriften innerhalb einer bestimmten Zeitspanne zu folgen, mit der Widmung ist grundsätzlich kein Realisierungsgebot verbunden. In der Planungspraxis hat diese (eingeschränkte) Rechtswirkung zur Folge, dass in vielen Gemeinden Flächen, die als Betriebsgebiete gewidmet wurden, über mehrere Jahre unbebaut bleiben und infolge der mangelnden Verkaufsbereitschaft der Grundeigentümer auch nicht verkauft werden. Somit sind vielfach hochwertige Betriebsstandorte aus planungsrechtlicher Sicht gesichert, jedoch stehen diese Flächen nicht für aktuelle Betriebsvorhaben zur Verfügung, obwohl in vielen Fällen durchaus Nachfrage für solche Flächen besteht.

Vor diesem fachlichen Hintergrund wurden in den letzen Jahren in den einzelnen Bundesländern sowie im Ausland vielfältige Maßnahmen diskutiert und teilweise rechtlich verankert, um die Verfügbarkeit von potentiellen Betriebstandorten zu verbessern. Unter den Schlagwörtern „aktive Bodenpolitik“ und „Baulandmobilisierung“ wurden für Bauland generell und Bauland-Betriebsgebiet speziell Maßnahmen festgelegt, die zu einer raschen widmungskonformen Umsetzung planungsrechtlicher Vorgaben führen sollen. Bezüglich Betriebsgebiete hat die Frage der Verfügbarkeit einen besonderen Stellenwert, zumal die erforderliche Flächengröße vielfach mehrere Liegenschaften betrifft und nur die Verfügbarkeit aller Liegenschaften eine Umsetzung ermöglicht. Durch eine „aktive Bodenpolitik“ sollen der Verknappung von verfügbarem Bauland entgegengewirkt und eine rasche Verbauung bzw. eine erhöhte Baulandmobilisierung erreicht werden. Das Maßnahmenspektrum ist in diesem Zusammenhang beträchtlich und reicht von öffentlich-rechtlichen Maßnahmen zu vertragsrechtlichen Vereinbarungen bis hin zu informellen Maßnahmen der Aufklärung und Bewusstseinsbildung. Ein Vergleich der einzelnen Planungssysteme macht deutlich, dass vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Planungskulturen jeweils spezifische Maßnahmenbündel geschnürt werden, die in der Regel in der Kombination mehrerer Instrumente und Maßnahmen wirken. Wenn nachfolgend im Überblick die Maßnahmen einzeln dargestellt werden, die zu einer Verbesserung der Verfügbarkeit von Bauland beitragen können, ist darauf hinzuweisen, dass die ein-

zelne Maßnahme vielfach in ein System unterschiedlicher Instrumente eingebettet ist und erst das Zusammenwirken mehrerer Maßnahmen wirkungsvoll ist. In der Auflistung der Maßnahmen und Instrumente werden beispielhaft – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – spezifische Regungen einzelner Bundesländer angeführt.

Auf eine Bewertung der jeweiligen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Betriebsstandorten generell und ihrer Anwendungsmöglichkeiten in Vorarlberg speziell wird an dieser Stelle – weitgehend – verzichtet. Ausgehend vom gültigen Raumplanungsrecht in Vorarlberg wird für jedes Instrument kurz die Anwendbarkeit beurteilt.

2. Hoheitliche Maßnahmen

Die öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Raumordnungsrechts enthalten unterschiedliche Ansätze zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Bauland.

Befristete Baulandwidmungen

Eine Befristung von Bauland kann erheblich zu einer raschen widmungskonformen Nutzung von Liegenschaften beitragen, da durch die drohende Sanktion (in der Regel eine entschädigungslose Rückwidmung) die Bereitschaft des Grundeigentümers zur widmungsgemäßen Verwendung steigt. Die Rückwidmung von Bauland in Grünland ist grundsätzlich ein wichtiges planungsrechtliches Druckmittel zur widmungskonformen Nutzung, zumal der drohende Wertverlust infolge der (entschädigungslosen) Rückwidmung den Grundeigentümer zur widmungskonformen Nutzung bzw. zum Verkauf zwingt.

Nach § 16a Abs. 1 NÖ ROG darf beispielsweise die Gemeinde bei der Neuwidmung von Bauland eine Befristung von 5 Jahren festlegen. Die Gemeinde kann für unbebaute Grundstücke nach Ablauf der Frist innerhalb eines Jahres die Widmung ändern, wobei kein Entschädigungsanspruch entsteht.

Bislang werden befristete Baulandwidmungen in NÖ in der Praxis eher selten angewendet und beschränken sich in der Regel auf Neuwidmungen in Randlagen. Von den Gemeinden werden sie bei planerischen Unsicherheiten über die künftige Widmung bzw. die Nutzungsabsichten der Grundeigentümer eingesetzt und sollen vor allem als potentielles Druckmittel dazu beitragen, dass eine widmungskonforme Nutzung realisiert wird.

Vielschichtiger sind die Regelungen zum befristeten Bauland im Stmk ROG, das eine Besonderheit dahingehend aufweisen, dass die Bestimmungen nicht nur bei der Neuwidmung von Bauland anwendbar sind, sondern anlässlich jeder gesetzlichen vorgeschriebenen Revision des Flächenwidmungsplanes (alle 5 Jahre). So hat gemäß § 26b Stmk ROG eine Gemeinde anlässlich einer Revision des Flwp eine Bebauungsfrist für eine Planungsperiode (max. 5 Jahre) festzulegen, wenn Grundflächen betroffen sind, die Bauland sind, für die keine privatwirtschaftliche Vereinbarung abgeschlossen und die zusammenhängend mindestens 3.000 m² umfassen. Für den Fristablauf ist von der Gemeinde festzulegen, ob solche Grundstücke entschädigungslos als Freiland oder für eine andere Nachfolgenutzung zu widmen sind oder die Grundeigentümer zur Leistung einer Investitionsabgabe herangezogen werden. Die Investitionsabgabe stellt eine ausschließliche Gemeindeabgabe dar, ist von der Gemeinde für Zwecke der Baulandbeschaffung zu verwenden und beträgt jährlich 11,-/m² der Grundfläche. Keine Leistung der Investitionsabgabe ist vorzuschreiben bei entschädigungsloser Rückwidmung ins Freiland oder einem Einlösungsantrag durch den Grundeigentümer.

Die Ausweisung von befristetem Bauland im Vlbg Rheintal würde eine entsprechende Änderung des Vlbg RplG erfordern.

Ausweisung von Vorbehaltsflächen

Grundsätzlich können in den meisten Ländern im Flächenwidmungsplan Flächen für Einrichtungen und Anlagen, die für öffentliche Zwecke erforderlich sind, wie Schulen, Kindergärten, Krankenanstalten, Alten- und Pflegeheime, als Vorbehaltsflächen festgelegt werden, für die Einlösungsrecht durch die Gebietskörperschaften bestehen.

Nach § 26c Stmk ROG können von der Gemeinde aber auch zur Sicherstellung geeigneter Flächen für Gewerbe und Industrie Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden, wenn dies im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegt ist. Der Eigentümer von Grundstücken, die als Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden, kann von der Gemeinde mittels schriftlichen Antrages verlangen, dass das Grundstück eingelöst wird. Wird ein Einlösungsantrag gestellt, so ist dem Eigentümer innerhalb eines Jahres von der Gemeinde mitzuteilen, ob sie oder ein Dritter, die vorgesehenen Anlagen zu errichten und zu betreiben beabsichtigt, das Grundstück erwerben will. Falls die Gemeinde oder ein Dritter das Grundstück nicht erwerben will, ist die Ausweisung als Vorbehaltsfläche aufzuheben.

Bei der Ausweisung von Vorbehaltsflächen für Betriebsgebiete im Vlbg Rheintal wäre zu prüfen, ob die Bestimmungen des § 20 Vlbg RplG auch für Betriebsgebiete gelten. Es wäre zu klären, inwieweit unter dem Begriff „können Flächen festgelegt werden, die Zwecken des Gemeinbedarf dienen“ auch Betriebsgebiete subsumierbar sind. Bei einer Verneinung einer solch weitreichenden Begriffsauslegung, wäre das Vlbg RplG entsprechend zu ergänzen.

Öffentlich-rechtliche Nutzungserklärungen

Nachdem der Verfassungsgerichtshof 1999 die Salzburger Vertragsraumordnung, die im Wesentlichen die Widmung von Bauland von der Unterzeichnung einer zivilrechtlichen Vereinbarung des Grundstückseigentümers mit der Gemeinde abhängig gemacht hat, als verfassungswidrig aufgehoben hat, wurde vom Slbg Gesetzgeber eine Öffentlich-rechtliche Nutzungserklärung ins Slbg Raumordnungsgesetz (ROG) aufgenommen. Als Bauland dürfen gemäß § 17a Slbg ROG unverbaute Flächen nur ausgewiesen werden, für die auf Grund einer Nutzungserklärung der Grundeigentümer davon ausgegangen werden kann, dass sie im Fall einer Baulandausweisung innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren einer Bebauung zugeführt werden. In der Nutzungserklärung hat der Grundeigentümer mittels Formular die Bebauung der Flächen innerhalb der Zehn-Jahres-Frist zuzusichern. Die Nutzungserklärungen sind Beilagen des Flächenwidmungsplanes. Flächen, die nicht innerhalb der Frist der Nutzungserklärung bebaut worden sind, sollen gemäß § 17a Abs. 3 Slbg ROG in Grünland rückgewidmet werden.

Im neuen Entwurf zum Slbg ROG soll künftig wieder die Vertragsraumordnung verstärkt zur raschen widmungskonformen Nutzung von Liegenschaften eingesetzt werden.

Öffentlich-rechtliche Nutzungserklärungen im Zusammenhang mit Baulandwidmungen im Vlbg Rheintal würden eine entsprechende Änderung des Vlbg RplG erfordern.

Einhebung von Infrastrukturabgaben für unbebautes Bauland

Als eines der wenigen Bundesländer sieht Oö die Einhebung von Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge gem. §§25-29 Oö ROG für unbebaute Grundstücke als Maßnahme zur Baulandmobilisierung und frühzeitigen Rückerstattung von kommunalen Aufschließungsleistungen vor. Die Gemeinden haben den Eigentümern unbebauter Liegenschaften mit Bescheid einen Aufschließungsbeitrag für die infrastrukturelle Erschließung der Bauplätze – je nach Aufschließung des Grundstücks durch eine gemeindeeigene Abwasserentsorgungsanlage, Wasserversorgungsanlage oder eine öffentliche Verkehrsfläche – vorzuschreiben, der in jährlichen Raten von 20 % fünf Jahre zu entrichten ist. Voraussetzung für die Vorschreibung des Aufschließungsbeitrages ist somit dass die Liegenschaft aufgeschlossen ist. Als aufgeschlossen gilt ein Grundstück, wenn es selbständig be-

baubar ist und vom Kanalstrang nicht mehr als 50 m, von der Wasserversorgungsanlage nicht mehr als 50 m entfernt liegt und durch eine öffentliche Verkehrsfläche der Gemeinde aufgeschlossen ist.

Ab dem fünften Jahr hat die Gemeinde für weiterhin unbebaute Liegenschaften einen Erhaltungsbeitrag vorzuschreiben, wobei die Pflicht zur Entrichtung des Erhaltungsbeitrages mit der Bezahlung des äquivalenten Anschlussgeldes endet.

Die Einhebung von planungsrechtlich orientierten Infrastrukturkosten im Vlbg Rheintal würde eine entsprechende Änderung des Vlbg RplG erfordern.

Enteignung für städtebauliche Zwecken

Die Enteignung als Maßnahme gegen Baulandhortung stellt das eingriffsintensivste Instrument der hoheitlichen Planung dar. Als einziges Bundesland sieht die Wiener Bauordnung (WBO) die Möglichkeit einer Enteignung vor, wenn hochwertige Liegenschaften nicht plankonform genutzt werden. So können unbebaute oder auch nicht entsprechend bebaute Liegenschaften gemäß § 43 Abs. 1 Wiener Bauordnung (WBO) enteignet werden, wenn dadurch die bauordnungsgemäße Bebauung dieser Liegenschaften erreicht wird und dies aus städtebaulichen Rücksichten erforderlich ist. Die Enteignung ist nach § 43 Abs. 3 WBO aus städtebaulichen Rücksichten erforderlich, wenn an der ehesten Verwirklichung des Bebauungsplanes infolge der örtlichen Lage der Liegenschaft und der mit ihrer Bebauung verbundenen Verbesserung der Stadtstruktur ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

Von der Möglichkeit einer Enteignung für städtebauliche Zwecke wird in der Wiener Praxis freilich kaum Gebrauch gemacht. Eine Enteignung aus städtebaulichen Erwägungen ist im Vlbg RplG nicht vorgesehen.

Bauzwang durch grundverkehrsrechtliche Regelungen

Die Genehmigung von Rechtsgeschäften mit Baugrundstücken wird nach einigen Grundverkehrsgesetzen nur unter der Auflage erteilt, dass diese innerhalb einer bestimmten Frist den raumordnungsrechtlich vorgesehen Nutzungsbestimmungen zugeführt werden. So hat beispielsweise der Rechtserwerber beim Rechtserwerb an einem unbebauten Baugrundstück gemäß § 11 Abs. 2 T Grundverkehrsgesetz ua. zu erklären, dass das Grundstück innerhalb von fünf Jahren entsprechend der Flächenwidmung bebaut werden soll. Ist das Grundstück demnach mit einem Gebäude zu bebauen, so gilt die Errichtung eines Gebäudes von untergeordneter Bedeutung, wie einer Garage, eines Geräteschuppens, eines Bienenhauses, eines Gartenhäuschens und dergleichen, nicht als Bebauung. Die Grundverkehrsbehörde kann auf Antrag des Rechtserwerbers die im ersten Satz bestimmte Frist im erforderlichen Ausmaß einmalig verlängern.

Wird ein unbebautes Baugrundstück nicht innerhalb der vorgesehenen Frist bebaut, so hat das Grundbuchsgericht auf Antrag der Grundverkehrsbehörde die Eintragung des Rechtes zu löschen, wobei unter anderem folgende Rechte an Baugrundstücken einer Erklärung nach § 11 TGVG bedürfen: Erwerb des Eigentums, Erwerb eines Baurechtes, Erwerb eines Fruchtnießungsrechtes oder eines Gebrauchsrechtes, insbesondere an einer Wohnung sowie der Erwerb eines Bestandrechtes.

Bezüglich des Einsatzes von Bauzwängen durch grundverkehrsrechtliche Bestimmungen sei auf den Bericht des Landesgrundverkehrsreferenten für das Jahr 2006 (Amt der Tiroler Landesregierung: Grundverkehr in Tirol 2006) verweisen: „Seit dem Inkrafttreten der Grundverkehrsnovelle LGBl. Nr. 75/1999 ist beim Rechtserwerb an unbebauten Baugrundstücken eine Bebauungsfrist mit fünf Jahren (mit Verlängerungsmöglichkeit) gesetzlich vorgesehen. Dem Grunde nach ist diese Bebauungspflicht zwingend. Diese Bestimmung effektuiert eine widmungskonforme Nutzungsaktualisierung und hilft den doch erheblichen Baulandüberhang in Tirol sukzessive abzubauen. In 204 Fäl-

len wurden im Berichtsjahr von den Grundverkehrsbehörden Bebauungsfristen verlängert, in neun Fällen wurde die Nichtbebauung mit Bescheid festgestellt."

Eine Bauverpflichtung im Rahmen des Liegenschaftserwerbes sieht das Vlbg Grundverkehrsgesetz nicht vor.

Baulandumlegung

Mit dem Instrument der Baulandumlegung wird in der Regel nicht die Verfügbarkeit von Liegenschaften unmittelbar erhöht, jedoch die Voraussetzungen für eine sinnvolle Nutzung größerer Liegenschaften verbessert, was vielfach ein wesentliches Erfordernis für eine zweckmäßige Nutzung darstellt.

Mit der Baulandumlegung kann ein Gebiet, dessen zweckmäßige Bebauung wegen einer ungeeigneten Parzellenstruktur verhindert oder wesentlich erschwert wird, neu geordnet werden. Die Baulandumlegung hilft Raumordnungsziele und Planinhalte dort zu realisieren, wo ihrer Verwirklichung Eigentumsverhältnisse entgegenstehen. Die Neuordnung erfolgt in der Weise, dass nach Lage, Form und Größezweckmäßig gestaltete und erschließbare Grundstücke für die bauliche Nutzung entstehen, was insbesondere für großflächige Betriebsgebiete von Bedeutung ist. Rechtlich verankert ist das Institut der Baulandumlegung lediglich in der Stmk, in Tirol und Vlbg in den Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetzen und in Wien in der Bauordnung.

3. Zivilrechtliche Vereinbarungen

Als wesentliche Erweiterung des planungsrechtlichen Instrumentariums ist die Vertragsraumordnung anzusehen, die insbesondere als privatwirtschaftliche Maßnahme zur Baulandmobilisierung eingesetzt wird. Mit Novellierungen der Raumordnungsgesetze haben ua NÖ, Slbg und Stmk in den 1990er-Jahren Raumordnungsverträge eingeführt. In der Folge haben sämtliche ROG – Ausnahmen sind Vlbg und Wien – Bestimmungen über privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Liegenschaftseigentümer aufgenommen. In der Regel und stark verallgemeinernd können Eigentümer mittels Vereinbarungen vertraglich verpflichtet werden zur widmungskonformen Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist sowie zur Überlassung ihrer Liegenschaften an Gemeinden oder von ihr benannten Dritte.

Beispielsweise bestimmt § 11a Bgld RplG, dass die Gemeinden Maßnahmen zur Baulandmobilisierung zu treffen haben. Gemäß § 11a Abs. 3 können Gemeinden auch privatwirtschaftliche Maßnahmen setzen; dazu zählen generell:

- Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Grundeigentümern über den Erwerb von Grundstücken zur Deckung des örtlichen Baubedarfs (sogenannte Überlassungsverträge, durch die Gemeinden Grundstücke bevorzugt erwerben können);
- Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Grundeigentümern, in denen sich die Grundeigentümer verpflichten, ihre Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen (sogenannte Verwendungsverträge) und welche Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung eintreten;
- Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Grundeigentümern über die Tragung von Erschließungskosten (Aufschließungsverträge).

Da die Aufzählungen der Vertragsinhalte in den Raumordnungsgesetzen nicht immer taxativ sind, werden in der Praxis weitere Vertragsinhalte festgelegt, wie etwa:

- Verbüchertes Vorverkaufrecht für Gemeinden (nach 5 bis 7 Jahren) durch die Gemeinde selbst oder von der Gemeinde genannte Dritte
- Verkauf an einen bestimmten Personenkreis ("Einheimischenmodelle")

- Übernahme von Planungskosten
- Übertragungspflicht an Rechtsnachfolger
- Konventionalstrafen, Pönalen bei Vertragsbruch (30-35% des Verkaufspreises, in Sonderfällen 70% in NÖ), sonstige Sicherungsmittel.

Das Vlbg RplG enthält keine Bestimmungen bezüglich Vertragsraumordnung. Inwieweit Gemeinden im Rahmen ihres privatrechtsförmigen Handelns zivilrechtliche Vereinbarungen mit Grundeigentümern abschließen können (was in einzelnen Ländern durchaus von Gemeinden auch ohne planungsrechtliche Ermächtigung durchgeführt wird) und wo die rechtlichen grenzen diesbezüglich bestehen, wäre zu klären.

4. Grundsteuer

Als eine der grundstücksbezogenen Abgaben wird die Steuer für Grundbesitz, geregelt durch das Grundsteuergesetz, nach einem Einheitswert erhoben, der in der Regel weit unter dem Verkehrswert liegt. Die Grundsteuer belastet die Grundstücke nach dem jeweils festgestellten Einheitswert, wobei in die Bewertung sowohl Grund und Boden als auch allfällige Baulichkeiten eingerechnet werden, was zur Folge hat, dass bebaute Grundstücke tendenziell höher bewertet sind als unbebaute.

Vor diesem Hintergrund wird bezüglich diversen Änderungsvorschlägen bei der Ausgestaltung der Grundsteuer im Zusammenhang mit der Baulandmobilisierung auf Mängel hingewiesen, die einerseits in der fehlenden Wirkung aufgrund der geringen Belastungshöhe und andererseits in der fehlenden Zielgenauigkeit bezüglich der Belastung unbebauten Baulandes liegen. Änderungsvorschläge richten sich demgemäß auf eine stärker nach unbebauten und bebauten Liegenschaften differierende Besteuerung sowie auf eine deutliche Anhebung der Grundsteuer (vgl.ua. ÖROK, Schriftenreihe 123, 1995, S 33 ff.).

Im internationalen Vergleich sind unterschiedliche Formen der Besteuerung von Grund und Boden feststellbar. So gibt es einerseits Grundsteuern zum (teilweise veralteten) Einheitswert (z.B. in Deutschland, Frankreich, Italien) bzw. andererseits Grundsteuern zum Marktwert auf Boden (in Dänemark, Niederlanden, Großbritannien). Ähnlich wie in Österreich wird insbesondere auch in Deutschland eine Umstellung der Grundsteuer, die sich an veralteten Einheitswerten orientiert, auf eine Bodenwertsteuer diskutiert, in der vor allem das Nutzungspotential einer Liegenschaft Besteuerungsgegenstand ist („von Realsteuer zu Potentialsteuer“).

Verallgemeinernd kann bezüglich der Diskussion um die Grundsteuer im Zusammenhang mit der Verfügbarmachung von Bauland festgehalten werden, dass der Umstand, das unbebaute Liegenschaften weniger besteuert werden als bebaute, tendenziell eine Baulandhortung begünstigen. In planungsfachlichen Kreisen wird deshalb überwiegend eine Umgestaltung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer als wirkungsvolle Maßnahme zur Verbesserung der Verfügbarkeit angesehen. Freilich wird im Zusammenhang mit der Diskussion um Grundsteuer und Baulandverfügbarkeit die problematische Umsetzbarkeit einer solchen Umgestaltung gesehen, zumal die Grundsteuer eine traditionelle Gemeindesteuer ist, deren Änderung vielfältige und weit über raumplanerische Aspekte hinausgehende Auswirkungen hätte, die wohl nur im Rahmen einer größeren Steuerreform koordinierbar wären. Inwieweit allein raumplanerische Impulse für eine solche Neustrukturierung der Gemeindesteuern ausschlaggebend sein werden, ist allerdings fraglich.

5. Baulandbeschaffung – Ankauf von Liegenschaften

Aktive Bodenpolitik wird in den einzelnen Bundesländern teilweise durch die Gemeinden selber betrieben, etwa durch den Erwerb von Liegenschaften, oder durch ausgegliederte Rechtsträger, denen unter Anderem die Aufgabe der Bodenbeschaffung zukommt.

Die aktive Bodenpolitik der Gemeinden wird in einzelnen Bundesländern raumordnungsrechtlich unterstützt durch Bodenbeschaffungsfonds (nach dem Ktn Bodenbeschaffungsfondsgesetz oder dem TROG) oder Baulandsicherungsgesellschaften (nach Slbg ROG). Auch der Rechnungshof empfahl NÖ 2003 die Installierung eines landesweiten Bodenbeschaffungsfonds als weiteres Instrument zur Baulandmobilisierung.

Zur Unterstützung der Gemeinden bei der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung wird nach § 93 TROG der Tiroler Bodenfonds errichtet, der Rechtspersönlichkeit besitzt. Dem Tiroler Bodenfonds obliegen unter anderem der Erwerb von Grundstücken und deren entgeltliche Weitergabe, die Gewährung von Zuschüssen an Gemeinden für den Erwerb von Grundstücken und für infrastrukturelle Vorhaben. Zu den Aufgaben des Fonds gehören gemäß § 93 Abs. 4 TROG insbesondere die Veräußerung die Veräußerung von Grundstücken zum Zweck der Ansiedlung oder der Standortverlegung von Gewerbe- und Industriebetrieben.

Nach § 42 Slbg ROG hat die Landesregierung zur Unterstützung der Gemeinden auf privatrechtlicher Basis eine Baulandsicherungsgesellschaft zu gründen und dieser finanzielle Mittel nach Maßgabe des jeweiligen Landeshaushaltsgesetzes zur Verfügung zu stellen. Die Baulandsicherungsgesellschaft darf ausschließlich durch den Rechtserwerb an geeigneten Grundstücken für die Gemeinden treuhänderisch und haushaltsunwirksam tätig sein.

Der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds ist als privater Fonds vom Wiener Gemeinderat eingerichtet und obwohl die Wiener Bauordnung keinen direkten Bezug zu diesem Fonds hat, verfolgt er durchaus raumplanerische Zielsetzungen, insb. durch den Erwerb und die Berteistellung von Liegenschaften.

Im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (und ohne Unterstützung raumplanungsrechtlich eingerichteter Institutionen) sind viele Gemeinden aber auch Bundesländer in Österreich aktiv am Bodenmarkt tätig und erweben selber oder über Gesellschaften Grundstücke. So gibt es etwa seit 2004 in NÖ eine Baurechtsaktion des Landes NÖ, bei der das Land Bauland (in Abwanderungsgemeinden) ankauft und bestimmten Personen (zur Begründung ihres Hauptwohnsitzes) zur Verfügung stellt.

6. Bewusstseinsbildung

Die Planungspraxis bezüglich der Nutzungsrealisierung von gewidmetem Bauland verdeutlicht, dass einer raschen Umsetzung von Widmungsfestlegungen bei Einzelentscheidungen nicht immer hohe Priorität zukommt. Deutlich wird in diesem Zusammenhang, dass die bisherigen Regelungen im Raumordnungsrecht nicht ausreichen, wirkungsvoll Zersiedlungsabwehr zu betreiben. Durch restriktive, ordnungsplanerischen Instrumenten kann zweifelsohne der Umsetzungsdruck erhöht werden, jedoch ist die Akzeptanz solcher Maßnahmen beschränkt, insbesondere wenn die - komplexen und nicht leicht fassbaren – Systemzusammenhänge zwischen Baulandhortung, Zersiedelung und Betriebsansiedlungen nicht umfassend kommuniziert werden. Die tatsächliche Siedlungstätigkeit wird wohl erst dann dem Grundsatz des sparsamen Flächenverbrauchs genügen, wenn die Notwendigkeit des reduzierten Bodenverbrauchs und damit in Zusammenhang stehend mit einer verbesserten Bodenverfügbarkeit nicht nur von Gemeinden sowie weiten Bevölkerungskreisen verstanden wird, sondern auch das praktische Handeln des einzelnen Grundeigentümers von dieser Einsicht bestimmt wird.

Um die notwendige Bewusstseinsänderung zu bewirken, ist eine verstärkte Aufklärungs- und Beratungstätigkeit erforderlich, wobei die Kenntnis konträrer Argumente und die Auseinandersetzung auch mit subjektiven Einwendungen wesentliche Voraussetzungen für einen tragfähigen Konsens sind. Eine verbesserte Information der Bevölkerung und der Entscheidungsträger über die Erforderlichkeit und die Möglichkeiten für baulandmobilisierende Maßnahmen soll vor allem dazu beitragen, dass die jeweiligen Konsequenzen aufgezeigt sowie die vorhandenen Möglichkeiten ausge-

schöpft werden. Darüber hinaus sollen Widerstände abgebaut werden, die generell ein Umsetzen des Problembewusstseins in individuellen Handlungen behindern.

Aufklärungs- und Beratungstätigkeit werden bewusst als eher weiche Maßnahmen für Baulandmobilisierung angeführt, wobei gerade zur Lösung dieser Problematik hoheitliche Zwangsmaßnahmen verlockend scheinen. Die von der Raumordnung beanspruchte Funktion als „Vermittlerin bei Interessenskonflikten“ kann aber wohl nur bei einer entsprechenden Planungsakzeptanz erfüllt werden, die bei zusätzlichen Zwangsmaßnahmen tendenziell abnehmen wird.

7. Ausgewählte Regelungen bezüglich Betriebsansiedlungen im Ausland

Aktive Boden- und Baulandpolitik in der Schweiz

Umfassende und weit reichende Regelungen zur aktiven Bodenpolitik enthalten die Raumplanungsgesetze in einzelnen Schweizer Kantonen. So bestimmt z.B. Art. 19 Graubündner Raumplanungsgesetz, dass die Gemeinden die Verwirklichung ihrer Planungen durch eine den örtlichen Verhältnissen angepasste aktive Boden- und Baulandpolitik fördern. Die Gemeinden treffen insbesondere bei Einzonungen und Umzonungen die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Bodens für den festgelegten Zonenzweck. Als Maßnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit bei der Einzonung von Bauland werden insbesondere Kaufrechtsverträge, allenfalls kombiniert mit einem Mehrwertausgleichsvertrag angewendet, wobei in Erläuterungen (vgl. BVR, Wegleitung „Baulandpolitik und Baulandmobilisierung in der Gemeinde, S 3) darauf hingewiesen wird, dass bei neuen Einzonungen die Verfügbarkeit des Baulandes vor der Beschlussfassung und Genehmigung der Umwidmung sichergestellt sein muss. Eine zusätzliche Maßnahme, insbesondere auch im Umgang mit großflächigen Gewerbegebieten, bildet die Einzonung auf Zeit, wonach Grundstücke innert einer bestimmten Frist bebaut werden müssen. Im Falle einer nicht fristgerechten Bebauung fällt das Grundstück wieder aus der Bauzone, ohne dass dafür ein formelles Planungsverfahren erforderlich ist. Als Maßnahmen bei rechtsgültigen Bauzonen werden vor allem Maßnahmen eingesetzt, die einerseits die Baureife fördern (durch Quartiersplanung, Erschließungsmaßnahmen, Landumlegung, Abtauch von Flächen) oder andererseits eine Revision der Nutzungsplanung (mit freiwilligen Auszonungen bzw. Auf- und Umzonungen).

Nach Art. 19 Abs. 3 können die Gemeinden mit den Betroffenen vertraglich einen angemessenen Ausgleich festlegen, wenn die planerischen Maßnahmen zu erheblichen Vor- oder Nachteilen führen.

Eine Analyse der im Zusammenhang mit Art 19 des kantonalen Raumplanungsgesetzes für Graubünden erarbeiten Musterverträge der Bündner Vereinigung für Raumentwicklung verdeutlicht im Vergleich mit entsprechenden Regelungen in den österreichischen Bundesländern erhebliche Belastungen für die Grundeigentümer, die eine Baulandwidmung anstreben. Insbesondere die Inhalte des Mehrwertsausgleichvertrags – Grundeigentümer, welchen aus Planungsmaßnahmen besondere Vorteile erwachsen, haben sich vertraglich zu verpflichten, der gemeinde eine angemessene Ausgleichszahlung zu leisten – sind beachtlich, wobei im vertrag die konkrete Höhe der Ausgleichszahlung (bis max. 50% des Mehrwerts in touristischen oder städtischen Gebieten) sowie die hierfür zu leistende Sicherheit vereinbart wird.

Enteignung von Gewerbegebieten in Südtirol

Südtirol setzt im Zusammenhang mit Gewerbegebieten intensiv das Instrument der Enteignung ein. Während vor 2003 die für Gewerbegebiete gewidmeten Flächen grundsätzlich zur Gänze enteignet wurden, sind es seit 2003 „nur“ mehr 75 Prozent, während der Eigentümer über die restlichen 25 Prozent frei verfügen kann.

Die Regelungen für die Gewerbegebiete in Südtirol werden unter anderem durch das Landesraumordnungsgesetz geregelt, wonach zwischen Gewerbeauffüllgebiete und -erweiterungsgebiete unterschieden wird - mit differenzierten Regelungen für die Ansiedelung von Dienstleistungsbetrieben. In den Bauleitplänen können in Übereinstimmung mit dem Landesraumordnungsplan und sonstigen Landesgesetzen Zonen für produktive Ansiedlungen ausgewiesen werden. Die betreffenden Grundstücke werden nach den Vorschriften des Landeswohnbaureformgesetzes über die Enteignung zu gemeinnützigen Zwecken enteignet. Die Gemeinden enteignen die Flächen und weisen sie berechtigten Unternehmen aufgrund von Rangordnungen zu. Mit dem letzten Gesetz Nr. 5/2003 wurde auch für Gewerbegebiete eingeführt, dass die Grundeigentümer einen Flächenanteil von 25 % selbst nutzen oder frei handeln können.

Wien, 29.4.2008