



Baulandmobilisierung – Maßnahmen gegen die Baulandhortung

Fachbereich Rechtswissenschaften



2010/11

GRUPPE 1
Bernhard Gugg 0825934
Robert Graser 0826313
Harald Pendl 0826327
Sebastian Raho 0701917

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Begriffserklärungen und Definitionen	5
2.1. Baulandhortung	5
2.2. Das Bauland-Paradoxon	5
2.3. Zersiedelung	6
2.5. Vertragsraumordnung	6
3. Siedlungsentwicklung und Flächenbilanz in Krems	7
4. Rechtliche Situation in Niederösterreich	10
4.1. Optionen bei Neuwidmung	10
4.1.1. Ordnungspolitische Instrumente	10
4.1.2. Privatwirtschaftliche Instrumente	11
4.2. Optionen bei bestehendem Bauland	11
5. Alternative Maßnahmen anhand eines Beispiels	12
5.1. Möglichkeiten bei Neuwidmung	12
5.2. Möglichkeiten bei bestehendem Bauland	13
6. Fazit	14
7. Quellenverzeichnis	15
8. Abbildungsverzeichnis	16

1. Einleitung

Die Ressource Boden ist in Österreich eine sehr knappe Ressource: Nur 37 % der Fläche eignet sich für dauerhafte Nutzung und Siedlungstätigkeit. Das bedeutet, dass alleine aufgrund der naturräumlichen Beschaffenheit Österreichs eine behutsame Nutzung von Flächen angebracht wäre (vgl. Banko et al. 2004: 43). Seit den 1980er Jahren wurden Stimmen lauter die eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung forderten, welche die Knappheit der natürlichen Ressourcen betonten und somit die vorherrschende Konsumgesellschaft und sich daraus ergebende Siedlungsformen, problematisiert (vgl. Kanonier 2004: 57). Täglich werden in Österreich 20 ha, für Verkehrsflächen oder Siedlungsentwicklung, versiegelt. Daraus ergeben sich entsprechend, negative Einflüsse oder gar Zerstörung von Biotopen und Ökosystemen. Boden als Lebensraum per se betrachtet, ist ein integraler Bestandteil des Ökosystems, welches Grundlage für alle terrestrischen Lebewesen ist. Während allmählich in Gesellschaft und Wissenschaft ein ökologisches Problembewusstsein entstand, wurde in der Raumplanung vor allem die Folgen des steigenden Flächenverbrauchs und der ökologischen Folgen die sich daraus ergeben diskutiert. Somit müssen neue Siedlungsformen gefunden und implementiert werden, die weniger Flächen verbrauchen (vgl. Banko et al. 2004: 43).

Ausufernde Siedlungsentwicklung und einzelne isolierte Siedlungssplitter werden als negative Form der Siedlungsentwicklung empfunden. Diese scheinbare Ökologisierung findet auch seinen Einzug im Planungsrecht: Reduzierung des Flächenverbrauchs wird zum Ziel der Raumplanung, dafür benötigt es bestimmte Instrumente um deren Umsetzung zu garantieren (vgl. Kanonier 2004: 57). Trotz der Bemühungen der österreichischen Bundesländer, die auch für den Großteil der Gesetzgebung in der Raumplanung zuständig sind, steigt der Flächenverbrauch weiter an. Grund dafür sind die gestiegenen Ansprüche die sich durch die Wohlstandsentwicklung in den letzten 50 Jahren ergeben und dem Wunsch in einem Einfamilienhaus in isolierter Lage zu wohnen (vgl. Kanonier 2004: 58). Im Durchschnitt werden 38m² Wohnnutzfläche pro Person benötigt, um 15% mehr als noch im Jahr 1991. In Niederösterreich ist die Herausforderung besonders groß: der stärkste Zuwachs an Bau und Verkehrsflächen zwischen 1995 und 2004 verzeichnete Niederösterreich, mit einem jährlichen Zuwachs von 5%, immerhin ein Viertel der in Österreich versiegelten Fläche (vgl. Banko et al. 2004: 43). Dieser Zuwachs geht in erster Linie auf Kosten landwirtschaftlicher Flächen, also Flächen im ländlichen Raum. Die Gemeinden widmen zusätzliche Bauflächen, um der steigenden Nachfrage nachzukommen. Trotzdem scheint es eine mangelnde Verfügbarkeit an Bauflächen innerhalb des Siedlungsgebietes zu geben, da oft, als Bauland gewidmete Flächen nicht bebaut werden. Die Gemeinden sehen sich teilweise gezwungen Bauland in weniger geeigneten Lagen auszuweisen, während Bauland teilweise im Siedlungskern unbebaut bleibt, trotz Baulandwidmung und Baubewilligung. Daraus ergibt sich ein zerstückeltes Siedlungsgebiet, mit Wohngebieten in unpassenden Lagen, welche nicht im Sinne des Flächenschutzes oder einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind.

Das Instrument der Flächenwidmungsplanung alleine reicht nicht aus um eine gewünschte Siedlungsentwicklung zu gewährleisten (vgl. Kanonier 2004: 59). Vor

allem eignet sich das Instrument der Flächenwidmungsplanung nicht, um der Baulandhortung zu begegnen. Deshalb müssen neue raumplanerische und rechtliche Instrumente angewendet oder erschaffen werden, um die Zielvorstellungen von Verordnungen und Gesetzestexten umzusetzen. Diese Zielvorstellungen sind nicht homogen, da die Raumplanung weitgehend in Gesetzgebung und Vollziehung Kompetenz der Bundesländer ist, abzüglich der Fachmaterien des Bundes. Im Interesse der Raumplanung ist die Verhinderung von Zersiedelung und somit auch der Baulandhortung, da eine „bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraumes im Interesse des Gemeinwohls“ (vgl. Kanonier 2004: 59) ist. So strebt auch die Raumordnung in Niederösterreich an „eine Siedlungstätigkeit in isolierter Lage zu vermeiden“ (vgl. Kanonier 2004: 60). Isolierte Einzelinstrumente sind ungeeignete um Freiflächenschutz zu ermöglichen oder Baulandhortung rückgängig zu machen. Notwendig sind ganzheitliche Planungsansätze wie sie im ÖROK (vgl. 2001) vorgeschlagen werden. Die klassischen Instrumente der Raumplanung wie etwa, Flächenwidmungsplanung, Entwicklungskonzepte, Standortfestlegung reichen nicht aus um hier befriedigende Ergebnisse zu erzielen. Dieser Ansatz kann in dieser Arbeit nicht konsequent verfolgt werden. Dennoch sind die in dieser Arbeit diskutierten Instrumente in Niederösterreich, als ein Teil einer vernetzten Lösung zu verstehen und nicht als Gesamtlösung zu betrachten.

2. Begriffserklärungen und Definitionen

2.1. Baulandhortung

Die Ausweisung von Bauland durch die Gemeinde im Zuge der Flächenwidmungsplanung führt nicht automatisch zu einer Bebauung des gewidmeten Grundstücks, stattdessen werden einige dieser Flächen über viele Jahre hinweg in einem unbebauten Zustand belassen. Für dieses Phänomen der „Baulandhortung“ gibt es vielfältige Gründe:

Die Aufteilung von Flächen in mehrere Widmungskategorien führt auf dem Flächenmarkt zu einer unterschiedlichen Entwicklung der Bodenpreise. Eine als Grünland gewidmete Fläche erzielt auf dem Bodenmarkt beispielsweise einen weitaus niedrigeren Preis als eine als Bauland gewidmete. Dieser Unterschied führt dazu, dass Grundstückseigentümer eine Baulandwidmung ihrer Flächen bevorzugen. Es gibt jedoch keine Verpflichtung gewidmetes Bauland auch einer Bebauung zuzuführen, was viele Grundstückseigentümer dazu veranlasst, das gewidmete Bauland als reine Wertanlage zu betrachten, ohne die Absicht das Grundstück zu bebauen (vgl. Dallhammer 2007: 68).

Ein weiterer Grund für die Nichtbebauung von gewidmetem Bauland besteht darin, dass Eigentümer ihren Grundstücken oft einen immateriellen Wert zumessen, der unter Umständen weit über den auf dem Bodenmarkt erzielbaren Preisen liegt, und sie somit davon absehen das Grundstück an bauwillige Nachfrager zu verkaufen. Auch die familiäre Verbundenheit, die viele Eigentümer emotional an ihre Grundstücke bindet, beeinflusst die Entscheidung, ob Baugrund verkauft, bebaut oder gehortet wird (vgl. Mayer 1997: 6).

2.2. Das Bauland-Paradoxon

Grundsätzlich beschreibt das Bauland-Paradoxon die widersprüchliche Situation, in der im Gemeindegebiet einerseits ein Mangel an – der Nachfrage entsprechenden – als Bauland gewidmeten Flächen herrscht, andererseits jedoch genügend unbebautes Bauland vorhanden wäre, um die Ansprüche befriedigen zu können (vgl. Krainz 1997: 42, zit. nach Davy 1992: 197ff).

Ausgangssituation ist die Nachfrage nach Bauland. Können nicht genügend Flächen für eine vollständige Befriedigung dieser Nachfrage mobilisiert werden – beispielsweise aufgrund von Baulandhortung – führt dies in vielen Fällen zu der Neuausweisung von Flächen. Die Gemeinden verfolgen dabei zwei Ziele: Einerseits sollen durch die Baulandausweisung die Preise auf dem Bodenmarkt gesenkt werden, andererseits soll die Verfügbarkeit von Bauland verbessert werden. Bei der Neuausweisung von Flächen als Bauland erhalten jedoch oft nicht die bauwilligen Nachfrager Verfügungsrechte, sondern Grundstückseigentümer, die unter Umständen gar kein Interesse haben die Flächen einer Bebauung zuzuführen. Transaktionen werden dadurch erschwert oder gar verhindert, das Bauland-Paradoxon bleibt bestehen (vgl. Mayer 1997: 6).

2.3. Zersiedelung

Der Begriff „Zersiedelung“ – im Englischen „Urban Sprawl“ – bündelt allgemein die Kritik an einer von Suburbanisierung und erhöhtem Flächenverbrauch geprägten unkoordinierten Entwicklung der Siedlungsflächen (vgl. Hesse/Kaltenbrunner 2005, 16). Im speziellen werden damit vielfach die Folgen von Baulandhortung und Bauland-Paradoxon beschrieben, welche eine disperse Siedlungsentwicklung – etwa durch freistehende Einfamilienhäuser – zur Folge haben.

Die Folgen dieser Form von Zersiedelung sind „unter anderem der Zwang zur Errichtung und Erhaltung kostspieliger, weitläufiger Verkehrs- und Infrastruktursysteme durch die öffentliche Hand, die Beeinträchtigung der Funktionen des Bodens als Lebensraum, die Zerschneidung der Landschaft in genetische Inseln und dadurch Destabilisierung des natürlichen Gesamtsystems und ein verstärktes Aufkommen des Autoverkehrs mit den bekannten negativen Umweltfolgen“ (Dallhammer 2007: 68).

2.5. Vertragsraumordnung

Die Raumordnung, als Querschnittsmaterie größtenteils durch die Bundesländer beschlossen und vollzogen, wurde in Österreich bisher fast ausschließlich durch hoheitliche Instrumente besorgt. Die Starrheit und Begrenztheit dieser Instrumentarien hat zu einem vermehrten Gebrauch privatrechtlicher Verträge geführt, welche eine größere Flexibilität ermöglichen. Vor allem Gemeinden haben von diesem Mittel Gebrauch gemacht (vgl. Kleewein 2003: 21). Dabei handelt es sich um die „Durchsetzung öffentlicher Interessen mit privatrechtlichen Mitteln“ (Kleewein 2003: 21). Vor allem in Anbetracht der Baulandhortung wurden die Limitationen hoheitlicher Instrumente deutlich, da eine widmungskonforme Nutzung der Flächen nicht sichergestellt werden konnte (vgl. Kleewein 2003: 23) beziehungsweise sind Flächenwidmungs- und Bebauungspläne überhaupt nicht in der Lage eine geordnete Raumnutzung zu gewährleisten (vgl. Kleewein 2003: 33). Die Nachfrage nach Bauland ist durch gesellschaftliche und raumstrukturelle Entwicklungen stark gestiegen (vgl. Kleewein 2003: 30), parallel dazu ist der Baulandüberhang in den Gemeinden immer größer geworden. Dieses Baulandparadoxon hat zu Zersiedelung und steigenden Immobilienpreisen geführt (vgl. Kleewein 2003: 34).

Was sind Raumordnungsverträge? Unter dem Begriff „Raumordnungsvertrag“ werden privatrechtliche Instrumente der Raumordnung subsumiert, dazu gehören:

- Die Verpflichtung von LiegenschaftseigentümerInnen innerhalb eines gewissen Zeitraumes seines Liegenschaft zu bebauen.
- Die Überlassung von Liegenschaften zum Kauf durch die Gemeinde und Bodenbeschaffungsfonds.
- Die Beiteiligung der Liegenschaftsbesitzer an den entstandenen Kosten der Erschließung.
- Privatrechtliche Verträge die eine optimierte Grundstücksstruktur ermöglichen.
- Die Förderung bodenpolitischer Maßnahmen
- Die Übernahme von Planungskosten (vgl. Kleewein 2003 : 47).

3. Siedlungsentwicklung und Flächenbilanz in Krems

Die Siedlungsentwicklung einer Stadt beziehungsweise einer Region steht naturgemäß in engen Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung. Krems hatte im Jahre 189 18.497 Einwohner, bis 1934 stieg die Zahl auf 23.140 an und blieb bis zum jetzigen Zeitpunkt bei einer Schwankung von maximal 800 Einwohnern relativ konstant. Der aktuelle Bevölkerungsstand liegt bei 23.813 (Stand: 1.1.2010) Personen (vgl. Statistik Austria 2010: online).

Die vordergründige Siedlungsform in der Region Krems ist das klassische Einfamilienhaus, kompaktere Wohnformen, wie z.B. verdichteter Flachbau, nehmen einen kleineren Anteil an. Seit Mitte des 20. Jahrhundert ist die Bebauung im Stadtkern überwiegend abgeschlossen, seither gibt es nur wenige bis keine für Baulandwidmung geeigneten Flächen innerhalb der Siedlungsgrenzen. Nur vereinzelte im privaten Besitz befindliche Baulücken liegen im innerstädtischen Bereich. Danach hat sich die Entwicklung der Stadt immer mehr in die ländlichen Katastralgemeinden verlagert.

In der Gemeinde Krems gibt es gesamt 858,9 ha Bauland, wobei 806,3 ha bebaut und folglich 52,6 ha unbebaut sind. Bauland- Wohngebiet sind 25,6 ha unbebaute, jedoch gewidmete Flächen vorhanden. Diese verteilen sich hauptsächlich auf die ländlichen Katastralgemeinden, wobei Gneixendorf mit Abstand den größten Anteil vorweisen kann. Von den 25,6 ha sind 9,2 ha als Aufschließungszone festgelegt (vgl. IFOER7 2011).

Aufschließungszone bewirken, dass Grundstücke vorerst nicht zum Bauplatz erklärt, keine Baubewilligungen erteilt und auch die Grundstücksgrenzen nicht verändert werden dürfen. Dies ist erst möglich, wenn nach Eintritt bestimmter Voraussetzungen der Gemeinderat durch einen Beschluss die Aufschließungszone frei gibt. Diese Voraussetzungen („Freigabebedingungen“) legt der Gemeinderat per Verordnung gleichzeitig mit der Widmung der Bauland-Aufschließungszone fest. (vgl. ROG NÖ)

Im Gegensatz zu Bauland-Wohngebiet sind nur sehr geringe unbebaute als Bauland-Kerngebiet gewidmete Flächen in der Gemeinde Krems vorhanden. 0,6 ha unbebaute Flächen bedeuten weniger als 1% Baulandreserven (vgl. IFOER7 2011).

Flächenbilanz Gemeinde Krams							
	gesamt in ha	bebaut in ha	unbebaut in ha	davon			Bauland-Reserve in %
				Auf.Zone	befristet	Vertrag	
Bauland-Wohngebiet	305,3	279,7	25,6	9,2	-	-	8%
Bauland-Kerngebiet	85,4	84,8	0,6	-	-	-	1%
Bauland-Agrargebiet	147,3	147,3	-	-	-	-	-
Bauland-erhaltw. OS	0,1	0,1	-	-	-	-	-
Zwischensumme	538,1	511,9	26,2	9,2	-	-	
Bauland-Betriebsgebiet	115,1	102,2	12,8	-	-	-	11%
Bauland-Industriegebiet	160,9	148,6	12,3	-	-	-	8%
Bauland-Sondergebiet	44,9	43,6	1,3	-	-	-	3%
Summe	858,9	806,3	52,6	9,2	-	-	

Abbildung 1: Flächenbilanz Gemeinde Krams (Quelle: Gruppe IFOER 7)

Hervorzuheben ist der Aspekt, dass keine einzigen Flächen als befristetes Bauland ausgewiesen wurden beziehungsweise keine privatrechtlichen Verträge zur Baulandmobilisierung mit Grundstücksbesitzern geschlossen wurden.

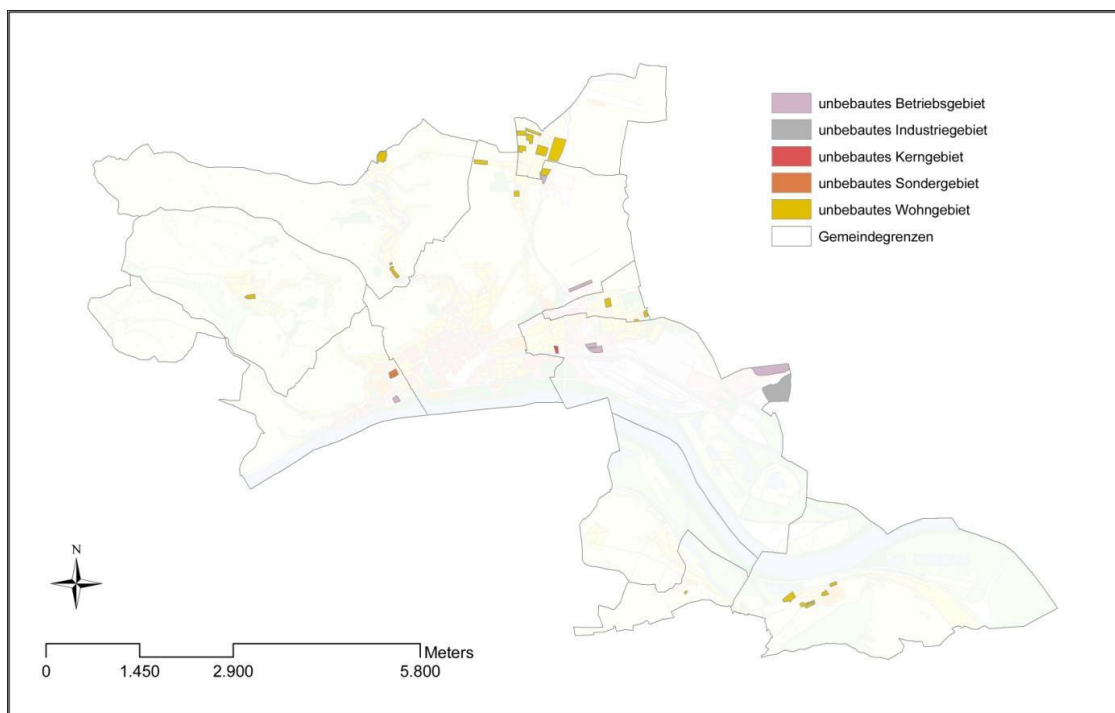


Abbildung 2: Bauland in Krams (Quelle: Gruppe IFOER 7)

Abbildung 2 zeigt die zuvor erwähnten Flächen räumlich veranschaulicht in der Karte. Wie bereits erwähnt ist der Großteil der Flächen in der Katastralgemeinde Gneixendorf zu finden. Im innerstädtischen Bereich ist die Siedlungsentwicklung weitgehendsten abgeschlossen beziehungsweise sind die Flächenreserven aufgebraucht. Abbildung 3 zeigt das Verhältnis zwischen bebauten und unbebauten Wohngebiet in den Katastralgemeinden und hebt ein weiteres Mal die besondere Stellung von Gneixendorf hervor.

Katastral- gemeinden	Wohngebiet in ha		Wohngebiet in %	
	bebaut	unbebaut	bebaut	unbebaut
Angern	1,2	0,2	0%	1%
Egelsee	27,4	0,9	10%	4%
Gneixendorf	9,5	12,5	3%	49%
Hollenburg	8,1	3,9	3%	15%
Krems	120,1	3,1	43%	12%
Landersdorf	15,5	1,8	6%	7%
Rehberg	34,6	3,3	12%	13%
Scheibenhof	-	-	-	-
Stein	21,2	-	8%	0%
Thallern	3,6	-	1%	0%
Weinzierl	38,7	-	14%	0%
Summe:	279,9	25,7		

Abbildung 3: Bauland Wohngebiet in den Katastralgemeinden (Quelle: Gruppe IFOER 7)



Abbildung 4: Bauland Gneixendorf (Quelle: Eigene Erhebung)

Abbildung 4 veranschaulicht die Situation in Gneixendorf. Den als Bauland-Wohngebiet ausgewiesenen Flächen stehen nur wenige Bebauungen gegenüber.

Die Siedlungsentwicklung innerhalb des Stadtgebiets ist an seine Grenzen gestoßen. Auch befinden sich nördlich von Krems landschaftlich wertvolle Weinberghänge, südlich von Krems die Donau und zusätzlich sind weite Gebiete Natura 2000 Raum. Die räumlichen Beschränkungen und die allgemeine Entwicklung des Anstiegs der Haushaltsgrößen und der gestiegene Flächenverbrauch pro Kopf führen zu einem erhöhten Siedlungsdruck. Verfolgt zusätzlich die Gemeinde ein intensives Bevölkerungswachstum erscheinen die Flächenreserven als sehr gering. Doch auch in dieser Situation sollte die Gemeinde vor Neuwidmungen bestehende Flächen mobilisieren. Am Beispiel Gneixendorf ist durch die Neuausweisung großer Flächen als Bauland der Wachstumswunsch der Gemeinde abzulesen, jedoch nur kleine Teile bebaut. Die Anschließungskosten und der Erhalt der Infrastruktur belasten das bereits strapazierte Gemeindebudget zusätzlich.

4. Rechtliche Situation in Niederösterreich

4.1. Optionen bei Neuwidmung

Dieser Punkt bezieht sich auf die Möglichkeiten von Krems vor der (Um-) Widmung eines Grundstücks von Grün- zu Bauland. Grundsätzlich lassen sich dabei Ordnungspolitische Instrumente, also hoheitlich von der Gemeinde angewendete Maßnahmen, und Privatwirtschaftliche Instrumente, wie etwa Vertragsraumordnung unterscheiden. Die Instrumente müssen in jedem Fall dem Legalitätsprinzip entsprechen, also im ROG von Niederösterreich enthalten sein.

4.1.1. Ordnungspolitische Instrumente

Baulandbefristung (Baugebot):

§ 16a Befristetes Bauland, Vertragsraumordnung

(1) Bei der Neuwidmung von Bauland darf die Gemeinde eine Befristung von 5 Jahren festlegen. Diese ist im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen. Die Gemeinde kann für unbebaute Grundstücke nach Ablauf der Frist innerhalb eines Jahres die Widmung ändern, wobei ein allfälliger Entschädigungsanspruch gemäß § 24 nicht entsteht (NÖROG).

Die Gemeinde hat somit das Recht, dem Grundeigentümer unter Vorgabe einer 5 jährigen Frist und Sanktionsandrohung eine planmäßige und fristgerechte Bebauung aufzutragen. Als Sanktion ist die Rückwidmung ohne Entschädigungsanspruch vorgesehen. Wird Bauland in Grünland rückgewidmet, was einen starken Werteverlust für den Eigentümer darstellt, ist jedoch zu berücksichtigen, dass es die Zersiedelung fördert kann und das gewünschte Ziel der Bebauung verhindert (vgl. NÖROG, ROG Salzburg).

Vorbehaltsflächen:

Eine weitere Variante eine Bebauung bestimmter Flächen zu erreichen, wird durch § 20 NÖROG geschaffen. Es können für gewisse zukünftige Nutzungen, wie Schulen, Behörden und Sozialeinrichtungen, Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden. Jedoch ist ein Bedarf für solch eine Einrichtung notwendig und bestimmte Voraussetzungen müssen erfüllt sein. Im Folgenden werden Teile des Ablaufs hervorgehoben, um das Verfahren grundsätzlich beschreiben zu können.

Die für Vorbehaltsflächen Antragsberechtigten müssen innerhalb von fünf Jahren nach der Aufstellung oder Änderung des Flächenwidmungsplans das Recht zur Nutzung oder das Eigentum des Grundstücks erwerben, oder falls keine Einigung erzielt werden kann einen Antrag auf Enteignung bei der Gemeinde stellen. Verstreicht die Frist und wird keines der genannten Voraussetzungen erfüllt, hat der Grundeigentümer das Recht, den Vorbehalt durch eine Änderung des Flächenwidmungsplans zu löschen. Eine wiederholte Widmung als Vorbehaltsfläche ist nicht mehr zulässig.

Auch wenn nach Übertragung der Grundstücksrechte innerhalb von 10 Jahren keine Nutzung entsprechend des Vorbehalts geschaffen wurde, kann der ehemalige Eigentümer eine Aufhebung der Enteignung begehren (§ 20 Abs. 14 NÖROG).

Des Weiteren müssen dem Enteigneten alle verursachten vermögensrechtlichen Nachteile schadlos gehalten werden (§ 20 Abs. 9-12 NÖROG), was bei Nichterfüllung der Vereinbarung bei Vertragsraumordnung zum Beispiel nicht der Fall ist.

4.1.2. Privatwirtschaftliche Instrumente

Vertragsraumordnung in NÖ:

§ 16a Befristetes Bauland, Vertragsraumordnung

(2) Aus Anlass der Widmung von Bauland darf die Gemeinde mit Grundeigentümern Verträge abschließen, durch die sich die Grundeigentümer bzw. diese für ihre Rechtsnachfolger zur Erfüllung verpflichten. Derartige Verträge dürfen insbesondere folgende Inhalte aufweisen:

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

Die Gemeinde erhält somit die Möglichkeit unbebauten, aber gewidmetes Bauland wieder umzuwidmen, um Baulandhortung oder gar Spekulation in optimaler Siedlungslage zu verhindern. Die Eigentümer erhalten so einen Anreiz ihr Bauvorhaben tatsächlich durchzuführen, weil sie sonst ihre, im Vergleich zu Grünland, sehr wertvolle Baulandwidmung verlieren. Trotz dieser Maßnahmen wurde im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz nur sehr wenig auf privatrechtliche Verträge zurückgegriffen. Eine befristete Bebauung wirkt auch nur bei neu gewidmeten Flächen, bereits bestehende gewidmete, aber unbebaute Flächen werden rückwirkend nicht angetastet und damit bleibt auch ein großer Teil des Problems der Baulandhortung in Niederösterreich ungelöst.

4.2. Optionen bei bestehendem Bauland

Baulandumlegung:

Als Baulandumlegung wird die Neuordnung der Parzellenstruktur innerhalb eines bestimmten Gebietes bezeichnet. Dies geschieht entweder auf Antrag mehrerer Grundstückseigentümer oder zwangsweise durch die Gemeinde. Es werden Grundstücke vorerst zusammengefasst, um anschließend in neue, besser bebaubare Parzellen aufgeteilt zu werden. Ausgangslage ist folglich eine Parzellenstruktur, welche für die Bebauung gemäß den Bestimmungen der Flächenwidmungs-, und Bebauungspläne nicht geeignet ist.

5. Alternative Maßnahmen anhand eines Beispiels

Die Möglichkeiten der Baulandmobilisierung sollen in diesem Kapitel an einer beispielhaften Parzelle in der Kremser Katastralgemeinde Gneixendorf gezeigt werden. Gneixendorf wurde ausgewählt, da die Katastralgemeinde im Norden des Kremser Stadtgebiets die größten kommunalen Baulandreserven beinhaltet, welche einerseits schon länger gewidmet sind und andererseits zum Teil erst in den letzten Jahren ausgewiesen wurden.

Die exemplarische Parzelle welche in der Abbildung 5 verortet wurde ist umgeben von bereits bebauten Grundstücken, was die technische Infrastruktur angeht sehr gut erschlossen und somit bereit bebaut zu werden. Die Fläche besitzt die Widmung „BW-b“, was bedeutet, dass das Grundstück als Bauland- Wohngebiet ausgewiesen ist und eine angestrebte Bevölkerungsdichte von 60 bis 120 Einwohner je ha bei der Bebauung bedacht werden muss.

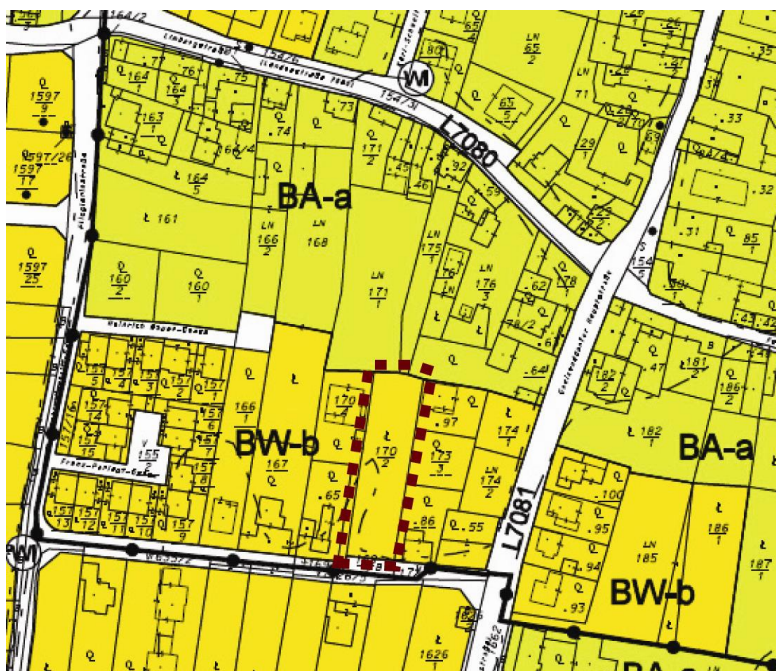


Abbildung 5: Parzelle in Gneixendorf (Quelle: FLWP Krems)

Im Kapitel 4 sind die ordnungspolitischen Werkzeuge die Teil des Niederösterreichischen ROG sind schon erläutert worden. In diesem Abschnitt liegt der Fokus auf Instrumente welche bereits in anderen Bundesländern etabliert sind.

5.1. Möglichkeiten bei Neuwidmung

Infrastrukturabgabe - Erschließungsbeiträge (OÖ / Stmk):

Dieses Instrument, welches Teil des Oberösterreichischen Raumordnungsgesetzes ist, verpflichtet den Grundstückseigentümer im Vorhinein zu einer Infrastrukturabgabe für sein unbebautes Baulandgrundstück. Eine Variante ist die

Einhebung eines Teils der Erschließungskosten in Raten. Nach einem bestimmten Zeitrahmen werden Erhaltungskosten eingefordert.

„Wenngleich es sich bei Aufschließungs- und Ergänzungskosten nur um Vorauszahlungen auf bei der späteren Bebauung zu entrichtenden Beiträgen handelt, entsteht durch ihre Vorschreibung doch ein beachtlicher Druck, Baulandgrundstücke widmungskonform zu verwenden (S. 44, Kleewein, 2003).“

Eine weitere Variante ist die Verpflichtung zu einer Investitionsabgabe, nach Ablauf einer festgelegten Frist, das Grundstück widmungskonform zu verwenden (vgl. OÖ ROG, Stmk ROG).

Dies ist bei diesem Beispiel natürlich nicht mehr möglich, da dieses Instrument nachdem das Grundstück gewidmet wurde wirkungslos wird.

Planwertausgleich (noch in keinem Bundesland):

Eine viel diskutierte und wirkungsvolle Möglichkeit spekulative Baulandhortung schon im Vorhinein unattraktiv zu machen und zudem noch das Gemeindebudget aufzubessern, ist die der Planwertausgleich. Bezogen auf das hier betrachtete Grundstück, würde die Anwendung dieses Instruments den Besitzer dazu zwingen einen Teil (oder die Gesamtheit) der meist ausgesprochen großen Wertsteigerung, welche auf die Umwidmung zurückzuführen ist an die Gemeinde abzutreten. Der Planwertausgleich kommt jedoch bis jetzt in keinem einzigen österreichischen Bundesland zum Einsatz und eine baldige Einführung erscheint utopisch.

5.2. Möglichkeiten bei bestehendem Bauland

Enteignung:

„Die Enteignung zu städtebaulichen Zwecken stellt die einschneidendste Maßnahme der hoheitlichen Positivplanung dar.“ (Kleewein, 2003, S.38) Unbebautes Bauland beziehungsweise nicht widmungskonform bebaute Parzellen werden nach Verstreichen einer geforderten Frist enteignet. Durch die Intensität des Eingriffes wird dieses Verfahren heute kaum mehr angewandt. Andere weniger einschneidende Mittel führen zum selben Ergebnis und deren Umsetzung ist mit geringerem Aufwand verbunden. (vgl. Wien BO)

6. Fazit

In Niederösterreich gibt es im Vergleich zu anderen Bundesländern grundsätzlich wenig gesetzliche Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung. Weder Enteignung, wie sie in Wien potentiell angewendet werden kann, noch Infrastrukturabgabe oder der noch in keinem Bundesland angewendete Planwertausgleich kommen im niederösterreichischen ROG vor.

Die Möglichkeiten für die Gemeinde Krems sind daher von vornherein eingeschränkt. Gerade vor dem Hintergrund des akuten Flächenmangels sollte Krems jedoch verstärkt versuchen gewidmetes Bauland zu mobilisieren anstatt neue Flächen als Bauland auszuweisen. In manchen Teilen des Gemeindegebietes, wie etwa in Gneixendorf, entstehen aufgrund von Baulandhortung zersiedelte Siedlungsstrukturen, auf welche die Kommune nur mehr wenig Einfluss besitzt. Deshalb ist bei zukünftigen Neuwidmungen eine Anwendung von Instrumenten und Werkzeugen wie Baulandbefristung oder allgemein privatrechtlichen Verträgen zwischen der Gemeinde und den GrundstückseigentümerInnen von Nöten.

Weiters sollte Krems in Zukunft verstärkt aktive Bodenpolitik betreiben, beispielsweise durch einen Baulandfond, der vorausschauend am Bodemarkt tätig wird, um die Entstehung von kompakten kostensparenden Siedlungsgebieten zu unterstützen.

7. Quellenverzeichnis

BANKO et al. 2004: „Status und Trends des quantitativen Flächenverbrauchs in Österreich“, In: Wissenschaft und Umwelt Nr. 8, 2004, Forum Österreichischer Wissenschaftler für Umweltschutz, Wien

DALLHAMMER 2007: „Den Räumen mehr Ordnung - Ein Leitfaden zur Raumordnungs-politik in Oberösterreich“, Verlag der Grünen Bildungswerkstatt, Attnang-Puchheim

DAVY 1996: „Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons?“, In: Zeitschrift für Verwaltung, Heft 2, 21. Jahrgang, Wien

HESSE/KALTENBRUNNER 2005: „Zerrbild Zersiedelung – Anmerkungen zum Gebrauch und Dekonstruktion eines Begriffs““, In: Disp – The Planning Review, Ausgabe 160, NSL – Netzwerk Stadt und Landschaft – ETH Zürich (Hg.), Zürich, URL: www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/download/1052/6436/file

IFOER7 2011: „Flächenbilanz, Baulanderfassung und -bewertung, Boden- und Immobilienmarkt“, Unveröffentlichter Bericht, Wien

KANONIER 2004: „Einschränkungen von Flächenverbrauch und Zersiedelung im kommunalen Raumordnungsrecht“, In: Wissenschaft und Umwelt Nr. 8, 2004, Forum Österreichischer Wissenschaftler für Umweltschutz, Wien

KLEEWEIN 2003: „Vertragsraumordnung. Zugleich ein Beitrag zum Einsatz privatrechtlicher Verträge im Verwaltungsrecht“, NWV 2003, Wien

KRAINZ 1997: „Baulandrückwidmung im österreichischen Planungsrecht – Ein Instrument zur Baulandsicherung?“, Unveröffentlichte Diplomarbeit, Technische Universität Wien

MAYER 1997: „Eine Andere Sichtweise von Raumplanung“, In: Disp – The Planning Review, Ausgabe 129, NSL – Netzwerk Stadt und Landschaft – ETH Zürich (Hg.), Zürich, URL: <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/download/207/1139/file>

OEROK 2001: „Freiflächenschutz in Stadtregionen“, Schriftenreihe Nr. 159, Eigenverlag, Wien

ROG NÖ: „NÖ RAUMORDNUNGSGESETZ 1976“ Stand: 2007, St. Pölten, URL: www.bauordnungen.de/Niederosterreichische_Raumordnungsgesetz.pdf

ROG OÖ: „Landesrecht Oberösterreich: Gesamte Rechtsvorschrift für Oö. Raumordnungsgesetz 1994, Fassung vom 28.03.2011
URL:<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=10000370&showPrintPreview=True>

ROG Stmk.: „Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 – StROG“, URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=LrStmk&Dokumentnummer=LRST_8000_002

Wien BO: „Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien)“, URL: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/b0200000.html>

8. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Flächenbilanz Gemeinde Krems (Quelle: Gruppe IFOER 7)	8
Abbildung 2: Bauland in Krems (Quelle: Gruppe IFOER 7)	8
Abbildung 3: Bauland Wohngebiet in den Katastralgemeinden (Quelle: Gruppe IFOER 7).....	9
Abbildung 4: Bauland Gneixendorf (Quelle: Eigene Erhebung)	9
Abbildung 5: Parzelle in Gneixendorf (Quelle: FLWP Krems).....	12