



MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Baulandmobilisierung zur Bewältigung zusätzlicher
Flächeninanspruchnahme: Eine Analyse
baulandmobilisierender Abgaben in Österreich

verfasst von | submitted by

Linda Dorner BSc (WU) BSc MSc (WU)

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2026

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree
programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt | Degree
programme as it appears on the student
record sheet:

Masterstudium Raumforschung und Raumordnung

Betreut von | Supervisor:

ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Martin Heintel

Abstract

Die anhaltend hohe Flächeninanspruchnahme bringt erhebliche Herausforderungen für die Raumordnung in Österreich mit sich, insbesondere im ländlichen Raum. Trotz umfangreicher gewidmeter Baulandreserven werden in vielen Gebieten weiterhin Siedlungsflächen an den Ortsrändern in Anspruch genommen. In diesem Zusammenhang wird die Baulandmobilisierung als raumordnerischer Ansatz immer wichtiger. Diese Masterarbeit befasst sich mit baulandmobilisierenden Abgaben, die in den Bundesländern Salzburg, Oberösterreich, Steiermark und Burgenland eingeführt wurden, um die Nutzung dieser unbebauten Baulandflächen zu fördern. Die Arbeit zielt darauf ab, die rechtliche Ausgestaltung dieser Abgaben darzustellen, vergleichend zu analysieren und erste beobachtbare Auswirkungen zu untersuchen. Methodisch kombiniert die Arbeit eine Literaturrecherche, eine Rechtsvergleichung sowie qualitative Expert:inneninterviews mit Vertreter:innen der Landesverwaltungen und Gemeinden. Die Ergebnisse tragen dazu bei, dieses noch neue Instrument im Kontext einer flächeneffizienten Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum einzuordnen.

Schlagwörter: Baulandmobilisierung, baulandmobilisierende Abgaben, Baulandreserven, Flächeninanspruchnahme, ländlicher Raum

High levels of land consumption continue to pose major challenges for spatial planning in Austria, particularly in rural areas. Although large amounts of land are already designated as building land, new settlement development often still takes place at the edges of towns and villages. Against this background, building land mobilization has become an increasingly important planning approach. This master's thesis examines building land mobilization levies that have been introduced in the Austrian provinces of Salzburg, Upper Austria, Styria and Burgenland in order to encourage the use of undeveloped building land. The aim of the thesis is to describe and compare the legal design of these levies and to analyze their first observable effects. Methodologically, the study combines a literature review, a comparative legal analysis and qualitative expert interviews with representatives of provincial and municipal administrations. The findings help to better understand this relatively new instrument in the context of land-use-efficient settlement development in rural areas.

Keywords: building land mobilization, building land mobilization levies, building land reserves, land consumption, rural areas

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	V
1 Einleitung	1
1.1 Relevanz des Themas	1
1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen	2
1.3 Methodisches Vorgehen	3
1.4 Aufbau der Arbeit	4
2 Theoretischer Rahmen und Grundlagen	5
2.1 Der ländliche Raum als Untersuchungsraum	5
2.2 Flächeninanspruchnahme und räumliche Ausprägungen im ländlichen Raum	7
2.2.1 Begriffe, Phänomene und Entwicklung der Flächeninanspruchnahme	9
2.2.1.1 Flächeninanspruchnahme	9
2.2.1.2 Zersiedelung und Siedlungsflächenausdehnung	13
2.2.1.3 Baulandreserven und Baulandhortung	14
2.2.2 Ursachen und Treiber der Flächeninanspruchnahme im ländlichen Raum im Zusammenhang mit Baulandreserven	20
2.2.2.1 Gesellschaftliche und demographische Faktoren	21
2.2.2.2 Wirtschaftliche und politische Faktoren	23
2.2.3 Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme im ländlichen Raum	24
2.2.3.1 Ökologische Auswirkungen	25
2.2.3.2 Ökonomische Auswirkungen	26
2.2.3.3 Soziale Auswirkungen und Lebensqualität	27
2.2.3.4 Raumstrukturelle Auswirkungen	28
2.2.4 Umgang mit der Flächeninanspruchnahme in der Raumordnung und Raumentwicklung	28
2.3 Innenentwicklung im Kontext der Flächeninanspruchnahme	29
2.4 Baulandmobilisierung als raumordnerisches Instrument	33
2.4.1 Definition und Grundidee	33
2.4.2 Zielsetzung der Baulandmobilisierung	35
2.4.3 Instrumente der Baulandmobilisierung	39
2.4.3.1 Hoheitliche Instrumente	43
2.4.3.1.1 Befristung von Baulandwidmungen und Bebauungsfristen	43
2.4.3.1.2 Baulandumlegung	44
2.4.3.1.3 Baulandmobilisierende Abgaben	46
2.4.3.1.4 Entschädigungslose Rückwidmungen	49
2.4.3.1.5 Enteignungen zur Realisierung öffentlicher Interessen	50
2.4.3.2 Nicht-hoheitliche Instrumente	51
2.4.3.2.1 Privatwirtschaftliche Vereinbarungen (insb. Vertragsraumordnung)	51
2.4.3.2.2 Aktive Bodenpolitik	54
2.4.3.2.3 Bewusstseinsbildende Maßnahmen	55
2.4.4 Verankerung der Baulandmobilisierung in globalen, europäischen und nationalen Strategien	56
2.4.4.1 Globale Ebene	57
2.4.4.2 Europäische Ebene	58
2.4.4.3 Nationale Ebene	59
2.5 Alternativen und ergänzende Maßnahmen für eine nachhaltige flächensparende Siedlungsentwicklung	63

3 Bestehende landesgesetzliche baulandmobilisierende Abgaben in Österreich 65

3.1	Salzburg – § 77b Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag	65
3.1.1	Einführung der Abgabe und Zielsetzungen	65
3.1.2	Gesetzlicher Rahmen: Weitere Mobilisierungsinstrumente nach §§ 18, 19, 29 und 77	66
3.1.3	Darstellung des Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrags nach § 77b	67
3.1.3.1	Gegenstand der Abgabe	67
3.1.3.2	Abgabenschuldner:in	68
3.1.3.3	Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabe	68
3.1.3.4	Verfahren	69
3.1.3.5	Ausnahmen	69
3.1.3.6	Verwendungszweck der Abgabe	70
3.1.4	Erste Erfahrungen aus dem Vollzug der Abgabe	70
3.2	Oberösterreich – § 28 Erhaltungsbeitrag	71
3.2.1	Einführung der Abgabe und Zielsetzungen	71
3.2.2	Gesetzlicher Rahmen: Weitere Mobilisierungsinstrumente nach §§ 16 und 36 sowie Aufschließungsbeitrag nach §§ 25 bis 27	72
3.2.3	Darstellung des Erhaltungsbeitrags nach § 28	74
3.2.3.1	Gegenstand der Abgabe	74
3.2.3.2	Abgabenschuldner:in	75
3.2.3.3	Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabe	75
3.2.3.4	Verfahren	75
3.2.3.5	Ausnahmen	76
3.2.3.6	Verwendungszweck der Abgabe	76
3.2.4	Erste Erfahrungen aus dem Vollzug der Abgabe	76
3.3	Steiermark – § 36 Raumordnungsabgabe	77
3.3.1	Einführung der Abgabe und Zielsetzungen	77
3.3.2	Gesetzlicher Rahmen: Weitere Mobilisierungsinstrumente nach §§ 34, 35, 36, 43 und 48 bis 58	78
3.3.3	Darstellung der Raumordnungsabgabe nach § 36	80
3.3.3.1	Gegenstand der Abgabe	80
3.3.3.2	Abgabenschuldner:in	80
3.3.3.3	Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabe	80
3.3.3.4	Verfahren	81
3.3.3.5	Ausnahmen	81
3.3.3.6	Verwendungszweck der Abgabe	82
3.3.4	Erste Erfahrungen aus dem Vollzug der Abgabe	83
3.4	Burgenland – § 24a Baulandmobilisierungsabgabe	83
3.4.1	Einführung der Abgabe und Zielsetzungen	83
3.4.2	Gesetzlicher Rahmen: Weitere Mobilisierungsinstrumente nach § 24 Bgld. RPG 2019	85
3.4.3	Darstellung der Baulandmobilisierungsabgabe nach § 24a	86
3.4.3.1	Gegenstand der Abgabe	86
3.4.3.2	Abgabenschuldner:in	86
3.4.3.3	Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabe	87
3.4.3.4	Verfahren	88
3.4.3.5	Ausnahmen	89
3.4.3.6	Verwendungszweck der Abgabe	90
3.4.4	Erste Erfahrungen aus dem Vollzug der Abgabe	91
3.5	Vergleich der Abgaben auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten	92
3.5.1	Die Methodik der Rechtsvergleichung	92
3.5.2	Gemeinsamkeiten und Unterschiede	95
3.5.2.1	Allgemeines und Grundlogik der Abgaben	95
3.5.2.2	Zielsetzungen und Mobilisierungsansatz	96
3.5.2.3	Gegenstand der Abgabe und erfasste Baulandreserven	97
3.5.2.4	Abgabenschuldner:in	99

3.5.2.5	Bemessungsgrundlage, Höhe und Eingriffstiefe	100
3.5.2.6	Verfahrensgestaltung und Umsetzbarkeit	102
3.5.2.7	Ausnahmeregelungen und ihre Bedeutung	103
3.5.2.8	Verwendungszweck und Rolle der Gemeinden	105
3.5.2.9	Zusammenfassender Überblick	106
4	Expert:inneninterviews zur Wirkung der baulandmobilisierenden Abgaben	106
4.1	Expert:inneninterview als qualitative Erhebungsmethode	106
4.2	Auswahl der Interviewpartner:innen	107
4.3	Leitfadengestützte Durchführung der Interviews	111
4.4	Auswertung der Interviews	111
4.5	Ergebnisse der Expert:inneninterviews: Wirkungen der Abgaben	111
4.5.1	Ausgangslage: Baulandreserven und Nutzungsdruck im ländlichen Raum	112
4.5.2	Wahrnehmung, Rolle und Bedeutung der baulandmobilisierenden Abgabe	115
4.5.3	Wirkungen auf das Verhalten von Eigentümer:innen	121
4.5.4	Einfluss auf Siedlungsentwicklung und weitere Flächeninanspruchnahme	125
4.5.5	Grenzen, Kontextabhängigkeiten und Ergänzungsbedarf	128
5	Conclusio	132
5.1	Zusammenfassende Beurteilung und Beantwortung der Forschungsfragen	132
5.2	Grenzen der Arbeit	136
5.3	Implikationen für Forschung und Praxis	137
5.4	Ausblick	138
	Literaturverzeichnis	139
	Rechtsquellenverzeichnis	154
	Anhang	155

Abkürzungsverzeichnis

B-VG	Bundesverfassungsgesetz
DSR	Dauersiedlungsraum
EFH	Einfamilienhaus
FWP	Flächenwidmungsplan
IBB	Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag
LVC	Land Value Capture (dt. Bodenwertabschöpfung)
MIV	Motorisierter Individualverkehr
ÖEK	Örtliches Entwicklungskonzept
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
Bgl. RPG	Burgenländisches Raumplanungsgesetz
Oö. ROG	Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz
ROG	Raumordnungsgesetz
RPG	Raumplanungsgesetz
Sbg. ROG	Salzburger Raumordnungsgesetz
SDGs	Sustainable Development Goals
StROG	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Forschungsdesign der Masterarbeit	4
Abb. 2: Raumtypisierung Österreichs gemäß ÖREK 2030	6
Abb. 3: Gliederung der Landnutzung nach der menschlichen Flächeninanspruchnahme	8
Abb. 4: Täglicher Zuwachs der Flächeninanspruchnahme in Österreich von 2013 bis 2025 – alte und neue Methode	10
Abb. 5: Jährlicher Zuwachs der Flächeninanspruchnahme in Österreich von 2001 bis 2021 – alte Methode nach UBA	10
Abb. 6: Flächeninanspruchnahme nach Nutzungsarten in Österreich im Jahr 2025	11
Abb. 7: Anteil der Bodenversiegelung an der Flächeninanspruchnahme nach Nutzungsarten in Österreich im Jahr 2022 in Prozent	12
Abb. 8: Flächeninanspruchnahme pro Einwohner:in in Österreich im Jahr 2025 auf Gemeindeebene	13
Abb. 9: Unbebaute, vollständig erschlossene Baulandfläche innerhalb einer bestehenden Wohnsiedlung in der burgenländischen Gemeinde Markt St. Martin	15
Abb. 10: Gründe der Baulandhortung	17
Abb. 11: Baulandreserven am Beispiel der burgenländischen Gemeinde Draßmarkt	18
Abb. 12: Anteil der Baulandreserven am Bauland und deren räumliche Verteilung in Österreich im Jahr 2022	19
Abb. 13: Abriss eines langjährig leerstehenden Gebäudes im Ortskern als Vorbereitung für eine Neubebauung im Rahmen der Innenentwicklung in Markt St. Martin	31
Abb. 14: Kategorien von Baulandreserven	34
Abb. 15: Motive für die Anwendung baulandmobilisierender Maßnahmen – Ergebnisse einer Befragung in der Steiermark	38
Abb. 16: Kompetenzverteilung in der Raumordnung nach dem B-VG	40
Abb. 17: Beispielhaft verbesserte Grundstückszuschnitte infolge einer Baulandumlegung	45
Abb. 18: Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung	57
Abb. 19: Leitbild, Ziele und Maßnahmen der Bodenstrategie	61

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Bauland und Anteil der Baulandreserven in Österreich im Jahr 2025	18
Tab. 2: Einsatz der Baulandmobilisierungsinstrumente in den Bundesländern	43
Tab. 3: Flächenbezogene Abgabensätze des Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrags in Salzburg	68
Tab. 4: Flächenbezogene Abgabensätze der Baulandmobilisierungsabgabe im Burgenland	87
Tab. 5: Anteil der Baulandreserven am Bauland in den untersuchten Gemeinden	110
Tab. 6: Gegenüberstellung der baulandmobilisierenden Abgaben	159

1 Einleitung

1.1 Relevanz des Themas

Österreich zählt im internationalen Vergleich zu jenen Ländern mit einer besonders hohen Flächeninanspruchnahme (vgl. Kleewein 2014: 89; vgl. Arnold et al. 2023: 1). Die anhaltende Inanspruchnahme von Boden für Siedlungs- und Verkehrszwecke stellt eine zentrale Herausforderung der Raumordnung dar, da sie mit vielfältigen ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen verbunden ist (vgl. UBA 2001: 16). Dabei ist Boden aufgrund seiner Unvermehrbarkeit und seiner Immobilität ein besonderes Gut, dessen Schutz von zentraler Bedeutung ist (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 13). Vor diesem Hintergrund wird der sparsame Umgang mit Grund und Boden in der Raum- und Siedlungspolitik des 21. Jahrhunderts als eine Schlüsselaufgabe nachhaltiger Entwicklung verstanden (vgl. Kötter 2001: 45).

Ein zentrales Leitbild zur Begrenzung weiterer Flächeninanspruchnahme ist die Stärkung der Siedlungsentwicklung nach innen. Strategien wie „Innen vor Außen“ zielen darauf ab, bestehende Siedlungsstrukturen besser zu nutzen und die Ausdehnung von Siedlungsflächen zu reduzieren (vgl. Niksic et al. 2010: 72; vgl. Kanonier und Haider 2015: 5). Innenentwicklung ist jedoch kein Selbstläufer, sondern erfordert aktive planerische Steuerung und langfristige Koordination (vgl. Damm 2008: 79; vgl. Dettweiler und Linke 2022: 99). Gleichzeitig wird ihr ein hohes Potenzial zugesprochen. So wird ihr nicht nur ein Beitrag zur Einsparung weiterer Flächeninanspruchnahme zugeschrieben, sondern auch zur Stärkung von Ortskernen, zur Sicherung lokaler Versorgungsstrukturen sowie zur Förderung sozialer und wirtschaftlicher Dynamiken auf Gemeindeebene (vgl. Tomerius 2005: 20; vgl. ÖROK 2019: 7).

In Österreich bestehen trotz des Leitbildes der Innenentwicklung umfangreiche Baulandreserven (vgl. ÖROK 2025a). Es handelt sich hierbei um unbebautes, jedoch gewidmetes Bauland innerhalb bestehender Siedlungsgebiete, welches vielfach über lange Zeiträume ungenutzt bleibt (vgl. Davy 1996: 193). Die Baulandreserven treten vor allem in ländlichen Räumen mit einer geringen Bevölkerungsdichte auf (vgl. ÖROK 2021: 51). Bleiben solche Flächen langfristig unbebaut, entstehen Spannungsverhältnisse zwischen den raumordnerischen Zielen und der tatsächlichen Siedlungsentwicklung. Denn die Nichtnutzung von gewidmeten Bauflächen kann zur zusätzlichen Flächeninanspruchnahme am Ortsrand beitragen, Infrastrukturkosten und Grundstückspreise erhöhen sowie Natur- und Landwirtschaftsflächen weiter belasten (vgl. Götzl und Schnellinger 2015: 201f.).

Angesichts dieser Ausgangslage gewinnt die Baulandmobilisierung als raumordnerischer Ansatz im Kontext der Innenentwicklung zunehmend an Bedeutung. Das Ziel der Baulandmobilisierung ist es, bestehende Baulandreserven einer Nutzung zuzuführen und dadurch den Bedarf an weiteren Neuwidmungen zu reduzieren. Zu den eingesetzten Instrumenten zählen unter anderem vertragliche Regelungen, befristete Widmungen, Bodenfonds und Baulandumlegungen (vgl. ÖROK 2017: 17). In den Bundesländern Salzburg, Oberösterreich, der Steiermark und dem Burgenland wurden in den letzten Jahren zudem baulandmobilisierende Abgaben

eingeführt, die gezielt finanzielle Anreize zur Nutzung unbebauter Bauflächen setzen sollen (vgl. Kanonier 2020: 128).

Ob und in welchem Ausmaß baulandmobilisierende Abgaben tatsächlich zur Aktivierung von Baulandreserven und zur Steuerung der Siedlungsentwicklung beitragen, ist bislang nur eingeschränkt empirisch untersucht. Mit den im Dezember 2025 von der ÖROK veröffentlichten Daten liegt zwar eine aktualisierte Datengrundlage zu Umfang und Verteilung der Baulandreserven vor, es lassen sich jedoch keine Aussagen zu den Wirkungen der Instrumente treffen, da die Anwendungszeiträume zum Teil zu kurz sind und noch Übergangsfristen bestehen. Aus diesem Grund analysiert die vorliegende Arbeit die Ausgestaltung sowie erste beobachtbare Hinweise auf Wirkungen baulandmobilisierender Abgaben in ausgewählten österreichischen Bundesländern und Gemeinden. Damit leistet die Masterarbeit einen Beitrag zur Einordnung dieses noch jungen Instruments im österreichischen raumordnerischen Kontext.

1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen

Ziel der Masterarbeit mit dem Titel „Baulandmobilisierung zur Bewältigung zusätzlicher Flächeninanspruchnahme: Eine Analyse baulandmobilisierender Abgaben in Österreich“ ist es, die Rolle der Baulandmobilisierung im ländlichen Raum im Kontext der weiteren Flächeninanspruchnahme an den Ortsrändern zu untersuchen. Im Mittelpunkt stehen dabei baulandmobilisierende Abgaben, die in den Bundesländern Salzburg, Oberösterreich, der Steiermark und dem Burgenland in den letzten Jahren eingeführt wurden, um auf den hohen Anteil von Baulandreserven zu reagieren.

Der Fokus der Arbeit liegt auf der Analyse dieser Abgaben als raumordnerisches Instrument. Ausschlaggebend dafür ist einerseits ihre hohe politische Aktualität und die damit verbundene unterschiedliche Bewertung der Abgaben, insbesondere aufgrund der laufenden finanziellen Belastung von Grundeigentümer:innen, die aber durch eine Bebauung bzw. Weitergabe des Baulands vermieden werden kann. Außerdem wurden diese Abgaben in der wissenschaftlichen Literatur bislang nur in geringem Maß empirisch und rechtsvergleichend aufgearbeitet. Des Weiteren liegen bisher nur wenige Erkenntnisse darüber vor, welche ersten Wirkungen diese Abgaben in der planerischen Praxis tatsächlich entfalten.

Aus diesem Grund fokussiert sich die Arbeit darauf, die rechtlichen Grundlagen sowie die konkrete Ausgestaltung der baulandmobilisierenden Abgaben in den vier untersuchten Bundesländern darzustellen, systematisch zu vergleichen und erste beobachtbare Wirkungen aufzuzeigen. Dabei soll auch untersucht werden, inwieweit diese Abgaben zur Mobilisierung bestehender Baulandreserven beitragen und welche Bedeutung sie im Zusammenhang mit der Begrenzung weiterer Flächeninanspruchnahme im ländlichen Raum haben.

Ausgehend von dieser Zielsetzung ergeben sich folgende Forschungsfragen:

Hauptforschungsfrage:

1. Inwiefern kann die Baulandmobilisierung im ländlichen Raum zur Eindämmung weiterer Flächeninanspruchnahme und zur Reduktion des Siedlungsdrucks außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen beitragen?

Spezifische Unterfragen:

2. Wie unterscheiden sich die baulandmobilisierenden Abgaben in Salzburg, Oberösterreich, der Steiermark und im Burgenland hinsichtlich ihrer rechtlichen Ausgestaltung und Umsetzung?
3. Welche ersten Wirkungen zeigen sich bei den baulandmobilisierenden Abgaben in Salzburg, Oberösterreich, der Steiermark und im Burgenland in Bezug auf die Mobilisierung von Bauland und die Steuerung der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum?

1.3 Methodisches Vorgehen

Die Masterarbeit kombiniert eine Literaturrecherche, eine Rechtsvergleichung sowie eine qualitative empirische Untersuchung in Form von Expert:inneninterviews. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, das Instrument der baulandmobilisierenden Abgaben sowohl aus theoretischer als auch aus praktischer Perspektive zu untersuchen und einzuordnen.

Zu Beginn erfolgt eine umfassende Literaturrecherche, die den theoretischen Rahmen der Arbeit bildet. Dabei werden zentrale Begriffe und Zusammenhänge im Kontext der Flächeninanspruchnahme, der flächenschonenden Raumentwicklung, der Innenentwicklung sowie der Baulandmobilisierung aufgearbeitet. Die intensive Auseinandersetzung mit diesen Themen ist notwendig, um die Ursachen weiterer Flächeninanspruchnahme im ländlichen Raum einordnen zu können und die Rolle der Baulandmobilisierung im raumordnerischen Instrumentarium zu verorten. Herangezogen werden Fachbücher, peer-reviewte Fachartikel sowie einschlägige Studien aus wissenschaftlichen Datenbanken wie WISO, EBSCOhost und ProQuest. Einen besonderen Stellenwert nehmen zudem Publikationen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) ein. Diese theoretisch-konzeptionelle Grundlage dient insbesondere der Beantwortung der Hauptforschungsfrage.

Darauf aufbauend wird eine Rechtsvergleichung der baulandmobilisierenden Abgaben in den Bundesländern Salzburg, Oberösterreich, Steiermark und Burgenland durchgeführt. In diesem Schritt werden zunächst die jeweiligen rechtlichen Grundlagen, Zielsetzungen, Ausgestaltungsmerkmale, Bemessungsgrundlagen sowie Ausnahmeregelungen der Abgaben dargestellt. Anschließend werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den einzelnen Modellen herausgearbeitet, um die Bandbreite der rechtlichen Ausgestaltung dieses Instruments darzustellen. Dieser Teil der Arbeit dient vorrangig der Beantwortung der zweiten Forschungsfrage.

Der empirische Teil der Arbeit basiert auf leitfadengestützten Expert:inneninterviews mit Vertreter:innen der Landesverwaltungen der vier untersuchten Bundesländer, welche sich mit der örtlichen Raumordnung und der Umsetzung der baulandmobilisierenden Abgaben befassen. Ergänzend werden Interviews auf Gemeindeebene als zusätzliche Praxisperspektive einbezogen.

Dabei werden sowohl klassisch ländlich geprägte als auch touristisch geprägte Gemeinden berücksichtigt. Innerhalb des ländlichen Raums wird dabei bewusst auch eine periphere und von Abwanderung geprägte Gemeinde einbezogen. Ziel der Interviews ist es, erste Einschätzungen zu den Wirkungen der baulandmobilisierenden Abgaben zu gewinnen. Dabei wird erhoben, wie die Einführung und praktische Umsetzung der Abgaben eingeschätzt wird, ob Veränderungen im Umgang mit unbebauten Baulandreserven wahrgenommen werden und welche Effekte auf die Siedlungsentwicklung, insbesondere auf den Druck auf Ortsrandlagen, beobachtet werden. Darüber hinaus werden bestehende Herausforderungen sowie Erwartungen an die zukünftige Wirkung der Abgaben thematisiert. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen insbesondere der Beantwortung der dritten Forschungsfrage.

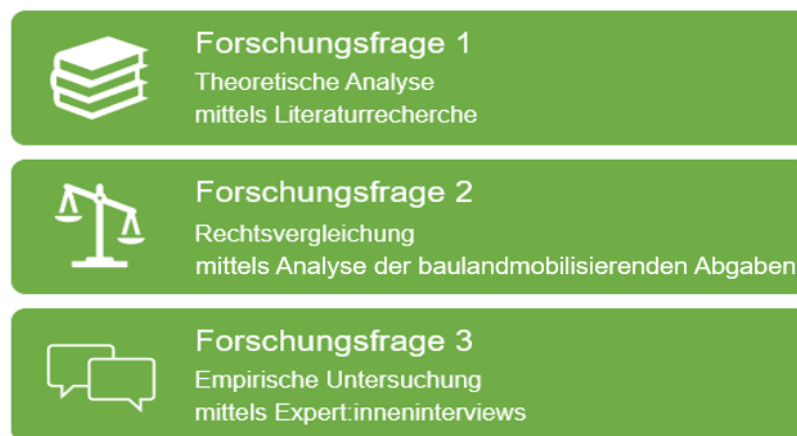


Abb. 1: Forschungsdesign der Masterarbeit (eigene Darstellung)

Abschließend werden die Ergebnisse aus der Literaturrecherche, der Rechtsvergleichung und den Expert:inneninterviews zusammengeführt und im Hinblick auf die Forschungsfragen eingeordnet. Ziel ist es, die Möglichkeiten und Grenzen baulandmobilisierender Abgaben im ländlichen Raum darzustellen und deren Bedeutung im Zusammenhang mit einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung zu diskutieren.

1.4 Aufbau der Arbeit

Die Masterarbeit gliedert sich in fünf Hauptkapitel. In Kapitel 1, dem Einleitungskapitel, werden die Relevanz des Themas, die Zielsetzung, die Forschungsfragen und das methodische Vorgehen dargestellt. Kapitel 2 bildet den theoretischen Rahmen der Arbeit und behandelt zentrale Begriffe und Zusammenhänge rund um den ländlichen Raum, Flächeninanspruchnahme, Zersiedelung, Baulandreserven, Innenentwicklung sowie Baulandmobilisierung. Kapitel 3 widmet sich den bestehenden landesgesetzlichen baulandmobilisierenden Abgaben in Österreich. Diese werden zunächst einzeln dargestellt und anschließend vergleichend gegenübergestellt. In Kapitel 4 werden die methodische Vorgehensweise sowie die Ergebnisse der Expert:inneninterviews präsentiert. Im abschließenden Kapitel 5 werden die zentralen Ergebnisse der Arbeit zusammengeführt und die Forschungsfragen beantwortet. Zudem werden die Grenzen der Arbeit sowie Implikationen für Forschung und Praxis diskutiert und ein Ausblick gegeben.

2 Theoretischer Rahmen und Grundlagen

Dieses Kapitel bildet die Grundlage für das Verständnis der Baulandmobilisierung im ländlichen Raum. Ausgangspunkt ist dabei die räumliche Einordnung des ländlichen Raums, der den Untersuchungsraum dieser Arbeit darstellt. Darauf aufbauend werden zentrale Begriffe und Zusammenhänge im Kontext der Flächeninanspruchnahme, der Siedlungsentwicklung sowie der Baulandreserven behandelt, die insbesondere im ländlichen Raum eine wichtige Rolle spielen. Anschließend wird das Prinzip der Innenentwicklung erläutert, das sich auf den Umgang mit bestehenden Siedlungsstrukturen und weiterer Flächeninanspruchnahme bezieht. Im weiteren Verlauf wird die Baulandmobilisierung als Instrument vorgestellt, mit dem bestehende Baulandreserven einer Nutzung zugeführt werden sollen. Ergänzend werden weitere Maßnahmen aufgezeigt, die im Zusammenspiel mit der Baulandmobilisierung zu einem sparsameren Umgang mit dem Boden beitragen können.

2.1 Der ländliche Raum als Untersuchungsraum

Dieses Kapitel dient der räumlichen Einordnung der vorliegenden Arbeit und erläutert den ländlichen Raum als Untersuchungsraum. Da sich die Masterarbeit mit Fragen der Flächeninanspruchnahme, der Nutzung bestehender Baulandreserven sowie Siedlungsentwicklungen außerhalb der Siedlungsgrenzen befasst, ist es notwendig, jenen räumlichen Kontext zu skizzieren, in dem diese Problemlagen in besonderer Weise auftreten.

In der Geographie und Raumplanung besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass „der“ ländliche Raum keine eindeutig abgrenzbare und homogene Raumkategorie darstellt. Es handelt sich vielmehr um eine Vielzahl unterschiedlicher Regionen mit jeweils spezifischen räumlichen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (vgl. Lienau 1995: 15f.; vgl. Henkel 2004: 30f.; vgl. OECD 2006: 39; vgl. Dax et al. 2008: 4; vgl. Grabski-Kieron 2011: 830; vgl. Mose 2018: 1324; vgl. OECD 2021: 3-5; vgl. Grabski-Kieron und Küpper 2024: 62). Der Begriff ist somit unscharf und unterliegt einem kontinuierlichen Wandel. Diese begriffliche Offenheit wird in dieser Arbeit berücksichtigt. Ziel der vorliegenden Arbeit ist jedoch keine Typologisierung ländlicher Räume an sich, sondern die Analyse raumordnerischer Problemlagen in jenen Räumen, in denen bestimmte Muster der Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme gehäuft auftreten.

Historisch wurde der ländliche Raum lange Zeit als vergleichsweise homogener, naturnaher Raum verstanden. Er war sehr stark durch land- und forstwirtschaftliche Nutzungen geprägt, wies geringe Bevölkerungs- und Bebauungsdichten auf und galt als Lebensraum mit engen sozialen Beziehungen. Häufig wurde er zudem pauschalisierend als strukturschwach oder rückständig charakterisiert (vgl. Lienau 1995: 15f.; vgl. Henkel 2004: 31).

Dieses frühere Verständnis eines homogenen ländlichen Raums hat sich im Zuge des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und demographischen Wandels zunehmend aufgelöst und ist einem differenzierten Verständnis gewichen. Zudem haben Stadt-Land-Verflechtungen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich an Bedeutung gewonnen. Ländliche Räume werden heute

als Teil des Gesamtraumes verstanden, der durch eine überwiegend land- und forstwirtschaftlich geprägte Freiraumstruktur sowie freiraumbezogene Ressourcennutzungen charakterisiert ist. Gleichzeitig sind ländliche Räume in vielen Regionen primär Wohn-, Lebens- und Erholungsräume für eine überwiegend nicht landwirtschaftlich tätige Bevölkerung. Im Vergleich zu urbanen Zentren weisen sie in der Regel geringere Bevölkerungs- und Siedlungsdichten auf, wobei die konkreten Siedlungsstrukturen, etwa hinsichtlich Dichte, Lage und baulicher Ausprägung, deutlich variieren können. Darüber hinaus unterscheiden sich ländliche Räume je nach Lage (zentrale vs. periphere Räume), ihrer funktionalen Einbindung, ihrer demographischen Entwicklung sowie ihrer wirtschaftlichen Dynamik. Letztere ist häufig durch klein- und mittelständische Wirtschaftsstrukturen geprägt (vgl. Grabski-Kieron 2011: 830; vgl. OECD 2021: 5-9; vgl. Grabski-Kieron und Dünckmann 2024: 39-44).

Dieses differenzierte Verständnis ländlicher Räume bildet auch die Grundlage für Raumtypisierungen in der Literatur, da beispielsweise klassische Abgrenzungskriterien wie Bevölkerungsdichte oder der Anteil landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit nicht mehr ausreichen. In diesem Zusammenhang unterscheidet Mose (2018: 1329f.) fünf grundlegende Typen ländlicher Räume: erstens ländliche Räume in günstiger Lage zu Agglomerationsräumen und großräumigen Verkehrsachsen, zweitens attraktive ländliche Räume mit überregionaler touristischer Bedeutung, drittens ländliche Räume, die über günstige Produktionsbedingungen für den primären Sektor verfügen, viertens ländliche Räume mit geringer Verdichtung und wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik sowie fünftens strukturschwache und peripher gelegene ländliche Räume. Diese Typisierung verdeutlicht, dass ländliche Räume von sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen geprägt sind.

Auch im aktuellen Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) wird dieses differenzierte Verständnis aufgegriffen. Im ÖREK 2030 wird österreichweit zwischen Stadtregionen der Landeshauptstädte, Stadtregionen und ländlichen Verdichtungsräumen, Achsenräumen entlang hochrangiger Verkehrsinfrastruktur, ländlichen Tourismusregionen sowie ländlichen Räumen mit geringer Bevölkerungsdichte unterschieden. Den einzelnen Raumtypen sind jeweils unterschiedliche Chancen und Herausforderungen zugeordnet (vgl. ÖROK 2021: 46).

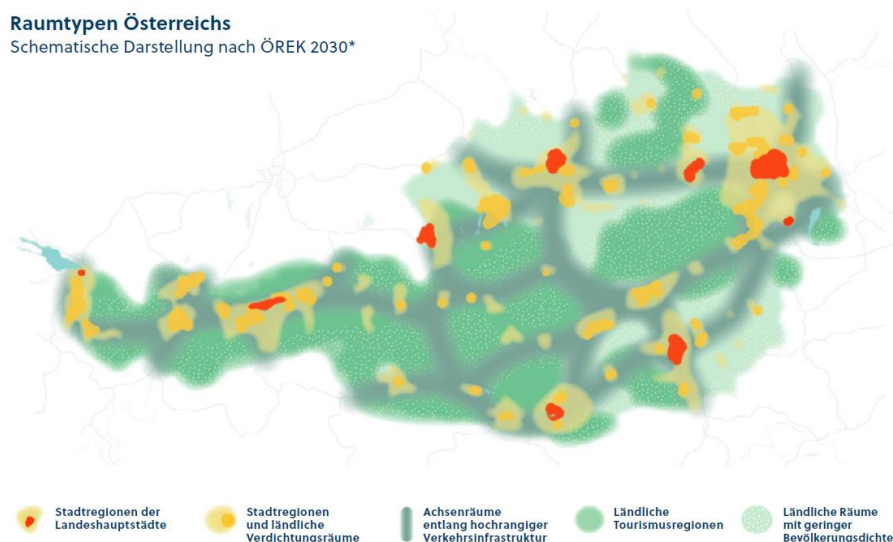


Abb. 2: Raumtypisierung Österreichs gemäß ÖREK 2030 (ÖROK 2021: 46)

Für die vorliegende Arbeit sind diese Differenzierungen insofern relevant, als bestimmte raumordnerische Problemlagen – insbesondere das Vorliegen umfangreicher, langfristig ungenutzter Baulandreserven – in einzelnen ländlichen Raumtypen verstärkt auftreten. Im Fokus stehen dabei jene Räume, in denen ein Spannungsverhältnis zwischen bestehenden Baulandreserven, deren ausbleibender Nutzung sowie einer fortschreitenden Flächeninanspruchnahme besteht. Dies betrifft vorrangig ländliche Regionen mit vergleichsweise geringem Nutzungsdruck. Während in stark wachsenden Regionen marktwirtschaftliche Mechanismen häufig zu einer raschen Mobilisierung von gewidmeten Bauflächen führen, bleibt Bauland in Regionen mit niedriger Nachfrage vielfach über lange Zeit unbebaut. Das ÖREK 2030 weist darauf hin, dass insbesondere der Raumtyp „Ländliche Räume mit geringer Bevölkerungsdichte und Bevölkerungsrückgang“ die größten Baulandüberschüsse aufweist (vgl. ebd.: 51). Diese Räume sind zumeist gering verdichtet, peripher gelegen und durch die Dominanz von Einfamilienhäusern (EFHs) gekennzeichnet. Entsprechend ist die Flächeninanspruchnahme pro Kopf hier deutlich höher als in urbanen Gebieten (vgl. Steinführer und Kordel 2024: 132f.).

Vor diesem Hintergrund führt die geringere Nachfrage nach Baugrundstücken dazu, dass bereits gewidmete Bauflächen über längere Zeiträume hinweg nicht bebaut werden. Parallel dazu werden in der planerischen Praxis zum Teil dennoch zusätzliche Flächen am Ortsrand in Anspruch genommen, etwa um kurzfristige Nachfrage zu bedienen oder neue Entwicklungsperspektiven zu eröffnen. Dabei entstehen häufig neue Wohngebiete in Form von bandartigen oder punktuellen Erweiterungen an den Siedlungsrändern. In der Folge dehnen sich die Siedlungsflächen weiter aus, wodurch zusätzliche Flächen in Anspruch genommen werden, obwohl innerhalb bestehender Siedlungsstrukturen ungenutztes Bauland vorhanden ist (vgl. ÖROK 2021: 51). Dieses Spannungsverhältnis zwischen innerörtlichen Baulandreserven und der fortschreitenden Ausdehnung der Siedlungsflächen bildet den zentralen Ausgangspunkt für die nachfolgende Betrachtung der Flächeninanspruchnahme und ihrer räumlichen Ausprägungen im ländlichen Raum.

2.2 Flächeninanspruchnahme und räumliche Ausprägungen im ländlichen Raum

Aufbauend auf der dargestellten räumlichen Ausgangslage befasst sich dieses Kapitel mit der Flächeninanspruchnahme und ihren räumlichen Ausprägungen im ländlichen Raum. Im Mittelpunkt stehen dabei insbesondere Erscheinungsformen wie Zersiedelung und die Siedlungsflächenausdehnung sowie das gleichzeitige Vorhandensein ungenutzter Baulandreserven. Darüber hinaus werden zentrale Ursachen und Folgen dieser Entwicklungen dargestellt, um diese aus raumordnerischer Sicht zu betrachten.

Um die Problematik der steigenden Flächeninanspruchnahme einzuordnen, ist zunächst die grundlegende Bedeutung des Bodens als Lebens- und Wirtschaftsraum zu beachten. Boden bildet nämlich die essenzielle Grundlage für die Produktion von Nahrungs- und Rohstoffen, wirtschaftliches Handeln und das Wohnen (vgl. Mayer et al. 2020: 20). Darüber hinaus ist er Lebensraum für Flora und Fauna, wirkt als Speicher und Filter für Wasser, trägt zur Klimaregulation und Kohlenstoffspeicherung bei, bewahrt kulturgeschichtliche Informationen und bietet

Raum für Erholung und dient als Trägerfläche für verschiedene Nutzungen (vgl. Dallhammer et al. 2022: 7). Insgesamt ist der Boden die Grundlage des Lebens und Voraussetzung für jede menschliche Tätigkeit (vgl. Markstein 2003: 5; vgl. Herold et al. 2024: 1).

Wie auch die folgende Grafik zeigt, kann der Boden hinsichtlich seiner Landnutzung eingeteilt werden. Ausgehend von der gesamten Landnutzung wird zunächst zwischen Flächen mit menschlicher Produktionsnutzung und nicht produktiv genutzten Flächen unterschieden. Letztere umfassen etwa Schutzgebiete, Gletscher oder Ödland, während produktiv genutzte Flächen biologisch produktiv oder biologisch nicht produktiv genutzt werden. Biologisch produktive Flächen sind landwirtschaftliche, naturnahe Flächen, Wälder und Gewässer (vgl. Lexer et al. 2005: 8; vgl. EK 2012: 41).

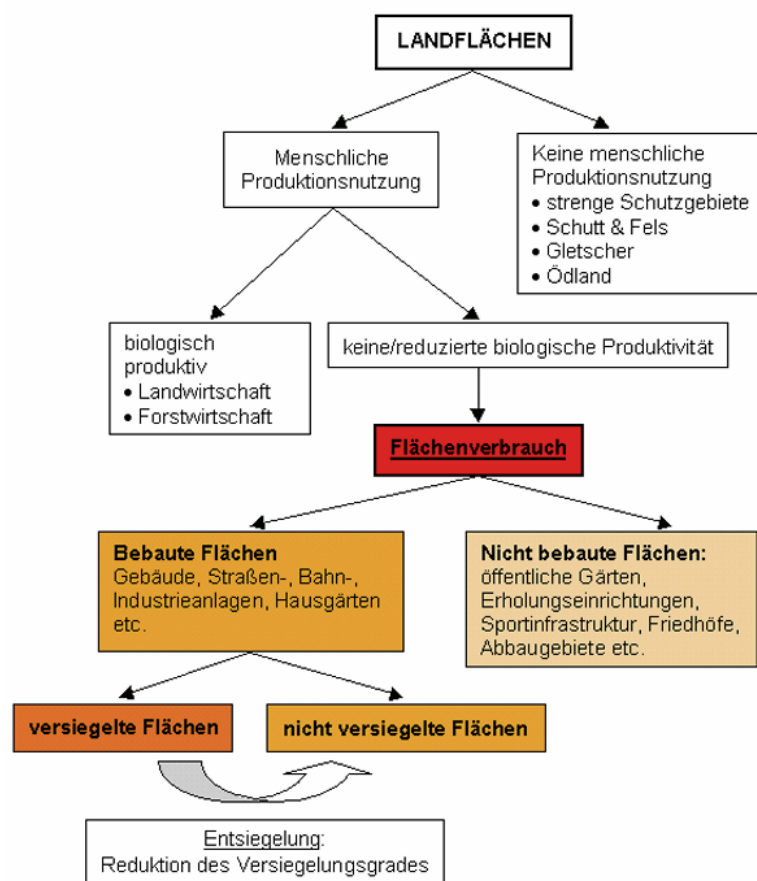


Abb. 3: Gliederung der Landnutzung nach der menschlichen Flächeninanspruchnahme (Lexer et al. 2005: 9)

Es ist hervorzuheben, dass sich die Erdoberfläche laufend verändert, sowohl durch natürliche Prozesse als auch durch maßgebliche Eingriffe des Menschen – beispielsweise in Form von Flächeninanspruchnahme (vgl. Häusler 2016: 25). Auf diese Form der Nutzung wird im Folgenden genauer eingegangen.

2.2.1 Begriffe, Phänomene und Entwicklung der Flächeninanspruchnahme

2.2.1.1 Flächeninanspruchnahme

Die Flächeninanspruchnahme beschreibt dabei jenen Teil der produktiv genutzten Flächen, der baulich oder infrastrukturell überformt wird. Sie stellt die eingriffsstärkste und intensivste Nutzungsform des Bodens dar, da sie meist mit einer dauerhaften Veränderung der Bodenstruktur und dem Verlust ökologischer Funktionen verbunden ist (vgl. Lexer et al. 2005: 7). Unter Flächeninanspruchnahme versteht man die Zunahme von Flächen, die für Bau-, Verkehrs-, Freizeit-, Entsorgungs- und Abbauzwecke genutzt werden (vgl. Adrian et al. 2018: 30f.; vgl. Feger 2018: 288; vgl. Arnold et al. 2023: 3; vgl. Banko et al. 2024: 7). Zur Flächeninanspruchnahme zählen also nicht nur Gebäude und Straßen, sondern auch Friedhöfe, Sportflächen und Erholungsräume wie Gärten oder Parks. Es handelt sich dabei also nicht ausschließlich um bebaute Flächen, sondern auch um unbebaute Grün- und Freiflächen (vgl. Adrian et al. 2018: 6; vgl. Marquard et al. 2020: 10).

Die Flächeninanspruchnahme, umgangssprachlich auch Flächenverbrauch genannt, ist ein weltweites Problem (vgl. Gupta et al. 2025: 2). Bevor nun aber Daten zur Flächeninanspruchnahme dargestellt werden, ist darauf hinzuweisen, dass diesen unterschiedliche Erhebungsmethoden zugrunde liegen. Die bis 2021 vorliegenden Daten des Umweltbundesamtes (UBA) basieren auf der bisherigen Berechnungsmethode und ermöglichen eine langfristige Zeitreihe. Das Monitoring ÖROK ab dem Referenzjahr 2022 beruht hingegen auf einer weiterentwickelten, lernenden und österreichweit einheitlichen Methodik (vgl. UBA 2025). Dies ist auch bei der Interpretation der folgenden Darstellungen zu berücksichtigen.

So belief sich im Jahr 2022, dem ersten Referenzjahr der neuen ÖROK-Methodik, die Flächeninanspruchnahme in Österreich auf 5.610 km². Bis 2025 stieg dieser Wert auf 5.681 km² an, was 6,8 % der Gesamtfläche und 17,4 % des Dauersiedlungsraumes (DSR) des Landes entspricht. Insgesamt kam es zu einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme von 71 km² innerhalb von drei Jahren. Damit reduzierte sich zwar der durchschnittliche tägliche Zuwachs deutlich im Vergleich zu den Vorperioden, dennoch bleibt die Flächeninanspruchnahme weiterhin hoch (vgl. ÖROK 2025b: 8-10). Trotz des verlangsamten Wachstums zählt Österreich im europäischen Vergleich weiterhin zu den Ländern mit einer besonders hohen Flächeninanspruchnahme (vgl. Purkarthofer 2024: 159f.).

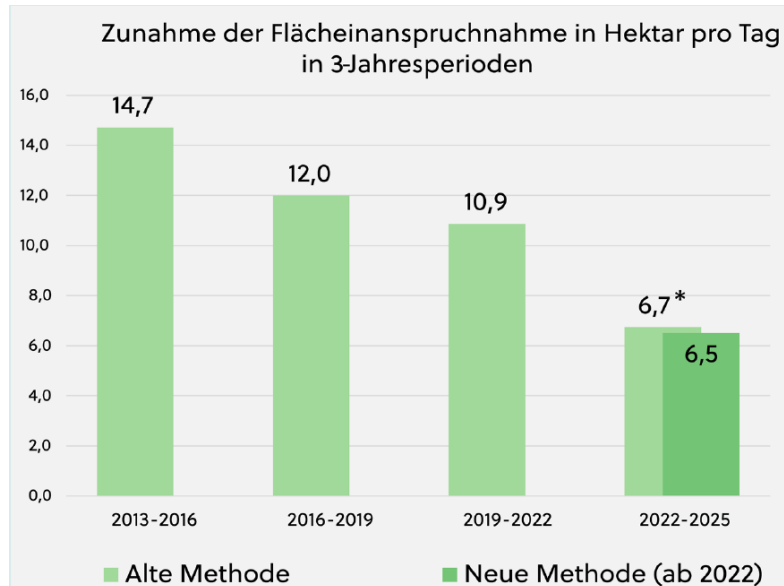
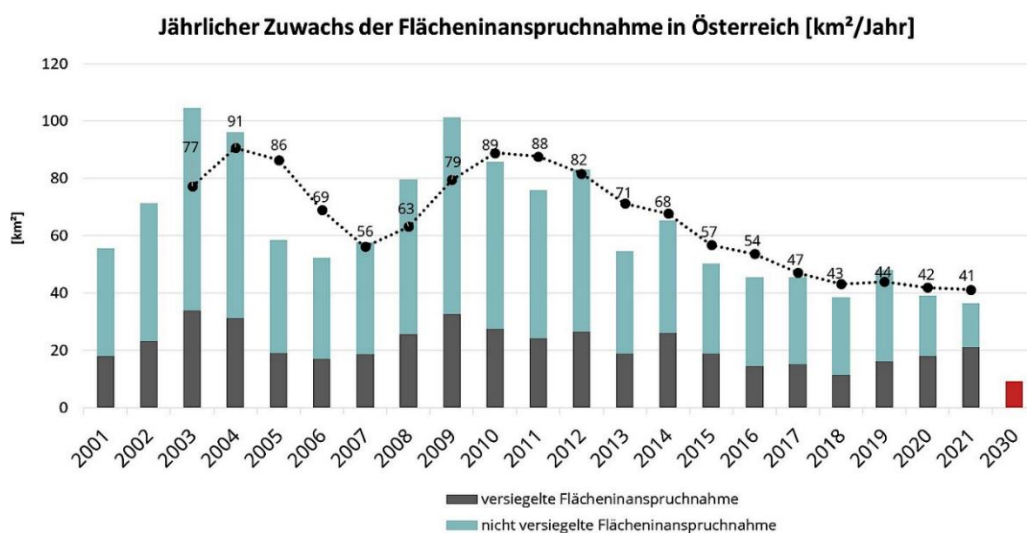


Abb. 4: Täglicher Zuwachs der Flächeninanspruchnahme in Österreich von 2013 bis 2025 – alte und neue Methode (ÖROK 2025b: 10)

Schon in den frühen 2000er Jahren nahm sich die österreichische Bundesregierung vor, den Anstieg der Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2010 auf 2,5 ha pro Tag bzw. 9 km² jährlich zu senken. Dieses Ziel wurde klar verfehlt. In den letzten Jahren reduzierte sich die jährliche Flächeninanspruchnahme zwar von 89 km² (25,4 ha/Tag) im Jahr 2010 auf 23,7 km² (6,5 ha/Tag) im Zeitraum zwischen 2022 bis 2025, dennoch ist dieser Wert noch deutlich höher als der Zielwert des aktuellen Regierungsabkommens, das die jährliche Flächeninanspruchnahme bis 2030 auf 9 km² senken will (vgl. Arnold et al. 2023: 3f.; vgl. ÖROK 2024: 31; vgl. ÖROK 2025b: 10). Die Flächeninanspruchnahme für Bau-, Verkehrs-, Freizeit- und Abbauzwecke nimmt also als konstanter Trend nach wie vor große Ausmaße an (vgl. Dallhammer 2016).



Quelle: Umweltbundesamt

umweltbundesamt®

Abb. 5: Jährlicher Zuwachs der Flächeninanspruchnahme in Österreich von 2001 bis 2021 – alte Methode nach UBA (UBA 2025)

Die Flächeninanspruchnahme lässt sich auch hinsichtlich ihrer Nutzungsarten aufgliedern, was die folgende Abbildung zeigt. Den größten Anteil bilden österreichweit im Jahr 2025 Siedlungsflächen innerhalb der Baulandwidmung (49,2 %), gefolgt von Verkehrsflächen (30,4 %), die gemeinsam bereits den Großteil der in Anspruch genommenen Fläche darstellen. Kleinere Anteile entfallen auf Siedlungsflächen außerhalb der Baulandwidmung (11,9 %), etwa Streusiedlungen, sowie auf Freizeit- bzw. Erholungsflächen (5,6 %) und Ver- bzw. Entsorgungsflächen (2,7 %) (vgl. ÖROK 2025b: 9). Insgesamt wird deutlich, dass die Flächeninanspruchnahme in Österreich vorwiegend durch bauliche Nutzung und Verkehrsinfrastruktur geprägt ist.

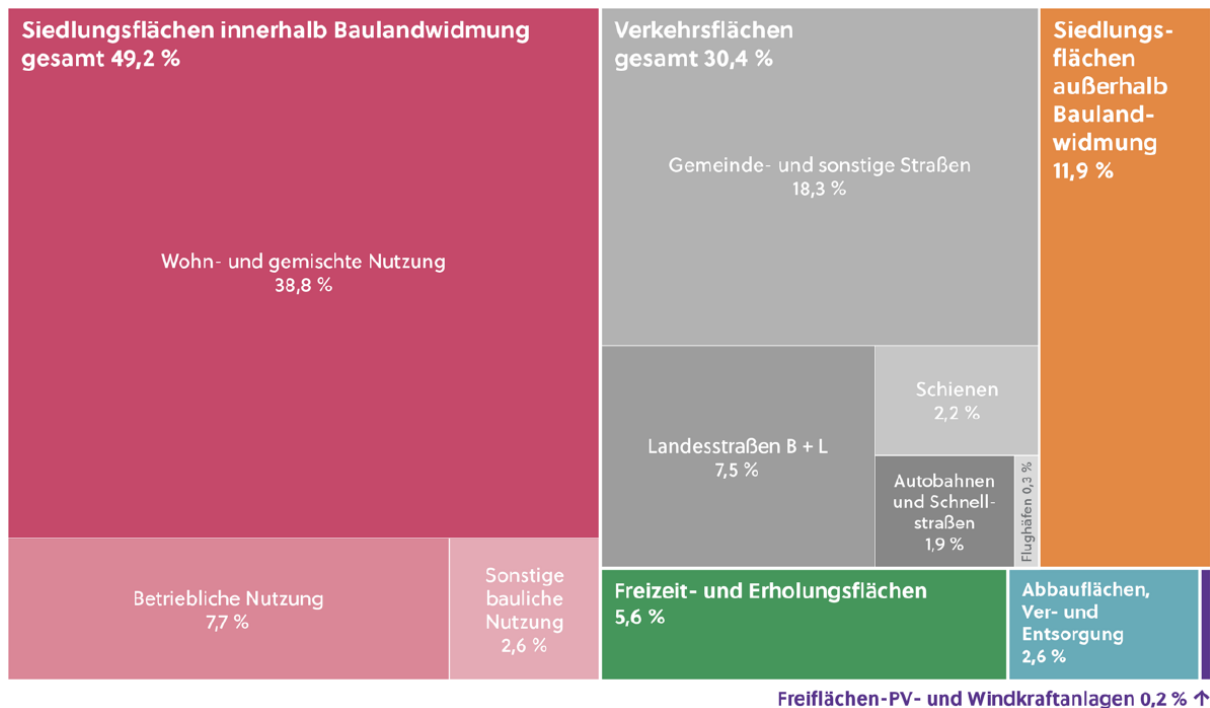


Abb. 6: Flächeninanspruchnahme nach Nutzungsarten in Österreich im Jahr 2025 (ÖROK 2025b: 29)

Eine Form bzw. Teilmenge der Flächeninanspruchnahme ist die Bodenversiegelung. Es ist jedoch wichtig, beide Begriffe klar voneinander zu unterscheiden. Denn versiegelte Flächen sind gänzlich durch Asphalt, Pflastersteine oder anderen Baumaterialien bedeckt und für Regenwasser und Luft undurchlässig. Dadurch werden die natürlichen Bodenfunktionen weitestgehend zerstört. Somit stellt die Bodenversiegelung die extremste Form der Flächeninanspruchnahme dar. Bebaut bedeutet daher nicht automatisch versiegelt (vgl. Jörissen und Coenen 2007: 46; vgl. Tobias et al. 2018: 2015; vgl. Getzner und Kadi 2020: 1096; vgl. Marquard et al. 2020: 10; vgl. Peroni et al. 2022: 2). Dies verdeutlicht auch die folgende Abbildung. Dabei ist anzumerken, dass laut ÖROK-Monitoring derzeit noch keine aktualisierten Daten zur Bodenversiegelung für das Jahr 2025 vorliegen. Aus diesem Grund werden die zuletzt veröffentlichten Daten aus dem Jahr 2022 herangezogen.

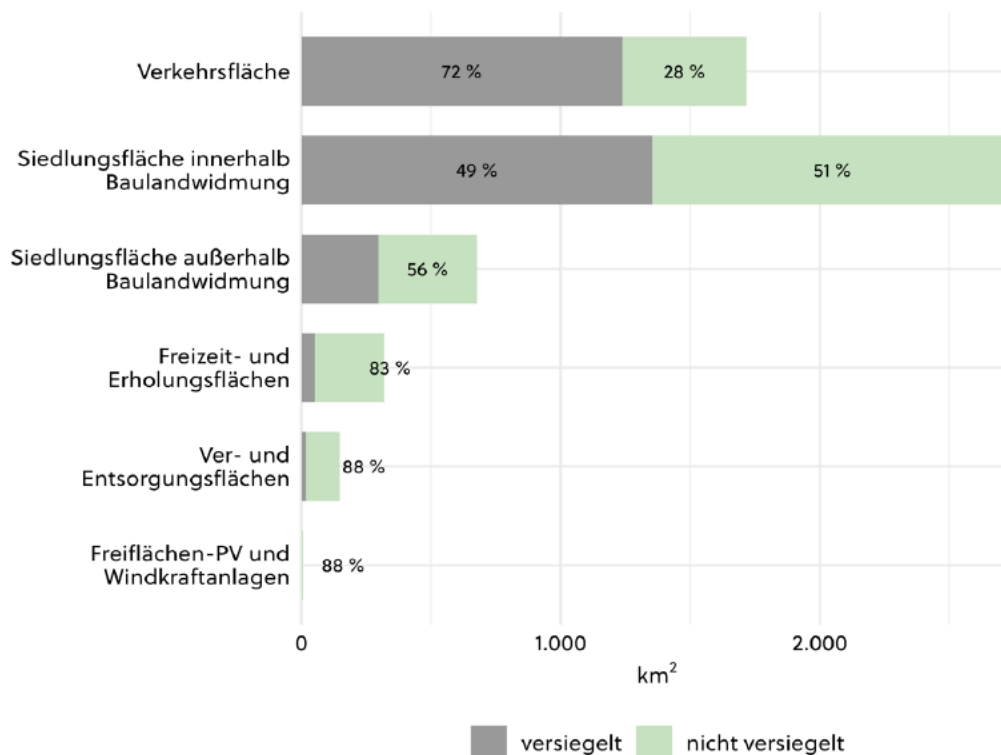


Abb. 7: Anteil der Bodenversiegelung an der Flächeninanspruchnahme nach Nutzungsarten in Österreich im Jahr 2022 in Prozent (ÖROK 2025c: 9)

Tatsächlich waren im Jahr 2022 nur etwas mehr als die Hälfte (52,8 %), nämlich 2.907 km², der Flächen, welche zur Flächeninanspruchnahme zählen, versiegelt (vgl. ÖROK 2025b: 8). Zur Flächeninanspruchnahme zählen nämlich ebenso unversiegelte Bereiche wie Hausgärten, Baulandreserven oder begrünte Straßenböschungen (vgl. Beckmann und Dosch 2018: 456). Durch Entsiegelung könnten die natürlichen Bodenfunktionen zumindest teilweise wiederhergestellt werden (vgl. Adrian et al. 2018: 6).

Ein erheblicher Teil der Flächeninanspruchnahme findet in dünn besiedelten, schrumpfenden oder stagnierenden ländlichen Regionen statt (vgl. ebd.: 13). In Österreich liegt die durchschnittliche Flächeninanspruchnahme bei 617,6 m² pro Person. In verdichteten Räumen, etwa in der Bundeshauptstadt Wien, beträgt sie hingegen nur 121,6 m² pro Person. Die höchste durchschnittliche Flächeninanspruchnahme pro Einwohner:in hat das Burgenland mit 1.249,5 m². Einige Bezirke erreichen dort Werte von bis zu 1.800 m² pro Person. Insgesamt zeigt sich, dass in dicht bebauten Städten und auch in alpinen Räumen die Flächeninanspruchnahme pro Kopf geringer ist, weil der Boden für eine weitere Siedlungsentwicklung sehr knapp ist (vgl. ÖROK 2023: 10; vgl. ÖROK 2025b: 36f.). Dies zeigt auch die folgende Abbildung.

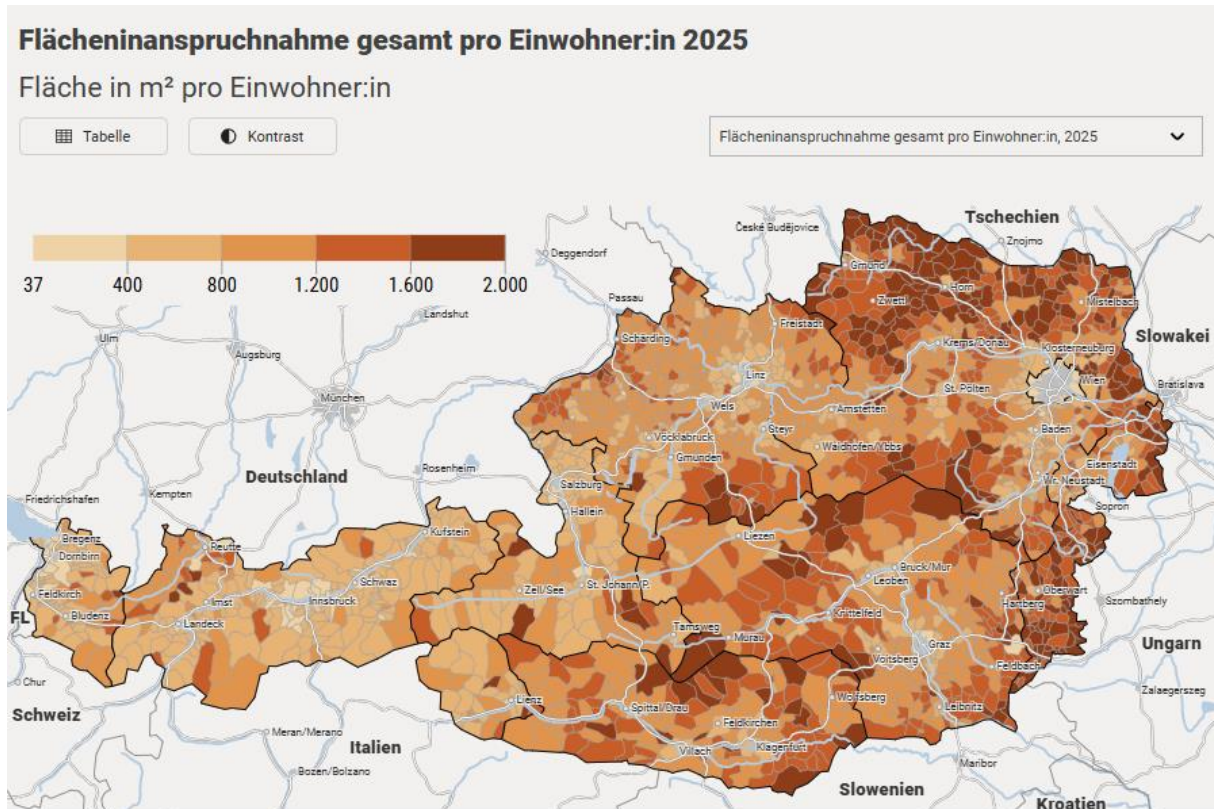


Abb. 8: Flächeninanspruchnahme pro Einwohner:in in Österreich im Jahr 2025 auf Gemeindeebene (ÖROK 2025d)

Die hohen Werte der Flächeninanspruchnahme in dünn besiedelten Regionen hängen oft mit einer aufgelockerten und räumlich verstreuten Siedlungsweise zusammen. Denn wo Nutzungen weniger dicht angeordnet sind, steigt der Flächenbedarf pro Kopf deutlich an. Damit zeigt sich ein Muster, das besonders im ländlichen Raum stark ausgeprägt ist und in der Literatur als Zersiedelung beschrieben wird. Im Folgenden wird dieses Phänomen näher analysiert, da es eine wichtige Ausprägung und zugleich ein Treiber der Flächeninanspruchnahme ist.

2.2.1.2 Zersiedelung und Siedlungsflächenausdehnung

Zersiedelung beschreibt das wenig koordinierte und oft unstrukturierte Ausbreiten von Siedlungen außerhalb kompakter Ortsstrukturen in bisher ungenutzte Bereiche wie etwa landwirtschaftliche oder naturbelassene Flächen. Eng damit verbunden ist die Siedlungsflächenausdehnung, die den quantitativen Zuwachs von Siedlungs- und Verkehrsflächen beschreibt und insbesondere im ländlichen Raum eine zentrale Rolle spielt. Zersiedelung geht in der Regel mit einer geringen Bebauungs- und Bevölkerungsdichte einher, wie sie hauptsächlich in ländlichen Gebieten auftritt (vgl. ÖROK 2017: 7). Durch diese aufgelockerten Siedlungsstrukturen entsteht ein überproportionaler Bedarf an Verkehrs-, Erschließungs- und Versorgungsflächen, wodurch ein enger Zusammenhang mit der Flächeninanspruchnahme besteht (vgl. ebd.; vgl. EEA 2019: 43; vgl. Naumann und Frelih-Larsen 2018: 64). Zusätzlich führt Zersiedelung zur Aufteilung und

Fragmentierung ehemals zusammenhängender Freiräume und damit zu einer zunehmenden Verinselung und Zerschneidung der Landschaft (vgl. Friege 1999: 28; vgl. UBA 2001: 48). Zudem geht sie häufig mit Leerstand und Funktionsverlust in den Ortszentren einher (vgl. ÖROK 2021: 66).

Die Entstehung von Zersiedelung ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Zu den wesentlichen Treibern zählen der anhaltende Wunsch nach dem EFH im Grünen, die Ansiedlung von Betrieben an Ortsrändern sowie unkoordinierte Widmungsentscheidungen auf Gemeindeebene. Die genaueren Ursachen und Zusammenhänge, aber auch deren Auswirkungen, werden später näher erläutert.

Zersiedelung äußert sich dabei in unterschiedlichen räumlichen Mustern. Dazu zählen verstreute EFHs außerhalb geschlossener Siedlungsstrukturen, bandartige Bebauung entlang von Ortsrändern bei gleichzeitig ungenutztem innerörtlichen Bauland sowie sehr locker bebaute Wohngebiete mit geringen Siedlungsdichten (vgl. Emrich 2013: 24). Diese Entwicklungen führen dazu, dass Siedlungs- und Nutzungsflächen immer weiter auseinanderweichen und sich die Siedlungsflächen insgesamt ausdehnen, wodurch auch die Infrastruktur räumlich weiterentwickelt werden muss.

Wie soeben angesprochen, erfolgt die Siedlungserweiterung oftmals am Ortsrand, obwohl innerhalb der bestehenden Strukturen ungenutztes Bauland besteht. Diese ungenutzten Potenziale, die als Baulandreserven bezeichnet werden, spielen eine wichtige Rolle im Umgang mit der Flächeninanspruchnahme, da ihre Nichtnutzung häufig dazu beiträgt, dass zusätzliche Flächen am Ortsrand oder darüber hinaus in Anspruch genommen werden. Aus diesem Grund werden die Baulandreserven sowie die Hortung dieser Flächen im Folgenden näher betrachtet.

2.2.1.3 Baulandreserven und Baulandhortung

Baulandreserven sind erschlossene, als Bauland gewidmete Grundstücke innerhalb eines bestehenden Siedlungsgebiets, die entweder gar nicht oder in geringerem Ausmaß bebaut sind, als es baurechtlich zulässig wäre (vgl. Davy 1996: 193). Weber (2016: 13f.) definiert sie präziser als gewidmetes, unbebautes Bauland mit einer Fläche von weniger als 2.000 m², das an mindestens drei Seiten von bebauten Grundstücken umgeben ist. Auch Kanonier (2020: 134) beschreibt Baulandreserven bildhaft als eine „Wiese mit Straßenanbindung und Kabelanschluss“. Thaling (2018: 14) definiert den Begriff weiter gefasst als eine „nicht-widmungskonforme Verwendung von unbebautem Bauland“. Ob und wann Bauland widmungskonform genutzt wird, wird in den Bauordnungen der Bundesländer unterschiedlich geregelt. Ein typisches Erscheinungsbild solcher Baulandreserven zeigt die folgende Abbildung. Dargestellt ist eine vollständig erschlossene, jedoch unbebaute Baufläche innerhalb einer bestehenden Wohnsiedlung.



Abb. 9: Unbebaute, vollständig erschlossene Baulandfläche innerhalb einer bestehenden Wohnsiedlung in der burgenländischen Gemeinde Markt St. Martin (eigene Aufnahme, 2026)

Bevor jedoch näher auf die Problematik der Baulandreserven eingegangen wird, ist zunächst zu klären, was unter Bauland im raumplanerischen Sinn zu verstehen ist. Bauland bezeichnet jene Flächen, die in der Raumordnung für bauliche Nutzungen wie Wohnen, Gewerbe oder Mischformen vorgesehen und entsprechend gewidmet sind. Diese Widmungen legen fest, welche baulichen Entwicklungen erlaubt sind und dienen als Grundlage für die Steuerung und Aktivierung von Bauflächen (vgl. Gruber et al. 2018: 108). Die klassische Entwicklung von Bauland in Österreich verläuft dabei in mehreren Schritten. Zunächst wird im Rahmen der örtlichen Raumplanung die Widmung von Grünland in Bauland vorgenommen. Anschließend entstehen unaufgeschlossene Bauplätze. Erst im letzten Schritt erfolgt die technische Erschließung, wodurch baureife Bauplätze entstehen (vgl. Markstein 2003: 76). Bauland nimmt dadurch für die wirtschaftliche als auch für die gesellschaftliche Entwicklung eine zentrale Rolle ein und stellt zugleich eine strategisch bedeutsame Ressource dar (vgl. Lu et al. 2025: 1). Mit der Widmung zu Bauland steigt der Bodenwert in der Regel deutlich an, ohne dass diese auf eine aktive Mitwirkung der Eigentümer:innen zurückzuführen ist (vgl. Kleewein 2014: 99). Da der Flächenwidmungsplan (FWP) die Eigentümer:innen meist nicht zu einer zeitnahen Bebauung verpflichtet, kann die tatsächliche Nutzung oft frei bestimmt werden (vgl. Gruber et al. 2018: 106f.; vgl. Kanonier 2020: 122).

In der Praxis führt dies häufig dazu, dass gewidmete Flächen über Jahre hinweg unbebaut bleiben – ein Phänomen, das als Baulandhortung bezeichnet wird. Unter Baulandhortung versteht man die längerfristige Zurückhaltung von gewidmetem Bauland, indem dieses nicht widmungskonform genutzt wird, also unbebaut bleibt (vgl. ebd.: 119). Dies geschieht etwa, wenn Gebäude abgerissen und nicht entsprechend ersetzt werden oder wenn bei der Erschließung neuer Wohngebiete einzelne Bauflächen langfristig ungenutzt bleiben. Bauland wird also bewusst zurückgehalten und stellt somit einen Vorrat für zukünftige Bautätigkeiten dar (vgl. ebd.: 121).

Für diese Zurückhaltung gibt es unterschiedliche Ursachen, sie reichen von ökonomischen Überlegungen bis hin zu persönlichen und strukturellen Motiven (vgl. Blum et al. 2022: 32). Aus Sicht der Raumordnung wird die Hortung oft kritisch diskutiert, da den Grundstückseigentümer:innen dabei vielfach spekulative Absichten zugeschrieben werden (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 11). Tatsächlich werden Grundstücke häufig als Wertanlage vom Markt zurückgehalten, da sich Eigentümer:innen ökonomische Vorteile durch die Bodenpreisentwicklung erhoffen (vgl. UBA 2001: 144; vgl. Dallhammer 2007: 68; vgl. Sinn und Neumann 2022: 372f.; vgl. Hengstermann und Skala 2023: 592). Diese Entwicklung wird zusätzlich durch niedrige Zinsniveaus und Unsicherheiten an den Aktienmärkten begünstigt, wodurch Grund und Boden als sichere und attraktive Kapitalanlage mit hohem Realwert und stabilem Wertzuwachs gelten (vgl. Müller-Herbers et al. 2011: 125; vgl. Götzl und Schnellinger 2015: 201; vgl. Kötter et al. 2015: 141). Oft kommt es auch vor, dass Grundstückseigentümer:innen ihre Flächen zu Preisen anbieten, die so hoch sind, dass sie für Interessent:innen kaum verkäuflich sind (vgl. Müller-Herbers et al. 2011: 125-127).

Neben diesen wirtschaftlichen Motiven spielen auch persönliche und emotionale Gründe eine Rolle. Viele Eigentümer:innen halten ihre Grundstücke als sogenannte „Enkelgrundstücke“ für Nachkommen zurück – ein häufig genannter Grund der Baulandhortung. Andere möchten ihre Flächen aus ideellen Gründen behalten, etwa wegen einer starken Besitztradition. Weitere Gründe sind der hohe Stellenwert des Privateigentums, die schöne Lage und Aussicht, die Nutzung (benachbarter) Baulandreserven als Garten oder Blühwiesen, geplante Bauvorhaben für einen späteren Zeitpunkt oder mögliche Betriebserweiterungen. Auch der Wunsch, angrenzende Grundstücke vor möglichen Störungen zu schützen, kann eine Rolle spielen (vgl. ebd.; vgl. Schedlmayer 2016: 67f.; vgl. Gerend und Beck 2025: 24).

Manche Eigentümer:innen sehen zudem rechtliche oder organisatorische Hürden. So können auch komplexe Eigentumsverhältnisse, Gemeinschaftseigentum, Altlasten oder fehlende Einigung unter Miteigentümer:innen die Nutzung verhindern. Mitunter haben sich Eigentümer:innen auch noch nicht mit den Nutzungsmöglichkeiten auseinandergesetzt (vgl. Müller-Herbers et al. 2011: 125; vgl. Hoymann und Goetzke 2018: 676). In anderen Fällen wurden Grundstücke zwar aus planerischen Überlegungen heraus gewidmet, werden aber weiterhin landwirtschaftlich genutzt. Hinzu kommt, dass bestehende Bauvorschriften teils nicht akzeptiert werden oder den eigenen Vorstellungen entsprechen und auf zukünftige Anpassungen gehofft wird (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 11f.). Vielerorts korrespondieren daher die Präferenzen der Eigentümer:innen nicht mit dem generellen Baulandpotenzial (vgl. Hoymann und Goetzke 2018: 676). Schließlich können auch finanzielle Belastungen, etwa Hypotheken, eine Bebauung oder den Verkauf verhindern (vgl. Öggl 2016: 79).

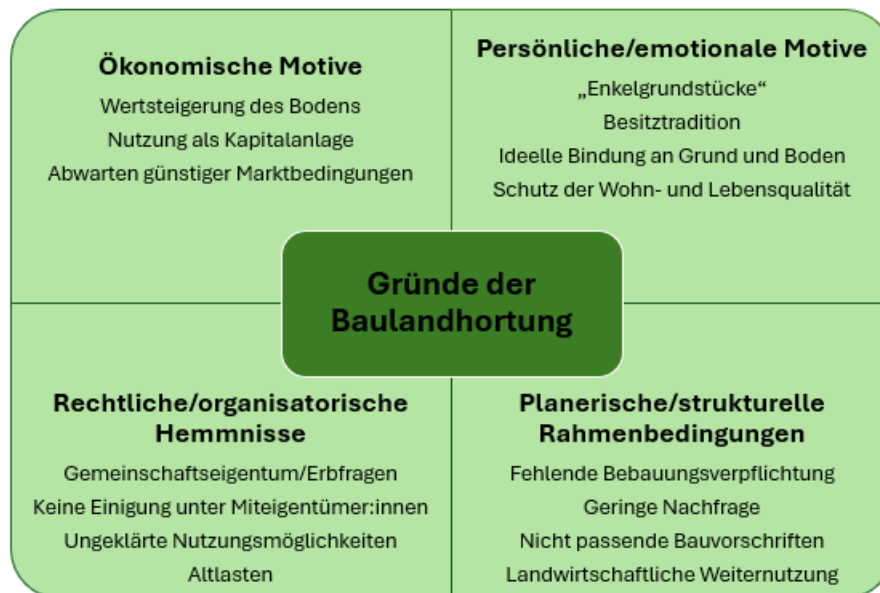


Abb. 10: Gründe der Baulandhortung (eigene Darstellung)

Diese unterschiedlichen Beweggründe zeigen, dass Baulandhortung kein einheitliches Phänomen ist. Ihre gesamte Wirkung wird erst auf gesamtstaatlicher Ebene sichtbar, wodurch die Baulandhortung in Österreich zu einer besonderen planerischen Herausforderung wird. Obwohl insgesamt ausreichend Baulandreserven bestehen, sind viele dieser Flächen de facto nicht verfügbar, da sie von den Eigentümer:innen nicht genutzt oder veräußert werden. Die bestehenden Baulandreserven liegen sogar deutlich über dem Bedarf, der sich aus den Bevölkerungsprognosen bis zum Jahr 2100 ergibt (vgl. BMLUK 2022: 36). Diese Situation, in der rechnerisch genügend Bauland vorhanden ist, faktisch aber ein Mangel an verfügbaren Bauflächen herrscht, wird als „Baulandparadoxon“ bezeichnet (vgl. Davy 1996: 193). In der planerischen Praxis kann dies dazu führen, dass die Siedlungsentwicklung an suboptimalen Standorten erfolgt: landwirtschaftliche Flächen werden neu gewidmet, erschlossen und bebaut, während innerörtliche Grundstücke ungenutzt bleiben. Damit wird sowohl die Stärkung der Ortskerne als auch die Ausbildung von kompakten, flächensparenden Siedlungsstrukturen mit kurzen Wegen und einer besseren Auslastung der bestehenden Infrastruktur erschwert. Vielmehr kann die mangelnde Aktivierung vorhandener Baulandreserven zur weiteren Flächeninanspruchnahme beitragen. Zudem kann das Zurückhalten von Flächen auch Neuausweisungen verhindern, da aus Sicht der Behörden keine Notwendigkeit für zusätzliche Baugebiete besteht. Dies macht die räumliche Entwicklung jedoch stark von der tatsächlichen Verfügbarkeit innerörtlicher Flächen abhängig (vgl. Raab 2006: 556; vgl. Hoymann und Goetzke 2018: 677; vgl. Madner und Grob 2019: 527; vgl. Arnold et al. 2023: 14; vgl. Pories und Pfeiffer 2024: 16).

Diese Problematiken sind in der Praxis weit verbreitet, wie sich etwa am Beispiel der Gemeinde Draßmarkt im Burgenland zeigt. Dort ist ein erheblicher Anteil der gewidmeten Bauflächen bislang unbebaut geblieben. Die folgende Karte zeigt, dass selbst innerhalb geschlossener Siedlungsstrukturen zahlreiche ungenutzte Grundstücke bestehen, die zwar als Bauland gewidmet, aber nicht bebaut sind. Solche innerörtlichen Baulandreserven (grün dargestellt) verdeutlichen

das Potenzial einer flächensparenden Entwicklung innerhalb von bestehenden Siedlungsstrukturen, das jedoch durch die Zurückhaltung der Eigentümer:innen häufig ungenutzt bleibt und neue Siedlungsgebiete ausgewiesen werden.

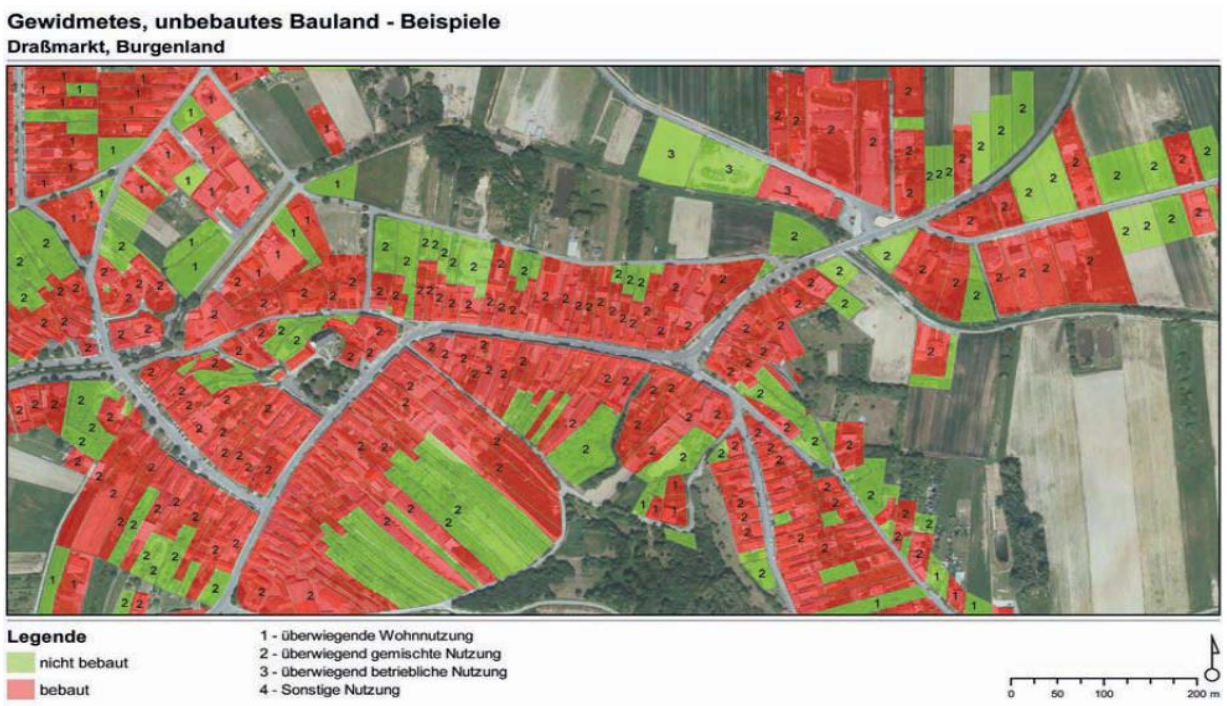


Abb. 11: Baulandreserven am Beispiel der burgenländischen Gemeinde Draßmarkt (UBA im Auftrag der ÖROK, nach Gruber et al. 2018: 119)

Dieses Bild findet sich auch in zahlreichen anderen Gemeinden Österreichs, insbesondere im ländlichen Raum, wieder. Um zu verstehen, wie groß dieses ungenutzte Potenzial tatsächlich ist, ist ein Blick auf die österreichweite Verteilung der Baulandreserven hilfreich.

Bundesland	NETTO-Bauland (ha)					Anteil der Baulandreserven (%) am Netto-Bauland gesamt					Differenz (Prozentpunkte)
	2014	2017	2020	2022	2025	2014	2017	2020	2022	2025	
Burgenland	22.037	22.195	22.419	23.026	23.064	36,5	35,1	33,1	33,2	29,8	-6,7
Kärnten	27.408	27.729	28.711	32.552	33.394	28,6	26,7	24,9	22,4	21,2	-7,4
Niederösterreich	83.683	84.625	85.485	86.657	86.997	26,4	25,2	23,7	22,0	20,5	-5,9
Oberösterreich	57.269	58.121	59.296	59.659	59.843	23,5	21,6	20,0	18,8	17,6	-5,9
Salzburg	13.229	13.355	13.529	13.506	13.649	18,6	17,2	16,2	15,0	13,4	-5,2
Steiermark	53.711	53.480	54.266	55.282	56.173	26,0	24,8	23,4	22,8	21,9	-4,1
Tirol	22.045	21.769	21.798	21.649	21.465	20,0	18,2	16,0	16,9	15,0	-5,0
Vorarlberg	10.841	10.912	10.968	11.193	11.973	23,8	23,5	22,4	22,1	20,4	-3,4
Wien	14.587	14.578	14.645	14.715	14.744	7,1	6,7	7,0	7,7	6,6	-0,5
Österreich	304.810	306.764	311.117	318.239	321.301	24,9	23,5	22,0	21,1	19,6	-5,3

Tab. 1: Bauland und Anteil der Baulandreserven in Österreich im Jahr 2025 (eigene Darstellung, basierend auf ÖROK 2025e: 3 und ÖROK 2025b: 49)

Im Jahr 2025, dem aktuellsten verfügbaren Erhebungsjahr, umfasste das gewidmete Netto-Bauland in Österreich insgesamt rund 3.213 km². Davon waren etwa 2.534 km² bereits bebaut. Weitere 48 km² galten als nicht bebaubar, während 631 km² unbebaut blieben und als Baulandreserven zur Verfügung standen. Damit machten die Baulandreserven rund 19,6 % des gewidmeten Netto-Baulandes aus. Der Anteil dieser Reserven variiert dabei stark zwischen den Bundesländern. Im Burgenland liegt der Anteil mit 29,8 % am höchsten, sodass nur etwa zwei Drittel des gewidmeten Baulands tatsächlich bebaut sind. Salzburg verzeichnet mit 13,4 % und die Stadt Wien mit lediglich 6,6 % deutlich geringere Werte. Zwischen 2014 und 2025 ist in sämtlichen Bundesländern, mit Ausnahme Wiens, wo leichte Schwankungen zu beobachten sind, ein Rückgang der Baulandreserven von 5,3 Prozentpunkten festzustellen (vgl. ÖROK 2025a).

Anteil der Baulandreserven am Bauland insgesamt 2022

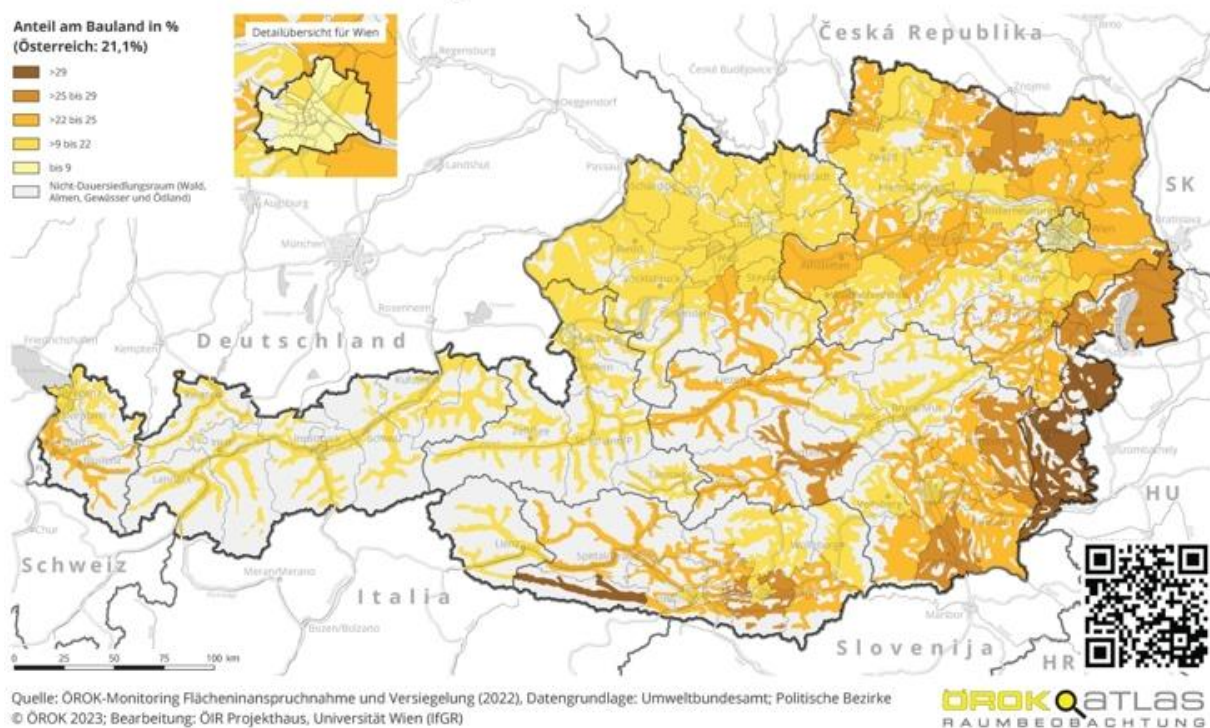


Abb. 12: Anteil der Baulandreserven am Bauland und deren räumliche Verteilung in Österreich im Jahr 2022 (ÖROK 2025e: 2)

Ein Blick auf die räumliche Verteilung der Baulandreserven zeigt, dass diese keineswegs gleichmäßig über das Bundesgebiet verteilt sind, sondern regionale Schwerpunkte aufweisen. Da aktuell keine aktualisierte Karte dazu vorliegt, wird auf die zuletzt verfügbare Darstellung aus dem Jahr 2022 zurückgegriffen. Die im Dezember 2025 veröffentlichten Kennzahlen bestätigen diese grundlegenden Verteilungen, sodass die Darstellung aus dem Jahr 2022 weiterhin als geeignete Orientierung dienen kann.

Im Süd- und Mittelburgenland sind die Anteile an Baulandreserven besonders hoch. In Güssing liegt der Baulandreservenanteil bei 42,1 %, was nahezu der Hälfte des gewidmeten Baulands entspricht. Auch in den Bezirken Oberpullendorf, Oberwart und Jennersdorf ist jeweils rund ein Drittel der Bauflächen unbebaut. Über dem österreichischen Durchschnitt liegen zudem das

Nordburgenland, weite Teile Kärntens und der Steiermark, große Bereiche Niederösterreichs, der Südosten Oberösterreichs sowie die Vorarlberger Bezirke Feldkirch und Bludenz (vgl. ebd.). Demgegenüber verfügen insbesondere die Städte Wien, Graz, Linz, Wels und Salzburg, aber auch die Bezirke Salzburg-Umgebung, Kufstein und Kitzbühel, über vergleichsweise geringe Baulandreserven von unter 15 %. In Wien selbst sind die Reserven besonders knapp. In sämtlichen innerstädtischen Bezirken liegt der Anteil unter 5,1 %, in Margareten, Mariahilf und Neubau sogar unter 1 %. Den höchsten Wert innerhalb Wiens weist die Donaustadt mit 10,9 % auf (vgl. ebd.).

Die dargestellten Unterschiede im Anteil der Baulandreserven zeigen, dass die Baulandreserven in Österreich räumlich sehr ungleich verteilt sind. Während in städtischen Regionen der Entwicklungsdruck hoch und das Flächenangebot entsprechend begrenzt ist, bestehen in ländlichen Gebieten oftmals erhebliche ungenutzte Potenziale (vgl. Fassmann et al. 2010: 131). Es existieren somit ausreichend gewidmete, jedoch unbebaute Flächen. Parallel dazu zeigt sich, dass trotz dieser vorhandenen Potenziale in vielen Regionen weiterhin zusätzliche Flächen an den Ortsrändern in Anspruch genommen werden. Welche gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und planerischen Faktoren dazu beitragen, dass bestehende Baulandreserven häufig nicht genutzt und stattdessen neue Flächen in Anspruch genommen werden, wird im nachfolgenden Abschnitt näher ausgeführt.

2.2.2 Ursachen und Treiber der Flächeninanspruchnahme im ländlichen Raum im Zusammenhang mit Baulandreserven

Nachdem die räumliche Verteilung und Bedeutung der Baulandreserven als ein wesentlicher Faktor der Flächeninanspruchnahme aufgezeigt wurde, stellt sich die Frage, welche tieferliegenden Ursachen und Dynamiken zur zunehmenden Flächeninanspruchnahme und zur räumlichen Ausdehnung von Siedlungsstrukturen beitragen. Die Gründe sind vielschichtig und lassen sich nicht eindeutig einzelnen Ursachen zuordnen. Vielmehr ergibt sich diese Entwicklung aus dem Zusammenwirken zahlreicher Entscheidungen in unterschiedlichen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und planerischen Bereichen (vgl. Wimmer 2022: 14). Diese Entscheidungsprozesse wirken sich dabei nicht nur auf das Ausmaß der Flächeninanspruchnahme aus, sondern beeinflussen auch maßgeblich, ob bestehende Baulandreserven mobilisiert oder weiterhin ungenutzt bleiben.

Adrian et al. (2018: 40) fassen dies zusammen und sehen die Flächeninanspruchnahme als „Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels der Nachfrage nach Wohn-, Arbeits-, Verkehrs- und Erholungsflächen einerseits und der vorhandenen Angebote an neuen Flächen andererseits.“ Laut Bock und Preuß (2011: 26) geht der Anstieg der Flächeninanspruchnahme auf ein „komplexes Bündel von demographischen, ökonomischen, raum- und siedlungsstrukturellen Variablen“ zurück.

Die ÖROK (vgl. 2017: 8) betont, dass die steigende Flächeninanspruchnahme nicht durch einzelne Großprojekte entsteht, sondern durch viele kleine Entscheidungen in den Gemeinden. Etwa wenn neues Bauland für EFHs ausgewiesen wird oder am Ortsrand ein Supermarkt mit großflächigem Parkplatz entsteht. Solche Entscheidungen sind häufig von wirtschaftlichen oder

persönlichen Interessen einzelner Akteure aus dem öffentlichen und privaten Bereich geprägt. Dabei überwiegt oftmals das individuelle Interesse an einer Bebauung gegenüber dem gesamtgesellschaftlichen Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, zumal Letzteres für die Einzelperson keinen unmittelbaren Nutzen bringt (vgl. Ritzinger 2018: 403). In diesem Spannungsfeld bleibt die Aktivierung von bestehenden Baulandreserven häufig nachrangig.

Neben diesen Zusammenhängen und Entscheidungen spielt insgesamt auch die naturräumliche Ausstattung als Rahmenfaktor eine Rolle für die Flächeninanspruchnahme. So verfügen die östlichen österreichischen Bundesländer aufgrund ihres größeren DSR über mehr potenziell nutzbare Flächen, während der Siedlungsraum in alpinen Regionen stark begrenzt ist. In Niederösterreich, Wien, Burgenland und Oberösterreich liegt der DSR bei über 50 %, in Tirol beispielsweise liegt er bei nur 12,4 % (vgl. Gruber et al. 2018: 23). Dort, wo Grund und Boden knapp sind, wird auch sparsamer damit umgegangen, was sich auf die Höhe und räumliche Verteilung der Baulandreserven auswirkt (vgl. ÖROK 2017: 10).

2.2.2.1 Gesellschaftliche und demographische Faktoren

Gesellschaftliche und demographische Entwicklungen prägen die Siedlungsentwicklung, was unmittelbare Auswirkungen auf die Flächennutzung hat. Ebenfalls haben die Bevölkerungszahl und die Bevölkerungsverteilung Einfluss darauf, wo und in welchem Ausmaß Flächen beansprucht werden. Daher ist es für die Raumplanung wichtig, diese Entwicklungen zu berücksichtigen (vgl. Adrian et al. 2018: 11). Schließlich führt ein Bevölkerungswachstum in der Regel zu einer steigenden Nachfrage nach Siedlungsflächen und Wohnraum und damit zu einer höheren Flächeninanspruchnahme und einem zunehmenden Versiegelungsgrad.

In Österreich kommt es in städtischen Agglomerationsräumen und deren umliegenden Regionen zu einer Bevölkerungszunahme. Dazu zählen insbesondere der Wiener Zentralraum, die Westachse bis Salzburg, der Großraum Graz sowie das Inn- und Rheintal. In diesen Gebieten ist die verfügbare Fläche naturgemäß begrenzt, sodass sich der Nutzungsdruck auf die bestehenden Siedlungsflächen weiter verstärkt. Durch die größere Wohnnachfrage steigt auch der Widmungsdruck, was zu steigenden Grundstücks- und Immobilienpreisen führt und die vorhandenen Flächen intensiv genutzt werden müssen. Zugleich ist die Akzeptanz verdichteter Wohnformen in den Städten vergleichsweise hoch, weshalb die Flächeninanspruchnahme pro Person dort insgesamt geringer ausfällt (vgl. Goetzke et al. 2014: 5; vgl. Adrian et al. 2018: 13; vgl. ÖROK 2021: 35; vgl. Barben 2022: 30; vgl. Miosga 2022: 14).

In inneralpinen und peripheren Randbezirken hingegen sind häufig ein Bevölkerungsrückgang und gleichzeitig eine steigende Flächeninanspruchnahme zu beobachten. Die Gesellschaft wird älter und junge Menschen wandern zunehmend ab. Dadurch ist in vielen ländlichen Gemeinden langfristig mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen. Dieser demographische Wandel führt nicht nur zu einer Entleerung der Ortskerne und zu zunehmenden Leerständen, sondern wirkt sich auch unmittelbar auf die Flächeninanspruchnahme aus. Die Flächeninanspruchnahme pro Kopf steigt an, da bestehende Siedlungsflächen von immer weniger Menschen genutzt werden (vgl. Raab 2006: 550; vgl. Ritzinger 2018: 397). Ein weiterer Grund für die hohe Flächeninanspruchnahme pro Kopf in diesen schrumpfenden Regionen liegt zudem in den

Baulandreserven, die – rein rechnerisch – auch zur Flächeninanspruchnahme zählen, sofern sie nicht der Landwirtschaft dienen oder bewaldet sind. Denn selbst wenn keine neuen Baulandwidmungen erfolgen, steigt die beanspruchte Fläche pro Person im Zusammenspiel mit der sinkenden Bevölkerungszahl deutlich an (vgl. Gruber et al. 2018: 22f.; ÖROK 2023: 11f.).

Allerdings sind demographische Veränderungen selbst nicht die Hauptursache für die hohe Flächeninanspruchnahme pro Kopf in den schrumpfenden Regionen, sondern primär der gestiegene Lebensstandard, veränderte Lebensstile und wirtschaftliche Entwicklungen, die eben trotz vergleichsweise geringer Bevölkerungszunahme zu einem deutlich erhöhten Flächenbedarf führen (vgl. EEA 2006; vgl. Dallhammer 2016: 20; vgl. ÖROK 2024: 5). In der Literatur wird daher häufig von einer Entkopplung zwischen Bevölkerungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme gesprochen, da diese über längere Zeiträume unabhängig voneinander verlaufen bzw. die Flächeninanspruchnahme im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung überproportional zunimmt (vgl. EK 2013: 9; vgl. Decoville und Schneider 2016: 332; vgl. Reiß-Schmidt 2018: 996). Aktuelle Daten zeigen jedoch, dass diese Entkopplung nicht in allen Zeiträumen gleichermaßen ausgeprägt ist. Zwischen 2022 und 2025 wuchs die Bevölkerung Österreichs um 2,4 %, während die Flächeninanspruchnahme im selben Zeitraum um 1,3 % zunahm, was zu einem rechnerischen Rückgang der Flächeninanspruchnahme pro Person führte (vgl. ÖROK 2025e: 11). Dennoch deuten veränderte Wohnpräferenzen weiterhin auf eine flächenintensive Entwicklung hin. In Österreich dominiert nach wie vor der Wunsch nach dem Eigenheim im Grünen, meist in Form eines freistehenden EFHs mit Garten, was langfristig zu einem erhöhten Flächenbedarf beiträgt. Unabhängig davon bleibt die Frage bestehen, wie vorhandene Baulandreserven angesichts dieser Wohnpräferenzen tatsächlich genutzt werden können.

Der Trend zum freistehenden EFH wurde wesentlich durch den gesellschaftlichen Wandel, den steigenden Wohlstand und den Strukturwandel hin zu einer Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft geprägt. Seit den 1950er-Jahren prägt das EFH als Eigenheim mit Garten die ländlichen Regionen in Österreich, was zu einer hohen Flächeninanspruchnahme bei niedriger Siedlungsdichte führt (vgl. Schulz und Dosch 2005: 5f.; vgl. Krause 2014: 384; vgl. Reiß-Schmidt 2018: 996; vgl. Hannemann 2018: 2923; vgl. Dallhammer et al. 2022: 47; vgl. Isselmann 2022: 25).

Der Wunsch nach einem EFH im Grünen – häufig mit großer Distanz zum nächsten Gebäude – ist nach wie vor stark ausgeprägt und wird durch verschiedene Faktoren verstärkt. Dazu zählen beispielsweise wenig ansprechende Nachbarschaften, Lärmbelästigungen und Luftverschmutzung in den Ortskernen sowie die steigenden Miet- und Immobilienpreise in zentralen Lagen, die insgesamt als Ausdruck ungelöster städtischer Probleme gelten können. Weitere Gründe sind steigende Einkommen, der Wunsch nach privatem Freiraum sowie wachsende Mobilität, die längere Pendelstrecken in Kauf nehmen lässt (vgl. EEA 2006; vgl. Bock und Preuß 2011: 26; vgl. Dallhammer 2016: 20; vgl. Ritzinger 2018: 397; vgl. Miosga 2019: 3 f.; vgl. Musil und Pindur 2023: 3). Auch wird das Bedürfnis nach einer grüneren und attraktiveren Umgebung befriedigt (vgl. Jakubowski und Zarth 2003: 186). Darüber hinaus entfällt die Verpflichtung zur Rücksichtnahme gegenüber Nachbar:innen und Vermieter:innen (vgl. Bausinger 2006: 232). Ebenso bietet das freistehende EFH mit Garten den Bewohner:innen ein hohes Maß an Individualität, Ungestörtheit und Rückzugsmöglichkeiten (vgl. Fischer et al. 2011: 90; Haila 2017: 501) und wird zugleich mit Heimat und Geborgenheit, in einer Welt, die immer unübersichtlicher

wird, assoziiert (vgl. Ritzinger 2018: 397; vgl. Miosga 2019: 3 f.). Diese Wohnvorstellungen passen jedoch oft nicht zu den Lagen und Strukturen der innerörtlichen Baulandreserven.

Der anhaltende Wunsch nach dieser Wohnform hat deutliche Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung. Da Grundstücke in zentralen Lagen meist knapp und teuer sind, verlagert sich die Nachfrage nach Einfamilienhäusern zunehmend in das Umland der Städte und in ländliche Gemeinden, wo entsprechende Flächen noch leistbar und verfügbar sind (vgl. Musil und Pindur 2023: 3). Dies führt zu einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsflächen und begünstigt die Zersiedelungsprozesse und die weitere Flächeninanspruchnahme, da EFH-Gebiete in der Regel eine geringe bauliche Dichte aufweisen und die vorhandene Fläche nur wenig effizient genutzt wird (vgl. Elkind et al. 2017: 11; vgl. Adrian et al. 2018: 13; vgl. Fieber und Eggerl 2022: 113-116; vgl. Miosga 2022: 14).

Parallel dazu nimmt die durchschnittliche Wohnfläche pro Person stetig zu. Es gibt immer mehr Ein- oder Zweipersonenhaushalte und die Anzahl der Haushalte mit mehr als drei Personen nimmt stetig ab. Die Wohnungsgrößen sind jedoch größer geworden und belaufen sich auf etwa 45 m² Wohnfläche pro Person (vgl. Schlömer 2004: 141 f.; vgl. Schulz und Dosch 2005: 5 f.; vgl. Preuß 2007: 43; vgl. Gruber et al. 2018: 23). Damit verstärkt sich die Flächeninanspruchnahme pro Kopf weiter, insbesondere in jenen Regionen, in denen EFH-Gebiete dominieren.

Das freistehende EFH gilt daher als jene Wohnform mit der höchsten Flächeninanspruchnahme pro Person (vgl. Schröder et al. 2011: 43). Die mit ihm verbundene „Flucht ins Grüne“ verdeutlicht, wie stark dieser Wohnwunsch die Siedlungsentwicklung und die Inanspruchnahme neuer Flächen bestimmt. Des Weiteren wird die Mobilisierung vorhandener Baulandreserven erschwert, da diese häufig ohnehin nicht den Erwartungen potenzieller Bauwerber:innen entsprechen.

2.2.2.2 Wirtschaftliche und politische Faktoren

Neben diesen demographischen und gesellschaftlichen Faktoren prägen auch wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen maßgeblich das Ausmaß der Flächeninanspruchnahme. Sie bestimmen wesentlich mit, ob bestehende Baulandreserven tatsächlich aktiviert oder stattdessen neue Flächen gewidmet werden. In vielen Fällen erscheint die Entwicklung neuer Baugebiete nämlich wirtschaftlich und administrativ attraktiver als die Nutzung bereits gewidmeter, aber unbebauter Grundstücke oder anderer innerörtlicher Entwicklungspotenziale. Gerade für kleinere Kommunalverwaltungen sind Neuausweisungen auf der grünen Wiese oft mit geringerem Kosten- und Personalaufwand verbunden als die Wiedernutzung im Rahmen eines gezielten Flächenmanagements (vgl. Schedlmayer 2016: 67; vgl. Hoymann und Goetzke 2018: 11; vgl. Miosga 2019: 4; vgl. ÖROK 2021: 51; vgl. Isselmann 2022: 25; vgl. Purkarthofer 2024: 160). Damit bleiben vorhandene Baulandreserven häufig ungenutzt, während neue Widmungen erfolgen und Zersiedelung vorangetrieben wird.

Ein wesentlicher Grund liegt in den unterschiedlichen Bodenpreisniveaus. In Regionen mit geringem Flächenbedarf sind die Grundstückspreise im Außenbereich nämlich häufig so niedrig, dass es sich wirtschaftlich nicht lohnt, bereits vorhandene, aber ungenutzte Flächen oder

Gebäude zu reaktivieren. Das EFH auf der „grünen Wiese“ lässt sich dort oft deutlich kostengünstiger bauen (vgl. Adrian et al. 2018: 13; vgl. Dallhammer et al. 2022: 11).

Diese Entwicklung wird durch staatliche und steuerliche Rahmenbedingungen verstärkt. Über Jahrzehnte hat die Politik den Neubau von Eigenheimen durch finanzielle Anreize und Subventionen wie Eigenheimzulagen, Wohnbauprämien oder Pendlerpauschalen gefördert und die Infrastrukturpolitik verstärkt auf die Flächennachfrage ausgelegt (vgl. Apel 2003: 90f.; vgl. Beckmann und Dosch 2018: 38; vgl. Faller 2023: 6f.; vgl. Pories und Pfeiffer 2024: 6).

Hinzu kommt, dass Österreich bislang keine verbindlichen Reduktionsziele für die Flächeninanspruchnahme verfolgt. Bestehende Strategien wie die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes oder das ÖREK 2030 bleiben rechtlich unverbindlich und zeigen nur geringe Wirkung. Zudem erschwert die zersplitterte Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden eine kohärente Raumplanung, wodurch verbindliche ökologische Zielvorgaben und eine überregionale Abstimmung häufig fehlen (vgl. Pories und Pfeiffer 2024: 6f.).

Eine weitere zentrale Rolle spielen die kommunalen Finanzstrukturen. Da die Mittelverteilung und viele Zuschüsse an die Einwohner:innenzahl gekoppelt sind, haben Gemeinden ein Eigeninteresse daran, neue Baugebiete auszuweisen, um Zuzug zu generieren. Dies führt zu einem Konkurrenzdruck zwischen den Gemeinden, indem Gemeinden durch die Ausweisung günstiger Baulandflächen versuchen, neue Bewohner:innen und Unternehmen anzuziehen, um ihre Einnahmen zu erhöhen. Dadurch wird die sparsame Bodennutzung jedoch zusätzlich erschwert (vgl. Lexer et al. 2005: 25; vgl. Preuß 2009: 12; vgl. Schröder et al. 2011: 44; vgl. Ritzinger 2018: 395).

Darüber hinaus trägt das wirtschaftliche Wachstum wesentlich zur fortschreitenden Flächeninanspruchnahme bei. Handels-, Industrie-, Logistik- und Gewerbebetriebe beanspruchen zunehmend größere Flächen und werden oft in eingeschossigen, zentrumsfernen Strukturen errichtet. Diese Standortentscheidungen fördern die Ausdehnung der Siedlungs- und Gewerbeflächen und erschweren die Aktivierung innerörtlicher Baulandreserven (vgl. ÖROK 2009: 1; vgl. EK 2012: 13; vgl. ÖROK 2023: 12; vgl. ÖROK 2024: 6).

Mit der Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbeflächen geht zudem der bedarfsgerechte Ausbau der technischen und sozialen Infrastruktur einher, etwa für Straßen, Wasser- und Abwassersysteme, Schulen und Kindergärten. Diese Maßnahmen verursachen hohe langfristige Kosten für die öffentliche Hand (vgl. Adrian et al. 2018: 13; vgl. Hoymann und Goetzke 2018: 11). Insbesondere der Ausbau von Verkehrsflächen trägt zusätzlich zur Flächeninanspruchnahme bei, da in ländlichen Regionen aufgelockerte Bebauungsformen mit EFH und großflächige Handelsbetriebe am Ortsrand einen überproportional hohen Flächenbedarf verursachen (vgl. ÖROK 2023: 12).

2.2.3 Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme im ländlichen Raum

Die zuvor dargestellten Treiber machen deutlich, wie vielfältig die Ursachen der zunehmenden Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung sind. Dabei zeigt sich insbesondere, dass die Verfügbarkeit und Nutzung bestehender Baulandreserven eine wesentliche Rolle spielt. Bleiben

diese ungenutzt, während in derselben Phase neue Flächen an den Siedlungsrändern gewidmet werden, kann sich die Flächeninanspruchnahme weiter verstärken. Im folgenden Abschnitt werden die ökologischen, ökonomischen, sozialen und raumstrukturellen Auswirkungen dieser Entwicklungen näher betrachtet.

2.2.3.1 Ökologische Auswirkungen

Die ökologischen Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme, ausgelöst durch die zuvor genannten Gründe, zeigen sich besonders in der Veränderung der Landschaft und der Beeinträchtigung ökologischer Bodenfunktionen (vgl. ÖROK 2009: 1; vgl. EK 2012: 13). Der Boden speichert Wasser, filtert Schadstoffe, stellt Nährstoffe bereit und dient einer Vielzahl an Organismen als Lebensraum. Wird der Boden jedoch bebaut oder verdichtet, gehen diese Funktionen verloren (vgl. Adrian et al. 2018: 11; vgl. Marquard et al. 2020: 10).

Besonders betroffen sind naturnahe und landwirtschaftlich genutzte Flächen, die zu den ökologisch wertvollsten Böden zählen. Diese Böden bieten nicht nur die Grundlage für die Nahrungsmittelproduktion, sondern tragen auch wesentlich zur Biodiversität, zum Wasserhaushalt und zur Kohlenstoffspeicherung bei. Eine zunehmende Flächeninanspruchnahme bedeutet nicht nur, dass Produktionsfläche entzogen wird, sondern auch das gesamte ökologische Gefüge geschwächt wird (vgl. Schröder et al. 2011: 42; vgl. EK 2013: 6; vgl. Kontgis et al. 2014: 377; vgl. Nguyen et al. 2016: 583; vgl. Tobias et al. 2018: 2022; vgl. Marquard et al. 2020: 10; vgl. Fei et al. 2021: 1f.; vgl. Fan et al. 2025: 3; vgl. Sadian und Shafizadeh-Moghadam 2025: 9).

Zwischen den beiden Vollerhebungen der Agrarstrukturerhebung in den Jahren 1999 und 2020 verringerte sich die landwirtschaftlich genutzte Ackerfläche um rund 72.000 ha, was einem Rückgang von etwa 5,2 % entspricht (vgl. Statistik Austria 2022). Dadurch gehen nicht nur wertvolle Böden verloren, sondern auch ein großes Potenzial der regionalen Lebensmittelversorgung. Schätzungen zufolge könnten dadurch rund eine halbe Million Menschen weniger mit heimischen Produkten versorgt werden (vgl. Arnold et al. 2023: 7). Diese Entwicklung ist umso problematischer, als die Bevölkerung im gleichen Zeitraum von 7,99 Millionen im Jahr 1999 auf etwa 8,90 Millionen im Jahr 2020 anstieg. Heute, im Jahr 2025, sind es bereits 9,20 Millionen Einwohner:innen (vgl. Statistik Austria 2025).

Die zunehmende Inanspruchnahme von Ackerflächen hat außerdem zur Folge, dass Bodenpreise steigen und Lebensmittel dadurch teurer werden können. Zudem führt der geringere Flächenbestand dazu, dass die Flächen intensiver bewirtschaftet werden, was die Böden stärker belastet. Eine abnehmende Flächenverfügbarkeit erhöht außerdem die Importabhängigkeit von Nahrungsmitteln (vgl. EK 2013: 17). Die Abnahme der Ackerflächen ist aber nicht nur ein nationales Problem, sondern ein globales. Insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern werden zunehmend produktive Böden durch Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung beansprucht (vgl. Azadi et al. 2010: 597; vgl. Gupta et al. 2025: 1).

Die Zunahme der Flächeninanspruchnahme beeinflusst auch das lokale Klima und den Wasserhaushalt. Versiegelte Flächen speichern Wärme und verstärken dadurch Hitzewellen, gleichzeitig kann Regenwasser schlechter versickern. Dies begünstigt sowohl Trockenperioden als auch Überschwemmungen. Dadurch nehmen Hitze- und Wasserstress zu, und die

Lebensqualität in den betroffenen Gebieten sinkt (vgl. Getzner und Kadi 2020: 1095; vgl. IPCC 2023: 17). Der IPCC (2023: 22) betont zudem, dass eine erhöhte Flächeninanspruchnahme nicht nur lokale Auswirkungen hat, sondern auch global bedeutsam ist. Wird Boden versiegelt, verliert er seine natürliche Funktion als Kohlenstoffspeicher. Zugleich wird beim Eingriff in den Boden ein Teil des darin gebundenen Kohlenstoffs freigesetzt. Dadurch steigt der Ausstoß von Treibhausgasen, während die Fähigkeit der Landschaft, CO₂ aufzunehmen, sinkt. Beides verstärkt den Klimawandel.

Die Flächeninanspruchnahme gilt zudem als eine der Hauptursachen für den Verlust der Biodiversität (vgl. Haines-Young 2009: 184). Insbesondere führen die Versiegelung und die Zerschneidung von natürlichen Lebensräumen durch bauliche Eingriffe zu diesem Verlust. Dadurch verschwinden die zusammenhängenden Freiräume, wodurch Tier- und Pflanzenarten voneinander getrennt werden und das Überleben vieler Arten erschwert wird (vgl. UBA 2001: 72; vgl. Adrian et al. 2018: 39).

Mit der räumlichen Ausdehnung der Siedlungsgebiete steigen die Entfernungen zwischen Wohnen, Arbeiten und Versorgungseinrichtungen. Dadurch nimmt der Autoverkehr zu, was den Energieverbrauch und die Emissionen ansteigen lässt (vgl. EK 2012: 14; vgl. Elkind et al. 2017: 11; vgl. Reiß-Schmidt 2018: 996; vgl. Baumgart und Rüdiger 2020: 69f.). Außerdem ist in zersiedelten Gebieten ein effizienter Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) oft nicht mehr wirtschaftlich betreibbar. Dies verstärkt den motorisierten Individualverkehr (MIV) noch weiter und die verkehrsbedingten Emissionen werden zusätzlich erhöht (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 12).

2.2.3.2 Ökonomische Auswirkungen

Die anhaltende Flächeninanspruchnahme hat zudem erhebliche wirtschaftliche Folgen. So erfordern neue Wohn- und Gewerbegebiete außerhalb bereits erschlossener Bereiche einen zusätzlichen Ausbau technischer Infrastruktur wie Straßen, Wasser- und Energieleitungen (vgl. Kötter 2010: 7; vgl. Betzholz 2011: 44; vgl. Adrian et al. 2018: 39; vgl. Arnold et al. 2023: 4). Die Kosten für Erschließung, Wartung und Betrieb der Infrastruktur, die dadurch anfallen, betreffen sowohl private Haushalte als auch die öffentliche Hand. Hier gilt zu beachten, dass mit zunehmender Siedlungsdichte die Aufwendungen pro Einwohner:in sinken, während disperse Siedlungsstrukturen und die räumliche Ausdehnung der Siedlungsgebiete einen deutlich höheren Erschließungs- und Versorgungsaufwand verursachen (vgl. Schiller und Siedentop 2005: 84; vgl. ARE 2017: 15; vgl. ÖROK 2017: 8). Darüber hinaus müssen Investitionen in soziale Infrastruktur wie Kindergärten, Schulen oder Gesundheitseinrichtungen in zersiedelten Räumen häufiger und kleinteiliger erfolgen, was die Kosten zusätzlich erhöht (vgl. Dallhammer 2014: 10).

Zudem wird der Betrieb des ÖPNVs durch eine aufgelockerte Siedlungsstruktur erschwert. In räumlich ausgedehnten und zersiedelten Siedlungsgebieten verursacht der Betrieb des öffentlichen Verkehrs steigende Aufwendungen und verliert dadurch an Wirtschaftlichkeit, da die Auslastung geringer und die Wege länger sind (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 12).

Außerdem entstehen wirtschaftliche Einbußen durch den Verlust von landschaftlicher Qualität. Regionen, deren Erscheinungsbild stark durch Zersiedelung geprägt ist, wirken weniger attraktiv für Besucher:innen und Erholungssuchende. Dies kann sich langfristig negativ auf den Tourismus und die gesamte regionale Wertschöpfung auswirken (vgl. ebd.: 12; vgl. Kern 2009: 75f.).

Schließlich kann Zersiedelung auch zu Leerständen führen. Wird vorhandene Infrastruktur, etwa in Geschäften oder der Gastronomie nicht mehr ausreichend genutzt, sinkt ihre Rentabilität, während der Unterhalt teurer wird (vgl. Kern 2009: 75f.). Leerstände können sich auf benachbarte Immobilien ausweiten und so zu einem Teufelskreis führen, da das Interesse an weiteren Ansiedlungen in der Umgebung sinkt (vgl. Kern 2009: 75f.).

Darüber hinaus kommt es im Wohnbereich zu Veränderungen, da die Abwanderung in Neubaugebiete zu ungenutztem Bestand in den Ortskernen und zu sinkenden Immobilienpreisen führt. Das Angebot, am Ortsrand ein Eigenheim zu errichten, erschwert die Nachnutzung bestehender Gebäude im Zentrum und verstärkt den dortigen Wertverfall zusätzlich (vgl. Raab 2006: 552; vgl. Schiller 2011: 37; vgl. Schmid und Pröll 2020: 147). Für viele Eigentümer:innen, die ihr Haus als Altersvorsorge betrachten, bringen diese Entwicklungen erhebliche Unsicherheiten mit sich, da Immobilien im Bestand unter Umständen nicht mehr verkauft werden können (vgl. Kern 2009: 75f.).

2.2.3.3 Soziale Auswirkungen und Lebensqualität

Eine steigende Flächeninanspruchnahme hat nicht nur ökologische und wirtschaftliche, sondern auch soziale und gesellschaftliche Folgen. Boden ist nämlich nicht nur eine physische Ressource, sondern ein zentraler Teil der Lebenswelt der Menschen. Er bietet Raum für Erholung, Begegnung und Bewegung, stiftet Identität und trägt zum Heimatgefühl bei (vgl. Schröder et al. 2011: 14). Wenn Frei- und Grünräume verschwinden, sinkt die Lebensqualität vieler Menschen. Der Zugang zur Natur und Erholung wird eingeschränkt, vertraute Orte verschwinden und die Umgebung wirkt weniger attraktiv (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 12; vgl. Lexer et al. 2005: 10; vgl. Dallhammer et al. 2024: 7). Boden erfüllt zudem eine wichtige kulturelle Funktion. Er gilt als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte und bewahrt wertvolle Informationen über die Entwicklung einer Region (vgl. ebd.).

Darüber hinaus verändert die Flächeninanspruchnahme durch Zersiedelung die sozialen Strukturen innerhalb der Gemeinden, denn die Abwanderung in Neubaugebiete geht häufig mit einem Verlust sozialer Kontakte und gemeinschaftlicher Treffpunkte einher. Dies kann den sozialen Zusammenhalt schwächen und die Lebensqualität insbesondere in den Ortskernen mindern (vgl. Raab 2006: 552; vgl. Miosga 2019: 10). Zugleich führt die unterschiedliche Altersstruktur – mit jüngeren Menschen in den Neubaugebieten und älteren Bewohner:innen in den Zentren – zu einer wachsenden sozialen und demographischen Kluft innerhalb der Gemeinden (vgl. Malburg-Graf und Schmettow 2012: 187). Dies verdeutlicht, dass Flächeninanspruchnahme nicht nur räumliche, sondern auch tiefgreifende soziale Auswirkungen auf das Leben in Gemeinden hat.

2.2.3.4 Raumstrukturelle Auswirkungen

Die zunehmende Flächeninanspruchnahme verändert die räumliche Struktur von Gemeinden und Regionen langfristig. Boden ist eine begrenzte und nicht vermehrbare Ressource, die daher nur begrenzt zur Verfügung steht und sorgsam genutzt werden sollte (vgl. Bracke 2004: 70; vgl. Elden 2010: 806; vgl. Reiß-Schmidt 2018: 996; vgl. DV e.V. 2019: 14). Dadurch schränkt die Umwandlung von Böden in Siedlungs- und Verkehrsflächen die künftigen Nutzungsmöglichkeiten dauerhaft ein (vgl. Siedentop 2009: 70f.; vgl. Adrian et al. 2018: 10).

In vielen ländlich geprägten Gemeinden verlagert sich die Siedlungsentwicklung an die Ortsränder, wodurch sich das gewachsene Ortsbild verändert und die Flächeninanspruchnahme weiter ansteigt (vgl. Becker 2009: 58). Diese Entwicklung führt zur Auflösung kompakter Siedlungsstrukturen und fördert die Zersiedelung des ländlichen Raums. Zudem werden Wohnen, Arbeiten und Versorgung räumlich voneinander getrennt, wodurch bestehende Funktionszusammenhänge verloren gehen und der Zeit- und Kostenaufwand der Mobilität steigt (vgl. Gruber et al. 2018: 23; vgl. Dallhammer et al. 2022: 47).

Zugleich entleeren sich vielerorts die Ortskerne, da die dort lebende, meist ältere Bevölkerung schrumpft und parallel dazu Abwanderung in Neubaugebiete stattfindet (vgl. Becker 2009: 58). Das Resultat sind viele leerstehende Wohngebäude und eine sinkende Nutzungsdichte, die das Erscheinungsbild und die Funktionsfähigkeit der Ortszentren beeinträchtigen (vgl. Kilper und Schleifnecker 2006: 71f.; vgl. Kern 2009: 72). Sinkende Frequenzen in Geschäften und Gastronomiebetrieben führen zu Schließungen und damit zum Verlust wichtiger Orte für Versorgung und Begegnung. So verlieren die Zentren an Bedeutung und die räumliche Polarisierung zwischen Ortsrand und Zentrum nimmt weiter zu (vgl. Raab 2006: 552; vgl. Schiller 2011: 37; vgl. Miosga 2019: 10; vgl. Schmid und Pröll 2020: 147).

2.2.4 Umgang mit der Flächeninanspruchnahme in der Raumordnung und Raumentwicklung

Die Folgen der Flächeninanspruchnahme sind vielfältig. Vor diesem Hintergrund gewinnt ein bewusster Umgang mit Grund und Boden zunehmend an Bedeutung. Schon von Justi (1760: 120, zitiert nach Davy 1994: 194) formulierte: „Es liegt dem Staate gar viel daran, daß die unbeweglichen Güther, und überhaupt der Boden des Landes auf die bestmögliche Art genutzt werde.“ Diese Aussage verdeutlicht, dass das Bewusstsein für eine effiziente und verantwortungsvolle Nutzung des Bodens weit zurückreicht. Heute zählt der verantwortungsvolle Umgang mit dieser begrenzten Ressource zu den zentralen Aufgaben der Raumplanung (vgl. Arnold et al. 2023: 14). Denn „Raumplanung ist die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes unter Berücksichtigung der naturräumlichen Gegebenheiten und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse sowie des Umwelt- und Klimaschutzes“ (Wallner et al. o.J.: 6).

Das Prinzip einer flächenschonenden Raumentwicklung findet sich in zahlreichen globalen und nationalen Strategien wieder. Österreich hat sich etwa das Ziel gesetzt, die tägliche

Flächeninanspruchnahme bis 2030 auf 2,5 ha zu senken. Die Erreichung dieses Ziels setzt voraus, dass zusätzliche Flächeninanspruchnahme begrenzt und bestehende Nutzungspotenziale stärker berücksichtigt werden. Dazu zählen insbesondere Baulandreserven, also Flächen, die bereits gewidmet, aber bislang unbebaut sind. Sie eröffnen die Möglichkeit, die Siedlungsentwicklung stärker auf bestehende Strukturen zu lenken und den Druck auf neue Flächen am Ortsrand zu verringern.

Gerade im ländlichen Raum spielt ein bewusster Umgang mit Grund und Boden eine zentrale Rolle. Landwirtschaftlich genutzte Flächen sind hier nicht nur wichtige Produktionsstandorte und Lebensgrundlage vieler Menschen, sondern auch Teil der gewachsenen Kulturlandschaft. Gleichzeitig sind ländliche Gemeinden mit ihren begrenzten finanziellen Möglichkeiten in besonderem Maß von den Folgen der Flächeninanspruchnahme betroffen. Eine flächensparende Bodennutzung kann daher gerade hier dazu beitragen, die ökonomischen und ökologischen Grundlagen dauerhaft abzusichern und die Lebensqualität zu bewahren (vgl. ÖROK 2017: 10; vgl. Gruber et al. 2018: 25; vgl. Dallhammer et al. 2022: 7).

Insbesondere im ländlichen Raum stehen zahlreiche Baulandreserven zur Verfügung, die bisher ungenutzt geblieben sind. Diese Flächen stellen einen wesentlichen Handlungsspielraum für die weitere Siedlungsentwicklung dar. Dabei rückt insbesondere die Nutzung innerörtlicher Potenziale in den Fokus, da sie eine Möglichkeit bietet, die Siedlungsentwicklung stärker auf bestehende Strukturen zu konzentrieren und zusätzliche Flächeninanspruchnahme an den Ortsrändern zu vermeiden. Auf dieses Konzept wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

2.3 Innenentwicklung im Kontext der Flächeninanspruchnahme

Wie erwähnt, besteht eine zentrale Aufgabe der österreichischen Raumplanung darin, wirksame bodenpolitische Strategien zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme zu entwickeln und auch umzusetzen. Eine wirksame Bodenpolitik umfasst dabei alle Maßnahmen von staatlicher und kommunaler Seite, die den Bodenwert, seine Nutzung und Verteilung beeinflussen (vgl. Seele 1994; vgl. Davy 2012: 31; vgl. Hengstermann und Gerber 2015: 243f.). Dabei sollten vor allem die Nutzung von bereits bestehenden Siedlungsbereichen, die Vermeidung weiterer Zersiedelung und der Schutz von land- und forstwirtschaftlichen Böden berücksichtigt werden (vgl. Gruber et al. 2018: 23; vgl. ÖROK 2019: 14). Dies sind Aspekte, die im Konzept der Innenentwicklung gebündelt werden. Ziel ist es, Boden möglichst effizient zu nutzen und unnötige Inanspruchnahme zu vermeiden (vgl. Davy 2018: 272).

Hier setzt die Innenentwicklung seit den 1980er Jahren als Leitbild der Raumentwicklung an. Sie gilt zugleich als Strategie der räumlichen Planungspraxis sowie als wichtige Aufgabe der Raumordnung, die von Planer:innen propagiert wird (vgl. Franck und Overbeck 2012: 101; vgl. Kleewein 2014: 90; vgl. Kötter et al. 2015: 141; vgl. Gerend 2020: 13; vgl. Hengstermann und Hartmann 2021: 32; vgl. Eichhorn und Siedentop 2022: 641; vgl. Faller 2022: 7; vgl. Nygaard et al. 2024: 302). Statt bestehende Siedlungen durch Außenentwicklung auf unberührte Naturflächen auszudehnen, zielt Innenentwicklung darauf ab, ungenutzte Flächenpotenziale

innerhalb des Siedlungsgebiets zu (re-)aktivieren und besser zu nutzen (vgl. Tomerius 2005: 14; vgl. Kleewein 2014: 105; vgl. Reiß-Schmidt 2018: 996).

Der zukünftige Flächenbedarf soll somit durch innerörtliche und erschlossene Flächen gedeckt werden (vgl. Seimetz 2008: 4; vgl. BBSR 2020: 13). Neues Bauland am Siedlungsrand sollte überwiegend nur mehr dann ausgewiesen werden, wenn es dem Baulandbedarf der Gemeinde entspricht und dieser Bedarf nicht durch Maßnahmen der Innenentwicklung gedeckt werden kann (vgl. Kleewein 2014: 90; vgl. Miosga 2019: 12; vgl. Bunzel 2022: 8, 13). Tomerius (2005: 15) spricht in diesem Zusammenhang vom „Flächenrecycling“. Diese kompakte und ressourcenschonende Innenentwicklung trägt dazu bei, bereits vorhandene Gebiete und Ortskerne lebendig zu erhalten oder wiederzubeleben. Durch diese Dynamik in den Ortskernen wird nicht nur die Gemeinschaft gestärkt (vgl. Portz 2009: 19; vgl. Diederichsen et al. 2015: 98), sondern auch die Nahversorgung gesichert, Leerstände abgebaut und die vorhandene Infrastruktur effizienter genutzt (vgl. Pichler 2014: 9f.; vgl. Adrian et al. 2018: 15). Zudem können der MIV, die Treibhausgasemissionen und die soziale Segregation reduziert und die Lebensqualität erhöht werden (vgl. Eichhorn und Siedentop 2022: 643). Schließlich kommt es bei der Innenentwicklung zu einer starken Verflechtung von Wohnraum, Nahversorgung, lokalen Unternehmen, sozialen Einrichtungen und öffentlichen Grün- und Freiräume (vgl. ÖROK 2019: 13). Des Weiteren reduziert sich der Siedlungsdruck in Außenbereichen – mit positiven Effekten für Umwelt und Landwirtschaft (vgl. ÖROK 2024: 31).

Innenentwicklung ist jedoch nicht nur eine Frage der Flächennutzung, sondern auch ein wichtiger Beitrag zur Baukultur und zum Erhalt des baukulturellen Erbes. Dadurch können die Qualität der Ortskerne gestärkt und deren Identität bewahrt werden, was wiederum die Aufenthaltsqualität erhöht und den Wohnstandort für neue Bewohner:innen attraktiv macht (vgl. ÖROK 2023c: 5). Es sei jedoch gesagt, dass Innenentwicklung nicht allein mit einer baulichen Nutzung gleichzusetzen ist (vgl. Scholl 2007: 81f.). Sie umfasst ebenso die Sicherung und Schaffung von Frei- und Grünflächen, gerade in eng bebauten städtischen Zonen. Diese leisten einen wichtigen Beitrag zum Hochwasserschutz, zur Verbesserung des Mikroklimas und zur Lebensqualität der Bevölkerung (vgl. Faller 2023: 8; vgl. ÖROK 2023: 11).

Vorangetrieben werden kann die Innenentwicklung durch die Mobilisierung von Flächen im Bestand, also durch Umnutzungen bestehender Gebäude oder durch gezielte bauliche Nachverdichtung mittels planerischer (z. B. Umbau, Anbau, Modernisierung, energetische Sanierung, Dachgeschossausbau, Aufstockungen, Leerstandsaktivierung), wirtschaftspolitischer und umwelttechnischer Maßnahmen (vgl. Tomerius 2005: 15; vgl. Streich 2011: 315; vgl. Bunzel 2022: 13; vgl. Dettweiler und Linke 2022: 74; vgl. Debrunner und Hengstermann 2023: 90; vgl. Pätzold et al. 2023: 89). Es eignen sich insbesondere ehemalige, bereits brachgefallene, Industrie- oder Gewerbeflächen, ehemalige Flächen des Militärs und alte Bahnanlagen oder Flughäfen (vgl. Reiß-Schmidt 2018: 996). Weiteres Mobilisierungspotenzial bieten städtebaulich suboptimal genutzte Flächen, auf denen beispielsweise nur eine alte Scheune steht (vgl. Gerend und Beck 2025: 16). Das größte Innenentwicklungspotenzial besteht in erschlossenem, jedoch unbebautem Bauland. Schiller et al. (2018: 469) kamen in einer deutschlandweiten Untersuchung zum Ergebnis, dass 56 % der Innenentwicklungspotenziale auf Baulücken entfallen. All diese genannten Flächen beziehen sich sowohl auf viele kleine Einzelgrundstücke als auch größere Grundstücke im Besitz institutioneller Eigentümer:innen (vgl. Adrian et al. 2018: 16). Die

Verdichtung sollte sich idealerweise nicht nur auf einzelne Gebäude beschränken, sondern auf ganze Siedlungsgebiete innerhalb der Gemeinde (vgl. Pichler 2014: 10).



Abb. 13: Abriss eines langjährig leerstehenden Gebäudes im Ortskern als Vorbereitung für eine Neubebauung im Rahmen der Innenentwicklung in Markt St. Martin (eigene Aufnahme, 2025)

Die Innenentwicklung ist jedoch kein Selbstläufer (vgl. Kötter 2010: 8; vgl. Kötter 2018: 87). Um die Innenentwicklung gezielt zu fördern, müssen laut Miosga (2019: 12) „alle Register gezogen worden sein: vorhandene Baulücken und Leerstände erheben, untergenutzte Hofstellen einbeziehen, Mobilisierungskampagnen starten, Bauberatung anbieten“. All diese Aktivitäten können im Rahmen eines aktiven Flächen- bzw. Leerstandsmanagements gebündelt werden, das ungenutzte Gebäude und Grundstücke erfasst und ihre Wiedernutzung erleichtert. Unterstützend wirken dabei Leerstandsdatenbanken und kommunale Flächenmanager:innen als Vermittler:innen zwischen Eigentümer:innen, Investor:innen und Verwaltung. Diese Flächenmanager:innen können auch Innenentwicklungsprojekte identifizieren und umsetzen. Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung fördern zudem die Akzeptanz für Innenentwicklungsmaßnahmen und stärken die Umsetzung auf lokaler Ebene (vgl. ÖROK 2019: 15; vgl. Dallhammer et al. 2022: 69).

Zudem sind verschiedene Anreize und Unterstützungsmaßnahmen notwendig. Finanzielle Förderprogramme spielen eine wichtige Rolle, indem sie Nachverdichtungen, Zubauten oder Umnutzungen in bestehenden Siedlungsgebieten unterstützen und so die Flächennutzung optimieren (vgl. ÖROK 2019: 15; vgl. Dallhammer et al. 2022: 69; vgl. Osterburg et al. 2023: 73). Andererseits können Leerstandsabgaben als steuerndes Instrument wirken, um vorhandene Bauten wieder zu nutzen. Darüber hinaus können vereinfachte und beschleunigte Planungsverfahren Hemmnisse abbauen und Investitionen erleichtern. In diesem Zusammenhang ist auch eine bewusste Standortsteuerung von zentralen Einrichtungen, beispielsweise Schulen oder Supermärkte, wesentlich, um eine neue Flächeninanspruchnahme an der Peripherie zu vermeiden. Ebenso kann die Beschränkung von Freizeit- und Zweitwohnsitzen in Regionen mit hohem

Nutzungsdruck planerisch dazu beitragen, Flächen sparsamer zu nutzen und die Innenentwicklung zu stärken (vgl. Dallhammer et al. 2022: 69).

Trotz dieser ausreichenden Innenentwicklungspotenziale in Österreich sowie vorhandener Fördermaßnahmen und Unterstützungsinstrumente wird die Innenentwicklung in der Praxis nur begrenzt umgesetzt. So kommt es oftmals zur angesprochenen Außenentwicklung und landwirtschaftliche Flächen werden für Neubauten beansprucht, wodurch die Bodenqualität stark beeinträchtigt wird (vgl. Ferber et al. 2010: 3; vgl. Ritzinger 2018: 396). Die Gründe dafür sind vielfältig. Dazu zählen etwa die mangelnde Bereitschaft der Eigentümer:innen zur Mitwirkung (Spekulationszwecke, Zurückhalten für Kinder/Enkelkinder etc.) oder die hohen Kosten für den Grundstückserwerb und die Grundstücksaufbereitung, da Bauen im Bestand oft kostenintensiver ist als auf unbebautem Bauland. Oft fehlen in den Gemeinden auch die Geldmittel und das Personal, um Eigentümer:innen gezielt anzusprechen oder die komplexe Überplanung und Baureifmachung dieser Flächen voranzutreiben (vgl. Kötter 2010: 10; vgl. Malburg-Graf und Schmettow 2012: 189; vgl. Adrian et al. 2018: 106; vgl. Kötter 2018: 87; vgl. Hoymann und Goetzke 2018: 680f.; vgl. Langenbrinck und Fischer 2020: 310; vgl. ARL 2024: 6). Auf kommunaler Ebene fehlt es oft an Kenntnissen über die verschiedenen Motive der Eigentümer:innen und wie man diese erfolgreich einbindet. Hierfür braucht es eine genaue Analyse, warum manche Eigentümer:innen ihre Grundstücke weder bebauen noch verkaufen wollen (vgl. Schmidt und Vollmer 2017: 27; vgl. Gerend und Beck 2025: 16). Häufig verfügen Gemeinden jedoch nicht über ein kommunales Siedlungsentwicklungskonzept (vgl. Kötter 2018: 87). Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass das Thema Privateigentum politisch bisher zurückhaltend behandelt wird. Eigentum gilt als sensibel und es braucht eine vorsichtige Herangehensweise. Zudem sind die Erfolgsaussichten ungewiss. Deshalb werden die Eigentümer:innen oftmals nur zurückhaltend angesprochen, was die Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen zusätzlich erschwert (vgl. Müller-Herbers et al. 2011: 125).

Insgesamt ist die Förderung der Innenentwicklung eine anspruchsvolle Aufgabe, die von einer gewissen „Zwiespältigkeit“ geprägt ist (vgl. Beck und Gerend 2023: 31). Gemeinden bemühen sich zwar, Flächen im Bestand durch Innenentwicklung besser zu nutzen, zugleich zeigen sie aber auch eine Neigung zur Ausweisung neuer Baugebiete (Miosga 2022: 13f.). Entscheidend ist letztendlich jedoch die Mitwirkung der Eigentümer:innen als zentrale Akteure der Innenentwicklung, deren persönliche und soziale Beweggründe oft stärker sind als das öffentliche Interesse, planerische Ziele oder finanzielle Anreize (vgl. Zwicker-Schwarm 2011: 121f.; vgl. Schmidt und Vollmer 2012: 20; vgl. Vollmer 2015: 15; vgl. von Einem 2016: 242; vgl. Dettweiler und Linke 2022: 74; vgl. Gerend und Beck 2025: 17).

Ein Instrument, um die Innenentwicklung gezielt zu stärken, ist die Baulandmobilisierung. Sie umfasst sowohl informelle Maßnahmen als auch verbindliche, hoheitliche Regelungen, die den Gemeinden ermöglichen, ungenutztes Bauland bereitzustellen. Dadurch erhalten Gemeinden wirkungsvolle Werkzeuge, um Baulücken zu mobilisieren und so die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Im nächsten Kapitel wird die Baulandmobilisierung ausführlich erläutert.

2.4 Baulandmobilisierung als raumordnerisches Instrument

Aufbauend auf den bisherigen Ausführungen zur Flächeninanspruchnahme rückt nun ein zentraler Ansatz der Innenentwicklung in den Vordergrund: die Baulandmobilisierung. Sie ist ein wichtiger Bestandteil der raumplanerischen Steuerung und zielt darauf ab, Baulandreserven zu aktivieren und einer langfristigen Hortung entgegenzuwirken. Durch die bessere Nutzung bestehender Baulandpotenziale kann die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen begrenzt und die Siedlungsentwicklung gezielter gesteuert werden (vgl. Götzl und Schnellinger 2015: 201; vgl. Kanonier 2020: 119). Im Folgenden werden die Grundidee sowie die wichtigsten Instrumente und strategischen Ansätze der Baulandmobilisierung näher erläutert.

2.4.1 Definition und Grundidee

Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt, bestehen in Österreich umfangreiche Baulandreserven, die trotz bestehender Widmung und Erschließung oftmals ungenutzt bleiben. Diese mangelnde Aktivierung erhöht den Druck, neue Flächen an den Ortsrändern auszuweisen (vgl. Kleewein 2014: 98; vgl. Berndgen-Kaiser et al. 2020: 128). Eine mögliche Folge davon ist ein Phänomen, das in der Fachwelt als „Donut-Effekt“ bezeichnet wird. Während sich die Bautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung an den Ortsrändern konzentrieren, verlieren die inneren Bereiche an Attraktivität und Nutzbarkeit (vgl. Langenbrinck und Fischer 2020: 312). Ein zentraler Ansatzpunkt ist hierbei die Baulandmobilisierung. Sie ist ein Instrument der Raumplanung, folgt dem Prinzip der Innenentwicklung und zielt darauf ab, ungenutzte, aber bereits gewidmete und erschlossene Flächen zu aktivieren (vgl. Tomerius 2005: 14; vgl. Kanonier 2020: 123). Baulandmobilisierung kann sich dabei auch auf Flächen beziehen, die neu als Bauland ausgewiesen werden (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 4).

Ziel der Baulandmobilisierung ist es, bestehende Baulandreserven einer Nutzung zuzuführen, indem vorhandene Flächenpotenziale besser ausgeschöpft werden. Durch die Aktivierung gewidmeter, aber bislang ungenutzter Bauflächen kann die Baulandknappheit reduziert und der Bedarf an zusätzlichen Neuwidmungen verringert werden. Damit lässt sich ein Beitrag dazu leisten, die Flächeninanspruchnahme insgesamt zu begrenzen. Aus raumordnerischer Sicht stellt die Baulandmobilisierung somit einen wichtigen Ansatz dar, da sie Innenentwicklung mit einem aktiven Umgang mit bestehenden Baulandflächen verbindet (vgl. Markstein 2003: 26; vgl. Öggl 2016: 81; vgl. Arnold et al. 2023: 14).

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Mobilisierung von Bauland nicht automatisch zu einer kompakten Siedlungsentwicklung führt. Baulandreserven befinden sich nicht nur innerhalb bestehender Ortsstrukturen, sondern auch an den Ortsrändern. Entsprechend ist zwischen Baulücken, Innenentwicklungspotenzialen und Außenreserven zu differenzieren. Baulücken sind unbebaute Flächen innerhalb bestehender Siedlungsstrukturen bis 2.000 m², während Innenentwicklungspotenziale größere unbebaute Flächen über 2.000 m² umfassen, die nur teilweise oder nicht mehr genutzt werden, aber für eine dichtere Bebauung geeignet sein können.

Außenreserven sind unbebaute Flächen außerhalb der bisherigen Siedlungsgrenzen und sollten erst nach Ausschöpfung der inneren Potenziale genutzt werden (vgl. ETH Zürich 2015: 14; vgl. Wild et al. 2020: 8). Die folgende Grafik verdeutlicht diese Unterscheidung. Sie zeigt zwar auch Nachverdichtungspotenziale, diese werden in der vorliegenden Arbeit jedoch nicht als Baulandreserven betrachtet.

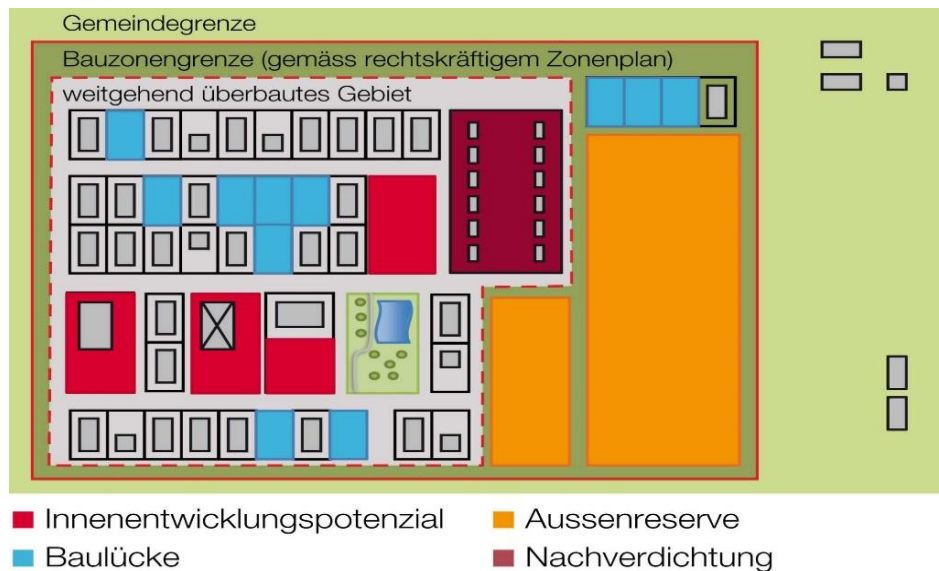


Abb. 14: Kategorien von Baulandreserven (ETH Zürich 2015: 15)

Insgesamt sind die Baulandreserven nicht gleichbedeutend mit sofort bebaubaren Flächen. Eine bloße Mengenbetrachtung reicht daher nicht aus, um das tatsächliche Potenzial realistisch einzuschätzen. Quantitative Angaben bieten lediglich eine grobe Orientierung und spiegeln nicht zwangsläufig wider, welche Flächen tatsächlich baulich nutzbar sind. Ähnliche Erfahrungen konnten etwa Marti und Laimberger (2009) in Schweizer Gemeinden aufzeigen. Vielerorts bestehen zwar ausgewiesene Baulandreserven, diese sind jedoch häufig nicht (sofort) aktivierbar. Dies ist besonders in Wachstumsregionen mit hoher Nachfrage nach leistbarem Wohnraum der Fall (vgl. Marti und Laimberger 2009). Daher ist im Rahmen der Baulandmobilisierung eine differenzierte qualitative Bewertung notwendig (vgl. Musil und Pindur 2012: 407; vgl. Schiller et al. 2018: 461; vgl. DV e.V. 2019: 29; vgl. Doan 2019: 92; vgl. Kanonier 2020: 121; vgl. Blum und Dosch 2022: 10; vgl. Adrian et al. 2023: 67). Diese Bewertung sollte idealerweise durch Gemeindevertreter:innen erfolgen, die den lokalen Grundstücksmarkt gut kennen (vgl. Schedlmayer 2016: 72).

Um die Mobilisierungswahrscheinlichkeit fundiert einzuschätzen, können unbebaute Grundstücke nach ihrem Reifestadium der Bebaubarkeit bewertet werden, also danach, wie schnell und unter welchen Bedingungen sie tatsächlich bebaut werden können (vgl. Weber 2016: 6f.). Maßgeblich sind dabei Kriterien wie Größe, Lage und Erschließung der Grundstücke, Eigentümer:inneninteressen sowie etwaige Mobilisierungshindernisse, der aktuelle Bebauungszustand und die theoretische Bebaubarkeit (vgl. Spitzer und Prinz 2016: 46; vgl. Wild et al. 2020: 7f.).

2.4.2 Zielsetzung der Baulandmobilisierung

Die Baulandmobilisierung verfolgt mehrere zentrale Ziele, die sowohl ökologische, wirtschaftliche als auch soziale Dimensionen betreffen. Ein wesentliches Ziel besteht im Schutz landwirtschaftlicher Flächen und wertvoller Grünräume, da durch eine verstärkte Nutzung vorhandener Baulandreserven die Notwendigkeit neuer Baulandwidmungen verringert wird (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 4). Die Bedeutung des Bodenschutzes wurde bereits ausführlich im Kapitel 2.2.3 Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme im ländlichen Raum erläutert. Boden ist ein begrenztes und schützenswertes Gut, zumal er eine wesentliche Rolle für die Landwirtschaft, die Lebensmittelproduktion, die Biodiversität, den Artenschutz sowie das lokale Klima und den Wasserhaushalt spielt.

Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass die Aktivierung bestehender Baulandreserven häufig mit einer Umwandlung landwirtschaftlich genutzter Flächen einhergeht und damit unmittelbar zulasten der Landwirtschaft erfolgt. In Österreich werden im Durchschnitt rund 49,1 % der Baulandreserven landwirtschaftlich genutzt, wobei dieser Anteil in den Bundesländern (ohne Wien) zwischen 40,3 % und 58,2 % variiert (vgl. Mose und Mayer 2024: 264; vgl. ÖROK 2025b: 11, 49). Baulandmobilisierung zielt dabei weniger auf eine vollständige Vermeidung von Flächeninanspruchnahme ab, sondern auf eine bewusste Steuerung der Flächennutzung und eine Reduktion zusätzlicher Neuwidmungen, insbesondere im Außenbereich.

Darüber hinaus trägt sie zur finanziellen Entlastung von Gemeinden bei. Die Erschließung neuer Baugebiete, also die „wege- und leitungsmäßige Anbindung eines Baugebiets oder Grundstücks an die für seine funktionsgerechte Nutzung erforderliche netzgebundene Infrastruktur“ (Bunzel 2018: 565), verursacht hohe Kosten, selbst wenn die Grundstücke lange ungenutzt bleiben. Dazu zählen Aufwendungen für Straßen, Beleuchtung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Energie-, Telekommunikations- und Datennetze, Abfallwirtschaft sowie Anlagen des ÖPNV (vgl. Siedentop et al. 2006: 39; vgl. Bizer et al. 2007: 129; vgl. Kleewein 2014: 100; vgl. Schedlmayer 2016: 68). Zudem können Gemeinden mit der Bereitstellung der Infrastruktur nicht warten, bis auf den Flächen tatsächlich gebaut wird. Die Infrastruktur muss in der Regel vorab funktionsfähig sein, weshalb Gemeinden gezwungen sind, in Vorleistung zu treten (vgl. Schöndorfer-Haslauer 2024: 132). Da diese technische Infrastruktur überwiegend aus öffentlichen Geldern finanziert wird, liegt eine effiziente Nutzung – und somit die Baulandmobilisierung – im Interesse der Allgemeinheit (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 4; vgl. Öggl 2016: 80). Besonders deutlich wird dies, wenn man bedenkt, dass die Erschließungskosten in ländlichen Streusiedlungen vier- bis fünfmal höher sind als in kompakten Ortskernen (vgl. ARE 2017: 12). Bereits eine Abnahme der Siedlungsdichte um 1 % führt zu einer etwa gleich hohen Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben für die technische Infrastruktur (vgl. Siedentop et al. 2006: 224). Herz (2004: 17) weist zudem darauf hin, dass die Kostenentwicklung bei weiter sinkender Dichte sogar exponentiell verlaufen könne. Die ÖROK (2017: 8) bezifferte die durchschnittlichen Erschließungskosten eines freistehenden EFH mit rund 24.200 Euro – ein Wert, der angesichts der Preisentwicklung seither vermutlich gestiegen ist. Grundsätzlich gilt also: je abgelegener, disperser und peripherer ein Gebiet, desto höher fallen die zusätzlich notwendigen

Infrastrukturkosten aus (vgl. Camagni et al. 2002: 203; vgl. Siedentop et al. 2006: 23, 49; vgl. Kleewein 2014: 98).

Hinzu kommen neben den Herstellungskosten auch Aufwendungen für den Betrieb, den späteren Ausbau oder für Verbesserungsmaßnahmen (vgl. Gutsche 2009: 33f.; vgl. Preuß 2009: 12; vgl. Bunzel 2018: 3). Dallhammer und Mollay (2008) haben berechnet, dass für ein freistehendes EFH, das 100 Meter von der bestehenden Infrastruktur entfernt liegt, jährlich etwa 3.700 Euro an Kosten für Straße, Beleuchtung, Wasser- und Abwasserleitungen entstehen. Dies umfasst sowohl die Errichtungs- als auch die laufenden Erhaltungskosten der Infrastruktur. Eco-plan (2000) schätzt die jährlichen Kosten für die technische Infrastruktur einer verdichteten Siedlung auf etwa 50 % der Kosten, die in einem klassischen EFH-Gebiet entstehen. Eine frühere Untersuchung von RERC (1974) kommt zu einem ähnlichen Ergebnis und beziffert diese Kosten auf rund 55 %. Aufhauser-Pinz et al. (2020: 21) nennen Errichtungskosten von 24 Euro und laufende Kosten von 16 Euro pro Quadratmeter und Jahr. Weber (2016: 10) bezeichnet solche ungenutzten Bauflächen treffend als „Baulandbrachen als Millionengräber“.

Das impliziert, dass es langfristig effizienter ist, die Baulandreserven innerhalb der Siedlungsgebiete zu nutzen, anstatt neue Flächen an den Ortsrändern zu erschließen. Denn gerade auch die Verkehrsflächen, welche für neue Siedlungsgebiete neu erbaut werden müssten, tragen einen erheblichen Anteil zur Flächenversiegelung bei (vgl. Öggl 2016: 81; vgl. ÖROK 2023: 18). Über die infrastrukturellen Kosten hinaus beeinflusst die Baulandmobilisierung auch Mobilitätsmuster. Inwiefern sich Baulandmobilisierung positiv auf die nachhaltige Mobilitätsentwicklung auswirkt, hängt jedoch wesentlich davon ab, in welchen Lagen Baulandreserven aktiviert werden. So kann die Nutzung innerörtlicher Potenziale kompaktere Strukturen und kürzere Wege begünstigen, während dies bei der Aktivierung von Baulandreserven an den Ortsrändern nur eingeschränkt der Fall ist. Kompakte Orte fördern kürzere Wege, eine bessere Integration von Wohnen, Arbeiten und Versorgung und verbessern die Erreichbarkeit des ÖPNV. Damit sinkt die Abhängigkeit vom MIV, während umweltfreundliche Mobilitätsformen wie Zufußgehen und Radfahren gestärkt werden. Die Baulandmobilisierung trägt – je nach Lage der mobilisierten Flächen – somit nicht nur zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme bei, sie leistet ebenso einen wichtigen Beitrag zur Reduktion verkehrsbedingter Emissionen und zur Förderung einer klimaschonenden Mobilität (vgl. Madner und Grob 2019: 521, 524; vgl. Miosga 2019: 10).

Neben diesen infrastrukturellen und verkehrlichen Wirkungen verfolgt die Baulandmobilisierung auch wohnungspolitische Zielsetzungen, insbesondere die Sicherung von leistbarem Wohnraum. Denn die Verfügbarkeit von Bauland ist eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Wohnbaupolitik. Entsprechend steht der Mangel an Wohnraum in engem Zusammenhang mit einem vorgelagerten Mangel an verfügbaren Flächen (vgl. Wurm 2016: 30; vgl. Wießner 2018: 2940; vgl. Debrunner et al. 2020; vgl. Debrunner und Hengstermann 2023: 92). Aus diesem Grund muss unbebautes Bauland gezielt mobilisiert werden, um der Wohnungsknappheit entgegenzuwirken, zumal das Angebot an Bauland nur bedingt ausgeweitet werden kann (vgl. Hengstermann und Hartmann 2021: 39). Eine steigende Nachfrage nach dem begrenzten Gut Bauland führt nämlich nicht zu einer Ausweitung des Angebots, sondern in erster Linie zu höheren Boden- und Mietpreisen (vgl. Raab 2006: 553; vgl. Wurm 2016: 30; vgl. Schmid und Pröll 2020: 147). Das Angebot kann jedoch erweitert werden, wenn bestehendes Bauland mobilisiert wird und Eigentümer:innen dazu bewegt werden, selbst zu bauen oder an

Bauwillige zu verkaufen (vgl. Hengstermann und Skala 2023: 592). Ziel ist es, dem deutlichen Preisanstieg am Baulandmarkt entgegenzuwirken und dadurch Wohnraum leistbarer zu machen (vgl. Stegmayer 2018a: 126; vgl. Doan 2019: 81). Durch ein größeres Angebot an Bauland vermindert sich nämlich der Druck auf den Bodenmarkt, was sich preisdämpfend auswirkt und spekulativen Tendenzen entgegenwirkt (vgl. Lexer 2004: 7; vgl. ÖROK 2014a: 6; vgl. Ottmann 2020: 27). Auf diese Weise wird der Zugang zu Wohnraum insbesondere für mittlere und untere Einkommensschichten erleichtert, was wiederum zu einer sozialräumlichen Durchmischung beiträgt (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 13; vgl. Doan 2019: 79; vgl. ARL 2024: 8f.). Dadurch wird deutlich, dass die Raumplanung wesentlich dazu beitragen kann, leistbares Wohnen zu ermöglichen. Dieses Ziel ist mittlerweile auch explizit in zahlreichen Raumordnungsgesetzen (ROGs) bzw. Raumplanungsgesetzen (RPGs)¹ verankert (vgl. Kanonier 2017: 165, 168).

In diesem Zusammenhang kommt der Bereitstellung von leistbarem Bauland eine zentrale Rolle für die Bindung junger Familien an die Gemeinden zu. Die Baulandmobilisierung kann dabei eine entscheidende Unterstützung leisten. In vielen Gemeinden ist grundsätzlich ausreichend Bauland vorhanden, dieses wird jedoch häufig von Eigentümer:innen für Nachkommen zurückgehalten, die letztlich gar nicht in die Gemeinde zurückkehren. Dadurch bleiben Flächen ungenutzt, während junge Paare und Familien keine verfügbaren oder leistbaren Baugrundstücke finden und sich gezwungen sehen, in andere Regionen abzuwandern. Es entsteht somit ein paradoxes Phänomen, das den demographischen Rückgang in betroffenen Gemeinden weiter verstärkt (vgl. Simon 2016: 234). Viele Gemeinden, insbesondere jene, die von Abwanderung betroffen sind, verfolgen daher das Ziel, jungen Menschen und Familien geeignete Baugrundstücke bereitzustellen, um deren Verbleib in der Heimatgemeinde zu sichern und Familiengründungen zu fördern. Junge Familien stellen somit eine Schlüsselzielgruppe der Baulandmobilisierung dar, da ihr Verbleib und ihre Ansiedlung wesentlich zur demographischen Stabilität und sozialen Struktur vieler Gemeinden beitragen (vgl. Miosga 2019: 4).

Die in der Literatur beschriebenen Zielsetzungen der Baulandmobilisierung werden auch durch empirische Befunde auf Gemeindeebene gestützt und lassen sich in der kommunalen Praxis wiederfinden. Im Auftrag des Landes Steiermark wurden im Jahr 2018 insgesamt 21 steirische Gemeinden sowie ergänzend sechs Ortsplaner:innen zu ihren Erfahrungen mit baulandmobilisierenden Maßnahmen befragt. Die Erhebung erfolgte mittels leitfadengestützter Telefoninterviews und umfasste Gemeinden unterschiedlicher Größe, Lage und struktureller Ausprägung (vgl. Dallhammer et al. 2018: 5-6).

Die Ergebnisse zeigen, dass Gemeinden den Einsatz von baulandmobilisierenden Instrumenten in erster Linie als Antwort auf die klassischen raumplanerischen Probleme sehen. Als häufigstes Motiv, das den Einsatz von Baulandmobilisierungsinstrumenten notwendig erscheinen lässt, werden übermäßige Baulandreserven genannt (12 von 21 Nennungen). Weitere zentrale Motive waren die Eindämmung von Zersiedelung und die Förderung kompakter Siedlungsstrukturen (fünf Nennungen), die Vermeidung von spekulativen Entwicklungen (fünf Nennungen) sowie die Zurverfügungstellung von Bauland für Bauwerber:innen, insbesondere für

¹ Im Folgenden wird der Begriff „ROG“ als Sammelbezeichnung für die landesrechtlichen Regelungen zur Raumordnung verwendet, unabhängig davon, ob diese formal als Raumordnungsgesetz (ROG) oder Raumplanungsgesetz (RPG) bezeichnet sind.

Ortsansässige und junge Familien (vier Nennungen). Zudem wurden infrastrukturelle Aspekte thematisiert, etwa die Unterauslastung bereits erschlossener Baugebiete mit teilweise 30-40 % unbebauter Fläche sowie die damit verbundenen Kosten für die Gemeinden (vgl. ebd.: 7-9).

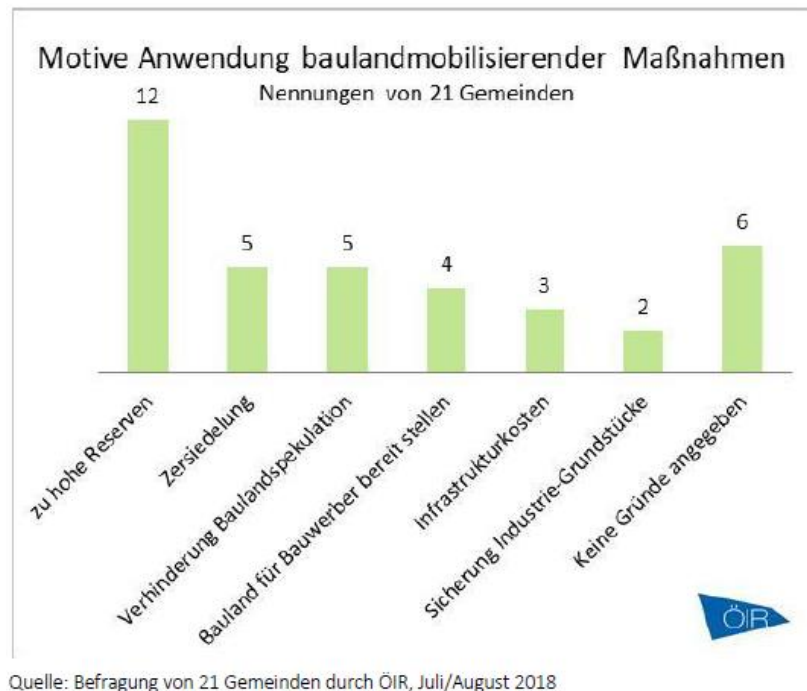


Abb. 15: Motive für die Anwendung baulandmobilisierender Maßnahmen – Ergebnisse einer Befragung in der Steiermark (Dallhammer et al. 2018: 8)

Insgesamt lässt sich erkennen, dass Gemeinden die Baulandmobilisierung nicht als fernes, theoretisches Ziel der Raumordnung sehen. Sie verstehen sie eher als Antwort auf konkrete lokale Probleme mit gewidmetem, aber ungenutztem Bauland. Die Ergebnisse der Untersuchung bestätigen damit die Ziele, die in der raumplanerischen Theorie mit Baulandmobilisierung verbunden werden.

Weiters wird deutlich, dass die Baulandmobilisierung weit über die reine Bereitstellung von Bauland hinausgeht. Sie ist ein zentrales Instrument zur Schaffung von leistbarem und häufig auch förderbarem Wohnraum, greift jedoch ebenso in übergeordnete raumplanerische Zielsetzungen ein. Neben sozialen Aspekten umfasst sie auch strukturelle und ökologische Dimensionen, insbesondere die effizientere Nutzung bestehender Baulandreserven sowie die Begrenzung zusätzlicher Flächeninanspruchnahme (vgl. Sicuaio et al. 2024: 1). In diesem Sinne kann Baulandmobilisierung als Bestandteil eines verantwortungsvollen Landmanagements verstanden werden, das soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte gleichermaßen berücksichtigt. Ziel ist es, Ressourcen so einzusetzen, dass nicht nur kurzfristige Bedürfnisse befriedigt, sondern auch langfristig die Lebensqualität, Flächeneffizienz und der Schutz der Umwelt gesichert werden (vgl. Kötter et al. 2015: 144; vgl. de Vries und Chigbu 2017: 66f.).

Diese umfassende Verantwortung verdeutlicht zugleich, dass Eigentum an Grundstücken nicht nur ein individuelles Recht ist, sondern auch eine gesellschaftliche Verpflichtung mit sich bringt.

Diese Verpflichtung zeigt sich unter anderem in der Sicherung von bezahlbarem Wohnraum sowie im Erhalt landwirtschaftlicher und ökologisch wertvoller Flächen (vgl. Davy 1996: 193). Bereits Scheidegger (1990: 159) betonte: „Deshalb dürfe es nicht im unbegrenzten Belieben des Grundeigentümers stehen, baureifes Land ungenutzt zu lassen. Das Gemeinwesen müsse einen gewissen indirekten Nutzungsdruck ausüben können“. Um diesen Anspruch gerecht zu werden, haben sich verschiedenste Instrumente etabliert, die darauf abzielen, die Nutzung gewidmeter, aber ungenutzter Bauflächen zu fördern und langfristige Baulandhortung zu begrenzen. Diese Instrumente stellen „Mittel zur Umsetzung eines normativen Zwecks“ dar (Diller 2018: 1024) und dienen letztlich dazu, die Mobilisierung und nachhaltige Nutzung von Bauland aktiv voranzutreiben.

2.4.3 Instrumente der Baulandmobilisierung

Da es in Österreich keine koordinierende Bundesraumordnung samt zugehöriger Gesetzgebung gibt, existiert auch keine landesweite Generallösung gegen die Baulandhortung (vgl. Kleewein 2014: 89; vgl. Kanonier 2020: 119). Diese Problematik fällt unmittelbar in den Bereich der örtlichen Raumplanung (vgl. Gruber et al. 2018: 64). Die Vollziehung der örtlichen Raumplanung ist seit 1962 laut Bundesverfassungsgesetz (B-VG) den Gemeinden zugewiesen und erfolgt eigenverantwortlich sowie weisungsfrei im eigenen Wirkungsbereich. Die Gesetzgebung liegt hingegen weiterhin bei den Ländern (vgl. Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG). Die Gemeinden treffen dabei Entscheidungen über die Nutzung von Flächen, etwa durch FWPs und Bebauungspläne (BPs), sind jedoch an die ROG und Verordnungen des jeweiligen Bundeslandes gebunden. So dürfen örtliche Raumpläne beispielsweise nicht überörtlichen Raumordnungsprogrammen widersprechen (vgl. Fassmann 2018: 2310f.; vgl. Gruber et al. 2018: 64f.).

Dadurch gestalten die Länder die örtliche Raumordnung maßgeblich mit (vgl. ebd.: 64f.). Die gesetzliche Grundlage für die generelle Raumordnung, einschließlich der örtlichen Raumplanung, ergibt sich aus Art. 15 B-VG. Da die Raumordnung als umfassende Materie nicht explizit in den Kompetenzartikeln 10 bis 12 B-VG genannt wird, fällt sie als „Restkompetenz“ in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder (vgl. Art. 15 B-VG). Insgesamt sind die Bundesländer damit die zentralen Akteure im Bereich der österreichischen Raumordnung (vgl. Fassmann 2018: 2312).

Infolgedessen führt die föderale Struktur Österreichs dazu, dass Instrumente zur Mobilisierung von Bauland von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ausgestaltet und eingesetzt werden (vgl. Kanonier 2020: 119). Zusätzlich sind für die örtliche Raumplanung auch die Kompetenzartikel 10 bis 12 B-VG zu beachten, da der Bund in bestimmten Fachbereichen – etwa im Verkehrs-, Forst- oder Wasserrecht – vorrangige und für Länder und Gemeinden bindende Vorgaben setzt (vgl. Art. 10-12 B-VG). Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die örtliche Raumplanung zwar zum Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt, sie dabei jedoch stets im gesetzlichen Rahmen von Bund und Land zu erfolgen hat (vgl. Art. 118 Abs. 4 B-VG).

Kompetenzverteilung nach B-VG

BUND	LÄNDER	GEMEINDEN
Kompetenz für jene Fachmaterien , welche dem Bund ausdrücklich übertragen sind (bspw. Autobahnen, Bahn, Wasser)	Kompetenz für die nomi-nelle Raumordnung , „Zusammenfassende Planungsbefugnis“	Eigenständige Wahrnehmung der örtlichen Raumplanung (Kontrolle durch die Landesregierungen)
Materiengesetze	Gesetze, Konzepte, ...	ÖEK, FWP, BP
Art. 10-12 B-VG	Generalklausel nach Art. 15 Abs. 1 B-VG	Art. 118 (3) Z. 9 B-VG

Abb. 16: Kompetenzverteilung in der Raumordnung nach dem B-VG (eigene Darstellung, basierend auf ÖROK 2014b: 4)

Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage beruhen jene planerischen Instrumente, mit denen Gemeinden ihre räumliche Entwicklung konkret steuern. Ein zentrales Element bildet das Örtliche Entwicklungskonzept (ÖEK). Dieses dient als strategisches Steuerungsinstrument und gibt die langfristigen Ziele einer Gemeinde vor (vgl. Wallner et al. o.J.: 6). Darauf aufbauend legt der FWP für jede Fläche in jeder österreichischen Gemeinde verbindlich fest, welche Nutzungen zulässig sind, etwa Bauland, Grünland oder Verkehrsflächen. Die zahlreichen Unterteilungen des Grün- und Baulandes in weitere Widmungskategorien schränken die Nutzung dabei noch stärker ein (vgl. Kleewein 2014: 94; vgl. Gruber et al. 2018: 106f.). Der BP konkretisiert diese Vorgaben weiter und regelt im Detail, wie innerhalb der gewidmeten Bauflächen gebaut werden darf, etwa hinsichtlich Baugrenzen, Dichte oder Nutzungsarten. Zusammen bilden diese Instrumente die rechtliche Grundlage für eine geordnete, flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung (vgl. Wallner et al. o.J.: 6; vgl. Kanonier 2020: 122).

Im praktischen Vollzug stoßen diese herkömmlichen Instrumente aber oft an ihre Grenzen. Eine Nutzung im Sinne der raumordnungsbezogenen Vorgaben kann damit nur eingeschränkt aktiv durchgesetzt werden. Dies hat sich auch in der Vergangenheit immer wieder gezeigt (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 11; vgl. Öggl 2016: 81; vgl. Purkarthofer 2024: 160). Während die traditionellen Instrumente der Raumordnung wie FWP, BP oder das Baugesetz vorwiegend dazu dienen, unerwünschte Bebauungen zu verhindern (Negativplanung), können sie für sich genommen keine zeitnahe widmungsgemäße Nutzung gewährleisten bzw. erzwingen (Positivplanung). Deshalb wurden in den letzten Jahren in den ROGs der Länder die klassischen Planungsinstrumente zunehmend durch vielfältige Instrumente zur Baulandmobilisierung ergänzt, um eine schnellere und gezieltere Aktivierung von Bauland zu fördern (vgl. Stöß 2009: 13; vgl. Kleewein 2014: 98; vgl. ÖROK 2017: 26; vgl. Gruber et al. 2018: 117; vgl. Kanonier 2019: 321; vgl. Kleewein 2022: 227f.). Damit gehen mit der Widmung von Bauland oft zusätzliche Verpflichtungen, Befristungen oder Vereinbarungen einher. „Einfache“ Baulandwidmungen ohne zusätzliche Auflage sind in den kommunalen FWPs heute kaum noch zu finden (vgl. Kanonier 2020: 122).

Diese Instrumente haben jeweils unterschiedliche Eingriffsintensitäten in das Eigentum sowie unterschiedliche Wirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten (vgl. ebd.: 119). Die Wirkung der Maßnahmen hängt davon ab, ob die ROGs der Bundesländer die Gemeinden verpflichten, Baulandmobilisierungsmaßnahmen umzusetzen oder sie lediglich zur Umsetzung ermächtigen (vgl. Hofmann 2021: 139).

Weiters ist die Wirkung maßgeblich von der konsequenten Anwendung der Maßnahmen in der Praxis abhängig, die nicht überall gleich stark ausgeprägt ist. Entscheidend ist, in welchem Ausmaß die Gemeindeführung bereit ist, sich aktiv in Fragen der Raumordnung einzubringen, insbesondere in der Boden- und Baulandpolitik. Dies gilt auch dann, wenn die dafür notwendigen Instrumente auf Landesebene verankert sind. Voraussetzung für deren Wirksamkeit ist, dass auf Gemeindeebene ein Bewusstsein für die Vorteile einer geordneten und flächensparenden Siedlungsentwicklung besteht oder – falls dies noch nicht gegeben ist – gezielt etwa durch Schulungen oder Fachaustauschveranstaltungen aufgebaut wird (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 16; vgl. Kötter et al. 2015: 145; vgl. Doan 2019: 92f.).

Eine umfassende Aufklärung und Beratung der Verantwortlichen ist wesentlich, damit Mobilisierungsmaßnahmen nicht nur akzeptiert, sondern auch konsequent in der täglichen Planung umgesetzt werden. In einzelnen Gemeinden ist bereits eine Aufbruchsstimmung spürbar, da der zunehmende Druck im Umgang mit Grund und Boden das Bewusstsein für notwendige Maßnahmen steigert (vgl. Kanonier 2020: 135). Gerend und Beck (2025: 26f.) konnten feststellen, dass eine deutliche Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder Beratungs- und Weiterbildungsangebote zur Förderung der Innenentwicklung befürwortet. Denn viele Gemeinderatsmitglieder verfügen über keinerlei Fachkenntnisse in der Siedlungsentwicklung und folgen bei Abstimmungen ihrem Bauchgefühl oder ihrer Erfahrung (vgl. ebd.: 33).

Wie bereits erwähnt, führt die föderale Struktur Österreichs, aber auch die unterschiedlichen räumlichen Strukturen, dazu, dass es viele verschiedene Instrumente zur Steuerung der räumlichen Entwicklung gibt (vgl. Kanonier 2001: 207). Daraus ergibt sich die Frage, mit welchen konkreten Instrumenten die Gemeinden und Länder die Mobilisierung von Bauland unterstützen können. Grundsätzlich lassen sich die Instrumente zur Umsetzung der Baulandmobilisierung in hoheitliche sowie informelle, nicht-hoheitliche Instrumente unterteilen (vgl. Kleewein 2014: 98; vgl. Gruber et al. 2018: 76; vgl. Schöndorfer-Haslauer 2024: 1).

Hoheitliche und informelle Instrumente unterscheiden sich sowohl in ihrer Rechtswirkung als auch in ihrer Verbindlichkeit. Hoheitliche Instrumente sind rechtlich verbindlich und umfassen die klassischen Instrumente wie den FWP und den BP. Sie sind gesetzlich geregelt, werden meist in Form von Verordnungen erlassen und müssen von den Adressat:innen eingehalten werden (vgl. Diller 2018: 1025; vgl. Gruber et al. 2018: 76). Nahezu alle hoheitlichen Instrumente sind an bestimmte Fristen gebunden, deren Ablauf bestimmte Rechtswirkungen auslöst (vgl. Kanonier 2020: 125). Hierbei gilt: je höher die möglichen Belastungen und der erwartbare Wertverlust für die Eigentümer:innen sind, desto eher wird eine fristgerechte Bebauung erfolgen (vgl. Kleewein 2014: 105).

Hoheitliche Maßnahmen können in Konflikt mit dem Eigentumsgrundrecht geraten. Deshalb müssen strikte grund- und verfassungsrechtliche Grenzen eingehalten werden, damit die Sanktionen verfassungskonform sind (vgl. ebd.; vgl. Kanonier 2020: 128). In der Literatur wird zudem

darauf hingewiesen, dass Baulandmobilisierung stets auch eine Governance-Dimension aufweist. Die Instrumente greifen nämlich nicht nur in Eigentumsrechte ein, sondern beeinflussen auch institutionelle Rahmenbedingungen und Machtverhältnisse (vgl. De Vries 2017: 34f.). Schließlich sollen solche Eingriffe nicht als willkürliche Beschränkungen des Eigentums verstanden werden, sondern beruhen auf dessen verfassungsrechtlich garantierter Schutzposition, die jedoch Einschränkungen im öffentlichen Interesse zulässt. Denn Eigentum ist nicht nur ein individuelles Recht, sondern auch mit Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit verbunden (vgl. Davy 1996: 193; vgl. Schöndorfer-Haslauer 2024: 2).

Diese Gemeinwohlbindung wird gerade im Kontext der Klimakrise verstärkt betont (vgl. Hahnenkamp 2024: 81f.). Hoheitliche Mobilisierungsmaßnahmen sollen daher den Ausgleich zwischen privaten Nutzungsinteressen und dem übergeordneten Ziel der nachhaltigen Siedlungsentwicklung schaffen (vgl. VfGH 13.10.1999; vgl. VfGH 24.06.2006). Aus diesem Grund wurden diese Instrumente bereits vielfach in die ROGs aufgenommen, um die Verfügbarkeit von Bauland in Siedlungsgebieten zu verbessern (vgl. Kanonier 2020: 119; vgl. ÖROK 2024: 31).

Neben den hoheitlichen Instrumenten kommen in der Raumordnung auch informelle, nicht-hoheitliche Instrumente zum Einsatz, die rechtlich keine Bindungswirkung entfalten. Diese umfassen Leitbilder, Strategien, Konzepte oder Visionen in unterschiedlichsten Formen (vgl. Gruber et al. 2018: 76). Informelle Instrumente sind nicht durch Gesetze vorgeschrieben, wodurch auch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung nicht gilt (vgl. Kleewein 2014: 91f.; vgl. Hofmann 2021: 136). Sie dienen primär als Orientierung und zeigen, basierend auf langfristigen Zielsetzungen, in welche Richtung die räumliche Entwicklung gehen soll (vgl. Danielzyk und Knieling 2011: 474; vgl. Gruber et al. 2018: 76).

Gerade im Bereich der Baulandmobilisierung wird deutlich, dass es oft ein Zusammenspiel beider Instrumententypen braucht, um einerseits klare Vorgaben zu schaffen und andererseits auch Spielräume für flexible und innovative Lösungen zu eröffnen (vgl. ebd.: 117). Aufgrund der vielfältigen Herausforderungen kann eine einzelne Maßnahme kaum alle Probleme der Baulandhortung lösen. Deshalb verfügen die ROGs in der Regel über ganze Maßnahmenbündel, wobei die einzelnen Maßnahmen je nach lokalen Anforderungen und Gegebenheiten gezielt eingesetzt werden (vgl. ÖROK 2014a: 17; vgl. Doan 2019: 81; vgl. Dallhammer et al. 2020: 76; vgl. Kanonier 2020: 122; vgl. Hengstermann und Hartmann 2021: 33; vgl. Stead 2021: 308). Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass sich die Wirkung der Maßnahmen nicht sofort entfaltet. Insbesondere aufgrund der zahlreichen vorhandenen Baulandreserven kann es durchaus einige Zeit dauern, bis eine spürbare Mobilisierung erreicht wird (vgl. Weber 2016: 10).

Im Folgenden werden die in Österreich verwendeten Instrumente der Baulandmobilisierung dargestellt, wie sie in den Bundesländern sowohl für neu als auch für bereits gewidmetes Bauland eingesetzt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklung dieses Instrumentariums noch nicht abgeschlossen ist (vgl. Kanonier 2020: 134). Die Unterteilung erfolgt in hoheitliche und nicht-hoheitliche Instrumente. Diese Abgrenzung wird in der Praxis ebenso wie in der Fachliteratur nicht immer einheitlich vorgenommen, da sich die gesetzlichen Regelungen zwischen den Bundesländern unterscheiden. Die gewählte Systematik folgt daher einer in der Literatur häufig verwendeten Gliederung und dient der übersichtlichen Darstellung. Die folgende Tabelle bietet

eine erste Übersicht über die in den Bundesländern eingesetzten Baulandmobilisierungsinstrumente.

	Bgld.	NÖ	Wien	Stmk.	Ktn.	OÖ	Sbg.	Tirol	Vlbg.
Hoheitlich	Befristungen	x	x	x		x		x	x
	Baulandumlegung	x	x	x	x			x	x
	Baulandmobilisierende Abgaben	x			x		x		
	Rückwidmung (als Option bzw. Folge zur Mobilisierung)	x			x	x		x	
	Enteignung (zur Mobilisierung)			x					
Informell	Privatwirtschaftliche Vereinbarungen (Vertragsraumordnung)	x	x	x	x	x	x	x	x
	Aktive Bodenpolitik	x	x	x *	x	x *	x	x *	x
	Bewusstseinsbildende Maßnahmen	x	x	x	x	x	x	x	x

* mit Fonds

Tab. 2: Einsatz der Baulandmobilisierungsinstrumente in den Bundesländern (eigene Darstellung, basierend auf Schöndorfer-Haslauer 2024 et al.)

2.4.3.1 Hoheitliche Instrumente

Die nun folgenden Instrumente sind rechtlich verbindlich und beruhen auf gesetzlichen Regelungen.

2.4.3.1.1 Befristung von Baulandwidmungen und Bebauungsfristen

In vielen österreichischen ROGs ist die Möglichkeit oder aber eine Verpflichtung vorgesehen, bei der Ausweisung von Bauland eine zeitliche Begrenzung für die Widmung festzulegen. Diese sogenannte befristete Baulandwidmung sieht vor, dass unbebautes Bauland innerhalb eines bestimmten Zeitraums bebaut werden muss. Die Fristen für die Bebauung variieren je nach Bundesland und liegen meist zwischen fünf und zehn Jahren, um genügend Zeit für die Realisierung von Bauprojekten zu gewährleisten und Gemeinden nicht zu vorschnellen und ungeplanten Änderungsverfahren zu zwingen (vgl. Onz und Mendel 2017: 22; vgl. ÖROK 2017: 16; vgl. Madner und Grob 2019: 528; vgl. Kanonier 2020: 125f.; vgl. Arnold et al. 2023: 16). Diese Frist ist im FWP ersichtlich zu machen (vgl. Kleewein 2014: 100). Wird innerhalb dieser gesetzten Frist keine den Vorschriften entsprechende Bebauung realisiert, können verschiedene widmungsrechtliche Sanktionen folgen, wie z. B. die entschädigungslose Rückwidmung des Baulands in Grünland oder eine frühere Widmungskategorie, wodurch die Nutzung des Grundstücks eingeschränkt wird und zugleich auch ein Wertverlust entsteht. Eine weitere mögliche Sanktion besteht in der Einräumung von Vorkaufsrechten für Gemeinden. Wichtig ist dabei, dass Enteignungen nicht vorgesehen sind (vgl. ÖROK 2014a: 51-53; vgl. Gruber et al. 2018:

121; vgl. Stegmayer 2018b: 46f.; vgl. Kanonier 2020: 125). Sanktionen spielen bei dieser Regelung also eine bedeutende Rolle. Sie greifen nicht nur direkt nach Ablauf der Frist durch die tatsächlichen Maßnahmen ein, sondern entfalten bereits durch die Androhung möglicher Konsequenzen häufig einen mobilisierenden Effekt. Dennoch hängt die Wirksamkeit der Befristung auch stark von der Länge der Frist und möglichen Ausnahmeregelungen ab (vgl. Götzl und Schnellinger 2015: 202). Insgesamt erhalten die kommunalen Planungsträger:innen ein wirksames Mittel, Grundstückseigentümer:innen zu einer zügigen Bebauung zu bewegen und so Spekulation oder brachliegendes Bauland zu verhindern (vgl. Gruber et al. 2018: 121).

Die befristete Baulandwidmung wird hauptsächlich bei Neuausweisungen angewendet und ist in einigen Bundesländern für alle neuen Baulandwidmungen verpflichtend. In manchen Bundesländern ist die Befristung auch bei bereits gewidmetem, unbebautem Bauland zulässig, was die Mobilisierungsmöglichkeiten stark erhöht (vgl. ÖROK 2014a: 53; vgl. Gruber et al. 2018: 121). Die nachträgliche Befristung wird als wichtige Ergänzung der baulandmobilisierenden Instrumente betrachtet, da bisher nur wenige hoheitliche Maßnahmen gegen bereits vorhandene Baulandreserven ergriffen werden konnten (vgl. Kanonier 2020: 127). Die nachträgliche Befristung ist für Eigentümer:innen jedoch besonders brisant, weil sie eine solche Einschränkung bei bereits gewidmetem Bauland nicht erwartet haben und nun faktisch gezwungen sind, innerhalb der Frist zu bauen (vgl. Trapichler 2015a: 18). Besonders eignen sich die befristeten Baulandwidmungen, wenn größere Projekte geplant sind, deren Umsetzung aber noch nicht gesichert ist. In der Praxis betrifft dies meist Betriebs-, Industrie- und Sonderflächen. Bleibt das Vorhaben aus, werden die Flächen nach Ablauf der Frist häufig wieder rückgewidmet (vgl. Kleewein 2014: 100).

Die befristete Baulandwidmung ist von Bebauungsfristen klar abzugrenzen. Die Bebauungsfrist zählt zu den frühesten Instrumenten der Baulandmobilisierung in Österreich und wurde bereits Ende der 1980er-Jahre erstmals in der Steiermark eingeführt (vgl. Schöndorfer-Haslauer 2024: 12). Während die Befristung integraler Bestandteil des Widmungsakts ist und die Widmungsart eines Grundstücks zeitlich begrenzt, stellen Bebauungsfristen lediglich Nutzungspflichten dar, die an das Verhalten der Grundeigentümer:innen anknüpfen. Wird eine befristete Baulandwidmung innerhalb der vorgesehenen Frist nicht bebaut, hat dies sehr oft die Rückwidmung des Grundstücks zur Folge. Bebauungsfristen hingegen lassen den Widmungsstatus unberührt, bei Nichtbebauung werden vielmehr abgabenrechtliche oder sonstige Sanktionen ausgelöst. Dennoch zielen sowohl die Befristung von Baulandwidmungen als auch die Bebauungsfristen auf eine zeitnahe Nutzung von Bauland ab, sie unterscheiden sich jedoch wesentlich in ihrer rechtlichen Einordnung und den Rechtsfolgen (vgl. Gruber et al. 2018: 121; vgl. Kanonier 2020: 125f.).

2.4.3.1.2 Baulandumlegung

Die Baulandumlegung dient als bodenpolitisches Instrument, welches Grundstücke neu ordnet, sodass eine platzsparende und zweckmäßige Bebauung ermöglicht wird. Denn oft verhindern ungünstige Grundstückszuschnitte, häufig als Folge von Realteilung, eine sinnvolle und schnelle Bebauung oder Erschließung, da Größe, Form oder Lage nicht optimal sind. Durch

Baulandumlegung werden deshalb die Grundstücke in einem bestimmten Gebiet neu strukturiert, um eine bessere Eignung für eine effiziente Bebauung und Erschließung aufzuweisen, was auch den Gesamtwert der Grundstücke erhöht (vgl. Kanonier 2009: 145; vgl. Magel 2015: 56; vgl. ÖROK 2017: 27; vgl. Gruber et al. 2018: 122; vgl. Hengstermann 2019: 302; vgl. Kötter 2019: 2-4; vgl. Lombard und Stefani 2022: 162).

Bei der Baulandumlegung werden alle Grundstücke eines Gebiets zunächst zusammengeführt. Im nächsten Schritt stellen die Eigentümer:innen anteilmäßig Straßen und Flächen für öffentliche Räume bereit. Anschließend entstehen neue Bauplätze, die besser bebaubar und sinnvoll geordnet sind (vgl. ÖROK 2017: 27). Diese werden dann den Grundstückseigentümer:innen zugewiesen. Der Wert der neuen Grundstücke entspricht dabei mindestens dem Wert der von ihnen eingebrachten Flächen (vgl. UN-Habitat 2018: 2; vgl. Bunzel 2022: 17).

Die neu gebildeten Grundstücke sind hinsichtlich ihres Zuschnitts nun besser auf die geplante Nutzung abgestimmt. Ein weiterer Vorteil der Baulandumlegung besteht darin, dass die Erschließung möglichst geringgehalten werden kann. Auch die laufenden Kosten für den Unterhalt der Infrastruktur, wie Straßenreinigung, Beleuchtung und Winterdienst, lassen sich dadurch reduzieren (vgl. ÖROK 2017: 27). Oftmals schafft nur die Baulandumlegung die notwendigen Voraussetzungen, um größere Bauprojekte überhaupt zu realisieren – insbesondere, wenn viele kleine Grundstücke unterschiedlicher Eigentümer:innen betroffen sind (vgl. Hamader 2016: 59; vgl. Gruber et al. 2018: 122).

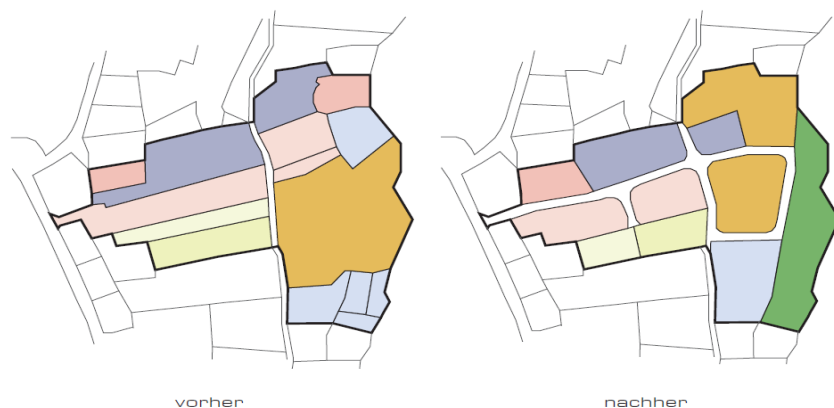


Abb. 17: Beispielhaft verbesserte Grundstückszuschnitte infolge einer Baulandumlegung (Gruber et al. 2018: 120)

Allerdings kann das Verfahren aufgrund der Komplexität und der zahlreichen Beteiligten langwierig und aufwendig sein, was Verzögerungen bei Bauvorhaben zur Folge haben kann (vgl. Lenz 1982: 17; vgl. Niksic et al. 2010: 77; vgl. UN-Habitat 2018: 5). Dies stellt auch einen Erklärungsgrund dafür dar, warum die Baulandumlegung in Österreich eher selten bis gar nicht angewendet wird (vgl. Doan 2019: 85). Je öfter jedoch Umlegungsverfahren durchgeführt werden, desto mehr Erfahrung sammeln die Beteiligten. Dadurch nimmt die anfängliche Scheu vor dem rechtlich und organisatorisch komplexen sowie finanziell sehr anspruchsvollen Verfahren ab (vgl. ÖROK 2014a: 18, 55). Des Weiteren ist eine gute Governance für den Erfolg der

Baulandumlegung unerlässlich. Das bedeutet, dass alle Eigentümer:innen und Beteiligte aktiv eingebunden werden und flexibel auf die jeweilige Situation eingegangen wird. Nur so lassen sich unterschiedliche Interessen ausgleichen und unnötige Verzögerungen vermeiden (vgl. de Vries und Chigbu 2017: 68).

Die Baulandumlegung kann auf Grundlage von ROGs oder Bauordnungen auch zwangsweise und ohne Zustimmung der einzelnen Eigentümer:innen einleiten (vgl. ÖROK 2009: 6; vgl. Kanonier 2020: 123). Sie wird deshalb dem Instrumentarium der hoheitlichen Maßnahmen zugeordnet, auch wenn sie in Einzelfällen freiwillig durchgeführt werden, sofern alle Beteiligten zustimmen. Je mehr Grundstücke und Eigentümer:innen jedoch beteiligt sind, desto komplexer und aufwändiger gestaltet sich das Verfahren. Das Verfahren kann auch scheitern, wenn Eigentümer:innen ihre Zustimmung vorerst nicht erteilen, um ihre Verhandlungsposition zu verbessern, was oft zu langen Verhandlungen und Verzögerungen bei Bauprojekten führt (vgl. ÖROK 2014a: 55; vgl. Gruber et al. 2018: 122).

2.4.3.1.3 Baulandmobilisierende Abgaben

Ein besonders vielversprechendes, zugleich jedoch oft umstrittenes und konfliktträchtiges Instrument zur Mobilisierung von Bauland, ist eine Abgabe auf unbebautes Bauland. Lange waren fiskalische Instrumente in Österreich wenig verbreitet, da die Flächenwidmungsplanung meist „finanzblind“ war und Wertsteigerungen durch Baulandwidmungen nur selten berücksichtigt wurden. Ganz nach Davy (1996: 199): „Es ist teuer, Grund zu kaufen, aber es ist günstig, Grund zu behalten.“ Nach und nach werden fiskalische Maßnahmen gegen Baulandreserven zunehmend diskutiert und teilweise auch bereits etabliert (vgl. Kanonier 2020: 128). Gerade auch vor dem Hintergrund, dass die bislang vorhandenen Instrumente zur Baulandmobilisierung oftmals nicht ausreichend waren, um die gesetzten Ziele zu erreichen (vgl. ebd.: 121; vgl. Swatek 2020: 296; vgl. ÖROK 2023: 10).

Im Gegensatz zur allgemeinen Grundsteuer, die auf alle Grundstücke erhoben wird und primär der kommunalen Finanzierung dient, zielen baulandmobilisierende Abgaben darauf ab, ungenutzte und gewidmete Bauflächen zu aktivieren und einer Bebauung zuzuführen (vgl. Dallhammer et al. 2022: 70). Sie stellen somit ein gezieltes fiskalisches Steuerungsinstrument dar, das dafür eingesetzt wird, um langfristige raumplanerische Ziele zu unterstützen (vgl. Stead 2021: 306-308). Die Grundlogik knüpft dabei an den Überlegungen von Henry George (1879) an, der darauf hinwies, dass Bodenwertsteigerungen vielfach unabhängig von den Leistungen der Eigentümer:innen entstehen. Solche Wertsteigerungen sollten zumindest teilweise abgeschöpft werden, um die spekulative Zurückhaltung der Flächen zu reduzieren.

In diesem Zusammenhang ist auch die bundesrechtliche Bodenwertabgabe zu erwähnen, die ebenfalls an den Wert unbebauter Grundstücke anknüpft. Diese Abgabe wird nach dem Bodenwertabgabegesetz 1960 eingehoben und verfolgt den Gedanken, dass Bodenwertsteigerungen nicht allein bei den Eigentümer:innen verbleiben sollen. In der Praxis erfüllt die Abgabe aber vorrangig eine steuerliche Funktion und ist nicht explizit darauf ausgelegt, Baulandreserven zu mobilisieren (vgl. BWAG). Sie wird daher in dieser Arbeit nur kurz angesprochen und nicht vertiefend behandelt.

Dieser zugrunde liegende Gedanke der Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen findet sich auch im internationalen Konzept der Land Value Capture (LVC, dt. Bodenwertabschöpfung). Während klassische baulandmobilisierende Abgaben häufig an der Nichtnutzung bzw. Nichtbebauung ansetzen, zielt LVC darauf ab, Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen, die durch Erschließungsmaßnahmen, Planungsentscheidungen oder Widmungsänderungen entstehen (vgl. Amirtahmasebi et al. 2016: 66-69).

Die baulandmobilisierenden Abgaben der Bundesländer greifen diesen Gedanken hingegen unmittelbar auf und nutzen die Abgabe bewusst als Steuerungsinstrument, indem sie finanzielle Anreize schaffen, ungenutzte Bauflächen rascher zu bebauen. Erklärt wird die Wirksamkeit solcher Abgaben unter anderem dadurch, dass finanzielle Belastungen Einfluss auf das Verhalten nehmen. Denn wenn die Kosten eines bestimmten Verhaltens steigen, kann dies dazu führen, dass Betroffene ihr Handeln entsprechend anpassen (vgl. Mankiw und Taylor 2012: 4-10). So soll mit der laufenden Besteuerung von ungenutztem Bauland gezielt Druck auf Grundeigentümer:innen ausgeübt werden, um solche Flächen einer raschen Bebauung zuzuführen. Dadurch kann auch der Druck auf zusätzliche Flächeninanspruchnahme reduziert und eine geordnete Siedlungsentwicklung unterstützt werden (vgl. Gruber et al. 2018: 121).

In der Logik handelt es sich dabei um ein sogenanntes „Malus-Modell“. Bei einem solchen Modell wird ein unerwünschtes Verhalten, hier die unterlassene Bebauung, durch finanzielle Benachteiligung bestraft (vgl. Gmündner 2010: 131; vgl. Anger 2014: 85f.). Darüber hinaus adressieren baulandmobilisierende Abgaben nicht nur Fragen der Effizienz, sondern auch grundlegende Zielkonflikte in der Bodenpolitik. Sie berühren damit das Spannungsfeld zwischen dem ökonomischen und dem sozialen Bodenwert. Während Eigentümer:innen Bauland nämlich häufig als Wertanlage zurückhalten, rückt die Abgabe dessen Bedeutung für die Allgemeinheit, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung von Wohnraum, stärker in den Vordergrund (vgl. de Vries und Voß 2018: 383-385).

Diese Abgaben können eine erhebliche mobilisierende Wirkung entfalten, die Intensität dieses Mobilisierungsanreizes hängt jedoch maßgeblich von der Höhe der festgesetzten Beiträge ab (vgl. ÖROK 2014a: 55; vgl. Gruber et al. 2018: 121; vgl. Kanonier 2020: 129). Hohe Beiträge führen kurzfristig zu einer verstärkten Bebauung ungenutzter Flächen, während bei moderater Ausgestaltung zunächst nur ein Teil der Reserven mobilisiert wird (vgl. Sinn und Neumann 2022: 368f.). Gerade auch weil solche Abgaben häufig nicht nur bei Neuwidmungen, sondern auch bei bestehenden Baulandreserven ansetzen, kann eine nicht zu unterschätzende Dynamik entstehen (vgl. Kanonier 2020: 129).

Es gibt verschiedene Arten von Abgaben im Zusammenhang mit Baulandwidmungen, eine getrennte Betrachtung ist hier jedoch geboten (vgl. BMNT 2019: 43). So gibt es z. B. klassische Aufschließungsbeiträge, die häufig bereits als vorgezogene Aufschließungsbeiträge mit der Baulandwidmung bzw. der technischen Erschließung eingehoben werden, oft aber auch erst nach erteilter Baubewilligung. Diese tragen nur eingeschränkt zu einer Baulandmobilisierung bei, da sie keinen verlorenen Aufwand darstellen, nur von wenigen Gemeinden eingehoben werden und auch nur einmalig zu bezahlen sind. Des Weiteren lässt bereits die gesetzliche Verortung erkennen, dass nicht raumplanerische Ziele im Vordergrund stehen. Solche Abgaben sind nämlich häufig in den Baugesetzen und nicht in den ROGs geregelt. Zudem verfolgen sie

andere Zielsetzungen, denn durch Aufschließungsbeträge erhält die Gemeinde zeitnah bzw. schon frühzeitig Mittel für notwendige Infrastruktur, was aufgrund der aktuellen finanziellen Lage vieler Gemeinden auch eine wichtige Einnahmequelle darstellt (vgl. Gruber et al. 2018: 121). Da Gemeinden für die Bereitstellung und Erhaltung der Infrastruktur erhebliche Kosten tragen müssen, ist die Einhebung einer solchen Abgabe sachlich gerechtfertigt (vgl. Kleewein 2014: 100).

Andere Abgabenmodelle, welche sich stärker an den Zielen der Baulandmobilisierung orientieren, ermöglichen bereits mit der Baulandwidmung bzw. im Anschluss daran eine laufende finanzielle Belastung von ungenutzten Bauflächen. Durch diese baulandmobilisierenden Abgaben soll ein verstärkter Anreiz geschaffen werden, das Bauland auch tatsächlich zügig zu bebauen oder einer Nutzung zuzuführen (vgl. Gruber et al. 2018: 121). Schließlich handelt es sich hierbei um sogenannte „verlorene Zahlungen“, welche Baulandhortungen laufend finanziell belasten (vgl. ÖROK 2014a: 18).

Bei den baulandmobilisierenden Maßnahmen ist jedoch zu berücksichtigen, dass fiskalische Instrumente in Form von Zwangsabgaben auch soziale Härten mit sich bringen und – wie bereits erwähnt – zu potenziellen Konflikten führen können. So bieten Abgabemodelle den Grundeigentümer:innen nämlich die Wahl, entweder zu bauen oder die finanzielle Abgabe zu leisten. Eine tatsächliche Bebauung ist dadurch nicht automatisch geleistet, sondern hängt unter anderem auch von der Zahlungsbereitschaft und -möglichkeit der Eigentümer:innen ab (vgl. Kanonier 2020: 129).

Gleichzeitig können solche Modelle für die Gemeinden bzw. Bundesländer eine wichtige Einnahmequelle darstellen, was insbesondere angesichts knapper Budgets von Relevanz ist (vgl. ÖROK 2014a: 55; vgl. Amirtahmasebi et al. 2016: 110-112). Die Einnahmen fließen dabei häufig zweckgebunden in die Infrastruktur oder raumplanungsbezogene Maßnahmen, die zusätzliche finanzielle Belastung für die Eigentümer:innen bleibt jedoch bestehen. Zudem besteht die Gefahr, dass Abgaben auf unbebautes Bauland indirekt auf die Preisbildung wirken und die Baukosten erhöhen. So können etwa über mehrere Jahre entrichtete Abgaben bei einem späteren Verkauf über den Bodenpreis weitergegeben werden. In solchen Fällen kann die Abgabe in Konflikt mit dem Ziel leistbaren Wohnraums geraten. Aus diesem Grund sind bei der Ausgestaltung von baulandmobilisierenden Abgaben sorgfältige Interessensabwägungen notwendig (vgl. Weber 2016: 14; vgl. Kanonier 2020: 129).

Dennoch wurden derartige Abgaben mittlerweile in mehreren Bundesländern im jeweiligen ROG verankert. Dazu zählen etwa der Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag (IBB) in Salzburg, der Erhaltungsbetrag in Oberösterreich, die Raumordnungsabgabe in der Steiermark sowie die Baulandmobilisierungsabgabe im Burgenland (vgl. Kleewein 2014: 98; vgl. Schöndorfer-Haslauer 2024: 131-134). In Tirol wird derzeit an einem Modell zur Einführung einer derartigen Abgabe gearbeitet (vgl. Amt der Tiroler Landesregierung 2025). In Niederösterreich war eine Abgabe ab dem Jahr 2000 vorgesehen, wurde jedoch kurz vor Inkrafttreten wieder abgeschafft (vgl. Kanonier 2020: 129; vgl. Putschögl 2025).

Die ÖROK (2017: 17) begrüßt solche Abgaben, betont jedoch, dass insbesondere die Lage der Grundstücke stärker berücksichtigt werden sollte. So sollen Abgaben primär in hochwertigen Lagen erhoben werden, um die Mobilisierung von unbebautem Bauland wirksam zu

unterstützen. Regierungen sollten das Instrument der baulandmobilisierenden Abgaben nicht allein mit dem Ziel einsetzen, Haushaltsbudgets zu entlasten, sondern vorwiegend als gezieltes bodenpolitisches Mittel zur Aktivierung ungenutzter Baulandreserven (vgl. Amirtahmasebi et al. 2016: 110).

Insgesamt bieten Abgaben auf unbebautes Bauland eine direkte und finanzielle Steuerungswirkung, um vorhandene Baulandreserven besser zu nutzen und eine nachhaltigere und auch sozial ausgewogenere Siedlungsentwicklung zu unterstützen. Wichtig ist dabei, dass die Abgaben so gestaltet sind, dass sie keine sozialen Nachteile verursachen und von den Grundstückseigentümer:innen akzeptiert werden (vgl. Gruber et al. 2018: 121). In der Masterarbeit werden deshalb im Kapitel 3 verschiedene baulandmobilisierende Abgaben vorgestellt und miteinander verglichen, um die Unterschiede und Besonderheiten der einzelnen Modelle sichtbar zu machen. Dadurch soll deutlich werden, wie unterschiedlich diese Instrumente ausgestaltet sein können und welche Auswirkungen sie jeweils in Bezug auf die Mobilisierung von Baulandreserven entfalten.

2.4.3.1.4 Entschädigungslose Rückwidmungen

Ein weiteres Instrument der Baulandmobilisierung sind Rückwidmungen. Dabei wird unbebautes Bauland in eine Nutzungskategorie umgewidmet, die eine geringere oder gar keine Bebauung zulässt, häufig in Grünland. Dadurch verringern sich die Nutzungsmöglichkeiten und in der Regel auch der Wert der betroffenen Grundstücke erheblich (vgl. Götzl und Schnellinger 2015: 203; vgl. Gruber et al. 2018: 135). Die zugrunde liegende Annahme besteht darin, dass Grundstückseigentümer:innen eher dazu bereit sind, ihr Grundstück zu bebauen oder zu veräußern, bevor sie auf den Wertzuwachs verzichten, der durch die Baulandwidmung entsteht. Rückwidmungen erfolgen häufig auch als Sanktion bei Nichteinhaltung anderer baulandmobilisierender Maßnahmen, etwa im Zusammenhang mit der Befristung von Baulandwidmungen (vgl. Kanonier 2020: 128).

In den Bundesländern sind Rückwidmungen grundsätzlich mit Entschädigungsregelungen verbunden. Im Rahmen der Baulandmobilisierung erfolgt jedoch oftmals keine Entschädigung, wodurch die Rückwidmung zu einem wirksamen Instrument zur Steuerung der Baulandnutzung wird (vgl. Gruber et al. 2018: 135). Das Ausbleiben von Entschädigungszahlungen ist dabei als besonders heikel zu bewerten, da Rückwidmungen mit erheblichen Wertverlusten einhergehen und zugleich verfassungsrechtliche Fragen sowie Fragen des Eingriffs in das Eigentumsgrundrecht aufwerfen (vgl. Kanonier 2020: 127). All dies macht die entschädigungslose Rückwidmung zu einer ziemlich einschneidenden, jedoch auch unpopulären Sanktion (vgl. Fleischmann und Huysza 2009: 59; vgl. Kleewein 2014: 99).

Des Weiteren sind Rückwidmungen von Baulandreserven auch aus planerischer Sicht oft kritisch zu sehen. Insbesondere bei Flächen mit einem hohen Bebauungspotenzial ist eine Rückwidmung kontraproduktiv. Schließlich können Rückwidmungen geplante Bebauungen verhindern, was wenig zielführend ist. Zudem wird durch eine Rückwidmung das grundlegende Problem von hohen Baulandreserven nicht zwangsläufig gelöst (vgl. Kanonier 2020: 128). Aus diesem Grund enthalten ROG häufig spezifische Kriterien für die Auswahl geeigneter Flächen zur

Rückwidmung, um fachliche und örtliche Gegebenheiten angemessen zu berücksichtigen (vgl. Häusler 2021: 175).

Ein weiteres Spannungsfeld besteht darin, dass FWP's nur eingeschränkt und oft nur mit erheblichem Aufwand abgeändert werden können. Eigentümer:innen von Grundstücken mit hoher Baulandeignung können daher – je nach Bundesland – in der Regel darauf vertrauen, dass keine Rückwidmung erfolgt (vgl. Kanonier 2020: 134). Stattdessen kommen oft andere baulandmobilisierende Maßnahmen zur Anwendung. Rückwidmungen eignen sich daher hauptsächlich für unbebautes Bauland in peripheren Randlagen (vgl. ÖROK 2017: 16f.).

Rückwidmungen erfolgen häufig auch auf Initiative der Grundeigentümer:innen, insbesondere um der Abgabepflicht zu entgehen. Dies wird von den Gemeinden – abhängig von Lage und Qualität der jeweiligen Baulandreserve – nicht ausschließlich negativ bewertet. Denn Gemeinden sind bei Widmungsentscheidungen an klare rechtliche und planerische Rahmenbedingungen gebunden. Neue Widmungen müssen sich am ÖEK, an überörtlichen Raumplänen, an landesgesetzlichen Vorgaben sowie an übergeordneten raumordnerischen Zielen orientieren und müssen vom Land genehmigt werden. Rückwidmungen können in diesem Zusammenhang den rechnerischen bzw. planerischen Spielraum der Gemeinden für Neuwidmungen erhöhen, indem sie den bestehenden Baulandbestand reduzieren (vgl. Gruber et al. 2018: 105f., 112). Entsprechend streben Gemeinden Rückwidmungen eher dort an, wo Bauland in ungünstigen oder kaum bebaubaren Lagen liegt. In gut integrierten und bereits erschlossenen Lagen wird hingegen weiterhin eine Bebauung angestrebt, wobei die Mobilisierung bestehender Baulandreserven im Sinne der Innenentwicklung im Vordergrund steht (vgl. ÖROK 2017: 16f.).

2.4.3.1.5 Enteignungen zur Realisierung öffentlicher Interessen

Die Enteignung zählt zu den einschneidendsten Instrumenten der Bodenpolitik, mittels derer Grundstücke im öffentlichen Interesse zwangsweise übernommen werden können, um bestimmte Planungen umzusetzen. Rechtlich ist eine Enteignung aber nur unter engen Voraussetzungen erlaubt (vgl. de Vries und Voß 2018: 385; vgl. Hengstermann 2019: 324; vgl. Kanonier 2020: 133). Verfassungsrechtlich ist eine Enteignung nämlich nur dann zulässig, wenn ein tatsächlicher Bedarf vorliegt, dessen Erfüllung dem öffentlichen Interesse dient, das betreffende Grundstück geeignet ist, diesen Bedarf zu decken und kein Alternativgrundstück zur Verfügung steht (vgl. Berka 2008: 546).

In den ROG's der Bundesländer spielt die Enteignung zur Baulandmobilisierung nur eine untergeordnete Rolle. Die größte praktische Bedeutung hat das Instrument bei Infrastrukturprojekten, während wohnungsbezogene Enteignungen meist rechtlich nicht den Ländern, sondern dem Bund vorbehalten sind (vgl. Kanonier 2020: 133f.).

Obwohl die Androhung einer Enteignung oft schon Druck auf Eigentümer:innen ausübt, wird sie in der Praxis selten genutzt, da politischer Widerstand und die rechtlichen Hürden hoch sind. Viele Entscheidungsträger:innen zögern, dieses Instrument einzusetzen, selbst wenn es in einzelnen Fällen einen direkten Beitrag zur Mobilisierung blockierter Flächen leisten könnte. Dennoch wächst der Druck, wirksamere bodenpolitische Maßnahmen zu finden, insbesondere um Herausforderungen wie die Bereitstellung leistbaren Wohnraums besser bewältigen zu können.

Ob Enteignungen künftig häufiger zum Einsatz kommen, bleibt angesichts der politischen und gesellschaftlichen Sensibilität weiter offen (vgl. ebd.: 134).

2.4.3.2 Nicht-hoheitliche Instrumente

Nicht-hoheitliche Instrumente sind rechtlich unverbindlich und wirken vorwiegend über Orientierung, Überzeugung und freiwillige Umsetzung.

2.4.3.2.1 Privatwirtschaftliche Vereinbarungen (insb. Vertragsraumordnung)

Ein nicht-hoheitliches Instrument der Baulandmobilisierung ist die Vertragsraumordnung im Anwendungsbereich der örtlichen Raumplanung. Diese wird in den österreichischen Bundesländern sehr oft angewendet, erstmals im Jahr 1987 in Salzburg (vgl. Trapichler 2015b: 59; vgl. Kanonier 2017: 166; vgl. Doan 2019: 84f.; vgl. Kleewein 2022: 227). Sie gilt als weitgehend akzeptiertes Instrument und als relativ unkompliziert in der Umsetzung eingeschätzt (vgl. Dallhammer et al. 2018: 16). Diese Vertragsraumordnung basiert auf freiwilligen, privatwirtschaftlichen Vereinbarungen zwischen der Gemeinde und den Grundstückseigentümer:innen, wobei insbesondere Grundstückseigentümer:innen Pflichten auferlegt bekommen (vgl. Kanonier 2020: 123). Diese Vereinbarungen sollen gewährleisten, dass die Nutzung einer Fläche mit den Vorgaben des FWP und BPs im Einklang steht (vgl. ÖROK 2014a: 45; vgl. Kleewein 2022: 244). Verträge werden von den Gemeinden hauptsächlich vor Neuausweisungen von Bauland geschlossen, gelegentlich auch bei Änderungen von BPs oder beim Verkauf von gemeindeeigenen Grundstücken (vgl. Kanonier 2020: 123). Diese Verträge dienen oft dazu, die Nutzung oder Entwicklung von Bauland gezielt zu steuern und zu fördern, ohne direkt hoheitliche Maßnahmen durchzusetzen. Als begleitende Maßnahme ergänzen sie die hoheitlichen Instrumente vielmehr und werden insbesondere im Zusammenhang mit Baulandwidmungen oder auch als Alternative zur Zahlung von baulandmobilisierenden Abgaben angewendet (vgl. Trapichler 2015b: 47; vgl. Gruber et al. 2018: 118; vgl. Kanonier 2020: 123; vgl. Kleewein 2022: 227). Die Vertragsraumordnung basiert nämlich auf der Einschätzung, dass hoheitliche Maßnahmen allein nicht ausreichen, um die Herausforderungen der Raumordnung zu bewältigen (vgl. Pichler 2014: 8). Die Vertragsraumordnung bildet somit die Nahtstelle zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht (vgl. Fister 2004: 83).

Ursprünglich wurden diese Verträge abgeschlossen, um aus raumplanerischer Sicht eine rasche und widmungskonforme Nutzung von Bauland sicherzustellen und somit die Baulandmobilisierung zu unterstützen. Denn eine Baulandwidmung schafft nur planungsrechtliche Möglichkeiten zur Errichtung von Gebäuden, für die Eigentümer:innen besteht jedoch keine Bebaupflicht. Infolgedessen bleibt Bauland in vielen Gemeinden trotz Erschließung unbebaut oder wird nicht an Bauwillige weiterverkauft (vgl. ÖROK 2014a: 45; vgl. Gruber et al. 2018: 118). Die Verträge, welche schriftlich vorliegen und bestimmte Mindestinhalte aufweisen müssen, können sehr vielfältig gestaltet und flexibel sein. Im Gegenzug werden den Eigentümer:innen unterschiedlichen Verpflichtungen auferlegt. Dabei ist es wichtig, dass alle

Grundeigentümer:innen gleichbehandelt werden, um Fairness sicherzustellen und mögliche Streitigkeiten zu vermeiden. Der baulandmobilisierende Aspekt steht zwar im Vordergrund, doch können durch die Vertragsraumordnung auch andere Ziele verfolgt werden (vgl. ÖROK 2009: 6; vgl. ÖROK 2014a: 45). Besonders verbreitet sind dabei Verwendungsverträge, auch als Baulandsicherungsverträge bekannt, die hauptsächlich für eine widmungskonforme Bebauung innerhalb festgelegter Fristen genutzt werden (vgl. Trapichler 2015b: 47; vgl. ÖROK 2017: 26; vgl. Gruber et al. 2018: 118; vgl. Kleewein 2022: 234). Diese haben sich besonders bei Neuwidmungen von Bauland bewährt (vgl. Kanonier 2020: 134). Der Vorteil des Verwendungsvertrags liegt darin, dass er die Nutzung von Grundstücken wesentlich detaillierter festlegen kann als ein FWP oder BP (vgl. Kleewein 2014: 102; vgl. Kleewein 2022: 235).

Eine weitere Vertragsform mit mobilisierendem Charakter ist der Überlassungsvertrag, dabei werden Grundstücke oder Teilflächen an die Gemeinde oder von ihr benannten baufähigen und bauwilligen Dritte überlassen oder als öffentliche Flächen, wie z. B. für den Bau eines Kindergartens oder eines Krankenhauses, verwendet (vgl. Gruber et al. 2018: 118). Diese Vertragsart wird beispielsweise bei befristeten Baulandwidmungen eingesetzt. Hierbei verpflichten sich Grundeigentümer:innen bereits zu Beginn der Bebauungsfrist, unbebaute Grundstücke am Ende der Frist der Gemeinde oder bauwilligen Dritten zu verkaufen. So kann eine etwaige Rückwidmung in Grünland nach fehlender Bebauung bei Fristablauf vermieden werden, da diese oft nicht zu den Raumordnungszielen und zur Verdichtung der Siedlungsstruktur beiträgt. Insgesamt kann der Überlassungsvertrag als nicht-hoheitliches Pendant zur Enteignung verstanden werden. Der Unterschied liegt darin, dass die Eigentümerin bzw. der Eigentümer freiwillig auf die Ausübung seines Eigentumsrechts verzichtet (um z. B. die Zahlung von baulandmobilisierenden Abgaben zu umgehen) (vgl. Kleewein 2022: 236).

Außerdem gibt es Aufschließungs- oder Erschließungskostenverträge. Sie legen fest, wie Grundstückseigentümer:innen an den Kosten für Erschließung und Infrastrukturausbau – etwa für Straßen und Kanalisation – beteiligt werden (vgl. Trapichler 2015b: 47; vgl. Gruber et al. 2018: 118). Ziel und Zweck ist es, dass die Eigentümer:innen die Kosten für die Infrastruktur mittragen. Auf diese Weise wird Bauland schneller nutzbar gemacht und die Entwicklung neuer Baugebiete kann gezielter gesteuert werden (vgl. Kleewein 2022: 238).

Eine weitere Art von Verträgen sind Planungskostenverträge. Diese erlauben es, die Kosten für Raumordnungsplanänderungen auf Eigentümer:innen zu übertragen, die diese Änderungen außerhalb einer festgelegten Frist angeregt haben. Dabei gilt, dass nur rechtswirksame Änderungen Kosten verursachen dürfen und stets öffentliche Interessen berücksichtigt werden müssen. Dies kann die Baulandmobilisierung unterstützen, indem Gemeinden Planungskosten anteilig auf die Eigentümer:innen übertragen und dadurch Investitionen in die Infrastruktur erleichtert werden (vgl. Kleewein 2014: 104).

Umlegungsverträge dienen dazu, die Grundstücksstruktur zu verbessern, indem Grundstücke neu geordnet oder zusammengelegt werden, um eine bessere Nutzung und Bebauung zu ermöglichen (vgl. ebd.; vgl. Gruber et al. 2018: 118).

Eine wichtige Rolle spielen auch Förderverträge. Zwar können Förderungen sowohl hoheitlich durch Bescheid, aber auch privatwirtschaftlich auf Grundlage eines Vertrages vergeben werden. Letzteres ist im österreichischen Förderwesen weit verbreitet (vgl. ÖROK 2019: 63).

Förderverträge können die Entwicklung und Nutzung von unbebautem, jedoch baureifem Bauland gezielt unterstützen, indem finanzielle Anreize etwa in Form von Zuschüssen oder zinsgünstigen Darlehen für den Erwerb, die Erschließung oder die Bebauung von Grundstücken gewährt werden. Ziel ist es, Hemmschwellen für die Eigentümer:innen zu senken und Bauland schneller dem Wohnungsmarkt oder anderen Nutzungen zuzuführen (vgl. ebd.: 29). Diese finanziellen Anreize können dazu beitragen, das Verhalten von Eigentümer:innen gezielt zu beeinflussen und nachhaltiges Handeln in eine Richtung zu lenken, die den kommunalen Zielsetzungen entspricht. Dabei behalten die Eigentümer:innen stets die letzte Entscheidungsmacht und können selbst entscheiden, ob sie den Steuerungsimpulsen folgen oder nicht (vgl. Franzius 2000: 101-103).

Dabei können nicht nur private Eigentümer:innen, sondern auch Gemeinden als Förderempfänger agieren, etwa um strategisch wichtige, unbebaute Grundstücke zu erwerben oder selbst aktiv Bauland zu mobilisieren und Wohnprojekte zu unterstützen (vgl. Kleewein 2014: 104; vgl. ÖROK 2019: 29; vgl. Kleewein 2022: 242). In diesem Zusammenhang richten sich Förderverträge auch häufig auf die Förderung von sozialem oder leistbarem Wohnbau. In diesem Fall enthalten die Verträge entsprechende Bedingungen zur Umsetzung von gefördertem Wohnraum und unterstützen damit gezielt die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum (vgl. ÖROK 2014a: 57; vgl. Gruber et al. 2018: 118). Fördergeber können allgemein Gemeinden, Bodenfonds, landeseigene Förderbanken oder auch der Bund sein, die finanzielle Mittel bereitstellen, um einerseits Bauland von privaten Grundeigentümer:innen zu mobilisieren und andererseits den sozialen und leistbaren Wohnbau gezielt zu unterstützen (vgl. Kleewein 2014: 104; vgl. Kleewein 2022: 242).

In der Praxis kommt es häufig vor, dass verschiedene Vertragsformen als sog. „Kombinierte Verträge“ miteinander kombiniert werden, um flexiblere und wirksamere Lösungen zu erreichen (vgl. Kleewein 2014: 102). Wenn vereinbarte Vertragsinhalte nicht eingehalten werden, kann dies negative Folgen für die räumliche Planung haben, weshalb bei Verstößen Sicherheiten wie Vertragsstrafen, Vorkaufsrechte, Kautionen, Hypotheken, die Übernahme von Bürgschaften durch Dritte etc. greifen können (vgl. Kanonier 2020: 124). Diese vertraglichen Pflichten gehen oftmals auch mittels Grundbucheintrag auf die Rechtsnachfolger:innen, also die späteren Eigentümer:innen, über. Im schlimmsten Fall können Verstöße die Planungsziele gefährden und zu rechtlichen Auseinandersetzungen führen (vgl. Trapichler 2015b: 54; vgl. Kanonier 2020: 124; vgl. Häusler 2021: 174). Dennoch wird die Umsetzung der Verträge oft nur zurückhaltend verfolgt, weil Gemeinden Sanktionen und Klagen meist als unbeliebte Maßnahmen ansehen und sich ungern mit den Folgen nicht eingehaltener Bebauungsverpflichtungen beschäftigen (vgl. Doan 2019: 88; vgl. Kanonier 2020: 125, 134).

Rechtlich sind privatwirtschaftliche Vereinbarungen als ergänzende Maßnahmen im Raumordnungsrecht zulässig. Die Vertragsraumordnung wurde erst 2024 in das Verfassungsrecht aufgenommen (vgl. B-VG, BGBl. I Nr. 89/2024). Seitdem dürfen Bundesländer regeln, dass Raumplanungsmaßnahmen, wie beispielsweise der Verkauf eines Grundstücks zur Baulandmobilisierung, an einen Vertrag mit den Eigentümer:innen verknüpft werden können. Das Ziel hierbei ist, die Interessen der Allgemeinheit wie die Mobilisierung von Bauland aufgrund von Grundstücksknappheit rechtlich abgesichert zu verfolgen (vgl. Art. 15 Abs. 5 B-VG). Hintergrund dieser Neuregelung waren unter anderem frühere Probleme in Salzburg, wo verpflichtende

Verknüpfungen zwischen privaten Verträgen und hoheitlichen Flächenwidmungen vom Verfassungsgerichtshof als unzulässig aufgehoben wurden (vgl. Österreichischer Städtebund 2000; vgl. Trapichler 2015b: 48; vgl. Kleewein 2022: 228). Nun ist verfassungsrechtlich klargestellt, dass solche Koppelungen möglich sind.

2.4.3.2.2 Aktive Bodenpolitik

Viele Gemeinden betreiben heute eine aktive Bodenpolitik, häufig auch in Form von sogenanntem Land Banking, bei der sie selbst Grundstücke ankaufen, um Bauland zu sichern und gezielt zu steuern. Dies geschieht entweder direkt durch die Gemeinde als Gebietskörperschaft oder über ausgelagerte Rechtsträger, also über spezialisierte Einrichtungen, die mit der Aufgabe der Bodenbeschaffung betraut sind (vgl. Portz 2009: 21; vgl. ÖROK 2017: 17; vgl. Gruber et al. 2018: 121; vgl. Hengstermann 2019: 312f.).

Grundsätzlich können Gemeinden die aktive Bodenpolitik im Rahmen ihrer Privatwirtschaftsverwaltung finanzieren, sie zählt damit zu den nicht-hoheitlichen Instrumenten der Baulandmobilisierung (vgl. Hamader 2016: 58). Diese Grundstückskäufe erfolgen vielfach nur als Zwischenerwerb, da die Liegenschaften später meist an Bauträger oder Bauwillige mit vertraglich vereinbartem Baugebot verkauft werden (vgl. Kanonier 2020: 132). Durch den Ankauf und den Aufbau dieser strategischen Flächenreserven sichern sich die Gemeinden Handlungsspielräume und können sowohl planungsrelevante als auch sozialpolitische Ziele verfolgen (vgl. Portz 2009: 22; vgl. Hoffmann 2022: 112; vgl. Pätzold et al. 2023: 40). Darüber hinaus können die Gemeinden besser auf die tatsächlichen Bedürfnisse vor Ort reagieren und ihre Baulandentwicklung praxisnäher ausgestalten, als dies durch formale Planungsverfahren allein möglich wäre. Auf diese Weise können sie direkten Einfluss auf die Bebauung sowie auf die künftige Nutzung der Flächen nehmen. Auf lange Sicht können Gemeinden auch dazu beitragen, die Entwicklung der Bodenpreise zu dämpfen (vgl. Gruber et al. 2018: 121).

Damit eine aktive Bodenpolitik erfolgreich umgesetzt werden kann, ist es entscheidend, dass sich politische Entscheidungsträger:innen klar zu den Zielen der Grundstücksbeschaffung bekennen und langfristig die notwendigen finanziellen Ressourcen bereitstellen (vgl. DV e.V. 2019: 12; vgl. ÖROK 2023b: 11). Die Durchführung solcher Maßnahmen im Rahmen des Gemeindehaushalts ist häufig mit Einschränkungen verbunden, da unvorhersehbare oder kurzfristige Ankaufsvorhaben oft nicht schnell genug im Budget berücksichtigt werden können. Dies begrenzt die Flexibilität der Gemeinde bei der aktiven Bodenpolitik (vgl. Kanonier 2020: 133). Weil viele Gemeinden nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um große Grundstücksflächen zu erwerben, werden sie in einigen Bundesländern durch Förderungen, wie vorhin angesprochen, unterstützt, beispielsweise durch Zinszuschüsse für Kredite, um den Gemeinden den Ankauf von Grundstücken zu erleichtern (vgl. Gruber et al. 2018: 121).

In einzelnen Bundesländern wird die aktive Bodenpolitik durch den Einsatz von Bodenbeschaffungsfonds oder Baulandsicherungsgesellschaften unterstützt bzw. entlastet. Diese Institutionen übernehmen nicht nur den Kauf und Verkauf von Liegenschaften, sondern aktivieren auch innerörtliche Brachflächen und Leerstände, beraten die Gemeinden und stellen Fördermittel bereit (vgl. Stauffer und Studach AG 2000: 54; vgl. ÖROK 2017: 17; vgl. Heinz und Belina 2019:

23). Auf diese Weise wird der direkte politische Einfluss bei Grundstücksgeschäften reduziert und es kann schneller und fundierter auf Veränderungen im dynamischen Grundstücksmarkt reagiert und entschieden werden, da diese ausgelagerten Rechtsträger über spezialisierte Expertise verfügen (vgl. Kanonier 2020: 133). In Wien zum Beispiel übernehmen der Wohnfonds und die Wirtschaftsagentur zum Teil diese Aufgaben, indem sie Grundstücke kaufen und für zukünftige Projekte bevorraten (vgl. Gruber et al. 2018: 121).

2.4.3.2.3 Bewusstseinsbildende Maßnahmen

In den letzten Jahren gewinnen auch informelle und bewusstseinsbildende Maßnahmen zunehmend an Bedeutung, wenn es um die Mobilisierung von Bauland in Österreich geht. Zu diesen Maßnahmen zählen typischerweise Gespräche, persönliche Ansprachen, Workshops, Informationsveranstaltungen, Online-Partizipationsplattformen und gemeinsame Aktionen wie „Soil-Walks“ (vgl. Amler et al. 1999: 89; vgl. Vollmer 2015: 15; vgl. ÖROK 2017: 15; vgl. Bosse et al. 2019: 13f.; vgl. Doan 2019: 93; vgl. ÖROK 2019: 28). Ziel dieser Maßnahmen ist, die Bevölkerung umfassend über die Vorteile der Innenentwicklung, die Probleme der weiteren Flächeninanspruchnahme und den Mangel an (leistbarem) Wohnraum zu informieren sowie das Potenzial der Aktivierung von Baulandreserven als Lösungsweg sichtbar zu machen. Eigentümer:innen sind sich nämlich häufig nicht über die Bedeutung ihrer unbebauten Grundstücke im Kontext der Flächenknappheit bewusst. Viele nehmen weder den Problemgehalt noch ihre eigene Rolle darin aktiv wahr und müssen dahingehend sensibilisiert und motiviert werden (vgl. Wermker 2008: 536f.; vgl. Fahrenkrug und Kilian 2011: 178; vgl. EK 2012: 35; vgl. Vollmer 2015: 15; vgl. Walter und Hänni 2018: 75; vgl. Bosse et al. 2019: 16f.; vgl. Doan 2019: 93; vgl. Dettweiler und Linke 2022: 75; vgl. Arnold et al. 2023: 15; vgl. ÖROK 2023c: 10). Die Beratungen sollen aber nicht nur der allgemeinen Information und Sensibilisierung dienen, sondern auch über die Funktionsweisen und Auswirkungen hoheitlicher Instrumente, sofern diese eingesetzt werden, informieren (vgl. Dettweiler et al. 2020: 261; vgl. Stead 2021: 308). Bestenfalls werden diese bewusstseinsbildenden und informellen Maßnahmen möglichst „bottom-up“ gestaltet, also von den Bürger:innen und lokalen Akteuren selbst initiiert und mitgetragen, um so eine stärkere Identifikation mit der Baulandmobilisierung zu erzielen (vgl. Flade und Höffken 2012: 6).

Darüber hinaus ist die direkte Ansprache ein sensibles und konfliktreiches Thema, da Eigentum in der Gesellschaft einen sehr hohen Stellenwert genießt. Diese hohe Wertschätzung erschwert es den kommunalen Entscheidungsträger:innen, mit den Eigentümer:innen gemeinsam Lösungen zu erarbeiten und Baulandreserven erfolgreich für eine Bebauung oder Nachnutzung zu mobilisieren (vgl. Müller-Herbers et al. 2011: 124; vgl. Spieß 2019: 124f.). Weiters gilt zu beachten, dass der Beratungsbedarf bei den Eigentümer:innen oft sehr individuell und umfangreich ist, weshalb gezielte und persönliche Ansprachen auf Augenhöhe und Unterstützungsangebote notwendig sind (vgl. Zwicker-Schwarm 2011: 121; vgl. Dettweiler und Linke 2022: 74f.). Diese bewusstseinsbildenden Maßnahmen sollen sich auch nicht ausschließlich auf Privatpersonen konzentrieren, sondern beispielsweise auch auf Unternehmen, Kirchen und Stiftungen, die ebenfalls wichtige Grundstückseigentümer sind (vgl. DV e.V. 2019: 13).

Um dieses Bewusstsein zu fördern, ist es zentral, gezielt aufzuklären und z. B. mittels Good-Practice-Beispielen zu veranschaulichen, wie Grundstückseigentümer:innen konkret zur Problemlösung beitragen können (vgl. ÖROK 2009: 7; vgl. Öggl 2016: 88; vgl. Doan 2019: 93; vgl. Dettweiler und Linke 2022: 92). Dafür ist es außerdem notwendig, dass mittels Flächenmanagement-Datenbanken oder Baulückenkataster ein detaillierter Überblick über die Innenentwicklungspotenziale jeder Gemeinde gegeben wird. Denn nur so können Vertreter:innen der Gemeinde oder sonstige Expert:innen gezielt auf die Eigentümer:innen zugehen und geeignete Gespräche zur Mobilisierung führen (vgl. Doan 2019: 93).

Gerend und Beck (2025: 26) konnten in einer Untersuchung in vier deutschen Gemeinden zeigen, wie Eigentümer:innen grundsätzlich ein Interesse an beratenden Maßnahmen zur Aktivierung von Baulandreserven und zur Nutzung von Innenverdichtungspotenzialen haben. Auch Müller-Herbers et al. (2011: 127f.) kamen in einer Untersuchung zu dem Ergebnis einer sehr guten Annahme von Beratungsangeboten durch Eigentümer:innen. Das Interesse richtet sich maßgeblich auf Fragen zur erlaubten Bebauung, der bestmöglichen Nutzung der Grundstücke, den marktüblichen Grundstückspreisen sowie Möglichkeiten des Verkaufs. Des Weiteren führten die Beratungsgespräche mit dem Stadtplaner der Verwaltung dazu, dass viele Eigentümer:innen erstmals angeregt wurden, sich intensiver mit ihren Grundstücken auseinanderzusetzen und zu reflektieren, wie sie dadurch aktiv zur Innenentwicklung und einem nachhaltigen Flächenmanagement beitragen können. Schmidt und Vollmer (2012: 22) empfahlen wiederum einen „Kümmerer“ außerhalb der Verwaltung, der den Kontakt zu den Eigentümer:innen sucht und sie berät.

Bewusstseinsbildende Maßnahmen entfalten ihre Wirkung somit primär auf der Gemeindeebene und setzen bei individuellen Entscheidungen und Verhaltensweisen an. Gleichzeitig ist die Baulandmobilisierung Teil umfassender raum- und bodenpolitischer Strategien, die nicht nur lokal, sondern auch auf globaler, europäischer und nationaler Ebene verankert sind, wie das folgende Kapitel zeigt.

2.4.4 Verankerung der Baulandmobilisierung in globalen, europäischen und nationalen Strategien

Der Schutz des Bodens und die Reduktion der Flächeninanspruchnahme – und damit auch die Mobilisierung von Baulandreserven – sind mittlerweile wichtige Ziele der Raumordnung und Raumentwicklung. Diese Themen finden sich daher in vielen globalen, europäischen und nationalen Strategien und Konzepten wieder, die auch für Österreich einen wichtigen Orientierungsrahmen bieten (vgl. ÖROK 2024: 9, 51).

Die folgenden Strategien und Konzepte sind rechtlich nicht verbindlich. Sie dienen als politische Leitlinien und geben Impulse für eine nachhaltige Raum- und Bodenentwicklung. In Österreich sind nur die ROG der Bundesländer rechtlich verbindlich und regeln die konkrete Umsetzung der raumplanerischen Ziele. Häufig nehmen sie dabei auch Bezug auf die betrachteten globalen, europäischen und nationalen Strategien. Darüber hinaus ist es wichtig, diese an die jeweiligen regionalen und kommunalen Rahmenbedingungen anzupassen, um eine situationsgerechte Steuerung der Siedlungsentwicklung zu ermöglichen (vgl. Blecken et al. 2025: 32).

2.4.4.1 Globale Ebene

Die 17 Sustainable Development Goals (SDGs) wurden im Jahr 2015 von den Vereinten Nationen im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung beschlossen. Zu den 193 Mitgliedsstaaten gehört auch Österreich. Ziel der Agenda ist es, ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeit bis zum Jahr 2030 zu fördern (vgl. BKA 2025a).



Abb. 18: Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (BKA 2025a)

Obwohl die Baulandmobilisierung in den SDGs nicht ausdrücklich genannt wird, besteht sie in engem thematischen Zusammenhang mit mehreren Zielen. Besonders relevant ist SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“, das sich mit Fragen der nachhaltigen Siedlungsentwicklung und des Wohnens befasst. Ziel 11.1 zielt unter anderem auf die Schaffung von leistbarem Wohnraum ab. Hier ist ein Bezug zur Baulandmobilisierung erkennbar. Schließlich kann durch die Aktivierung ungenutzter, bereits gewidmter Flächen die Bodenspekulation eingedämmt und damit eine Grundlage für bezahlbares Wohnen geschaffen werden. Darüber hinaus steht Baulandmobilisierung in Verbindung mit Ziel 11.3, das eine nachhaltige und integrierte Siedlungsplanung anstrebt. In diesem Zusammenhang kann die Mobilisierung innerörtlicher Flächen dazu beitragen, Innenentwicklung zu stärken und kompaktere, ressourcenschonende Siedlungsstrukturen zu fördern. Auch Ziel 11.a wird insofern berührt, als durch die effizientere Nutzung bestehender Siedlungsflächen eine bessere räumliche Verknüpfung zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Räumen unterstützt werden kann (vgl. ebd.).

Neben SDG 11 bestehen Verknüpfungen zu weiteren Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030. Ein sparsamer Umgang mit der Ressource Boden lässt sich SDG 12 „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster“ zuordnen, insbesondere dem Teilziel 12.2 zur effizienten Nutzung natürlicher Ressourcen. Auch SDG 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“ ist relevant, weil eine flächeneffiziente Raumentwicklung langfristig dazu beitragen kann, verkehrsbedingte Emissionen zu verringern. Darüber hinaus betont SDG 15 „Leben an Land“ die Bedeutung des Schutzes von Landökosystemen und einer nachhaltigen Flächennutzung. Wenn bereits gewidmete Flächen stärker genutzt werden, lässt sich die zusätzliche Inanspruchnahme unbebauter Böden senken und somit auch der Verlust der biologischen Vielfalt begrenzen (vgl. ebd.).

2.4.4.2 Europäische Ebene

Die EU-Bodenstrategie für 2030 stellt derzeit das zentrale politische Instrument der EU im Bereich Bodenschutz dar. Sie ist zwar rechtlich nicht bindend, richtet jedoch Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, ihre nationalen Regelwerke anzupassen. Ziel der Strategie ist es, den Erhalt, die Wiederherstellung und die nachhaltige Bewirtschaftung von Böden zu fördern. Bis 2030 soll die Netto-Flächeninanspruchnahme deutlich verringert werden und 75 % der Böden in der EU sollen gesund oder auf dem Weg der Besserung sein (vgl. EK 2021: 6). Im Jahr 2020 galten noch rund 60 bis 70 % der Böden in der EU als nicht gesund, vor allem infolge nicht nachhaltiger Landbewirtschaftung und -nutzung (vgl. ebd.: 1).

Langfristig verfolgt die EU das Ziel, bis 2050 einen „Netto-Null-Flächenverbrauch“ („zero net land take“) zu erreichen (vgl. ebd.: 11). Damit ist gemeint, dass ab diesem Zeitpunkt keine zusätzlichen Flächen mehr neu in Anspruch genommen werden sollen und bis 2050 alle Boden-ökosysteme einen gesunden und widerstandsfähigen Zustand aufweisen (vgl. ebd.: 18; vgl. ÖROK 2024: 9). Eben genanntes Ziel wird auch in der EU-Bodenstrategie für 2030 nochmals ausdrücklich unterstrichen (vgl. EK 2021: 4, 9).

Wichtige Ansatzpunkte sind dabei der Schutz bestehender Böden, eine nachhaltige Bewirtschaftung und die Renaturierung geschädigter Böden. Konkret sieht die Strategie vor, dass finanzielle Anreize in den Mitgliedsstaaten abgeschafft werden, die die Flächeninanspruchnahme fördern. Darüber hinaus soll eine „Flächenverbrauchshierarchie“ etabliert werden. In erster Linie muss laut der Hierarchie neue Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung vermieden werden. Wenn das nicht möglich ist, sollen versiegelte Böden etwa durch den Rückbau von Gebäuden wiederverwendet werden. Erst wenn dies nicht umsetzbar ist, sollen Flächen genutzt werden, die sich in keinem guten Zustand befinden, beispielsweise ertragsschwache landwirtschaftliche Flächen. Werden dennoch neue Flächen in Anspruch genommen, sind Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, etwa in Form von Dachbegrünung oder Versickerungsmöglichkeiten für Regenwasser (vgl. ÖROK 2024: 9, 52).

Die Baulandmobilisierung wird in der EU-Bodenstrategie nicht ausdrücklich erwähnt. Es lassen sich jedoch inhaltliche Parallelen zu den Grundprinzipien der Baulandmobilisierung erkennen, insbesondere im Hinblick auf die Wiedernutzung bereits erschlossener Flächen und den Umgang mit bestehenden Siedlungsstrukturen.

Die Bodenstrategie ist zudem im Zusammenhang mit weiteren europäischen Strategien zu sehen, insbesondere mit dem European Green Deal (vgl. Ruppel 2024: 58). Diese ist die zentrale Strategie der EU, mit der sie Klimaneutralität bis 2050 erreichen will und damit den Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaübereinkommen nachkommen soll. Der Green Deal strebt auch die Wiederherstellung der Bodengesundheit an und nennt ebenso das Ziel der Netto-Null-Flächeninanspruchnahme bis 2050 (vgl. Häusler 2024: 88f.).

Bereits vor diesen Strategien wurden mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept 1999 grundlegende Prinzipien einer nachhaltigen und ausgewogenen Raumentwicklung formuliert. Dieses wurde später in der Territorialen Agenda 2030 weiterentwickelt. Die Territoriale Agenda 2030 wurde 2020 von den europäischen Raumordnungsminister:innen beschlossen und bildet den aktuellen strategischen Orientierungsrahmen für die europäische Raumentwicklung (vgl.

Rat der Europäischen Union 2020: 2). Sie unterstreicht die Bedeutung einer ressourcenschonenden Landnutzung und priorisiert die Innenentwicklung gegenüber der Ausdehnung auf neue Flächen. Das Ziel ist, Zersiedelung zu vermeiden und bestehende Siedlungsstrukturen effizienter zu nutzen (vgl. ebd.: 14-22). Auch hier wird die Baulandmobilisierung nicht ausdrücklich erwähnt. Inhaltlich gibt es aber Parallelen, hauptsächlich beim Umgang mit bereits bestehenden Siedlungsflächen. Ob Maßnahmen zur Baulandmobilisierung tatsächlich zu einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung beitragen, hängt aber stark von der Lage der Baulandreserven und von der praktischen Umsetzung auf kommunaler Ebene ab.

2.4.4.3 Nationale Ebene

Auch in Österreich gibt es mehrere strategische Dokumente zum Umgang mit Boden und Flächen. Im aktuellen Regierungsprogramm wird etwa festgehalten, dass bewusst und verantwortungsvoll mit dem Boden umgegangen werden soll. Dabei werden vier zentrale Schwerpunkte genannt: der Schutz von Grünräumen, die Eindämmung der Zersiedelung, die Förderung der Innenentwicklung einschließlich Entsiegelungsmaßnahmen sowie eine verstärkte Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit (vgl. BKA 2025b: 176).

Die österreichische Bundesregierung verfolgt das Ziel, die tägliche Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2030 auf 2,5 ha zu reduzieren (vgl. ebd.: 166). Vor dem Hintergrund des bestehenden Baulandpotenzials erscheint diese Reduktion grundsätzlich erreichbar. Der Begriff der Baulandmobilisierung findet sich ebenfalls ausdrücklich im Regierungsprogramm: „Die Bundesregierung bekennt sich zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Bodenpolitik, um die Ziele eines sparsamen Bodenverbrauches und einer nötigen Baulandmobilisierung sowie angemessener Bodenpreise zu erreichen.“ (ebd.: 65)

Darüber hinaus wird die Vertragsraumordnung als Instrument genannt, um insbesondere „das dringende Wohnbedürfnis gerade junger Menschen in Regionen mit steigenden Wohnkosten zu decken“. Ergänzend sollen Finanzierungsmodelle entwickelt werden, die Gemeinden bei der Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik und der Mobilisierung von Bauland unterstützen (vgl. ebd.). Baulandmobilisierung ist damit auch auf nationaler Ebene explizit politisch verankert.

Ebenso betont das nicht rechtsverbindliche ÖREK 2030 die Bedeutung der Baulandmobilisierung als Instrument zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und zur Förderung nachhaltiger Siedlungsstrukturen (vgl. ÖROK 2021: 47; ÖROK 2024: 30). In Österreich gibt es, wie bereits erwähnt, keine nationale Planungszuständigkeit für die allgemeine Raumordnung. Eine zentrale koordinierende Rolle kommt aber ÖROK zu, die 1971 als gemeinsame Plattform von Bund, Ländern und Gemeinden gegründet wurde. Ihre Aufgabe besteht darin, die gesamtstaatliche Raumordnung und Raumentwicklung zu koordinieren (vgl. Kleewein 2014: 89; vgl. Fassmann 2018: 2312). Außerdem ist die ÖROK für die Erarbeitung und Fortschreibung des ÖREKs verantwortlich. Obwohl das ÖREK rechtlich nicht bindend ist und lediglich Empfehlungscharakter hat, besitzt es in der österreichischen Raumordnung einen hohen Stellenwert. Darüber hinaus führt die ÖROK Studien und Projekte zur Raumordnungspolitik durch und fungiert als wichtige Schnittstelle zur europäischen Raumordnung (vgl. Gruber et al. 2018: 66; vgl. Purkarthofer 2024: 157).

Bereits im ÖREK 2001 wurden die Reduktion der Flächeninanspruchnahme und die Förderung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung als zentrale Ziele festgelegt. Dabei wurde insbesondere die Verringerung überdimensionierter Baulandreserven sowie die Mobilisierung bereits gewidmeten Baulands als wesentliche Umsetzungsstrategie hervorgehoben (vgl. ÖROK 2002: 128). Im ÖREK 2011 wiederum erhielten Maßnahmen zur effizienten Flächennutzung und zur Baulandmobilisierung den Status von „Schlüsselthemen der örtlichen Raumentwicklung“, mit dem Ziel, den weiteren Zuwachs an Bauland zu begrenzen (vgl. ÖROK 2011: 71). Als Folge daraus wurde 2017 die ÖROK-Empfehlung „Flächensparen, Flächenmanagement & Aktive Bodenpolitik“ beschlossen, die sich in ihrer fünften Empfehlung gezielt mit Maßnahmen zur Baulandmobilisierung auseinandersetzt (vgl. ÖROK 2017).

Des Weiteren wird die Baulandmobilisierung im aktuellen ÖREK 2030 sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Regionen als zentrale Herausforderung gesehen, insbesondere im Zusammenhang mit der Reduktion von Zersiedelung und Bodenversiegelung (vgl. ÖROK 2021: 47). Im Handlungsprogramm des ÖREK 2030 ist daher das Ziel formuliert, die Bodenversiegelung sowie die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und Siedlungsstrukturen schonend weiterzuentwickeln (vgl. ebd.: 54). Ein konkreter Handlungsauftrag lautet „Baulandreserven mobilisieren“ und greift damit unmittelbar das Thema dieser Arbeit auf. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass aktuell nur geringe Steuerungsmöglichkeiten zur tatsächlichen Nutzung und Bebauung bestehen (vgl. ebd.: 68).

Das Handlungsprogramm des ÖREK 2030 ist in vier Säulen gegliedert. Säule 1 lautet „Mit räumlichen Ressourcen sparsam und schonend umgehen“. Darin ist als Ziel 2 festgelegt, „Die Bodenversiegelung und die Flächeninanspruchnahme zeitnah deutlich zu reduzieren sowie Raum- und Siedlungsstrukturen ressourcensparend, klimaschonend und resilient zu entwickeln“ (vgl. ebd.: 54). Im Rahmen dieser Säule ist mit dem Handlungsauftrag 1.2d ein konkreter Auftrag formuliert, der die Mobilisierung von Baulandreserven und die Begleitung von Neuwidmungen durch aktives Baulandmanagement vorsieht. Positiv bewertet wird, dass mittlerweile viele Neuwidmungen mit privatwirtschaftlichen Maßnahmen oder Befristungen verbunden sind. Als weitere Schritte sind unter anderem ein stärkerer Fokus auf den Ausgleich von Widmungs- und Dichtegewinnen, die Durchführung von Baulandbedarfsrechnungen sowie eine verstärkte regionale und interkommunale Abstimmung vorgesehen (vgl. ebd.: 68). Darüber hinaus wurde im Kontext des ÖREK 2030 ein „10-Punkte-Programm“ mit prioritären Themen entwickelt (vgl. ebd.: 144). Eines dieser Ziele ist die Reduktion der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung, wobei auch hier die Baulandmobilisierung als zentrale Maßnahme genannt wird (vgl. ebd.: 148).

Dieser Schwerpunkt aus dem „10-Punkte-Programm“ wird durch die „Bodenstrategie für Österreich – Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030“ aufgegriffen (vgl. ÖROK 2024: 10). Die Bodenstrategie zielt auf eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung bis zum Jahr 2030 ab. Sie wurde von den Fachgremien der ÖROK erarbeitet und von den Landesraumordnungsreferent:innen beschlossen (vgl. ebd.: 1). Als Referenzrahmen gelten dabei die ROG der Bundesländer. Zudem wird die Bodenstrategie von der Bundesregierung als wichtige Grundlage herangezogen (vgl. BKA 2025b: 166).

Übergeordnete Ziele und Referenzrahmen für die Bodenstrategie sind die EU-Bodenstrategie für 2030 mit dem Ziel eines Netto-Null-Flächenverbrauchs bis 2050, das ÖREK 2030 sowie die Vision 2050 der Bodenstrategie (vgl. ÖROK 2024: 15). Die Vision 2050 sieht vor, dass bis zur Mitte des Jahrhunderts keine zusätzlichen Flächen mehr beansprucht werden, Orts- und Stadtkerne gestärkt werden und erneuerbare Energien verstärkt genutzt werden (vgl. ebd.: 11f.).

Als generelle Ziele der Bodenstrategie werden vier Schwerpunkte definiert: der Schutz von Frei- und Grünflächen, die Verhinderung der Zersiedelung, eine wirksame Innenentwicklung sowie die Förderung des Bewusstseins und Öffentlichkeitsarbeit. Diese Zielsetzungen decken sich weitgehend mit jenen des aktuellen Regierungsprogramms und sind auch für die vorliegende Masterarbeit von zentraler Bedeutung. Insgesamt ist die Bodenstrategie als „politische Willenserklärung auf Basis von fachlichen Empfehlungen“ zu verstehen (ebd.: 4).

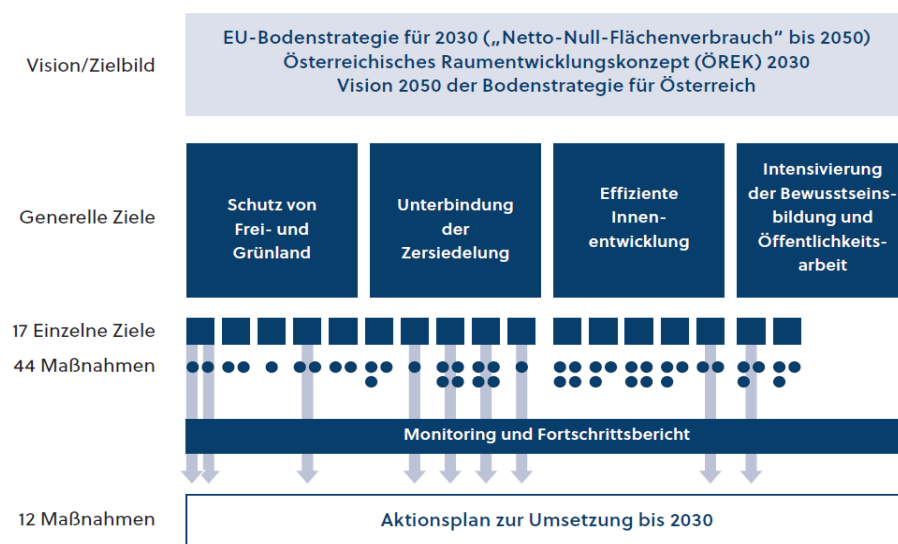


Abb. 19: Leitbild, Ziele und Maßnahmen der Bodenstrategie (ÖROK 2024: 15)

Im generellen Ziel der „Effizienten Innenentwicklung“ wird die „Mobilisierung geeigneter Baulandreserven“ als einzelnes Ziel genannt (vgl. ebd.: 17). Dabei geht es primär um die rasche Nutzung von Baulandreserven in den Innenbereichen von Siedlungen. Als konkrete Maßnahmen werden Widmungsbefristungen, die Vertragsraumordnung, die aktive Bodenpolitik und die Baulandumlegung genannt (vgl. ebd.: 30f.). Ebenso werden baulandmobilisierende Abgaben angesprochen, „sofern dies einer Mobilisierung dienlich ist“ (ebd.: 30). Diese genannten Instrumente wurden bereits vielfach in die ROG aufgenommen, um die Verfügbarkeit von Bauland in Siedlungsgebieten zu verbessern und den Siedlungsdruck in Außenbereichen zu reduzieren (vgl. ebd.: 31). Dadurch wird deutlich, welche Relevanz dieses Thema aufweist.

Die Instrumente der aktiven Bodenpolitik und der Vertragsraumordnung werden in der Bodenstrategie außerdem in einem weiteren einzelnen Ziel, dem Ziel „Verbesserung der Bodenbeschaffung und Bodenverfügbarkeit“, noch einmal aufgegriffen. Hier geht es darum, Gemeinden erweiterte Verfügungsrechte einzuräumen, um öffentliche Interessen besser sichern zu können (vgl. ebd.: 33).

Das Instrument der Rückwidmung wird ebenfalls in der Bodenstrategie erwähnt, und zwar im generellen Ziel „Schutz von Frei- und Grünland“ sowie im einzelnen Ziel „Reduktion von Baulandüberhängen in Außenbereichen“ (vgl. ebd.: 16). Vorgesehen ist, dass Bauland in Außenbereichen, das nicht widmungskonform genutzt wird, wieder in Grünland rückgewidmet werden kann. Vorrangig sollen jene Flächen rückgewidmet werden, die für besondere Freiflächenfunktionen benötigt werden, dem Schutz vor Naturgefahren dienen oder als Bebauungsstandort nicht geeignet sind. Darüber hinaus sieht die Bodenstrategie vor, die ROGs im Hinblick auf Rückwidmungen inhaltlich zu erweitern und Gemeinden bei entschädigungspflichtigen Rückwidmungen finanziell zu unterstützen (vgl. ebd.: 21).

Neben hoheitlichen Instrumenten werden in der Bodenstrategie auch bewusstseinsbildende Maßnahmen als nicht-hoheitliche Ansätze hervorgehoben, insbesondere im Zusammenhang mit der substanziellen Reduktion der Flächeninanspruchnahme (vgl. ebd.: 34). Im Hinblick auf die Baulandmobilisierung werden dabei beispielsweise „Baulückenstammtische“ genannt (vgl. ebd.: 35). Insgesamt zeigt sich, dass in der Bodenstrategie eine breite Palette an Instrumenten vorgesehen ist, die – mit Ausnahme von Enteignungen – unterschiedliche Ansatzpunkte zur Mobilisierung von Bauland abdeckt.

Außerdem gibt es auf nationaler Ebene die Regionen-Strategie „MEINE REGION – Heimat. Zukunft. Lebensraum“, eine Initiative des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft (BMLUK). Die Strategie hebt eine nachhaltige regionale Entwicklung hervor und dient als bundesweiter Orientierungsrahmen für die Ableitung von Maßnahmen (vgl. BMLUK 2022: 9-13). Als zentrale Herausforderungen werden unter anderem die zunehmende Bebauung, die Entleerung von Ortskernen sowie die steigende Nachfrage nach Grund und Boden genannt, wodurch leistbarer Wohnraum erschwert wird (vgl. ebd.: 28). Diese Entwicklungen stehen in engem Zusammenhang mit der vorliegenden Masterarbeit.

Ein Schwerpunkt der Strategie ist „Lebensräume nachhaltig gestalten“. Dabei geht es insbesondere darum, den Außenbereich zu schützen, Innenbereiche gezielt zu entwickeln und das Bewusstsein für den Bodenschutz zu stärken. Auch wird die Baulandmobilisierung ausdrücklich als Maßnahme genannt. Vorrangig sollen bereits gewidmete Flächen in raumordnerischen Gunstlagen bebaut werden und sensible Gebiete vor einer Verbauung geschützt werden. Das BMLUK empfiehlt sowohl die Weiterentwicklung von hoheitlichen als auch von informellen Instrumenten (vgl. ebd.: 33-38).

Insgesamt zeigt sich, dass die Baulandmobilisierung in den betrachteten Strategien auf globaler und europäischer Ebene meist nicht ausdrücklich genannt wird, inhaltlich aber trotzdem oft mitgedacht wird, vorrangig im Zusammenhang mit flächensparender Siedlungsentwicklung, Innenentwicklung und der Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Auf nationaler Ebene wird das Thema deutlich konkreter aufgegriffen und in mehreren Strategiepapieren ausdrücklich als Teil einer aktiven Bodenpolitik genannt. Zugleich wird klar, dass sich die Reduktion der Flächeninanspruchnahme und die Innenentwicklung nicht allein durch Baulandmobilisierung erreichen lässt, sondern in einen breiteren Instrumentenmix eingebettet ist. Im nächsten Kapitel werden daher ergänzende Ansätze und Maßnahmen vorgestellt, die zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Boden und einer flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen können.

2.5 Alternativen und ergänzende Maßnahmen für eine nachhaltige flächensparende Siedlungsentwicklung

Die Raumplanung hat sich in den vergangenen Jahren merklich differenziert. Heute steht ein vielfältiger „Werkzeugkasten“ mit zahlreichen Instrumenten und Maßnahmen, die je nach planerischer Herausforderung kombiniert und fächerübergreifend abgestimmt eingesetzt werden (vgl. Frey et al. 2003: 13; vgl. Gruber et al. 2018: 76). Zudem erfordern Maßnahmen zur Eindämmung der Flächeninanspruchnahme und zur Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ein Zusammenspiel von unterschiedlichen Ansätzen, die gezielt auf verschiedenen Flächennutzungsarten wie Wohnen, Verkehr, Freizeit, wirtschaftliche Aktivitäten und Infrastruktur abzielen (vgl. Dallhammer et al. 2022: 63).

Neben den bereits dargestellten baulandmobilisierenden Instrumenten lassen sich daher weitere Maßnahmen identifizieren, die ergänzend zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen können. Diese unterscheiden sich in ihrem Eingriffs- und Steuerungscharakter und setzen an unterschiedlichen Wirkungsfeldern an (vgl. ebd.: 64). Dazu zählen die Begrenzung von neuen Baulandwidmungen (Flächeneindämmung), die verstärkte Nutzung von leerstehenden Gebäuden (Wiederverwertung) und die Intensivierung der Nutzung bereits bebauter und gewidmeter Flächen durch Nachverdichtung (Verdichtung) (vgl. Arnold et al. 2023: 19). Eine wirksame Reduktion der Flächeninanspruchnahme und auch das Netto-Null-Ziel lassen sich langfristig nur erreichen, wenn an allen drei Hebeln parallel angesetzt wird (vgl. Hengstermann und Skala 2023: 592).

Neben der Mobilisierung unbebauten Baulands spielen daher auch Maßnahmen zur Aktivierung bereits bebauter Flächen eine zentrale Rolle. Dazu zählen unter anderem Innenverdichtung, Flächenrecycling sowie das Leerstandsmanagement, die bereits in Kapitel 2.3 angesprochen wurden (vgl. ÖROK 2017: 13). Insbesondere sind ältere und großzügig angelegte Grundstücke oft für Nachverdichtungen geeignet, wodurch die Nutzung vorhandener Flächen effizienter gestaltet werden kann. Solche Maßnahmen greifen damit umfassender als die Aktivierung unbebauten Baulands allein (vgl. Dirtheuer et al. 2019: 71; vgl. ÖROK 2021: 66, 68).

Eine weitere zentrale Maßnahme zur Förderung flächensparenden Verhaltens besteht in der Setzung klarer Rahmenbedingungen, die alle relevanten Flächennutzungstypen ansprechen, insbesondere Wohnen und Wirtschaft. Dazu gehört unter anderem die konsequente Ausrichtung bundesweiter finanzieller Förderinstrumente auf Ziele der Flächenschonung, etwa durch eine kommunale Abrissförderung oder Abgaben wie die Leerstands- oder Zweitwohnsitzabgabe. Weitere wichtige Bausteine sind Kompensationsregelungen, die Nutzung städtebaulicher Verträge und Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung. Ebenso wichtig ist die Anpassung des Finanzausgleichs, um die Konkurrenz zwischen Gemeinden bei der Ausweisung von Bauland zu begrenzen und dadurch großzügige Baulandausweisungen aus finanziellen Anreizen heraus zu vermeiden (vgl. Dallhammer et al. 2022: 66).

Eine weitere wichtige Maßnahme ist der gezielte Schutz von Freiflächen mit relevanten ökologischen und funktionalen Bodenfunktionen. Im Rahmen dieser Strategie werden Vorbehaltszonen ausgewiesen, beispielsweise landwirtschaftliche Vorrangflächen, aber auch Grünzonen zum Schutz nicht-landwirtschaftlicher Bodenfunktionen. Außerdem sollen bauliche Nutzungen

im Grünland strenger geregelt werden, um Flächeninanspruchnahme außerhalb der ausgewiesenen Baulandflächen zu minimieren (vgl. ebd.: 66f.; vgl. ÖROK 2024: 18-20).

Eine weitere Maßnahme setzt auf die Entwicklung von Gemeinden mit kurzen Wegen, die eine weitgehende Unabhängigkeit vom MIV ermöglicht. Dazu gehören Maßnahmen wie die Verringerung übermäßiger Baulandreserven in Randlagen durch rechtliche Vorgaben und finanzielle Anreize für Kommunen, die Festlegung von Minstdichten und Begrenzungen der Grundstücksgrößen bei neuen Bauwidmungen sowie die Konzentration neuer Baugebiete in fußläufiger Distanz zu ÖPNV-Haltestellen oder Ortszentren. Ergänzend könnte die Pendlerpauschale angepasst werden. Bei der Ansiedelung neuer Betriebsgebiete sollte die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV mitberücksichtigt werden (vgl. ÖROK 2021: 61; vgl. Dallhammer et al. 2022: 67).

Eine weitere Maßnahme zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme zielt darauf ab, den Bedarf an Verkehrsflächen zu reduzieren. Zuerst muss das Thema Flächeninanspruchnahme stärker in Entscheidungsprozesse zu Straßenbauvorhaben einbezogen werden. Weitere Kernpunkte sind die Minimierung der Erschließungsflächen bei neuen Baulandparzellierungen, die Begrenzung von Stellplätzen bei Wohnhäusern sowie bei Geschäften und die Reduktion des Ausbaus von Güterwegen im ländlichen Raum (vgl. ebd.; vgl. Schwendinger 2024).

Ein weiterer zentraler Handlungsbereich betrifft die Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch Handels-, Gewerbe- und Industriebetriebe. Diese prägen die Ortsränder wesentlich und sind sehr flächenintensiv. Um die Flächen in diesen Bereichen zu reduzieren, ist eine kompakte und mehrgeschoßige Bauweise von Bedeutung, ebenso die Reduktion und Bündelung von Stellplätzen für den MIV. Außerdem sollten Prüf- und Bewilligungsverfahren den Aspekt der Flächeninanspruchnahme stärker berücksichtigen und nur Vorhaben zulassen, die flächensparende Konzepte nachweisen können. Zugleich sollte bereits bei der Genehmigung sichergestellt werden, dass nicht mehr benötigte Betriebsflächen nach einer Nutzungsaufgabe rückgebaut oder einer neuen Nutzung zugeführt werden. Darüber hinaus können bestehende Gewerbe- und Industrieflächen durch Förderprogramme reaktiviert werden. Auf diese Weise lässt sich die Neuversiegelung unbebauter Flächen vermeiden und gleichzeitig bereits erschlossene Standorte besser nutzen. Ergänzend dazu können interkommunale Betriebsgebiete, die auf einem abgestimmten Standort basieren, zu einer effizienteren Flächennutzung beitragen (vgl. Dallhammer et al. 2022: 68; vgl. ÖROK 2024: 26f.; vgl. Oberösterreichische Umweltanwaltschaft).

Ein weiterer Ansatz zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme betrifft die Verringerung der Bodenversiegelung und die Förderung von Entsiegelung. Besonders bei Parkplätzen und Verkehrsflächen sollten sickerungsfähige Beläge und begrünte Randbereiche eingesetzt sowie maximale Versiegelungsgrade vorgegeben werden. Auch die Entsiegelung brachliegender Flächen und der Rückbau kaum genutzter Wege können den Boden entlasten und seine ökologischen Funktionen langfristig sichern (vgl. ÖROK 2017: 14; vgl. Dallhammer et al. 2022: 69).

Zusammenfassend zeigt sich, dass viele Instrumente zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme im Hinblick auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung existieren. Fiskalische Instrumente werden dabei als besonders wirksam eingeschätzt, da sie direkt auf das Verhalten von Eigentümer:innen wirken können. Das nächste Kapitel widmet sich daher den landesgesetzlichen Abgaben zur Baulandmobilisierung und ihrer konkreten Ausgestaltung in den untersuchten Bundesländern.

3 Bestehende landesgesetzliche baulandmobilisierende Abgaben in Österreich

In Kapitel 3 werden die in Österreich bestehenden landesgesetzlichen Abgaben auf unbebautes Bauland behandelt. Diese zielen darauf ab, bereits gewidmete, aber bislang ungenutzte Baulandreserven zu mobilisieren. Ziel des Kapitels ist es, die vier Abgabenmodelle der Bundesländer Salzburg, Oberösterreich, Steiermark und Burgenland jeweils für sich darzustellen und in ihrem rechtlichen Kontext einzuordnen.

Der Schwerpunkt liegt auf den baulandmobilisierenden Abgaben, da sie eine besondere Rolle innerhalb der Baulandmobilisierungsinstrumente einnehmen. Im Vergleich zu anderen Instrumenten greifen sie relativ stark in bestehende Eigentumsverhältnisse ein, da sie unmittelbar am Eigentum unbebauter Bauflächen anknüpfen und eine laufende finanzielle Belastung vorsehen. Nicht zuletzt handelt es sich um ein Instrument, das bislang nur in begrenztem Umfang wissenschaftlich untersucht und insbesondere kaum vergleichend zwischen den Bundesländern analysiert wurde.

Die Abgaben werden nach einheitlichen Kriterien dargestellt, um sie später vergleichen zu können. Dazu zählen die Zielsetzungen der jeweiligen Regelung, der gesetzliche Rahmen, der Gegenstand der Abgabe, die Bemessungsgrundlage und Höhe, verfahrensrechtliche Aspekte, Ausnahmen sowie der Verwendungszweck der Einnahmen. Soweit verfügbar, werden auch erste Erfahrungen aus der bisherigen Anwendung berücksichtigt. Auf dieser Grundlage werden die Abgaben im Abschnitt 3.5 miteinander verglichen.

Die rechtliche Analyse kombiniert eine wortlautbezogene, systematische und teleologische Betrachtung der gesetzlichen Regelungen. Ausgangspunkt ist der jeweilige Gesetzestext, der anschließend im Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen der ROGs betrachtet wird. Ergänzend werden die Zielsetzungen der Abgaben herangezogen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche Baulandreserven durch die einzelnen Abgaben erfasst werden und in welchem Ausmaß sie auf die Mobilisierung abzielen (vgl. Bydlinski 2011: 437f.).

3.1 Salzburg – § 77b Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag

3.1.1 Einführung der Abgabe und Zielsetzungen

Mit der Novelle des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009 (Sbg. ROG 2009, LGBl. Nr. 30/2009) im Jahr 2017 wurde ein deutlicher Schwerpunkt auf die Mobilisierung unbebauter Baulandflächen gesetzt. Neben der Weiterentwicklung der Vertragsraumordnung und der verpflichtenden Befristung von Baulandneuwidmungen wurde erstmals auch eine baulandmobilisierende Abgabe, nämlich der IBB, eingeführt (vgl. Doan 2019: 85; Kanonier 2020: 130).

Bei dieser Abgabe handelt es sich um eine ausschließliche Gemeindeabgabe. Abgabenbehörde ist jeweils die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister (vgl. § 77b Abs. 1 Sbg. ROG 2009). Obwohl die Abgabe bereits mit 1. Jänner 2018 in Kraft trat, kann sie aufgrund der vorgesehenen

fünfjährigen Widmungsdauer erstmals ab dem Jahr 2023 wirksam werden (vgl. § 77b Abs. 2 Sbg. ROG 2009).

Ziel der Abgabe ist es, Baulandhortung insbesondere im Wohnbereich einzuschränken und die Schaffung von leistbarem Wohnraum zu fördern (vgl. Kanonier 2020: 131f.). Ein weiteres Ziel besteht darin, Gemeinden vor Infrastrukturaufwendungen zu schützen, die entstehen, obwohl das Bauland unbebaut bleibt (vgl. Salzburger Landesregierung 2009: 94).

Trotz der Bezeichnung als „Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag“ handelt es sich primär um ein Mobilisierungsinstrument. Unabhängig davon sieht das Salzburger Bautechnikgesetz 2015 (Sbg. BauTG 2015) keinen eigenen Aufschließungsbeitrag vor, wie er in mehreren anderen Bundesländern üblich ist.

3.1.2 Gesetzlicher Rahmen: Weitere Mobilisierungsinstrumente nach §§ 18, 19, 29 und 77

Allgemein sieht das Sbg. ROG vor, dass sich das Ausmaß des unverbauten Baulands am voraussichtlichen Bedarf der Gemeinden für einen Zeitraum von zehn Jahren zu orientieren hat. Dieser Bedarf ist in einer Flächenbilanz zu begründen und dem FWP beizulegen. Die Regelung dient der planungsrechtlichen Steuerung des Baulandangebots und soll der Entstehung überdimensionierter Baulandreserven entgegenwirken (vgl. § 29 Abs. 1 Sbg. ROG 2009). Darüber hinaus sieht das Sbg. ROG neben dem IBB weitere Instrumente vor, die auf eine effizientere Nutzung von Baulandreserven abzielen. Diese Maßnahmen bilden den rechtlichen Rahmen der Baulandmobilisierungsinstrumente. Die Abgabe ist hier ebenfalls eingebettet. Beispielsweise sind die Befristung von Baulandwidmungen sowie privatwirtschaftliche Maßnahmen Tatbestände, die laut § 77b Ausnahmen von der Abgabepflicht begründen. Weiters ist festzuhalten, dass bei einer fehlenden Bebauungsabsicht auch eine entschädigungslose Rückwidmung als Option in Betracht kommt (vgl. § 77b Abs. 3 Z 1c Sbg. ROG 2009).

Der § 18 Sbg. ROG erlaubt den Abschluss von Baulandmobilisierungsvereinbarungen zwischen Gemeinden und Grundeigentümer:innen sowohl für Neuwidmungen als auch für bestehendes Bauland. Darin können insbesondere Verpflichtungen zur widmungskonformen Nutzung, zur Überlassung von Flächen für Dritte oder zur Tragung von Infrastrukturkosten festgelegt werden. Ergänzend können Sanktionen wie Konventionalstrafen bei Nichteinhaltung festgesetzt werden. Die Preisvereinbarungen haben dabei einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen der Gemeinde und der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer sicherzustellen (vgl. § 18 Abs. 1 Sbg. ROG 2009). Gemeinden dürfen Eigentümer:innen jedoch nicht zum Vertragsabschluss drängen, so darf eine Widmungsänderung beispielsweise nicht von einer Vertragsunterzeichnung abhängig gemacht werden. Eine Vereinbarung kann aber dann verlangt werden, wenn die Initiative für eine Widmungsänderung von der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer selbst ausgeht und sich diese auf Flächen bezieht, die über den baulandbezogenen Eigenbedarf von 700 m² hinausgehen. Kommt es zu einer Einigung über die Inhalte, muss die Gemeinde den Vertrag abschließen (vgl. § 18 Abs. 2 Sbg. ROG 2009). In überörtlichen Wohnfunktionsgemeinden müssen Neuwidmungen im Wohnbereich über 2.000 m² verpflichtend

vertraglich abgesichert werden, um eine geordnete bauliche Entwicklung sicherzustellen (vgl. § 18 Abs. 3 Sbg. ROG 2009).

An die Mobilisierungsvereinbarungen nach § 18 schließt die Baulandsicherungsgesellschaft mbH an, eine vom Land Salzburg und von Gemeinden beteiligte Gesellschaft, die diese bei der Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik unterstützt. Sie hilft Gemeinden insbesondere dabei, Grundstücke im Rahmen von Baulandmobilisierungsvereinbarungen zu sichern oder treuhänderisch für die Gemeinde zu erwerben. Die Gesellschaft handelt haushaltsunwirksam und muss die raumordnungsrechtlichen Ziele und Grundsätze beachten. Ihre Aufgabe ist somit nicht der eigenständige Grundstückshandel, sondern die gezielte Unterstützung bei der Sicherung von Bauland für die örtliche Entwicklung (vgl. § 77 Sbg. ROG 2009).

§ 19 Sbg. ROG ermöglicht Umlegungsvereinbarungen zwischen Gemeinden und Grundeigentümer:innen, die der besseren Nutzbarkeit von Bauland dienen. Diese Vereinbarungen müssen die betroffenen Flächen, den Umlegungsplan, die Zuweisung der neuen Grundstücke sowie die Regelung der Kostentragung enthalten. Die Umlegungsvereinbarungen sind der Landesregierung vorzulegen, diese bestätigt die Neuordnung (vgl. § 19 Sbg. ROG 2009).

Das ROG sieht zudem für Baulandneuwidmungen ab 1. Jänner 2018 eine generelle Befristung der Widmung von zehn Jahren vor. Wird innerhalb dieses Zeitraums nicht mit einer der Widmung entsprechenden Bebauung begonnen, tritt automatisch eine Folgewidmung in Kraft, die ohne Entschädigung erfolgt. Folgewidmung ist zumeist die Widmung vor der Neuausweisung (vgl. § 29 Abs. 2 Sbg. ROG 2009). Für bestimmte Sonderwidmungen, etwa für Handels- oder Beherbergungsgroßbetriebe, können kürzere Fristen von fünf Jahren festgelegt werden (vgl. § 29 Abs. 4 Sbg. ROG 2009). Sowohl die zehn- als auch die fünfjährige Frist können einmalig um bis zu fünf Jahre verlängert werden, sofern ein rechtzeitiger Baubeginn unmöglich war (vgl. § 29 Abs. 3 Sbg. ROG 2009). Eine nachträgliche Befristung ist laut ROG nicht vorgesehen.

3.1.3 Darstellung des Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrags nach § 77b

3.1.3.1 Gegenstand der Abgabe

Gegenstand des IBBs sind unbefristete, unbebaute Baulandgrundstücke, die als Reines Wohngebiet, Erweitertes Wohngebiet, Kerngebiet, Ländliches Kerngebiet, Dorfgebiet oder Zweitwohnungsgebiet gewidmet sind. Es handelt sich hier ausschließlich um Widmungskategorien mit Wohnfunktion. Argumentiert wird dies damit, dass die Baulandhortung im Bereich des Wohnens besonders ausgeprägt ist. Voraussetzung ist zudem, dass diese Grundstücke seit mindestens fünf Jahren, gerechnet ab dem 1. Jänner 2018, in einer der genannten Widmungskategorien ausgewiesen sind (vgl. § 30 Abs. 1 und § 77b Abs. 2 Sbg. ROG 2009). Die Abgabepflicht endet mit jenem Monat, in dem mit einer widmungskonformen Bebauung begonnen wurde (vgl. § 77b Abs. 4 Sbg. ROG 2009).

3.1.3.2 Abgabenschuldner:in

Abgabenschuldner:innen sind die Eigentümer:innen der betroffenen Baulandgrundstücke. Besteht auf dem Grundstück jedoch ein Baurecht, trifft die Abgabepflicht die jeweiligen Baurechtsberechtigten (vgl. § 77b Abs. 3 Sbg. ROG 2009).

3.1.3.3 Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabe

Die Bemessungsgrundlage ergibt sich aus dem Flächenausmaß des jeweiligen Baulandgrundstücks sowie der Anzahl der vollen Monate im Kalenderjahr, in denen mit einer widmungskonformen Bebauung noch nicht begonnen wurde (vgl. § 77b Abs. 4 Sbg. ROG 2009). Aufbauend darauf legt § 77b Abs. 5 die konkreten Abgabesätze fest. Diese unterscheiden sich je nach Gemeinde (Tarif 1-4) und sind nach Grundstücksgrößen gestaffelt. Bei dieser gestaffelten Abgabe wird das Ziel verfolgt, dass bei größeren Baulandreserven stärkere finanzielle Anreize für eine Mobilisierung gesetzt werden. Die folgende Tabelle zeigt, dass die jährliche Abgabe mit der Größe der ungenutzten Fläche zunimmt.

Flächenausmaß	Tarif 1	Tarif 2	Tarif 3	Tarif 4
bis 500 m ²	-	-	-	-
501 m ² - 1.000 m ²	1.400 €	1.260 €	1.120 €	860 €
1.001 m ² - 1.700 m ²	2.800 €	2.520 €	2.240 €	1.720 €
1.701 m ² - 2.400 m ²	4.200 €	3.780 €	3.360 €	2.580 €
2.401 m ² - 3.100 m ²	5.600 €	5.040 €	4.480 €	3.440 €
je weitere angefangene 700 m ²	+ 1.400 €	+ 1.260 €	+ 1.120 €	+ 860 €

Tab. 3: Flächenbezogene Abgabensätze des Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrags in Salzburg (eigene Darstellung, basierend auf § 77b Abs. 5 Sbg. ROG 2009)

Ergänzend zur flächenbezogenen Staffelung sieht das Gesetz eine Tarifierung der Salzburger Gemeinden vor, welche sich an den regionalen Grundstückskosten orientiert. Diese sind naturgemäß dort am höchsten, wo Siedlungs- und Preisdruck besonders stark ausgeprägt sind und Baulandreserven die räumliche Entwicklung am deutlichsten beeinträchtigen. Entsprechend gelten in diesen Gemeinden höhere Abgabesätze, während in periphereren Regionen mit niedrigeren Grundstückskosten geringere Tarife angewendet werden. So gilt der höchste Tarif (Tarif 1) für als Bauland gewidmete Grundstücke in der Stadt Salzburg. Tarif 2 kommt für Grundstücke in den Stadtgemeinden Bischofshofen, Hallein, Oberndorf, Neumarkt, Saalfelden, Seekirchen, St. Johann und Zell am See zur Anwendung und in den Gemeinden, die direkt an das Stadtgebiet Salzburg angrenzen. Im Tarif 3 werden die übrigen Gemeinden im Flachgau und Tennengau erfasst, wohingegen Tarif 4 Baulandgrundstücke in den verbleibenden Gemeinden des

Pinzgau, Pongau und Lungaus abdeckt (vgl. § 77b Abs. 5 Sbg. ROG 2009; vgl. Kanonier 2020: 131).

Zusätzlich dazu enthält § 77b Abs. 5a Sbg. ROG 2009 einen Anpassungsmechanismus der Abgabesätze. Ändert sich der von der Statistik Austria verlautebarte Verbraucherpreisindex (VPI) um mehr als fünf Prozent, muss die Landesregierung die Abgabesätze mittels Verordnung anpassen. Dadurch wird die inflationsbedingte Entwertung der Abgabe vermieden.

3.1.3.4 Verfahren

Zunächst sind die betroffenen Eigentümer:innen der Grundstücke von der jeweiligen Gemeinde darüber zu informieren, dass sie jährlich eine Abgabenerklärung einreichen müssen. Diese Information hatte noch vor Beginn des Jahres 2023 zu erfolgen, da 2023 das erste Jahr ist, in dem eine Abgabepflicht entstehen kann. Der Abgabeananspruch selbst entsteht jeweils zum Jahresende des jeweiligen Kalenderjahres, in dem das Grundstück unbebaut verblieb. Für jedes Kalenderjahr ist anschließend bis zum 15. Mai des Folgejahres eine Abgabenerklärung, also erstmals bis zum 15. Mai 2024, bei der zuständigen Abgabenbehörde einzureichen. Eine einmal abgegebene Erklärung gilt auch für die folgenden Jahre weiter, sofern keine neuerliche Erklärung eingereicht wird und die Behörde keine ergänzende Einreichung verlangt (vgl. § 77b Abs. 6 und 6a Sbg. ROG 2009).

3.1.3.5 Ausnahmen

Im Zusammenhang mit dem IBB sind verschiedene Ausnahmebestimmungen zu berücksichtigen, darunter zeitbezogene, grundstücksbezogene sowie institutionelle und betriebliche Ausnahmen. Diese werden nachfolgend im Einzelnen dargestellt.

Es gibt zeitbezogene Ausnahmen, die dazu führen, dass bestimmte Zeiträume nicht in die für die Abgabe maßgebliche Fünfjahresfrist eingerechnet werden. Grundsätzlich muss ein Grundstück fünf Jahre lang als Bauland gewidmet sein, damit die Abgabe anfällt. Liegen jedoch Ausnahmezeiträume vor, unterbricht dies den Fristenlauf. Dazu zählen jene Zeiträume, in denen eine Bausperre für das Grundstück bestanden hat, es als Aufschließungsgebiet, Aufschließungszone oder Vorbehaltsfläche ausgewiesen war oder eine privatwirtschaftliche Vereinbarung gemäß § 18 Sbg. ROG 2009 (bzw. einer Vorgängerbestimmung) mit noch laufender Leistungsfrist zur Bebauung oder Überlassung an Dritte gegolten hat. Ebenso werden jene Zeiten nicht berücksichtigt, in denen eine Bebauung mangels gültigen BP rechtlich nicht möglich war. Während all dieser Phasen entsteht keine Abgabepflicht, weil sie die Fünfjahresfrist hemmen. Auch Widmungsbefristungen führen dazu, dass während der Dauer der Befristung keine Abgabe anfällt (vgl. § 77b Abs. 2 Sbg. ROG 2009).

Grundstücksbezogene Ausnahmen betreffen jene Eigentümer:innen, die bereits schriftlich um eine entschädigungslose Rückwidmung ihrer Grundstücke in die Widmungskategorie Grünland angesucht haben (vgl. § 77b Abs. 2 Sbg. ROG 2009). Darüber hinaus sind unbebaute Baulandgrundstücke bis einschließlich 500 m² von vornherein nicht abgabepflichtig, da die Abgabe erst

ab einer Mindestgröße von 501 m² zur Anwendung kommt (vgl. § 77b Abs. 5 Sbg. ROG 2009). Weitere Ausnahmen ergeben sich aus dem in § 5 Sbg. ROG 2009 definierten Freibetrag für den privaten Eigenbedarf. Wichtig festzuhalten ist, dass dieser Bauland-Eigenbedarf die abgabepflichtige Bemessungsgrundlage lediglich verringert und das Grundstück nicht vollständig von der Abgabe befreit. So sind für Wohnzwecke einmalig 700 m² pro Person von der ansonsten abgabepflichtigen Fläche abzuziehen, wobei dieser Eigenbedarf pro Person nur ein einziges Mal geltend gemacht werden kann. Der Freibetrag kann auch für Kinder oder Enkelkinder berücksichtigt werden. Berücksichtigt wird der Eigenbedarf nur innerhalb der ersten 15 Jahre ab der Baulandwidmung ab dem 1. Jänner 2018, nach Ablauf der Frist, frühestens 2033, ist die gesamte Fläche abgabepflichtig. Die Fünfzehnjahresfrist wird, ebenso wie die Fünfjahresfrist, durch die vier zuvor genannten Tatbestände gehemmt. Treten innerhalb dieser 15 Jahre beispielsweise mehrjährige Bausperren auf, wird diese Zeit nicht eingerechnet. Die abgabenfreie Zeit erhöht sich dann um diese Zeit, in welcher die Bausperre gegolten hat (vgl. § 5 Z 2 und § 77b Abs. 4 Sbg. ROG 2009).

Institutionelle Ausnahmen bestehen für Gemeinden im Fall eigener Baulandgrundstücke im Gemeindegebiet, für die Baulandsicherungsgesellschaft mbH und anerkannte gemeinnützige Bauvereinigungen (vgl. § 77b Abs. 3 Sbg. ROG 2009).

Betriebliche Ausnahmen bestehen insofern, als betriebsbezogene Widmungskategorien (Bauland-Betriebsgebiet, Bauland-Gewerbegebiet, Bauland-Industriegebiet, Gebiete für Handelsgrößbetriebe) nicht in den Geltungsbereich der Baulandmobilisierungsabgabe fallen. Die Abgabe erfasst ausschließlich Bauland mit Wohnfunktion (vgl. § 77b Abs. 2 Sbg. ROG 2009). Begründet wird dies damit, dass die wirtschaftliche Entwicklung ein Kernziel der Raumordnung ist und die Bereithaltung von Gewerbe- und Industrieflächen eine zukunftsweisende Maßnahme ist, um spätere betriebliche Erweiterungen zu ermöglichen (vgl. Salzburger Landesregierung 2009: 95).

3.1.3.6 Verwendungszweck der Abgabe

Der Abgabenertrag fließt vollständig der jeweiligen Gemeinde zu und ist zweckgebunden zu verwenden. Er dient der aktiven Bodenpolitik der Gemeinde, etwa dem Ankauf oder der Mobilisierung von Flächen, und trägt zur Deckung der Ausgaben für die kommunale Infrastruktur bei (vgl. § 77b Abs. 7 Sbg. ROG 2009). Damit kommt die Abgabe genau jenen Bereichen zugute, in denen sich die Zurückhaltung von Baulandreserven am stärksten auswirkt.

3.1.4 Erste Erfahrungen aus dem Vollzug der Abgabe

Erste landesweite Auswertungen liefern einen Überblick über den Vollzug der Abgabe in der Einführungsphase. Diese zeigen unter anderem einen hohen Anteil an geltend gemachtem Eigenbedarf, wodurch die Abgabe nicht anfiel. Da der Eigenbedarf für die ersten 15 Jahre berücksichtigt wird, ist davon auszugehen, dass sich die tatsächliche Mobilisierungswirkung der Abgabe erst mittelfristig, also ab etwa 2033, klarer zeigen wird. Zugleich wurden vereinzelt

Rückwidmungsanträge gestellt, was auf erste Anpassungsreaktionen im Umgang mit unbebauten Baulandreserven hindeutet (vgl. Putschögl 2025).

Für die Gemeinden bedeutet die Abgabe einen zusätzlichen personellen und finanziellen Verwaltungsmehraufwand. Unbebaute Grundstücke müssen identifiziert und bewertet werden, weiters müssen die Rückmeldungen der Eigentümer:innen geprüft werden. Der zusätzliche Aufwand wird von der Landesregierung mit rund 60 bis 90 Minuten pro Grundstück eingeschätzt (vgl. Salzburger Landesregierung 2009: 40).

Kritisch gesehen wird, dass unbebaute betriebliche Flächen vollständig von der Abgabe ausgenommen sind. Obwohl auch diese Flächen gehortet werden können und ebenso raumordnerische Nachteile verursachen, bleiben sie gänzlich außerhalb des Anwendungsbereichs. Durch ihre Nichtberücksichtigung verliert die Abgabe ihre steuernde Wirkung und Mobilisierungspotenziale außerhalb des Wohnbaulands bleiben ungenutzt (vgl. Kanonier 2020: 131).

3.2 Oberösterreich – § 28 Erhaltungsbeitrag

3.2.1 Einführung der Abgabe und Zielsetzungen

Mit der Novelle (Oö. ROG 1994, LGBl. Nr. 83/1997) des Oberösterreichischen Raumordnungsgesetzes 1994 (Oö. ROG 1994, LGBl. Nr. 114/1993) wurden mit 24. Juli 1997 mehrere Maßnahmen eingeführt, die darauf abzielten, unbebautes Bauland stärker zu aktivieren. Hintergrund war die Erkenntnis, dass in vielen Gemeinden Bauland über Jahre hinweg brachlag und für die Siedlungsentwicklung nicht zur Verfügung stand. Um diesem Problem zu begegnen, wurde ein Paket aus verschiedenen Instrumenten geschaffen, darunter privatwirtschaftliche Vereinbarungen nach § 16 sowie der Aufschließungs- und der Erhaltungsbeitrag nach den §§ 25-29.

Diese beiden Beiträge greifen eng ineinander und bilden gemeinsam ein relativ komplexes System. Selbst der Verwaltungsgerichtshof spricht von „einem in sich verstrickten System von privatwirtschaftlichen Kostentragungsvereinbarungen, Aufschließungsbeiträgen, Erhaltungsbeiträgen und Anschlussgebühren“ (VwGH 26.04.2018). Für die Baulandmobilisierung ist jedoch primär der Erhaltungsbeitrag ausschlaggebend. Er ist seit dem 24. Juli 1997 in Kraft und entfaltet als laufende Abgabe einen besonders wirksamen finanziellen Druck auf Eigentümer:innen unbebauter Baugrundstücke. Während der Aufschließungsbeitrag, der bereits seit 1994 besteht, auf spätere Infrastrukturleistungen angerechnet werden kann, handelt es sich beim Erhaltungsbeitrag um einen verlorenen Aufwand, der so lange anfällt, bis ein Grundstück tatsächlich bebaut wird (vgl. § 25 Abs. 5 Oö. ROG 1994; § 28 Abs. 4 Oö. ROG 1994). Beide Beiträge gelten als ausschließliche Gemeindeabgaben (vgl. § 25 Abs. 5 Oö. ROG 1994; vgl. § 28 Abs. 5 Oö. ROG 1994).

Der Gesetzgeber verfolgt mit dem Erhaltungsbeitrag zwei Ziele. Erstens soll verhindert werden, dass Bauland über Jahre hinweg gehortet wird. In den Materialien heißt es ausdrücklich, dass der Beitrag dazu dienen soll, „Baulandspekulationen entgegenzuwirken und ein vermehrtes Angebot an Baugründen sicherzustellen“ (Amt der Oö. Landesregierung 1994: 19). Zweitens dienen sowohl Aufschließungs- als auch Erhaltungsbeiträge dazu, die Kosten für die kommunale

Infrastruktur abzusichern. Denn diese verursacht auch dann laufende Aufwendungen, wenn ein Grundstück noch gar nicht bebaut ist (vgl. VfGH 24.06.2006).

3.2.2 Gesetzlicher Rahmen: Weitere Mobilisierungsinstrumente nach §§ 16 und 36 sowie Aufschließungsbeitrag nach §§ 25 bis 27

Neben den Abgaben sieht das Oö. ROG verschiedene privatwirtschaftliche Instrumente vor, die Gemeinden bei der Mobilisierung von Bauland unterstützen sollen. Nach § 15 Abs. 2 wird ausdrücklich festgehalten, dass Gemeinden im Rahmen ihrer Befugnisse örtliche Raumordnungsmaßnahmen auch mittels privatrechtlicher Vereinbarungen umsetzen können. Das Land Oberösterreich soll diese Aktivitäten wiederum durch Förderungen unterstützen (vgl. § 16 Abs. 3 Oö. ROG 1994). Zu diesen privatwirtschaftlichen Maßnahmen zählen mehrere Arten von Vereinbarungen. Häufig handelt es sich um Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Grundstückseigentümer:innen über eine zeitgerechte und widmungsgemäße Nutzung bestimmter Bauflächen oder um Vereinbarungen zur Kostentragung für die notwendige Infrastruktur wie Straßen, Kanal oder Wasserleitungen. Eine weitere Art der Vereinbarung betrifft den Kauf von Bauland durch die Gemeinde selbst, meist um den ortsüblichen Wohnraumbedarf zu decken oder um Flächen für den geförderten Wohnbau zu sichern (vgl. § 16 Abs. 1 Oö. ROG 1994). Wesentlich ist, dass Gemeinden bei der Anwendung dieser Instrumente alle Eigentümer:innen gleich behandeln müssen (vgl. § 16 Abs. 2 Oö. ROG 1994).

Ergänzend zu den privatwirtschaftlichen Vereinbarungen ist für das Verständnis des Beitragsystems in Oberösterreich zunächst der Aufschließungsbeitrag von Bedeutung. Er bildet die Grundlage, auf welcher der später relevante Erhaltungsbeitrag aufbaut. Deshalb werden im Folgenden die wesentlichen Grundzüge des Aufschließungsbeitrags erläutert, obwohl er selbst keinen unmittelbar mobilisierenden Charakter besitzt.

Der Aufschließungsbeitrag verpflichtet Eigentümer:innen von unbebautem Bauland zur Kostenbeteiligung an der infrastrukturellen Erschließung ihrer Bauplätze. Damit sollen Gemeinden einen frühzeitigen Ausgleich für Aufschließungsleistungen erhalten, die bereits erbracht wurden oder unmittelbar bevorstehen (vgl. § 25 Abs. 1 Oö. ROG 1994). Die Abgabepflicht entsteht entweder dann, wenn ein bereits aufgeschlossenes Grundstück neu in Bauland gewidmet wird, oder wenn ein unbebautes, aber gewidmetes Grundstück erstmals erschlossen wird (vgl. VfGH 23.05.2013). Eine Erschließung liegt vor, wenn sich im Radius von maximal 50 Metern ein gemeindeeigener Kanal- oder Wasserleitungsstrang befindet oder wenn das Grundstück an eine Gemeindestraße angebunden ist. Die Pflicht zur Zahlung des Aufschließungsbeitrags entsteht, sobald eines dieser drei Kriterien vorliegt. Abgabepflichtig sind die Eigentümer:innen oder deren Rechtsnachfolger:innen (vgl. § 25 Abs. 1, 4 und 6 Oö. ROG 1994). Die Beitragspflicht entfällt generell, wenn die Infrastrukturkosten bereits vollständig durch eine Vereinbarung nach § 16 abgedeckt wurden (vgl. § 25 Abs. 5 Oö. ROG 1994).

Der Beitrag ist über fünf Jahre hinweg in Raten zu je 20 % zu bezahlen und wird mittels Bescheid durch die Gemeinde vorgeschrieben (vgl. § 25 Abs. 5 Oö. ROG 1994). Die genaue Berechnung ist komplex und wird daher nur grob dargestellt. Wichtig zu erwähnen ist jedoch, dass

Aufschließungsbeiträge zu unterschiedlichen Zeitpunkten vorgeschrieben werden können, etwa wenn eine Straße bereits vorhanden ist, ein Kanal jedoch erst später in den maßgeblichen Bereich von 50 Metern kommt.

Für die Berechnung gibt es feste Einheitssätze. Für die Aufschließung durch eine Abwasserentsorgungsanlage beträgt der Einheitssatz 1,45 Euro pro Quadratmeter, für die Aufschließung durch eine Wasserversorgungsanlage 0,73 Euro pro Quadratmeter bei Wohnbauland. Für Betriebs- und Industriegebiete gelten reduzierte Einheitssätze von 0,73 bzw. 0,36 Euro pro Quadratmeter. Der jeweilige Betrag ergibt sich dann aus der Multiplikation mit der Grundstücksgröße (vgl. § 26 Abs. 2 Oö. ROG 1994). Die Berechnung für die Aufschließung durch eine Verkehrsfläche berücksichtigt die anrechenbare Breite, die Frontlänge und einen von der Landesregierung festgelegten Einheitssatz. Dieser Betrag wird anschließend um 60 % reduziert (vgl. § 26 Abs. 1 Oö. ROG 1994).

Die Zahlungsverpflichtung endet, sobald einer der endgültigen Infrastrukturbeiträge vorgeschrieben wird. Dazu gehören der Kanalerrichtungs-, der Wasserleitungs- und der Straßenerrichtungsbeitrag aber auch privatwirtschaftliche Anschlussgebühren, sofern der Anschluss nicht an eine gemeindeeigene, sondern an eine private oder verbandliche Anlage erfolgt. Insgesamt ergibt sich durch diese frühzeitige Anschließung innerhalb der fünf Jahre kein finanzieller Vorteil, weil die bereits geleisteten Aufschließungsbeiträge den Infrastrukturbeiträgen bzw. den Anschlussgebühren angerechnet werden (vgl. § 25 Abs. 5 Oö. ROG 1994). Der Aufschließungsbeitrag hat daher keinen mobilisierenden Charakter, er ist bloß ein vorgezogener Beitrag zur Deckung der späteren Infrastrukturkosten.

Für Grundstückseigentümer:innen besteht die Möglichkeit, innerhalb von vier Wochen ab Zustellung des Bescheids einen Antrag auf Ausnahme vom Aufschließungsbeitrag zu stellen, sofern in absehbarer Zeit keine Bebauung geplant ist. Eine solche Ausnahme darf die Gemeinde nur dann bewilligen, wenn sie mit den Zielsetzungen des ÖEK vereinbar ist und es sich nicht um eine Baulücke, also eine Baulandreserve im geschlossen bebauten Gebiet, handelt (vgl. § 27 Abs. 1 Oö. ROG 1994). Wird der Antrag bewilligt, dürfen in den nächsten zehn Jahren keine weiteren Aufschließungsbeiträge vorgeschrieben werden. Während dieser Zeit besteht außerdem ein Bauverbot, das im Grundbuch angemerkt werden muss. Nach Ablauf der zehn Jahre entsteht der Abgabensanspruch erneut (vgl. § 27 Abs. 3-4 Oö. ROG 1994).

Besteht langfristig keine Bebauungsabsicht, stehen der Gemeinde neben der Einhebung des Erhaltungsbeitrags auch planerische Reaktionsmöglichkeiten offen. § 36 Oö. ROG 1994 regelt allgemein Änderungen von FWPs oder BPs, ohne eine ausdrückliche Rückwidmungsregelung vorzusehen. Ob eine Rückwidmung in Frage kommt, hängt von den Zielsetzungen des ÖEKs sowie einer entsprechenden Interessenabwägung seitens der Gemeinde ab. In solchen Fällen kann eine Rückwidmung auch anstelle einer langfristigen Abgabenvorschreibung stehen, wenn ohnehin keine Bebauungsabsicht durch die Eigentümer:in bzw. den Eigentümer besteht.

3.2.3 Darstellung des Erhaltungsbeitrags nach § 28

3.2.3.1 Gegenstand der Abgabe

Der Erhaltungsbeitrag betrifft weiterhin unbebautes Bauland aller Widmungskategorien. Grundsätzlich wird der Beitrag ab dem fünften Jahr nach der Vorschreibung des Aufschließungsbeitrags fällig. Wird allerdings eine Ausnahme vom Aufschließungsbeitrag bewilligt, verschiebt sich dieser Zeitpunkt. In diesen Fällen entsteht die Beitragspflicht erst 15 Jahre nach der ersten Vorschreibung. Voraussetzung ist jeweils, dass das Grundstück durch eine gemeindeeigene Abwasserentsorgungsanlage oder eine gemeindeeigene Wasserversorgungsanlage aufgeschlossen ist (vgl. § 28 Abs. 1 Oö. ROG 1994).

Ein Grundstück gilt als bebaut, wenn sich darauf ein baurechtlich relevantes Gebäude im Sinne des § 3 Abs. 2 befindet. Nicht dazu zählen kleinere, untergeordnete Bauwerke bis zu 70 m², die nicht Wohnzwecken dienen (z. B. Garagen, Gartenhütten, Kapellen). Als bebaut gilt ein Grundstück außerdem bereits dann, wenn mit der Errichtung eines Gebäudes tatsächlich begonnen wurde, unabhängig vom Fortschritt der Bauarbeiten. Ebenso gilt ein Grundstück als bebaut, wenn es mit einem unmittelbar angrenzenden bebauten Grundstück eine untrennbare wirtschaftliche Einheit bildet und gemeinsam mit diesem in derselben Grundbuchseinlage eingetragen ist (vgl. § 25 Abs. 3 Oö. ROG 1994). Ein Grundstück gilt im Zusammenhang mit dem Erhaltungsbeitrag als „unbebaut“, wenn sich kein baurechtlich relevantes Gebäude darauf befindet, wenn noch nicht mit dem Bau begonnen wurde und wenn es keine untrennbare wirtschaftliche Einheit mit einem unmittelbar angrenzenden bebauten Grundstück bildet.

Ein Grundstück ist aufgeschlossen, wenn es selbstständig bebaubar ist und sich der in Betracht kommende Kanal- bzw. Wasserleitungsstrang in einer Entfernung von höchstens 50 Metern befindet (vgl. § 25 Abs. 4 Oö. ROG 1994). Der Erhaltungsbeitrag knüpft damit – wie schon der Aufschließungsbeitrag – nicht an den tatsächlichen Anschluss an, sondern an die Möglichkeit eines Anschlusses. Im Unterschied zum Aufschließungsbeitrag spielt die verkehrliche Erschließung für den Erhaltungsbeitrag keine Rolle. Es kann also vorkommen, dass ein Grundstück aufgrund einer reinen Verkehrsanbindung aufschließungsbeitragspflichtig ist, aber dennoch keinen Erhaltungsbeitrag auslöst, weil die Leitungsinfrastruktur fehlt.

Die Pflicht zur Zahlung des Erhaltungsbeitrags endet, sobald das Grundstück an jene Leitungsinfrastruktur tatsächlich angeschlossen wird, durch die es zuvor als aufgeschlossen galt, oder, sofern die Anlage nicht gemeindeeigen ist, eine privatrechtliche Anschlussgebühr entrichtet wurde (vgl. § 28 Abs. 2 Oö. ROG 1994). Solange weder gebaut noch angeschlossen wird, bleibt der Beitrag zu entrichten. Damit soll ein Anreiz geschaffen werden, unbebautes Bauland auch tatsächlich zu nutzen, weil sich ansonsten die Kosten mit jedem weiteren Jahr ohne Bebauung erhöhen. Entscheidend für das Ende der Beitragspflicht ist aber nicht die Bebauung selbst, sondern der tatsächliche Anschluss an die Infrastruktur; erst dann entfällt die Mobilisierungsabgabe.

3.2.3.2 Abgabenschuldner:in

Abgabepflichtig sind die Eigentümer:innen des betreffenden Grundstücks. Die Pflicht geht dabei auch auf Rechtsnachfolger:innen über (vgl. § 25 Abs. 1 und 6 Oö. ROG 1994).

3.2.3.3 Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabe

Die Berechnung des Erhaltungsbeitrags erfolgt auf Basis der Grundstücksfläche und der jeweils anzuwendenden Einheitssätze. Für die Anschließung durch eine gemeindeeigene Abwasserentsorgungsanlage beträgt der Einheitssatz 0,33 Euro pro Quadratmeter und für die Anschließung durch eine gemeindeeigene Wasserversorgungsanlage fallen 0,15 Euro pro Quadratmeter an. Die jeweiligen Beträge werden mit der Grundstücksgröße multipliziert. Die Gemeinden können diese Einheitssätze bis auf das Doppelte erhöhen, wenn dies zur Deckung der tatsächlichen Kosten oder aus Gründen der Baulandmobilisierung erforderlich ist (vgl. § 28 Abs. 3 Oö. ROG 1994). Die Berechnung ergibt sich damit wie folgt:

$$\begin{aligned} \text{Abgabe} = & \text{Grundstücksfläche in m}^2 \times \text{Einheitssatz Abwasserentsorgung} \\ & + \text{Grundstücksfläche in m}^2 \times \text{Einheitssatz Wasserversorgung} \end{aligned}$$

Die Einheitssätze werden regelmäßig an die Entwicklung des Baukostenindex der Statistik Austria angepasst. Eine Anpassung erfolgt jeweils zum 1. Jänner, sofern sich der maßgebliche Indexwert gegenüber dem vorherigen Zeitraum um mehr als zehn Prozent verändert hat. Die neuen Sätze werden von der Landesregierung im Landesgesetzblatt kundgemacht und treten erst dadurch in Kraft (vgl. § 28 Abs. 3a Oö. ROG 1994). Die letzte Erhöhung fand zum 1. Jänner 2024 statt; die Beitragssätze wurden von 0,24 auf 0,33 Euro bzw. von 0,11 auf 0,15 Euro angehoben (vgl. § 28 Oö. ROG 1994).

3.2.3.4 Verfahren

Der Erhaltungsbeitrag wird erstmals im fünften Jahr nach der Vorschreibung des Anschließungsbeitrags eingehoben (vgl. § 28 Abs. 2 Oö. ROG 1994). Ab diesem Zeitpunkt gilt die Vorschreibung auch für die folgenden Jahre, solange das Grundstück unbebaut bleibt und die Anschließung durch Kanal- oder Wasserleitungsstränge gegeben ist (vgl. § 28 Abs. 1 Oö. ROG 1994).

Voraussetzung für die Einhebung des Erhaltungsbeitrags ist ein Beschluss des Gemeinderats, der die Erhebung der Abgabe regelt (vgl. § 29 Abs. 3 Oö. ROG 1994). Änderungen der Einheitssätze werden von der Landesregierung durch Kundmachung im Landesgesetzblatt bekanntgegeben und sind von den Gemeinden zu beachten (vgl. § 28 Abs. 3a Oö. ROG 1994).

Endet die Beitragspflicht, sind die bereits entrichteten Erhaltungsbeiträge nicht anrechenbar. Dies unterscheidet den Erhaltungsbeitrag wesentlich vom Anschließungsbeitrag, der auf

spätere Infrastrukturbeiträge angerechnet wird. Diese fehlende Anrechenbarkeit verleiht dem Erhaltungsbeitrag seinen mobilisierenden Charakter.

3.2.3.5 Ausnahmen

Das Oö. ROG sieht insgesamt nur wenige Ausnahmen vom Erhaltungsbeitrag vor. Diese können zeitbezogenen und grundstücksbezogenen Tatbeständen zugeordnet werden.

Zeitbezogene Ausnahmen ergeben sich aus dem zeitlichen Anknüpfungspunkt der Abgabe. Der Erhaltungsbeitrag wird erst ab dem fünften Jahr nach der Vorschreibung des Aufschließungsbeitrags fällig (vgl. § 28 Abs. 2 Oö. ROG 1994). Eine Verschiebung dieses Beginns ist nur vorgesehen, wenn bereits beim Aufschließungsbeitrag eine Ausnahme bewilligt wurde. In diesen Fällen entsteht die Beitragspflicht für den Erhaltungsbeitrag erst 15 Jahre nach der ersten Vorschreibung (vgl. § 27 Abs. 1 Oö. ROG 1994; vgl. § 28 Abs. 2 Oö. ROG 1994).

Grundstücksbezogene Ausnahmen liegen insbesondere dann vor, wenn die Aufgeschlossenheit nicht gegeben ist. Befindet sich der für den Anschluss maßgebliche Kanalstrang oder Wasserleitungsstrang mehr als 50 Meter vom Grundstück entfernt, gilt das Grundstück nicht als aufgeschlossen und es fällt kein Erhaltungsbeitrag an (vgl. § 25 Abs. 4 Oö. ROG 1994). Kleine, untergeordnete Gebäude im Sinn des § 3 Abs. 2 Z 5 Oö. BauO 1994, etwa Garagen, Gartenhütten oder Kapellen bis 70 m², die nicht Wohnzwecken dienen, begründen keine Bebautheit, sodass der Erhaltungsbeitrag weiterhin zu leisten wäre (vgl. § 25 Abs. 3 Z 1 Oö. ROG 1994). Kein Erhaltungsbeitrag entsteht jedoch dann, wenn ein unbebautes Grundstück mit einem unmittelbar angrenzenden bebauten Grundstück eine untrennbare wirtschaftliche Einheit bildet und beide gemeinsam in derselben Grundbuchseinlage eingetragen sind (vgl. § 25 Abs. 3 Z 2 Oö. ROG 1994). Weiters fällt kein Erhaltungsbeitrag an, wenn die für die Erschließung maßgeblichen Infrastrukturkosten bereits vollständig aufgrund einer Vereinbarung nach § 16 getragen wurden (vgl. § 16 Abs. 1 Oö. ROG 1994). Außerdem entfällt die Abgabe, wenn das Grundstück im Zuge einer FWP-Änderung rückgewidmet wurde (vgl. § 36 Oö. ROG 1994). In diesem Fall entfällt die Abgabepflicht nicht aufgrund eines Ausnahmetatbestands, sondern aufgrund der geänderten Widmung.

3.2.3.6 Verwendungszweck der Abgabe

Der Erhaltungsbeitrag ist eine ausschließliche Gemeindeabgabe (vgl. § 28 Abs. 5 Oö. ROG 1994). Er dient einerseits zur Deckung der Infrastrukturkosten und kann andererseits auch für Maßnahmen der Baulandmobilisierung eingesetzt werden (vgl. § 28 Abs. 3 Oö. ROG 1994).

3.2.4 Erste Erfahrungen aus dem Vollzug der Abgabe

Oberösterreich weist im österreichischen Vergleich eine frühe Auseinandersetzung mit der Mobilisierung von Baulandreserven über finanzielle Instrumente auf. Der Aufschließungsbeitrag besteht bereits seit dem Jahr 1994, der Erhaltungsbeitrag seit dem Jahr 1997. Im

österreichischen Vergleich stellt das oberösterreichische Modell eine Besonderheit dar, weil der Aufschließungsbeitrag in erster Linie ein finanztechnisches Instrument ist, während der Erhaltungsbeitrag eine mobilisierende Funktion übernimmt, die in anderen Bundesländern durch eine eigene baulandmobilisierende Abgabe erfüllt wird. Auffällig ist zudem, dass der Aufschließungsbeitrag in Oberösterreich im ROG geregelt ist, während er in den meisten anderen Bundesländern Teil des jeweiligen Baugesetzes ist.

Kritisch angemerkt wird, dass keine regionale Staffelung vorgesehen ist. Obwohl die Abgabe eigentlich zur Mobilisierung beitragen soll, ist in Linz, wo die Baulandpreise deutlich höher sind, derselbe Beitrag zu bezahlen wie in peripheren Gemeinden (vgl. Kanonier 2020: 130). Dazu kommt, dass Gemeinden die Erhaltungsbeiträge seit 2021 bis auf das Doppelte anheben können, zudem wurden im Jänner 2024 die Einheitssätze erhöht. In der medialen Berichterstattung wird dies teilweise als ungerecht wahrgenommen, da jede Gemeinde selbst entscheiden kann, ob sie diese Verdoppelungsmöglichkeit nutzt (vgl. Bichler 2024; vgl. Dunst 2024). Im Bezirk Schärding machen etwa 30 % der Gemeinden davon Gebrauch. Der Bezirksbürgermeister:inensprecher Roland Wohlmuth betont demgegenüber, dass es sich nicht um eine Strafsteuer handle, sondern um einen solidarischen Beitrag zur Erhaltung der Infrastruktur. Außerdem würden die Grundstücke ohnehin jedes Jahr im Wert steigen (vgl. Bichler 2024).

Abgesehen von diesen Diskussionen gibt es in letzter Zeit kaum mediale Berichte zum Erhaltungsbeitrag. Die meisten auffindbaren Artikel stammen aus der Zeit kurz nach der Einführung, also vor rund 25 bis 30 Jahren. Damals berichteten etwa einige Grundstückseigentümer:innen über ihre Unzufriedenheit (vgl. Eisl 1999; vgl. Kronen Zeitung 2000: 20). Bereits im Jahr 2000 wurde in einzelnen Medienberichten darauf hingewiesen, dass der Beitrag im Hinblick auf Baupreisspekulation eine dämpfende Wirkung gezeigt habe. Diese sei damals bereits rückläufig gewesen (vgl. Tiroler Tageszeitung 2000).

3.3 Steiermark – § 36 Raumordnungsabgabe

3.3.1 Einführung der Abgabe und Zielsetzungen

Mit der Novelle 2022 des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 2010 (StROG 2010, LGBl. Nr. 45/2022) wurde das bestehende System der Baulandmobilisierung grundlegend weiterentwickelt. Gemeinden waren zwar schon nach der ursprünglichen Fassung des StROG 2010 (LGBl. Nr. 49/2010) verpflichtet, aktiv Maßnahmen zur Baulandmobilisierung zu setzen. Jedoch konnten die Gemeinden selbst entscheiden, welche Instrumente sie dafür nutzen wollten. Der Grundgedanke blieb zwar auch nach der Reform erhalten, jedoch wurden das Mobilisierungssystem und die einzelnen Inhalte durch die Novelle grundlegend überarbeitet (vgl. Walcher et al. 2022: 186; vgl. Walcher und Wallner 2024: 187).

Ein zentrales Element der Reform ist die neu geregelte Raumordnungsabgabe, die am 30. Juni 2022 in Kraft trat. Da die Abgabe erst nach einer Bebauungsfrist von fünf Jahren fällig wird, befindet sich der Vollzug noch in einer frühen Phase. Die Abgabe ist als ausschließliche

Gemeindeabgabe ausgestaltet, wobei die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister als Abgabebehörde fungiert (vgl. § 36 StROG 2010).

Die Raumordnungsabgabe ersetzt die frühere Investitionsabgabe. Diese hatte mit einem Pauschalbetrag von 1 Euro pro Quadratmeter eine eher symbolische Wirkung und galt als wenig durchdacht. Sie kam in der Praxis selten zur Anwendung und wurde häufig durch privatwirtschaftliche Maßnahmen überlagert. Mit der neuen Raumordnungsabgabe wurde daher ein Instrument geschaffen, welches eine deutlich stärkere Steuerungswirkung entfalten und die Bebauung von unbebautem Bauland sicherstellen soll (vgl. Kanonier 2020: 131; vgl. Walcher et al. 2022: 186).

Unabhängig davon existiert in der Steiermark eine sogenannte Bauabgabe, die als Aufschließungsbeitrag fungiert. Da diese Abgabe jedoch erst mit der Baubewilligung anfällt und somit eine bereits geplante Bebauung voraussetzt, entfaltet sie keinen mobilisierenden Charakter (vgl. § 15 Stmk. BauG 1995).

3.3.2 Gesetzlicher Rahmen: Weitere Mobilisierungsinstrumente nach §§ 34, 35, 36, 43 und 48 bis 58

Die Raumordnungsabgabe ist in der Steiermark kein isoliertes Einzelinstrument, sondern Teil eines umfassenderen Baulandmobilisierungssystems. Um ihre Funktion nachvollziehen zu können, ist ein Blick auf jene Instrumente notwendig, die der Abgabe vorgelagert sind bzw. die Abgabe ergänzen. Die Grundlage bildet dabei § 34 StROG 2010, der die aktive Bodenpolitik der Gemeinden regelt. Dieser Paragraph legt fest, wann Gemeinden verpflichtende Mobilisierungsmaßnahmen setzen müssen.

Diese Verpflichtung greift immer dann, wenn der FWP entweder im Zuge einer Revision oder durch ein Änderungsverfahren angepasst wird. Revisionen betreffen den gesamten FWP und sind gemäß § 42 Abs. 2 StROG 2010 spätestens alle zehn Jahre durchzuführen. Die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister hat in diesem Zusammenhang Planungswünsche einzuholen. Spätestens im Rahmen einer solchen Revision kommt es zu einer umfassenden Überprüfung des FWPs, wobei baulandmobilisierende Maßnahmen verpflichtend festzusetzen sind. Änderungen des FWPs stellen demgegenüber punktuelle und anlassbezogene Verfahren dar, etwa im Zusammenhang mit konkreten Bauwünschen. Die Änderungen beziehen sich jeweils nur auf einzelne Grundstücke oder Teilbereiche. Da diese Änderungen regelmäßig vorkommen, entsteht dadurch ein breiter Anwendungsbereich der Mobilisierungsinstrumente. Der § 34 StROG ist damit fortlaufend und nicht nur im Zuge der turnusmäßigen Revisionen von Bedeutung. Insgesamt führen sowohl Revisionen als auch Änderungen des FWPs dazu, dass Gemeinden für bestimmte unbebaute Grundstücke ab einer bestimmten Mindestgröße entweder privatwirtschaftliche Maßnahmen nach § 35 einleiten oder eine Bebauungsfrist gemäß § 36 festlegen müssen.

Da für beide Maßnahmen derselbe sachliche Anwendungsbereich und dieselben Ausnahmeregelungen gelten, wird an dieser Stelle noch nicht auf alle Details eingegangen. Um Wiederholungen zu vermeiden und die einzelnen baulandmobilisierenden Abgaben später besser miteinander vergleichen zu können, werden die konkreten Grundstücks-kategorien,

Größenbegrenzungen und Ausnahmen erst im Zusammenhang mit der Raumordnungsabgabe vollständig dargestellt.

Neben der Möglichkeit, Bebauungsfristen festzulegen, können Gemeinden auch privatwirtschaftliche Maßnahmen einsetzen. Dabei handelt es sich um Verträge zwischen Gemeinden und Grundeigentümer:innen, die darauf abzielen, die widmungskonforme Nutzung eines unbebauten Grundstücks (mit Ausnahmen, die wie angekündigt später erläutert werden) innerhalb einer angemessenen Frist zu gewährleisten. Im Kern sieht das Gesetz zwei Formen solcher Vereinbarungen vor. Einerseits können sogenannte Verwendungsvereinbarungen abgeschlossen werden, in denen sich Eigentümer:innen verpflichten, das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist entsprechend zu nutzen. Andererseits können unbebaute Flächen im Rahmen von Überlassungsverträgen etwa für den geförderten Wohnbau zur Verfügung gestellt werden (vgl. § 35 Abs. 1 StROG 2010).

Bei diesen Vereinbarungen sind bestimmte Vorgaben zu beachten, etwa der nachweisliche Eigenbedarf der Eigentümer:innen oder ihrer direkten Nachkommen innerhalb von zehn Jahren sowie die Gleichbehandlung aller Grundeigentümer:innen. Zudem gelten die Vereinbarungen nicht nur für die aktuellen Eigentümer:innen, sondern binden automatisch auch deren Rechtsnachfolger:innen. Um spekulativen Wertsteigerungen vorzubeugen, darf ein Weiterverkauf innerhalb von 20 Jahren nur „ohne Gewinn“ erfolgen (vgl. § 35 Abs. 1-2 StROG 2010).

Typische Inhalte solcher Vereinbarungen beziehen sich auf den vorgesehenen Nutzungszweck, die Bereitschaft zur Veräußerung, den Preis, die Laufzeit des Vertrags sowie mögliche Rechtsfolgen wie Vorkaufsrechte oder Vertragsstrafen (vgl. § 35 Abs. 3 StROG 2010). Ergänzend ermöglicht § 43 StROG 2010 zivilrechtliche Vereinbarungen über die Tragung von Planungskosten bei FWP-Änderungen außerhalb der Revision sowie Vereinbarungen über Aufschließungskosten.

Wird keine Vereinbarung nach § 35 abgeschlossen, muss die Gemeinde bei einer Änderung oder Revision des FWPs eine Bebauungsfrist von fünf Jahren für unbebautes Bauland festlegen. Auch hier gelten Ausnahmen, die an späterer Stelle erläutert werden. Die Bebauungsfrist muss nicht für das gesamte Baulandgebiet gleichzeitig festgesetzt werden, da das Gesetz eine räumliche oder zeitliche Staffelung durch Zonierung erlaubt. Die betroffenen Eigentümer:innen sind schriftlich über die Festlegung der Frist zu informieren (vgl. § 36 Abs. 1 StROG 2010).

Bereits bei der Festlegung der Frist ist im Vorhinein zu bestimmen, welche Rechtsfolgen eintreten sollen, wenn nach Ablauf der fünf Jahre kein Rohbau im Sinn der angestrebten Nutzung fertiggestellt wurde. Das Gesetz sieht hierbei zwei Optionen vor. Entweder wird das Grundstück entschädigungslos als Freiland rückgewidmet, sofern dies dem ÖEK entspricht. Eine Rückwidmung hat dabei zur Folge, dass eine neuerliche Baulandausweisung für einen Zeitraum von fünf Jahren unzulässig ist, es sei denn, es liegt ein vorrangiges öffentliches Interesse vor. Die zweite Möglichkeit ist die Zahlung der Raumordnungsabgabe (vgl. § 36 Abs. 3-4 StROG 2010). An dieser Stelle ist festzuhalten, dass nur die Festlegung einer Bebauungsfrist zur späteren Vorschreibung der Raumordnungsabgabe führen kann. Bei privatwirtschaftlichen Vereinbarungen greifen ausschließlich die vertraglich vereinbarten Rechtsfolgen.

Unabhängig von diesen Instrumenten weist das StROG mit der Baulandumlegung ein weiteres Instrument vor. Sie dient der Herstellung baureifer Grundstücke und kann damit zur Mobilisierung beitragen (vgl. §§ 48-58 StROG 2010).

3.3.3 Darstellung der Raumordnungsabgabe nach § 36

3.3.3.1 Gegenstand der Abgabe

Die Raumordnungsabgabe knüpft an unbebaute Baulandgrundstücke an, die bereits aufgeschlossen sind oder als Aufschließungsgebiete gelten und für die eine Bebauungsfrist festgelegt wurde. Damit umfasst die Abgabe vollwertiges Bauland, aber auch jene Flächen, bei denen die Baulandvoraussetzungen noch nicht vollständig hergestellt sind. Voraussetzung ist in beiden Fällen, dass das Grundstück eine zusammenhängende Mindestgröße von 1.000 m² erreicht. Das Gesetz beschränkt den Anwendungsbereich zudem auf bestimmte Baulandkategorien. Dazu zählen die Widmungen für reine und allgemeine Wohngebiete, Kern- und Dorfgebiete, Kurgebiete, Erholungsgebiete und Zweitwohnsitzgebiete (vgl. § 34 Abs. 1 StROG 2010). Für andere Widmungskategorien, insbesondere Gewerbe- und Industriegebiete oder Flächen für Einkaufszentren, besteht keine Verpflichtung, Mobilisierungsmaßnahmen einzusetzen. Die Gemeinden können diese Flächen aber freiwillig einbeziehen, sofern sie nicht für die künftige Erweiterung bestehender Betriebe benötigt werden (vgl. § 34 Abs. 2 StROG 2010).

Die Abgabepflicht entsteht erst dann, wenn die festgelegte Bebauungsfrist abläuft, ohne dass bis dahin ein Rohbau errichtet wurde. Die Pflicht endet, wenn der Rohbau eines bewilligten Gebäudes im Sinn der vorgesehenen Nutzung fertiggestellt wurde (vgl. § 36 Abs. 5 StROG 2010).

3.3.3.2 Abgabenschuldner:in

Abgabenschuldner:in ist jene Person, die zum Zeitpunkt des fruchtlosen Ablaufs der Bebauungsfrist als Eigentümer:in des Grundstücks im Grundbuch eingetragen ist. Mit diesem Zeitpunkt entsteht die Abgabepflicht (vgl. § 36 Abs. 5 StROG 2010).

3.3.3.3 Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabe

Für die Berechnung der Raumordnungsabgabe ist der Baugrundstückspreis maßgeblich, den die Statistik Austria für die jeweilige Gemeinde bekanntgibt. Entscheidend ist dabei jener Preis, der zum Zeitpunkt des fruchtlosen Ablaufs der Bebauungsfrist gilt. Die Abgabe ist jährlich zu entrichten und beträgt 2 % des Produkts aus diesem Baugrundstückspreis pro Quadratmeter und der jeweiligen Grundstücksfläche (vgl. § 36 Abs. 4 Z 1 StROG 2010). Daraus ergibt sich folgendes Berechnungsschema:

$$\text{Abgabe} = \text{Grundstücksfläche in m}^2 \times \text{Baugrundstückspreis pro m}^2 \text{ lt. Statistik Austria} \\ \times 2 \%$$

3.3.3.4 Verfahren

Läuft die festgelegte Bebauungsfrist ab, ohne dass ein Rohbau im Sinn der vorgesehenen Nutzung errichtet wurde, entsteht mit diesem Tag die Abgabepflicht (vgl. § 36 Abs. 5 StROG 2010). Die Raumordnungsabgabe ist jährlich zu entrichten, wobei die Vorschreibung durch einen Bescheid der jeweiligen Gemeinde erfolgt (vgl. § 36 Abs. 4 StROG 2010).

Mit der erstmaligen Vorschreibung der Abgabe muss die Gemeinde die Eigentümerin bzw. den Eigentümer auf die Möglichkeit der Grundeinlöse hinweisen. Die Eigentümer:innenseite kann das Grundstück daraufhin innerhalb eines Monats ab Zustellung des Abgabenbescheids der Gemeinde zum Kauf anbieten. Lehnt die Gemeinde das Angebot ab, muss sie das Grundstück vier Wochen lang ortsüblich zur Erwerbung durch Dritte kundmachen. Innerhalb von sechs Monaten nach Einlangen des Angebots muss die Gemeinde der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer bekanntgeben, ob sie selbst oder eine von ihr namhaft gemachte Person das Grundstück erwerben möchte. Wenn das Angebot angenommen wird, endet die Abgabepflicht. Praktisch bedeutet dies, dass Grundstückseigentümer:innen der laufenden Abgabe nur dann entgehen können, wenn es ihnen gelingt, das Grundstück an die Gemeinde oder an Dritte zu veräußern (vgl. § 36 Abs. 5 StROG 2010).

3.3.3.5 Ausnahmen

Bei der Raumordnungsabgabe gelten verschiedene Ausnahmeregelungen. Diese lassen sich grob in personenbezogene, zeitbezogene, grundstücksbezogene, institutionelle und betriebliche Ausnahmen einteilen. Die nachfolgend dargestellten Ausnahmen betreffen nicht nur die Abgabe, sondern auch die privatwirtschaftlichen Vereinbarungen und Bebauungsfristen.

Eine wichtige personenbezogene Ausnahme betrifft Situationen, in denen Eigentümer:innen das Grundstück für den eigenen Wohnbedarf oder für direkte Nachkommen benötigen. Liegt ein solcher Eigenbedarf nachvollziehbar begründet vor, muss innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren keine Mobilisierungsmaßnahme gesetzt werden (vgl. § 35 Abs. 1 StROG 2010).

Eine zeitbezogene Ausnahme ergibt sich daraus, dass Mobilisierungsmaßnahmen erst dann relevant werden, wenn der FWP revidiert oder geändert wird. Damit verschiebt sich der Fristbeginn unter Umständen deutlich nach hinten. Eine zeitbezogene Ausnahme besteht auch für die Dauer der Bebauungsfrist (vgl. § 34 Abs. 1 StROG 2010).

Weiters sieht das Gesetz grundstücksbezogene Ausnahmen vor. Dies betrifft zunächst Grundstücke unter 1.000 m², die nicht in den Geltungsbereich fallen (vgl. § 34 Abs. 1 StROG 2010). Ebenso ausgenommen ist Bauland mit der Widmungsart Gewerbegebiet, Industriegebiet und Sondergebiet für Einkaufszentren. Für diese Flächen können seitens der Gemeinden lediglich freiwillige Mobilisierungsmaßnahmen gesetzt werden (vgl. § 34 Abs. 1-2 StROG 2010). Eine weitere Ausnahme bildet unbebautes Bauland innerhalb einer Geruchszone nach § 27 Abs. 2.

Dies sind Bereiche mit Tierhaltungsbetrieben, in denen eine Bebauung typischerweise zu Nutzungskonflikten führen würde (vgl. § 34 Abs. 4 StROG 2010). Darüber hinaus sind jene Bereiche ausgenommen, die im ÖEK ausdrücklich als Zonen festgelegt sind, in denen keine Mobilisierungsmaßnahmen vorgesehen sind. Dazu zählen wichtige Klima-, Ökologie- oder Naherholungsräume, wie zentrale Freiflächen in Graz oder anderen regionalen Zentren (vgl. § 34 Abs. 1 StROG 2010). Gleiches gilt für Vorbehaltsflächen, die nach § 22 Abs. 5a StROG 2010 bestimmten öffentlichen oder ökologischen Zwecken vorbehalten sind.

Eine besondere Rolle spielt schließlich die Ausnahme für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke. Wird eine Fläche eigenbewirtschaftet, liegt sie unmittelbar beim Hof und wurde die Baulandausweisung nicht von der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer selbst angeregt, gilt eine Sonderregelung. In diesen Fällen tritt die Abgabepflicht nämlich nicht sofort mit dem Ablauf der Bebauungsfrist ein, solange die Fläche weiterhin landwirtschaftlich genutzt wird. Stattdessen wird der Fälligkeitszeitpunkt aufgeschoben und er tritt erst dann ein, wenn das Grundstück veräußert wird oder der Rohbau eines bewilligten Gebäudes fertiggestellt ist. Damit soll verhindert werden, dass eigenbewirtschaftete Betriebe aufgrund einer Widmungsentscheidung der Gemeinde belastet werden. Zugleich greift die Abgabe in jenem Moment, in dem die Vorteile der Baulandwidmung – durch Verkauf oder eigene Bebauung – realisiert werden. Außerdem muss die Gemeinde die betroffenen Eigentümer:innen jeweils zum Jahresende schriftlich über die Höhe der nicht fälligen Abgabenschuld informieren (vgl. § 36 Abs. 6-8 StROG 2010). Damit bleibt transparent, in welchem Umfang später eine rückwirkende Abgabenschuld entstehen kann.

Institutionelle Ausnahmen gelten für Grundstücke, die sich im Eigentum von Gemeinden oder gemeinnützigen Wohnbauträgern befinden (vgl. § 34 Abs. 3 StROG 2010).

Ebenso gibt es betriebliche Ausnahmen. Zwar können Gemeinden in Gewerbegebieten, Industriegebieten oder Sondergebieten für Einkaufszentren grundsätzlich freiwillig Mobilisierungsmaßnahmen setzen, sie müssen dies aber nicht. Eine klare Ausnahme besteht dann, wenn die betreffenden Flächen für die künftige Erweiterung eines bestehenden Betriebs benötigt werden. In diesen Fällen dürfen keine Mobilisierungsmaßnahmen festgelegt werden, um betriebliche Entwicklungsprozesse nicht zu beeinträchtigen (vgl. § 34 Abs. 2 StROG 2010).

3.3.3.6 Verwendungszweck der Abgabe

Als ausschließliche Gemeindeabgabe stehen die Erlöse aus der Raumordnungsabgabe den Gemeinden vollständig zu. Sie sind zweckgebunden für Maßnahmen der Baulandbeschaffung zu verwenden, insbesondere für den Ankauf oder die Weitergabe von Grundstücken für Wohnzwecke, die Anlage von Grün- und Parkflächen, die Erstellung von BPs sowie die Stärkung der örtlichen Nahversorgung (vgl. § 36 Abs. 9 StROG 2010).

3.3.4 Erste Erfahrungen aus dem Vollzug der Abgabe

Da die Raumordnungsabgabe in der Steiermark erst mit der Novelle 2022 in Kraft getreten ist und eine fünfjährige Übergangsfrist für die Bebauung gilt sowie der Eigenbedarf für zehn Jahre geltend gemacht werden kann, liegen aktuell kaum öffentlich verfügbare Erfahrungen oder Auswertungen vor. Deutlich wird jedoch, dass bereits die ursprüngliche Ausgestaltung der Abgabe deutliche Kritik ausgelöst hat. Die alte Regelung setzte erst ab 3.000 m² und nach Ablauf einer zehnjährigen Frist ein. Dies wurde primär für Baulandreserven in zentralen Lagen als zu wenig wirksam beurteilt. Die Absenkung auf 1.000 m² und eine fünfjährige Frist war daher eine wichtige Nachschärfung (vgl. Kanonier 2020: 132).

Aus einer Befragung von Gemeinden geht zudem hervor, dass die Rechtsfolgen nach Ablauf der Bebauungsfrist in der Praxis als komplex wahrgenommen werden. Viele Gemeinden scheuen etwa Rückwidmungen, verfügen nicht über ausreichende finanzielle Mittel für Grundeinlösungen und empfinden die Befragung der Eigentümer:innen als zu aufwendig. Zudem wurde die Übergangsfrist bis zur tatsächlichen Wirksamkeit der Maßnahmen als Herausforderung benannt (vgl. ebd.: 132).

Politisch erfolgte die Reform unter einer ÖVP-SPÖ-Landesregierung. Beide Parteien betonten, dass die neuen Instrumente ein wichtiges Element des Klimaschutzes seien, weil dadurch nur mehr jene Flächen verbaut werden, die dafür tatsächlich geeignet sind. Weiters wurden alle Gemeinden gleichermaßen eingebunden (vgl. Kronen Zeitung 2022: 62). In der Fachliteratur wird die Novelle insgesamt als „notwendiger Schritt in die richtige Richtung“ beschrieben, weil erstmals verbindliche Mobilisierungsmechanismen geschaffen wurden (vgl. Walcher und Wallner 2024: 131).

3.4 Burgenland – § 24a Baulandmobilisierungsabgabe

3.4.1 Einführung der Abgabe und Zielsetzungen

Im Burgenland ist die Problematik ungenutzter, jedoch gewidmeter Baulandflächen seit vielen Jahren besonders ausgeprägt. Im Jahr 2025 waren durchschnittlich 29,8 % der Baulandflächen unbebaut, das ist österreichweit der höchste Anteil (vgl. ÖROK 2025b: 49). Dies bietet enormes Potenzial, welches dem Grundstücksmarkt und auch der Siedlungsentwicklung über lange Zeit entzogen bleibt, während neue Widmungen notwendig erscheinen, um den Wohnraumbedarf zu decken. Infolgedessen führt diese Situation zu einer ineffizienten Auslastung der Infrastruktur, begünstigt indirekt weitere Zersiedelungstendenzen und lässt Grundstückspreise steigen.

Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, wurde das Burgenländische Raumplanungsgesetz 2019 (Bgl. d. RPG 2019, LGBl. Nr. 49/2019) im Jahr 2021 novelliert (Bgl. d. RPG 2019, LGBl. Nr. 27/2021). Die Novelle verankerte mehrere Instrumente, die ausdrücklich auf einen „sparsamen Umgang mit Grund und Boden“ abzielen. Weiters wird bestimmt, dass der Umfang des Baulandbestands nicht über den voraussichtlichen Bedarf der Gemeinde in den nächsten fünf bis zehn Jahren hinausgehen darf (vgl. § 24 Abs. 1 Bgl. d. RPG 2019). Das bedeutet, dass nicht

mehr Bauland gewidmet oder vorhanden sein soll, als absehbar benötigt wird. Damit soll das Entstehen überdimensionierter Baulandreserven verhindert werden, die langfristig ungenutzt bleiben. Darüber hinaus verpflichtet das Gesetz Gemeinden dazu, bereits gewidmetes Bauland tatsächlich nutzbar zu machen, und zwar möglichst zu leistbaren Preisen. Das RPG schreibt Baulandmobilisierungsmaßnahmen bei Neuwidmungen – mit Ausnahmen – nun verpflichtend vor (vgl. § 24 Abs. 2 Bgld. RPG 2019). Diese können sowohl in Form von Widmungsbefristungen als auch in Form privatwirtschaftlicher Vereinbarungen erfolgen (vgl. § 24 Abs. 2-5 Bgld. RPG 2019). Diese Instrumente können zudem nicht nur bei Neuwidmungen, sondern auch bei bestehenden Widmungen eingesetzt werden (vgl. § 24 Abs. 6 Bgld. RPG 2019; vgl. Dorner 2024: 2). Dies eröffnet die Möglichkeit, eine drohende Verpflichtung zur Zahlung der Baulandmobilisierungsabgabe durch alternative Mobilisierungsmaßnahmen abzuwenden (vgl. Foglar-Deinhardstein et al. 2024: 3).

Die Einführung der Baulandmobilisierungsabgabe in § 24a Bgld. RPG 2019 stellt das zentrale Element dieser Reform dar. Sie orientiert sich am Salzburger Modell des IBBs. Die Abgabe wird seit 1. Jänner 2024 als gemeinschaftliche Landesabgabe zwischen der Landesregierung als Abgabenbehörde und der jeweiligen Gemeinde eingehoben (vgl. § 24a Abs. 1 Bgld. RPG 2019). Die Gesetzesmaterialien betonen, dass traditionelle Mobilisierungsinstrumente wie Widmungsbefristungen nicht ausreichen, um die im Burgenland, teils über Jahrzehnte bestehenden Baulandreserven zu aktivieren. Befristete Widmungen entfalten ihre Wirkung primär bei neu geschaffenen Bauflächen, nicht jedoch bei historisch gewachsenen Reserven, die oftmals bereits seit langer Zeit unbebaut bestehen (vgl. ErläutlA 542 BgLT Bgld., XXII. GP). Der außergewöhnlich hohe Bestand an Baulandreserven im Burgenland war daher ein wesentlicher Auslöser für die Einführung der Abgabe. Insgesamt ist die Abgabe als fiskalisches Lenkungsinstrument konzipiert, das eine aktivierende Wirkung auf den Grundstücksmarkt haben soll (vgl. Foglar-Deinhardstein et al. 2024: 4).

Die Baulandmobilisierungsabgabe im Burgenland verfolgt jedoch mehrere Ziele. Im Vordergrund steht die Aktivierung von unbebauten, gewidmeten Bauflächen, die dem Grundstücksmarkt über Jahre entzogen wurden. Eigentümer:innen sollen durch die Abgabe als wirtschaftlichen Anreiz motiviert werden, unbebaute Grundstücke entweder selbst zu bebauen oder zu veräußern, damit sie für junge, bauwillige Personen verfügbar werden. Die spekulative Zurückhaltung von Bauland als Wertanlage soll an Attraktivität verlieren, da Gewinne aus der Wertsteigerung künftig teilweise durch die Abgabe kompensiert werden. Durch die Mobilisierung zusätzlicher Bauflächen sollen wieder mehr Baugründe vorhanden sein, dadurch soll Bauland langfristig leistbarer werden und der Grundstücksmarkt insgesamt fairer funktionieren. Darüber hinaus werden mit der Abgabe landesweit einheitliche und transparente Vorgaben für alle Gemeinden geschaffen, wodurch eine geordnete Siedlungsentwicklung und eine bessere planerische Steuerbarkeit ermöglicht werden (vgl. Foglar-Deinhardstein et al. 2024: 3f.; vgl. Amt der Burgenländischen Landesregierung 2025). Die Abgabe verfolgt ebenso das Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Das Gesetz verweist ausdrücklich auf einen sparsamen Umgang mit Bauland und stellt damit klar, dass Mobilisierungsmaßnahmen auch ökologische Funktionen erfüllen sollen (vgl. § 24 Abs. 1 Bgld. RPG 2019).

Weiters profitieren Gemeinden von der Abgabe, indem ihnen wieder mehr nutzbares Bauland zur Verfügung steht, sie somit bessere Planungsmöglichkeiten haben und nicht länger durch

umfangreiche Baulandreserven blockiert werden. Dies ist insbesondere deshalb bedeutsam, weil Gemeinden neue Baulandwidmungen regelmäßig nicht vornehmen können, wenn bereits große Reserven bestehen, selbst wenn diese unbebaut sind. Ein weiterer Aspekt betrifft die finanziellen Belastungen der Gemeinden. Unbebaute Baulandflächen verursachen hohe Kosten, da sie meist bereits aufgeschlossen wurden und damit Anschlüsse an die technische Infrastruktur bestehen. Finanziert wird die Errichtung und Erhaltung der Infrastruktur von den Gemeinden (vgl. Foglar-Deinhardstein et al. 2024: 3f.; vgl. Amt der Burgenländischen Landesregierung 2025). Burgenländische Gemeinden können zwar von den Eigentümer:innen Aufschließungskosten einheben, praktisch passiert das aber in Gemeinden mit Abwanderung oder stagnierender Entwicklung oft nicht (vgl. § 9 Bgld. BauG 1997).

3.4.2 Gesetzlicher Rahmen: Weitere Mobilisierungsinstrumente nach § 24 Bgld. RPG 2019

Neben der Baulandmobilisierungsabgabe enthält § 24 Bgld. RPG 2019 weitere Instrumente, die auf die Nutzung von Baulandflächen abzielen. Eine Möglichkeit ist die Befristung von Baulandwidmungen. Gewidmetes Bauland kann mit einer zeitlichen Frist von fünf bis zehn Jahren versehen werden. Wird innerhalb dieser Frist nicht gebaut, kann die Gemeinde das Grundstück entschädigungslos rückwidmen, also wieder in Grünland überführen (vgl. § 24 Abs. 3 Bgld. RPG 2019). Sollte eine Rückwidmung nicht zielführend sein, kann eine Baulandmobilisierungsvereinbarung mit einer Bebauungs- oder Optionsfrist von maximal drei Jahren abgeschlossen werden (vgl. § 24 Abs. 7 Bgld. RPG 2019).

Als weitere Maßnahme sieht das Gesetz privatwirtschaftliche Vereinbarungen vor. Hierbei schließen Gemeinden Verträge mit den Eigentümer:innen ab. Diese Verträge können etwa den Grundstückserwerb durch die Gemeinde oder durch von ihr namhaft gemachte Interessent:innen zur Deckung des örtlichen Baubedarfs regeln (Überlassungsverträge) (vgl. § 24 Abs. 4 Z 1 Bgld. RPG 2019). Kauft die Gemeinde ein solches Grundstück, darf der in der Verordnung festgelegte Baulandpreis – dazu später mehr – nur in begründeten Einzelfällen überschritten werden (vgl. § 24b Abs. 3 Bgld. RPG 2019). Gleiches gilt, wenn die Gemeinde Grundstücke an Interessierte weiterverkauft, da auch dabei der verordnete leistbare Baulandpreis maßgeblich ist (vgl. § 24b Abs. 4 Bgld. RPG 2019).

Alternativ zum Verkauf an die Gemeinde oder Dritte können sich Eigentümer:innen verpflichten, ihre Flächen innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen (Verwendungsverträge). Werden diese Vereinbarungen nicht eingehalten, drohen Konsequenzen, die ebenso vertraglich festzulegen sind (vgl. § 24 Abs. 4 Z 2 Bgld. RPG 2019).

Eine weitere Möglichkeit stellt das Zusammenlegungsübereinkommen dar. Durch solche vertraglichen Vereinbarungen können Grundstücke neu geordnet, zusammengelegt oder neu aufgeteilt werden, um sie für eine flächensparende Bebauung besser nutzbar zu machen. Diese Übereinkommen regeln unter anderem das Zusammenlegungsgebiet, die Neueinteilung und Zuweisung der Grundstücke sowie die Kostenverteilung für die Zusammenlegung und Erschließung zwischen den beteiligten Parteien (vgl. § 24 Abs. 5 Bgld. RPG 2019).

Diese Instrumente bilden den rechtlichen Kontext, in den die Baulandmobilisierungsabgabe eingebettet ist. Sie wirken teils ergänzend, teils alternativ zur Abgabe, indem sie entweder eine Bebauung erzwingen oder die Abgabepflicht verdrängen.

Ergänzend dazu enthält das Gesetz Vorgaben zur Sicherstellung von leistbarem Bauland. Gemeinden, in denen ein Mangel an leistbarem Bauland besteht, müssen ein Monitoring durchführen. Dieses umfasst Daten zu Interessenbekundungen, angebotenen und verkauften Grundstücken sowie den erzielten Kaufpreisen. Die Ergebnisse sind jeweils bis zum 31. März des Folgejahres an die Landesregierung zu übermitteln. Wird ein Mangel festgestellt, hat die Gemeinde geeignete Maßnahmen zu setzen, etwa Mobilisierungsvereinbarungen (vgl. § 24b Abs. 2 Bgld. RPG 2019). Die Abgabe dient somit nicht nur der Mobilisierung, sie soll ebenso die Leistbarkeit verbessern.

3.4.3 Darstellung der Baulandmobilisierungsabgabe nach § 24a

3.4.3.1 Gegenstand der Abgabe

Die Baulandmobilisierungsabgabe knüpft an Baulandflächen an, die seit mehr als fünf Jahren als Bauland gewidmet und unbebaut sind (vgl. § 24a Abs. 2 Bgld. RPG 2019). Als unbebaut gelten jene Grundstücke, auf denen weder eine widmungskonforme Nutzung noch eine den Widmungszweck erfüllende Bebauung vorliegt. Als bebaut gelten hingegen Grundstücke, die widmungskonform genutzt oder bebaut werden oder bei denen der Beginn der Bebauung der Baubehörde bereits angezeigt wurde (vgl. § 24a Abs. 3 Bgld. RPG 2019). Die betroffenen Grundstücke müssen zugleich die im Gesetz festgelegten Mindestkriterien erfüllen: eine Grundstücksgröße von zumindest 300 m², eine Mindestbreite von 9 m (15 m bei verpflichtender offener Bebauungsweise), eine Mindestdtiefe von 12 m sowie eine verkehrliche Erschließung (vgl. § 24a Abs. 12 Bgld. RPG 2019). Mit dem Monat, in dem der Beginn der widmungskonformen Bebauung der Baubehörde angezeigt wurde, endet die Verpflichtung zur Entrichtung der Baulandmobilisierungsabgabe (vgl. § 24a Abs. 5 Bgld. RPG 2019).

Zudem enthält das Gesetz Regelungen dazu, wann mehrere Grundstücke als eine Einheit gelten. Unmittelbar angrenzende unbebaute Grundstücke derselben Eigentümerin oder desselben Eigentümers werden gemeinsam als ein Baulandgrundstück behandelt. Gleiches gilt für unbebaute Grundstücke, die zusammen mit einem angrenzenden bebauten Grundstück genutzt werden und damit eine funktionale Einheit bilden. Beispielhaft dafür sind betriebliche Lager- bzw. Abstellflächen oder Gärten von Wohnhäusern (vgl. § 24a Abs. 13-14 Bgld. RPG 2019).

3.4.3.2 Abgabenschuldner:in

Schuldner:innen der Abgabe sind grundsätzlich die Eigentümer:innen der betroffenen Baulandgrundstücke, bzw. bei einem Baurecht die Bauberechtigten. Bei mehreren Eigentümer:innen ist die Abgabe anteilig zu entrichten. Einige Eigentümer:innen, etwa Gemeinden bei ihren eigenen Grundstücken im Gemeindegebiet, sind allerdings von der Abgabe ausgenommen, die

entsprechenden Befreiungstatbestände werden bei den später folgenden Ausnahmen ausführlich dargestellt (vgl. § 24a Abs. 4 Bgld. RPG 2019).

3.4.3.3 Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabe

Die Bemessungsgrundlage der jährlichen Abgabe ergibt sich aus dem Ausmaß der unbebauten Baulandflächen, der Anzahl der vollen Monate, in denen keine Ausnahme vorliegt, sowie dem Grundstückswert (vgl. § 24a Abs. 5 Bgld. RPG 2019). Der Grundstückswert wird nach den Quadratmeterpreisen der Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 16. Mai 2023 (LGBI. Nr. 40/2023) für jede Gemeinde einzeln bestimmt. Diese Verordnung legt den leistbaren Baulandpreis fest, der auf Gutachten unabhängiger Sachverständiger für Immobilienbewertung beruht (vgl. § 24b Abs. 5 Bgld. RPG 2019). Liegt jedoch der Durchschnittswert der von Statistik Austria veröffentlichten Baulandpreise der letzten fünf Jahre unter dem in der Verordnung definierten Wert, ist der niedrigere Wert heranzuziehen (vgl. § 24a Abs. 5 Z 3 Bgld. RPG 2019). Weicht der von Statistik Austria veröffentlichte Preis hingegen aufgrund einzelner Ausreißer deutlich von den Baulandpreisen ähnlicher Gemeinden ab, kann ein angemessener Ersatzwert festgelegt werden. Dabei werden die Baulandpreise vergleichbarer Gemeinden herangezogen (vgl. § 24a Abs. 7 Bgld. RPG 2019).

Die Berechnung erfolgt für jedes Grundstück gesondert. Die Höhe der jährlichen Abgabe ergibt sich aus einem Prozentsatz des Grundstückswerts, wobei dieser Prozentsatz mit zunehmender Grundstücksgröße ansteigt (vgl. § 24a Abs. 6 Bgld. RPG 2019). Damit folgt die Abgabe dem Grundprinzip, dass größere Flächen stärker belastet werden sollen als kleinere (vgl. § 24a Abs. 7 Bgld. RPG 2019). Die für die Berechnung anzuwendenden Prozentsätze werden in der folgenden Tabelle dargestellt.

Flächenausmaß	Prozentsatz zur Berechnung der Abgabenhöhe
300 bis 800 m ²	0,5 %
801 m ² - 1.000 m ²	1,0 %
1.001 m ² - 1.200 m ²	1,5 %
1.201 m ² - 1.400 m ²	1,8 %
1.401 m ² - 1.600 m ²	2,0 %
ab 1.601 m ²	2,5 %

Tab. 4: Flächenbezogene Abgabensätze der Baulandmobilisierungsabgabe im Burgenland (eigene Darstellung, basierend auf § 24a Abs. 6 Bgld. RPG 2019)

Im Anschluss daran ergibt sich die jährlich zu entrichtende Abgabe nach folgendem Berechnungsschema:

$$\begin{aligned}
 \text{Abgabe} = & \text{Grundstücksfläche in m}^2 \times \text{Baugrundstückspreis pro m}^2 \text{ lt. Verordnung} \\
 & \times \text{maßgeblicher Prozentsatz} \\
 & \times (\text{Anzahl der Monate ohne Ausnahmetatbestand} \div 12)
 \end{aligned}$$

Um die Berechnungssystematik zu veranschaulichen, lässt sich folgendes Beispiel heranziehen. Ein unbebautes Baulandgrundstück weist eine Fläche von 900 m² auf, der gemäß Verordnung festgelegte Quadratmeterpreis für die Gemeinde beträgt 55,00 Euro. Aufgrund des Flächenausmaßes ist gemäß § 24a Abs. 6 Bgld. RPG 2019 ein Prozentsatz von 1,00 % anzuwenden. Liegen im gesamten Kalenderjahr keine Ausnahmetatbestände vor, ergibt sich eine jährliche Abgabepflicht von 495,00 Euro (900 m² × 55 € × 0,01 = 495 €).

Besteht hingegen ein Ausnahmetatbestand für zwei Monate des Jahres, ist die Abgabe nur für die verbleibenden zehn vollen Monate zu entrichten. Die Jahresabgabe reduziert sich in diesem Fall aliquot auf 412,50 Euro, da lediglich 10/12 des regulären Jahresbetrags zu berücksichtigen sind.

3.4.3.4 Verfahren

Das mehrstufige Verfahren zur Feststellung der Abgabepflicht erfolgt durch das Amt der Burgenländischen Landesregierung, das als Abgabenbehörde fungiert (vgl. § 24a Abs. 8 Bgld. RPG 2019). Zunächst werden landesweit die abgabepflichtigen Grundstücke ermittelt und über das Portal „Geodaten Burgenland“ den Gemeinden zur Prüfung übermittelt. Parallel dazu erfolgt eine einheitliche Grundstücksbewertung durch einen unabhängigen Gutachter für alle 171 Gemeinden (vgl. Foglar-Deinhardstein et al. 2024: 4). In diesem Zusammenhang trifft die Gemeinden eine gesetzlich vorgesehene Mitwirkungspflicht. Die Abgabenbehörde kann sie verpflichten, jene Informationen bereitzustellen, die für die Festsetzung der Abgabe erforderlich sind. Dazu gehören insbesondere eine Übersicht über unbebaute Baulandgrundstücke samt den jeweiligen Eigentumsverhältnissen, Angaben zum Flächenausmaß der betroffenen Grundstücke, Hinweise auf einschlägige Ausnahmebestimmungen sowie die von der Gemeinde berechnete voraussichtliche Abgabenschuld (vgl. § 24a Abs. 8 Bgld. RPG 2019). Das Land darf diese Daten speichern und verarbeiten (vgl. § 24a Abs. 10 Bgld. RPG 2019).

Im Anschluss beginnt die Informationsphase. Es werden alle Eigentümer:innen durch ein Informationsschreiben über die potenzielle Abgabepflicht, die Berechnungsmethodik und mögliche Ausnahmen informiert. Innerhalb einer Frist von vier Wochen können schriftlich Stellungnahmen abgegeben und Ausnahmetatbestände nachgewiesen werden. Bestimmte Ausnahmetatbestände wie Bausperren, die Kennzeichnung als Aufschließungsgebiet und die Befristung von Baulandwidmungen sind jedoch von der Behörde wahrzunehmen (vgl. § 24a Abs. 8 Bgld. RPG 2019). Alternativ zur Zahlung der Abgabe wird den Eigentümer:innen die Möglichkeit eröffnet, eine Baulandmobilisierungsvereinbarung abzuschließen, die einen Zahlungsaufschub von drei Jahren gewährt. Im Gegenzug verpflichten sich die Vertragsparteien, das Grundstück innerhalb dieses Zeitraums zu bebauen oder der Gemeinde bzw. von ihr namhaft gemachten Dritten zu verkaufen (vgl. ÖROK 2025c).

Nach Ablauf der Stellungnahmefrist wird die Abgabe durch Bescheid festgesetzt, wobei bei Grundstücken in mehreren Gemeinden jeweils gesonderte Bescheide ergehen. Der Bescheid gilt, sofern sich die maßgeblichen Voraussetzungen nicht ändern, auch für die Folgejahre (vgl. § 24a Abs. 8 Bgld. RPG 2019). Nach der Einhebung hat das Land den Gemeinden ihren Ertragsanteil von 50 % bis spätestens 15. April des Folgejahres zu überweisen (vgl. § 24a Abs. 1 Bgld. RPG 2019).

3.4.3.5 Ausnahmen

Das Gesetz enthält eine Vielzahl von Ausnahmen, die sich auf personenbezogene, zeitbezogene, grundstücksbezogene, institutionelle, betriebliche und verordnungsrechtliche Aspekte beziehen.

Personenbezogen besteht eine Ausnahme etwa dann, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer das 45. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und das Grundstück weniger als 2.300 m² groß ist. Dies gilt für die Baulandkategorien Wohngebiet, Dorfgebiet, Geschäftsgebiet, Kerngebiet, Sondergebiet sowie Gemischtes Baugebiet. Eine solche Ausnahme gilt auch für Grundstücke, die für eigene Kinder oder Enkelkinder vorgesehen sind, sofern diese die Altersgrenze ebenfalls nicht überschreiten. Hier wurde weiters festgelegt, dass pro Kind und Enkelkind nur ein Grundstück als Ausnahme berücksichtigt wird (vgl. § 24a Abs. 2 Z 9 und § 33 Abs. 3 Bgld. RPG 2019). Weitere personenbezogene Ausnahmen bestehen für Eigentümer:innen, die aufgrund rechtlicher Vorgaben nicht zur schnellen Verwertung des Liegenschaftsvermögens befugt sind, sowie für soziale Härtefälle (vgl. § 24a Abs. 7 Bgld. RPG 2019).

Zeitbezogene Ausnahmen bestehen innerhalb der ersten drei Jahre ab Erlangung des Eigentums durch Kauf, Erbschaft oder Schenkung oder innerhalb der ersten fünf Jahre nach einer Neuwidmung als Bauland (vgl. § 24a Abs. 2 Z 4 Bgld. RPG 2019). Besteht eine Widmungsbefristung, ist bis zu deren Ablauf keine Abgabe zu entrichten (vgl. § 24a Abs. 2 Z 3 Bgld. RPG 2019).

Grundstücksbezogene Ausnahmen gelten für Grundstücke, welche zwar als Bauland gewidmet und unbebaut sind, jedoch die Größe von 300 m² nicht überschreiten, keine 9 m breit sind (15 m bei verpflichtender offener Bebauungsweise), die Tiefe weniger als 12 m beträgt und wenn die Fläche nicht verkehrlich erschlossen ist (vgl. § 24a Abs. 12 Bgld. RPG 2019). Weitere Ausnahmen gelten unter anderem bei aufrechten Bausperren oder bei einer Kennzeichnung als Aufschließungsgebiet, da eine Bebauung in diesen Fällen rechtlich nicht möglich wäre (vgl. § 24a Abs. 2 Z 1-2 Bgld. RPG 2019). Ebenso entfällt die Abgabe, wenn bereits mit der Bebauung begonnen wurde und dies der Baubehörde angezeigt wurde (vgl. § 24a Abs. 2 Z 8 Bgld. RPG 2019). Wird jedoch der Bau nicht innerhalb von fünf Jahren fertiggestellt, ist die Abgabe nachträglich festzusetzen (vgl. § 24a Abs. 9 Bgld. RPG 2019). Eine weitere Ausnahme besteht bei einer geltenden Baulandmobilisierungsvereinbarung (vgl. § 24a Abs. 2 Z 5-6 Bgld. RPG 2019). Wird ein Antrag auf Umwidmung in Grünland gestellt, entfällt die Abgabe zunächst (vgl. § 24a Abs. 2 Z 7 Bgld. RPG 2019). Da eine solche Rückwidmung jedoch nur dann zulässig ist, wenn sie den planerischen Zielsetzungen der Gemeinde entspricht und Rückwidmungen im bebauten Ortsgebiet in der Regel schwer begründbar sind, war zu erwarten, dass Eigentümer:innen diese

Möglichkeit verstärkt als Instrument zur Umgehung der Abgabe nutzen könnten. Aus diesem Grund sieht das Gesetz vor, dass die Abgabe rückwirkend nachzuzahlen ist, wenn innerhalb von zwei Jahren keine rechtswirksame Rückwidmung erfolgt (vgl. § 24a Abs. 9 Bgld. RPG 2019). Zusätzlich erfassen die grundstücksbezogenen Ausnahmen auch jene Fälle, in denen mehrere Baulandgrundstücke eine Einheit bilden (vgl. § 24a Abs. 13-14 Bgld. RPG 2019). Dieser Aspekt wurde bereits ausführlich im Zusammenhang mit dem Gegenstand der Abgabe erläutert.

Institutionelle Ausnahmen betreffen Gemeinden hinsichtlich ihrer eigenen Baulandgrundstücke im Gemeindegebiet, das Land Burgenland, den Bund sowie sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts. Ebenso befreit sind Unternehmen, an denen das Land direkt oder indirekt beteiligt ist oder bei denen Gemeinden eine Mehrheitsbeteiligung halten (vgl. § 24a Abs. 4 Bgld. RPG 2019). Diese institutionellen Ausnahmen sollen sicherstellen, dass öffentliches Eigentum nicht in Konkurrenz zu privaten Marktakteuren tritt und nicht Gegenstand einer Mobilisierungsabgabe wird.

Betriebliche Ausnahmen gelten für Flächen der Baulandwidmungsarten Betriebsgebiet, Industriegebiet sowie Erholungs- und Tourismuseinrichtungen bis zu einem Ausmaß von 10.000 m². Voraussetzung ist, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer das 45. Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder die Fläche für eigene Kinder oder Enkelkinder unter 45 Jahren vorgesehen ist. Für jedes Kind bzw. Enkelkind kann dabei jeweils nur ein Grundstück berücksichtigt werden (vgl. § 24a Abs. 2 Z 9 und § 33 Abs. 3 Bgld. RPG 2019). Eine weitere Ausnahme betrifft unbebaute Baulandflächen, die als Erweiterungsflächen für eine bestehende gewerbliche Betriebsanlage vorgesehen sind (z. B. Zufahrten, Lagerplätze). Solche Flächen sind bis zu jenem Ausmaß von der Abgabe befreit, welche der Größe des bereits bebauten Betriebsgrundstücks entspricht. Voraussetzung ist, dass beide Grundstücke im selben Eigentum stehen und die bestehende Fläche überwiegend betrieblich genutzt wird (vgl. § 24a Abs. 2 Z 10 Bgld. RPG 2019).

Ergänzend sieht § 24a Abs. 7 Bgld. RPG 2019 vor, dass die Landesregierung per Verordnung weitere Ausnahmen von der Abgabepflicht festlegen kann. Solche Ausnahmen können jene Baulandflächen betreffen, für die weder das Land noch die betroffene Gemeinde einen erheblichen Aufwand für die Herstellung technischer oder sozialer Infrastruktur getragen hat. Dadurch können die örtlichen Gegebenheiten besser berücksichtigt werden.

3.4.3.6 Verwendungszweck der Abgabe

Die Baulandmobilisierungsabgabe ist eine gemeinschaftliche Landesabgabe und wird zu gleichen Teilen zwischen Land und Gemeinde aufgeteilt (vgl. § 24a Abs. 1 Bgld. RPG 2019). Weiters sind die Einnahmen der Abgabe zweckgebunden. Die Einnahmen sollen für Maßnahmen der aktiven Bodenpolitik, zur Abfederung gestiegener Energiekosten sowie für die Sicherung und Weiterentwicklung der Infrastruktur verwendet werden (vgl. § 24a Abs. 11 Bgld. RPG 2019). Damit wirkt die Abgabe nicht nur als Lenkungsinstrument, sondern unterstützt auch die Finanzierung einer nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinden.

3.4.4 Erste Erfahrungen aus dem Vollzug der Abgabe

Die Einführung der Abgabe wurde von zahlreichen Informations- und Beratungsmaßnahmen begleitet. Die Landesregierung führte breit angelegte Informationskampagnen durch und versandte persönliche Schreiben an alle potenziell betroffenen Eigentümer:innen (vgl. Foglar-Deinhardstein et al. 2024: 6). Auch nach der erstmaligen Vorschreibung unterstützt das Land den Umsetzungsprozess weiterhin durch eine Baulandmobilisierungs-Hotline sowie Sprechstage an den Bezirkshauptmannschaften (vgl. Amt der Burgenländischen Landesregierung 2025). Insgesamt verlief die Umsetzung jedoch langsamer als erwartet und der Starttermin musste mehrfach verschoben werden. Ein Grund dafür war, dass viele Eigentümer:innen auf das erste Informationsschreiben nicht reagierten oder erst verspätet notwendige Unterlagen einreichten, wodurch zusätzliche Rückfragen und Klärungsprozesse erforderlich wurden. Laut begleitenden Analysen hätte eine noch intensivere Kommunikation und stärkere Transparenz den Prozess beschleunigen können (vgl. Foglar-Deinhardstein et al. 2024: 5f.; vgl. Kurier 2024).

Im Vergleich zu den anderen untersuchten Bundesländern weist die Baulandmobilisierungsabgabe eine starke öffentliche Resonanz auf. Das zeigt sich durch Stellungnahmen zahlreicher Interessensvertretungen und politischer Akteure, aber auch in der ungewöhnlich hohen Zahl an APA-Medienberichten, die das Thema seit der Einführung begleiten. Keine der anderen drei Abgaben hat eine vergleichbare mediale Aufmerksamkeit hervorgerufen. Die Debatte reichte dabei von Zustimmung bis hin zu deutlicher Kritik. Widerstand kam einerseits von betroffenen Grundeigentümer:innen selbst (vgl. ORF 2023a), andererseits aber auch aus der Politik. Vertreter:innen der Opposition, insbesondere von ÖVP und FPÖ, äußerten wiederholt Bedenken hinsichtlich der Maßnahme. Da die Abgabe von der SPÖ-Mehrheitsregierung beschlossen und eingeführt wurde, richtete sich die politische Kritik überwiegend gegen die Regierungspartei. Bemängelt wurden unter anderem eine vermeintliche „Ungerechtigkeit“ der Abgabe, zusätzliche spürbare finanzielle Belastungen für Eigentümer:innen, eine „Abzocke“-Wirkung sowie mögliche verfassungsrechtliche Probleme. Kritisiert wurde zudem, dass eine verpflichtende Abgabe auf Privateigentum für vergleichsweise wenige Betroffene einen unverhältnismäßigen Eingriff darstellen könnte (vgl. Uchann 2022; vgl. ORF 2023b; vgl. Kurier 2024). Umgekehrt wurde in der öffentlichen Diskussion aber auch die große Zahl an Ausnahmeregelungen hinterfragt, die im Laufe der Zeit erweitert wurden. Diese Vielzahl trägt zwar zur höheren Akzeptanz der Abgabe bei, die mobilisierende Wirkung könnte aber abgeschwächt werden (vgl. Foglar-Deinhardstein et al. 2024: 5f.).

Zugleich zeigt sich in den ersten Monaten nach der Einführung allerdings, dass die Maßnahme grundsätzlich zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit ungenutztem Bauland geführt hat, sowohl auf Seiten der Gemeinde als auch der Eigentümer:innen (vgl. Kurier 2024). Dies lässt sich an der Zahl der abgeschlossenen Mobilisierungsvereinbarungen erkennen – vielfach mit dem Ziel, die Abgabepflicht zu vermeiden (vgl. Foglar-Deinhardstein et al. 2024: 3; vgl. ORF 2025). Dies kann als Hinweis auf eine zunehmende Aktivierungstendenz interpretiert werden.

3.5 Vergleich der Abgaben auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Der Vergleich der baulandmobilisierenden Abgaben bildet einen zentralen methodischen Bestandteil dieser Arbeit. Ziel ist es, die Abgabenregelungen der Bundesländer Salzburg, Oberösterreich, Steiermark und Burgenland systematisch gegenüberzustellen und dadurch Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Muster sichtbar zu machen. Bevor die Abgaben vergleichend analysiert werden, wird im folgenden Abschnitt die der Untersuchung zugrunde liegende Methodik der Rechtsvergleichung dargestellt.

3.5.1 Die Methodik der Rechtsvergleichung

Zweigert und Kötz (1996: 1), die bekanntesten Vertreter dieser Wissenschaft, beschreiben die Rechtsvergleichung (Comparative Law) als einen geistigen Vorgang, der sich mit Recht befasst und es vergleichend betrachtet. Die Rechtsvergleichung ist dabei in ihren Zielen grundsätzlich offen, die zentrale Funktion jedoch liegt im Erkenntnisgewinn (vgl. ebd.: 14; vgl. Scarciglia 2018: 42). Sie dient dazu, rechtliche Regelungen besser zu verstehen und unterschiedliche Lösungsansätze sichtbar zu machen sowie einzuordnen (vgl. Beck 2021: 81; vgl. Kunz 2006a: 39).

Je nach Zielsetzung lassen sich unterschiedliche Formen der Rechtsvergleichung unterscheiden. In der vorliegenden Masterarbeit wird ein theoretisch-deskriptiver rechtsvergleichender Ansatz verfolgt. Dabei werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen rechtlichen Regelungen dargestellt, ohne daraus rechtspolitische Empfehlungen abzuleiten (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 11). Untersucht wird, wie Baulandreserven in den einzelnen Bundesländern rechtlich adressiert werden. Eine Beurteilung, welche Regelung „besser“ oder „wirksamer“ ist, erfolgt nicht. Theoretisch-deskriptive Rechtsvergleichung wird insbesondere im wissenschaftlichen Kontext verwendet, um aufzuzeigen, dass das geltende Recht nur eine von mehreren möglichen Regulationsformen darstellt (vgl. ebd.: 20; vgl. Augendorfer 2025: 239).

Davon abzugrenzen ist die angewandte Rechtsvergleichung. Diese zielt darauf ab, rechtspolitische Orientierung zu geben und mögliche Vorbilder in anderen Rechtsordnungen zu veranschaulichen (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 12). Im Fokus steht dabei, ob solche Lösungen übernommen werden können (vgl. ebd.: 16; vgl. Sacco und Rossi 2017: 25f.; vgl. Augendorfer 2025: 239-241). Dieser Ansatz wird in dieser Arbeit nicht verfolgt.

Die Rechtsvergleichung ist eine Teildisziplin der Rechtswissenschaft und kann in allen Rechtsgebieten angewendet werden (vgl. Beck 2021: 81; vgl. Augendorfer 2025: 230). Voraussetzung dafür ist, dass Regelungen aus mindestens zwei unterschiedlichen Rechtsordnungen miteinander verglichen werden. Ein Vergleich innerhalb einer einzelnen Rechtsordnung ist demgegenüber nicht möglich (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 2). In der Praxis richtet sich der Blick daher häufig auf Regelungen anderer Länder, oft in Nachbarländern mit ähnlichen gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Problemstellungen (vgl. Beck 2021: 81). Rechtsvergleichung wird in diesem Sinn als international ausgerichtete Rechtswissenschaft verstanden (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 13).

Ein Beispiel aus dem raumordnungsrechtlichen Kontext stellen etwa Hengstermann und Skala (2023) dar, die das deutsche Baulandmobilisierungsgesetz mit der Teilrevision des schweizerischen RPG vergleichen. In dieser Arbeit werden zunächst die rechtlichen Regelungen in Deutschland und der Schweiz jeweils gesondert dargestellt. Darauf aufbauend erfolgt eine Gegenüberstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Dabei werden auch gesellschaftliche und kulturelle Hintergründe berücksichtigt, um die Wirkungsweise der Regelungen besser einordnen zu können.

In der vorliegenden Masterarbeit erfolgt jedoch kein Vergleich zwischen Nationalstaaten, sondern ein Vergleich zwischen den Rechtsordnungen einzelner österreichischer Bundesländer. Da die Bundesländer jeweils eigene raumordnungsrechtliche Regelungen haben, handelt es sich auch hierbei um unterschiedliche Rechtsordnungen. Der Vergleich ist gerade deshalb interessant, weil die Regelungen innerhalb desselben Staates bestehen, aber dennoch unterschiedliche Zugänge zu einem Problem aufweisen.

Rechtsvergleichende Ansätze lassen sich bereits früh finden, etwa bei Platon und Aristoteles sowie in der Naturrechtslehre (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 47-49). Als Übergang zur modernen und systematischen Rechtsvergleichung gilt jedoch der internationale Rechtsvergleichungskongress im Rahmen der Pariser Weltausstellung 1900, bei dem erstmals die Rechtsvergleichung als eigenständige Methode thematisiert wurde. Seitdem wurde die Rechtsvergleichung kontinuierlich weiterentwickelt (vgl. ebd.: 2).

In der Literatur wird häufig zwischen Mikro- und Makrovergleichung unterschieden. Die Mikrovergleichung befasst sich mit konkreten rechtlichen Problemen und untersucht, wie ähnliche oder gleiche Sachverhalte in unterschiedlichen Rechtsordnungen geregelt sind (vgl. ebd.: 4f.; vgl. Beck 2021: 81; vgl. Augendorfer 2025: 236). Aufgrund der Vielzahl möglicher Vergleichsgegenstände gilt sie als so grenzenlos wie das Recht selbst (vgl. Kunz 2006b: 48). Dieser Ansatz ist für die vorliegende Arbeit maßgeblich, da anhand klar definierter Kriterien ein konkretes Instrument, nämlich baulandmobilisierende Abgaben, in verschiedenen Rechtsordnungen untersucht wird.

Die Makrovergleichung beschäftigt sich mit den Strukturen ganzer Rechtsordnungen. Dabei werden allgemein Geist, Stil, Denkweisen und Verfahrensmethoden verschiedener Systeme miteinander verglichen (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 4; Augendorfer 2025: 236). Kischel (2015: 8) versteht unter einem Makrovergleich einen Vergleich, der über einzelne Regelungen hinausgeht und die Ergebnisse zu einem Gesamtbild zusammenführt. Die Grenzen zwischen Makro- und Mikrovergleichung sind jedoch fließend. Meist lassen sich beide Ansätze nicht vollständig voneinander trennen (vgl. Rheinsteil 1987: 31; Zweigert und Kötz 1996: 5). In dieser Masterarbeit wird eine Mikrovergleichung vorgenommen.

Laut Zweigert und Kötz (1996: 32) gibt es keinen festen Methodenkanon in der Rechtsvergleichung: „Die richtige Methode muß auch heute noch weithin selbst erst durch versuchsweises Herantasten in jedem einzelnen Fall herausgefunden werden.“ Die Methodik ist also offen. Die funktionale Methode nach Ernst Rabel (1874-1955) hat sich jedoch als der gängigste Ansatz etabliert und wurde später von Konrad Zweigert (1911-1996) weiterentwickelt (vgl. Beck 2021: 81; vgl. Augendorfer 2025: 234). Die funktionale Methode verlangt, dass sich der Vergleich nicht am bloßen Wortlaut der Normen orientiert, sondern darauf achtet, welche Funktion ein

bestimmtes Instrument im jeweiligen Rechtssystem erfüllt und wie es zur Lösung eines Problems beiträgt (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 31-33). In dieser Arbeit wird dabei untersucht, welche praktische Steuerungswirkung die jeweilige baulandmobilisierende Abgabe entfalten soll. Auch diese Methode lässt einen weiten Interpretationsspielraum zu. Entscheidend ist nur, dass Methode und Ziel aufeinander abgestimmt sind (vgl. Beck 2021: 31, 82).

Im Allgemeinen läuft eine funktionale Rechtsvergleichung in mehreren Schritten ab. Zunächst wird das zu untersuchende Problemfeld definiert. Vergleichbar sind dabei nur jene Regelungen, die dieselbe Funktion erfüllen, also ähnliche Sachverhalte oder Interessenskonflikte betreffen (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 11). Dabei ist es erforderlich, sich vom eigenen juristisch-dogmatischen Vorverständnis zu lösen und möglichst neutrale Begriffe zu verwenden (vgl. ebd.; vgl. Sacco und Rossi 2017: 68). Das zentrale Problem dieser Arbeit, bestehende Baulandreserven, wurde bereits im theoretischen Teil herausgearbeitet. Dabei hat sich gezeigt, dass alle untersuchten Bundesländer mit diesem Problem konfrontiert sind, jedoch unterschiedliche rechtliche Zugänge wählen.

In einem nächsten Schritt werden die relevanten Regeln identifiziert. Dabei sind nicht nur gesetzliche Vorschriften zu berücksichtigen, sondern auch Gewohnheiten und Verhaltensmuster, die in der jeweiligen Rechtsordnung eine Rolle spielen (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 11). Diese Darstellung der Regelungen sollte entlang übergeordneter Kriterien erfolgen, um die Unterschiede klar sichtbar zu machen (vgl. ebd.: 43; vgl. Heiss 2001: 400). Diese Darstellung erfolgt in den vorangegangenen Kapiteln. Wichtig ist dabei, nicht wertend vorzugehen (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 42).

In einem dritten Schritt werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Regelungen herausgearbeitet und gegenübergestellt (vgl. ebd.: 11). Dieser Schritt gilt als Kern der Rechtsvergleichung (vgl. Augendorfer 2025: 237). Optional können die Ergebnisse in ihrer Funktion bewertet und eingeordnet werden und die Ursachen für die festgestellten Unterschiede analysiert werden (vgl. Zweigert und Kötz 1996: 11, 41; vgl. Beck 2021: 81).

Zusammenfassend handelt es sich bei der vorliegenden Untersuchung um einen theoretisch-deskriptiven Mikrovergleich nach funktionaler Methodik. Dieser Ansatz eignet sich gut, um raumordnungsrechtliche Instrumente unterschiedlicher Bundesländer vergleichend zu analysieren. Ausgehend von diesen Überlegungen wird im Folgenden das konkrete Vergleichsdesign erläutert.

Im ersten Schritt wurden bereits jene Abgaben identifiziert, die in den Bundesländern Salzburg, Oberösterreich, Steiermark und Burgenland jeweils der Baulandmobilisierung dienen. Diese Abgaben werden als funktional vergleichbar verstanden, auch wenn sie rechtlich sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Darauf aufbauend werden die einzelnen Regelungen systematisch gegenübergestellt. Im Mittelpunkt stehen dabei etwa die Voraussetzungen der Abgabepflicht, die Bemessungsgrundlagen, Fristenregelungen, Ausnahmetatbestände sowie verfahrensrechtliche Aspekte. Durch diese Gegenüberstellung können die Unterschiede und Gemeinsamkeiten sichtbar gemacht und in ihrer Funktion eingeordnet werden. Anschließend werden die Ergebnisse zusammengeführt.

3.5.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die baulandmobilisierenden Abgaben in den Bundesländern Salzburg, Oberösterreich, Steiermark und Burgenland verfolgen zwar alle das gemeinsame Ziel, unbebaute Bauflächen zu mobilisieren, sind jedoch rechtlich unterschiedlich ausgestaltet. Im Folgenden werden die zentralen Regelungsinhalte gegenübergestellt, um die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der einzelnen Modelle herauszuarbeiten. Eine zusammenfassende Übersicht der wesentlichen Merkmale der Regelungen findet sich in einer Vergleichstabelle im Anhang. Darauf aufbauend werden die Abgabenmodelle vergleichend eingeordnet und diskutiert.

3.5.2.1 Allgemeines und Grundlogik der Abgaben

Gemeinsam ist allen untersuchten Abgaben, dass sie als jährlich wiederkehrende Belastung ausgestaltet sind und an unbebautes, als Bauland gewidmetes Grundstück anknüpfen. Ausgangspunkt ist dabei jeweils nicht die Widmung an sich, sondern der Umstand, dass eine Bebauung über einen längeren Zeitraum hinweg unterbleibt. Die Abgaben sollen in diesem Zusammenhang einen finanziellen Anreiz setzen, bestehende Baulandreserven tatsächlich einer Nutzung zuzuführen.

Trotz dieser gemeinsamen Grundlogik unterscheiden sich die Instrumente bereits in ihrer Bezeichnung. Im Burgenland und der Steiermark wird ausdrücklich von einer Baulandmobilisierungsabgabe oder einer Raumordnungsabgabe gesprochen, während in Salzburg und Oberösterreich jeweils von einem „Beitrag“ gesprochen wird. Diese unterschiedlichen Bezeichnungen spiegeln unterschiedliche Zugänge wider, Aussagen über die tatsächliche Wirkungsweise der Instrumente sind daraus jedoch nicht unmittelbar möglich.

Weitere Unterschiede zeigen sich in der Einbettung der Abgaben in den jeweiligen rechtlichen Rahmen. Im Burgenland ist die Abgabe als eigenständiges Instrument vorgesehen, das grundsätzlich unabhängig von anderen Maßnahmen zur Anwendung kommen kann. Eigentümer:innen können dort zwischen der Zahlung der Abgabe, dem Abschluss einer privatwirtschaftlichen Vereinbarung oder der Befristung der Baulandwidmung wählen.

In Salzburg besteht demgegenüber keine formale Wahlmöglichkeit zwischen der Abgabe und anderen Mobilisierungsinstrumenten. Es besteht jedoch grundsätzlich die Möglichkeit zum Abschluss von privatwirtschaftlichen Vereinbarungen, die faktisch eine Alternative zur Abgabe darstellen, da sie deren Anwendung ausschließen. Die Abgabe greift ausschließlich bei unbefristetem, unbebautem Bauland, für das weder eine Befristung der Widmung noch eine privatwirtschaftliche Vereinbarung besteht. Seit 1. Jänner 2018 sind Baulandneuwidmungen grundsätzlich befristet, sodass die Abgabe dort nicht zur Anwendung kommt.

In der Steiermark ist die Raumordnungsabgabe hingegen in ein gestuftes Instrumentensystem eingebettet. Grundsätzlich besteht hier bei unbebautem Bauland die Wahl zwischen dem Abschluss einer privatwirtschaftlichen Vereinbarung oder der Festlegung einer Bebauungsfrist. Für den Fall der Nichteinhaltung einer Vereinbarung greifen ausschließlich die vertraglich vorgesehenen Rechtsfolgen. Nur bei Ablauf einer Bebauungsfrist ohne Bebauung kommt es zur

Vorschreibung der Abgabe. Die Abgabe übernimmt dort somit eine nachgeordnete Rolle und wirkt als Reaktion auf das Ausbleiben einer Nutzung.

Der oberösterreichische Erhaltungsbeitrag ist wiederum anders ausgestaltet. Er knüpft an den zuvor vorgeschriebenen Aufschließungsbeitrag an und steht primär im Zusammenhang mit der Finanzierung und Erhaltung technischer Infrastruktur. Besteht eine vollständige Infrastrukturkostendeckung durch privatwirtschaftliche Vereinbarungen, entfällt die Beitragspflicht. Insgesamt zeigen sich damit deutliche Unterschiede in der Eingriffstiefe sowie im Zeitpunkt des Eintritts der jeweiligen Abgabe. Je nach Ausgestaltung greifen die Abgaben früher oder später in bestehende Baulandreserven ein. Darüber hinaus bestehen im Rahmen der allgemeinen Regelungen zur Änderung von FWPs auch Rückwidmungsmöglichkeiten, wenn eine langfristige Bebauung durch die Eigentümerin bzw. den Eigentümer nicht gewünscht ist.

Gemeinsam ist den Regelungen schließlich, dass es sich größtenteils um vergleichsweise junge Instrumente handelt, deren Anwendung bislang nur über einen begrenzten Zeitraum beobachtet werden kann. Während in Oberösterreich bereits seit rund drei Jahrzehnten Erfahrungen vorliegen, befinden sich die Regelungen in Salzburg, der Steiermark und im Burgenland noch in einer frühen Phase der Umsetzung, was sich auf den bisherigen Umgang mit den Instrumenten auswirken könnte. In der Steiermark bestand zuvor bereits eine Investitionsabgabe, die jedoch in ihrer damaligen Ausgestaltung nur eingeschränkt auf eine Mobilisierung unbebauter Baulandreserven ausgerichtet war. Bei der Entwicklung des jüngsten Modells, der burgenländischen Baulandmobilisierungsabgabe, wurde erkennbar auf bestehende Erfahrungen anderer Bundesländer, insbesondere aus Erfahrungen Salzburgs, zurückgegriffen.

Charakteristisch ist zudem, dass die Abgaben nicht als sofort wirksame Instrumente konzipiert sind, sondern ihre Wirkung erst über einen längeren Zeitraum entfalten, da sie regelmäßig an Fristen, Übergangsregelungen oder das Ausbleiben einer Nutzung anknüpfen. Dies lässt sich etwa am Beispiel Salzburgs zeigen, wo die Abgabe zwar mit 1. Jänner 2018 eingeführt wurde, aufgrund der vorgesehenen Mindestdauer der Baulandwidmung jedoch frühestens ab dem Jahr 2023 zur Anwendung kommen konnte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die untersuchten Abgaben trotz einer gemeinsamen Grundlogik unterschiedliche Mobilisierungsansätze verfolgen. Während einzelne Modelle auf eine unmittelbare finanzielle Steuerung setzen, sind andere stärker in gestufte Instrumentensysteme eingebettet. Diese Unterschiede bilden eine wesentliche Grundlage für die nachfolgende Analyse der Zielsetzungen, Wirkungsmechanismen und praktischen Umsetzbarkeit der Abgaben.

3.5.2.2 Zielsetzungen und Mobilisierungsansatz

Die in der Übersichtstabelle dargestellten Regelungen zeigen, dass die baulandmobilisierenden Abgaben in allen vier untersuchten Bundesländern auf die Aktivierung unbebauter, als Bauland gewidmeter Grundstücke ausgerichtet sind. Damit steht die Mobilisierung vorhandener Baulandreserven bei allen im Mittelpunkt. Es soll also nicht bei einer bloßen Widmung bleiben, sondern durch finanzielle Anreize eine tatsächliche Nutzung herbeigeführt werden.

Trotz dieses gemeinsamen Ausgangspunkts unterscheiden sich die konkreten Mobilisierungsansätze. Gemeinsam ist ihnen, dass sie vorrangig über wirtschaftlichen Druck wirken, indem unbebautes Bauland mit einer regelmäßig wiederkehrenden finanziellen Belastung verknüpft wird. So erhebt Salzburg etwa eine jährliche Abgabe für über längere Zeit unbebautes Bauland, während im Burgenland die Baulandmobilisierungsabgabe als gleichwertige Option neben anderen Instrumenten vorgesehen ist. In der Steiermark entfaltet sich der ökonomische Druck erst nach Ablauf einer bestimmten Bebauungsfrist, wohingegen in Oberösterreich der Erhaltungsbeitrag an den zuvor eingehobenen Aufschließungsbeitrag anschließt. Damit unterscheiden sich die Abgaben auch darin, wie unmittelbar sie auf bestehende Baulandreserven einwirken und wie früh ein Mobilisierungsdruck entsteht.

Eine wichtige Rolle spielen auch zeitliche Elemente. Die Abgaben knüpfen meist an Fristen oder das längere Ausbleiben einer Bebauung an – sie wirken also nicht sofort, sondern über einen längeren Zeitraum hinweg. Die Mobilisierung erfolgt damit weniger punktuell, sondern als schrittweise Annäherung an eine Nutzung der Baulandreserven. Es geht um die langfristige Steuerung und eine entsprechende Verhaltensänderung der Grundeigentümer:innen.

Darüber hinaus verfolgen die Abgaben in allen Regelungen neben raumordnerischen auch infrastrukturelle Ziele. In Oberösterreich dient der Erhaltungsbeitrag ausdrücklich dazu, bestehende technische Infrastrukturen zu sichern und zu finanzieren. Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang dort, wo sich unbebautes Bauland bereits im Nahbereich bestehender technischer Infrastruktur befindet, ohne dass diese tatsächlich genutzt wird. Ähnlich sollen in Salzburg und im Burgenland die Gemeinden bei den Kosten für bereits errichtete Erschließungsanlagen entlastet werden. Die Abgaben sollen also nicht nur zur besseren Flächennutzung beitragen, sondern auch bestehende Infrastrukturinvestitionen absichern und eine Übereinstimmung zwischen Baulandwidmung, Erschließung und tatsächlicher Nutzung zu schaffen.

Unterschiede zeigen sich jedoch, wie diese Zielsetzungen gesetzlich begründet und gewichtet werden. Während Salzburg, Oberösterreich und die Steiermark die Abgaben sowohl raumplanerisch als auch mit Blick auf die Finanzierung kommunaler Infrastrukturen begründen, geht das Burgenland einen Schritt weiter. Dort wird die Abgabe zusätzlich mit wohnungspolitischen Zielen verknüpft, insbesondere mit der Förderung leistbaren Wohnraums. Diese explizite Zielsetzung fehlt in den anderen Bundesländern. Im Burgenland ist die Abgabe damit breiter angelegt und in einen übergeordneten wohnungspolitischen Kontext eingebettet.

Diese unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen ergeben sich auch aus den jeweiligen landespolitischen Rahmenbedingungen. Im Burgenland war die Einführung der Abgabe deshalb bedeutend, weil die vorhandenen Baulandreserven besonders groß waren. Ziel war es, weitere Widmungen stärker am tatsächlichen Bedarf der Gemeinden auszurichten und bestehende, aber wenig wirksame Mobilisierungsinstrumente zu ergänzen.

3.5.2.3 Gegenstand der Abgabe und erfasste Baulandreserven

Der Gegenstand der baulandmobilisierenden Abgaben ist in allen vier betrachteten Bundesländern unbebautes Bauland. Die Abgaben knüpfen jeweils daran, dass Grundstücke zwar als Bauland gewidmet sind, jedoch über einen längeren Zeitraum hinweg unbebaut und damit nicht

der vorgesehenen Nutzung zugeführt werden. Entscheidend ist somit die tatsächliche Bebauung als Zeichen einer aktiven Nutzung und nicht die bloße Widmung. Unterschiede zeigen sich allerdings darin, wie die Landesgesetze „bebautes“ und „unbebautes“ Bauland jeweils definieren.

Gemeinsam ist allen Regelungen, dass nicht jede Baulandwidmung automatisch eine Abgabepflicht auslöst. Erst wenn eine Fläche über längere Zeit unbebaut bleibt, greift die Abgabe. Damit rückt der Fokus klar auf bereits gewidmete, aber ungenutzte Baulandreserven, während neu gewidmete oder kurzfristig unbebaute Flächen zunächst ausgenommen sind.

In der konkreten Ausgestaltung des Abgabengegenstands zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede. Beispielsweise bei den Voraussetzungen, dem Aufschließungszustand oder dem zeitlichen Rahmen der Abgabepflicht. So wird der Abgabentatbestand im Burgenland an unbebautes, unbefristetes und verkehrlich erschlossenes Bauland geknüpft, das seit mindestens fünf Jahren als Bauland gewidmet ist. Erfasst werden grundsätzlich alle Widmungskategorien, wobei eine Mindestgrundstücksgröße von 300 m² vorgeschrieben ist. Weiters sind bestimmte Mindestbreiten und -tiefen vorgesehen – einzigartig im Vergleich zu den übrigen Ländern. Die Abgabepflicht beginnt nach Ablauf der fünfjährigen Widmungsfrist und endet, sobald der Baubeginn bei der Baubehörde gemeldet wird.

In der Steiermark steht ebenfalls der fehlende bauliche Vollzug im Mittelpunkt. Auch hier betrifft die Abgabe unbebautes, aufgeschlossenes Bauland, sobald eine Bebauungsfrist abgelaufen ist. Erfasst werden grundsätzlich alle Widmungskategorien, wobei den Gemeinden bei Betriebs- und Industriegebieten sowie bei Flächen für Einkaufszentren Spielraum in der Anwendung haben. Eine Mindestgröße von 1.000 m² begrenzt den Geltungsbereich zusätzlich. Endpunkt der Abgabepflicht ist die Fertigstellung des Rohbaus.

In Salzburg richtet sich die Abgabe ebenfalls an unbebautes Bauland, konzentriert sich aber auf unbefristete Wohnbaulandwidmungen, die bereits seit mindestens fünf Jahren bestehen. Betriebs- und Industriegebiete sind ausgeschlossen, und die Mindestgröße liegt bei 500 m². Durch die seit Anfang 2018 verpflichtende Befristung bei Neuwidmungen betrifft die Abgabe faktisch hauptsächlich ältere Flächen und konnte daher erst ab 2023 effektiv wirksam werden. Die Abgabepflicht endet, sobald mit der Bebauung begonnen wird.

Der oberösterreichische Erhaltungsbeitrag stellt insofern einen Sonderfall dar, als er an unbebautes, bereits aufgeschlossenes Bauland anknüpft und zeitlich an den zuvor eingehobenen Aufschließungsbeitrag gebunden ist. Maßgeblich beim Erhaltungsbeitrag ist die Nähe zur Wasser- oder Abwasserinfrastruktur, während die verkehrliche Erschließung, anders als im Burgenland, keine Rolle spielt. Eine Mindestgröße ist nicht vorgesehen. Die Abgabepflicht endet, sobald das Grundstück an die Infrastruktur angeschlossen oder die entsprechenden Beiträge entrichtet wurden.

Insgesamt zeigt sich, dass der Gegenstand der abgabepflichtigen Grundstücke in allen vier Ländern relativ eng gefasst ist und dadurch zahlreiche Fälle von vornherein ausgenommen bleiben. In Oberösterreich, der Steiermark und im Burgenland ergibt sich diese Einschränkung vorrangig aus zahlreichen Voraussetzungen wie Mindestgrößen oder Fristen. In Salzburg wird der Anwendungsbereich durch die Befristung neuer Widmungen zusätzlich stark eingeeengt. So

konzentriert sich die Abgabepflicht tendenziell auf größere, gut erschlossene und bereits länger ungenutzte Flächen.

Diese Ausgestaltung beeinflusst direkt, welche Teile des Baulandbestands von den Abgaben tatsächlich erfasst werden. Durch Kriterien wie Mindestgrößen, Bebauungsfristen oder Aufschließungsstand wird die Wirkung der Instrumente gezielt auf bestimmte Reserven gelenkt, während kleinere oder schwer bebaubare Grundstücke oft nicht oder erst nachrangig erfasst werden. Die Definitionen von „unbebaut“, „aufgeschlossen“ oder „abgabepflichtig“ sind dabei entscheidend für die tatsächliche Wirkung dieser Maßnahmen.

Besonders deutlich wird das bei den unterschiedlichen Mindestgrößen. Im Burgenland gelten bereits Grundstücke ab 300 m² als relevant, in Salzburg ab 500 m², in der Steiermark erst ab 1.000 m², während Oberösterreich gänzlich darauf verzichtet. Eine Begründung für diese Schwellenwerte liefern die Gesetze nicht. Aus raumplanerischer Sicht wirken sie jedoch als wichtiges Steuerungselement, weil sie festlegen, welche Flächen überhaupt einbezogen werden. Auffällig ist insbesondere die hohe Mindestgröße in der Steiermark, die zwar mittlerweile von 3.000 m² auf 1.000 m² gesenkt wurde, jedoch im Vergleich zu den übrigen Bundesländern weiterhin zu einem engeren Anwendungsbereich führt. Diese unterschiedlichen Schwellenwerte beeinflussen damit die jeweiligen Mobilisierungspotenziale in den Bundesländern in unterschiedlicher Weise.

3.5.2.4 Abgabenschuldner:in

In allen vier untersuchten Bundesländern ist die Abgabenschuld grundsätzlich an das Eigentum am betroffenen Grundstück gebunden. Abgabenschuldner:innen sind also jene Personen, die im Grundbuch als Eigentümer:innen eines unbebauten Baugrundstücks eingetragen sind. Allen Regelungen ist somit gemeinsam, dass die Abgabe genau bei den Personen ansetzt, die die rechtliche Verfügungsmacht über Grund und Boden haben und über eine Bebauung oder Nutzung entscheiden können. Damit richtet sich die Mobilisierungswirkung gezielt an Eigentümer:innen, bei denen finanzielle Anreize grundsätzlich als Ansatzpunkt für eine Verhaltensänderung dienen können.

In Salzburg und im Burgenland ist des Weiteren ausdrücklich festgelegt, dass im Fall eines bestehenden Baurechts nicht die Grundeigentümer:innen, sondern die baurechtsberechtigte Person als Abgabenschuldner:in heranzuziehen ist. Damit wird der Umstand berücksichtigt, wonach in solchen Fällen die Befugnis zur Bebauung beim Baurecht und nicht beim Eigentum liegt.

In Oberösterreich wird der Kreis der Abgabenschuldner:innen insofern erweitert, als das Gesetz neben den Eigentümer:innen auch ausdrücklich deren Rechtsnachfolger:innen nennt. Dadurch bleibt die Abgabepflicht auch bei Eigentumsübertragungen aufrecht. In der Steiermark hingegen ist ausschließlich die aktuelle Eigentümerstellung maßgebend, ohne weitere Differenzierungen.

Nicht in allen Landesgesetzen werden besondere Eigentumskonstellationen gleich detailliert geregelt. Das bgl. RPG enthält etwa eigene Bestimmungen für den Fall von Miteigentum und

legt fest, wie die Abgabepflicht bei mehreren Eigentümer:innen eines Grundstücks zugeordnet wird. In den übrigen Bundesländern fehlen vergleichbare Regelungen.

Regelungen für bestimmte Eigentümer:innengruppen, etwa juristische Personen oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, ergeben sich primär aus den jeweiligen Ausnahmeregelungen und werden in einem späteren Abschnitt näher behandelt.

3.5.2.5 Bemessungsgrundlage, Höhe und Eingriffstiefe

Die Bemessungsgrundlage der baulandmobilisierenden Abgaben ist in allen vier untersuchten Bundesländern grundsätzlich flächenbezogen ausgestaltet. Ausgangspunkt der Berechnung ist jeweils die Größe jener Grundstücksflächen, die zwar als Bauland gewidmet sind, aber über längere Zeit nicht widmungskonform genutzt werden. Die Abgaben orientieren sich also nicht primär am Wert eines Grundstücks, sondern insbesondere an dessen Ausmaß und an der Dauer der Nichtnutzung. Gemeinsam ist allen Regelungen zudem, dass die Abgaben nicht auf andere Beiträge anrechenbar sind und damit eine eigenständige finanzielle Belastung darstellen.

Trotz dieses gemeinsamen Grundprinzips unterscheiden sich die Berechnungsmodelle deutlich in ihrer konkreten Ausgestaltung. Während überall die Grundstücksfläche eine wesentliche Rolle spielt, werden zusätzliche Faktoren wie Zeit, Grundstückswert oder regionale Unterschiede sehr unterschiedlich gewichtet. Diese Unterschiede beeinflussen unmittelbar die Abgabenhöhe und damit die Eingriffstiefe der Instrumente.

In Salzburg richtet sich die Höhe der Abgabe nach der Grundstücksgröße, dem jeweiligen Gemeindetarif und der Anzahl der Monate ohne Bebauung. Die Sätze sind nach vier Gemeindetarifen gestaffelt, welche sich an der regionalen Bedeutung und den jeweiligen Grundstückspreinsniveaus orientieren. Zusätzlich erfolgt eine Staffelung nach Größenklassen. Durch diese doppelte Differenzierung soll der Mobilisierungsdruck besonders dort steigen, wo der Siedlungsdruck und die Bodenpreise hoch sind. Gleichzeitig führt die Ausgestaltung nach fixen Stufen dazu, dass innerhalb einzelner Größenklassen keine weitere Abstufung erfolgt. Ein Grundstück mit 1.000 m² unterliegt also demselben Satz wie eines mit 1.700 m². Diese Vereinfachung erleichtert zwar die Anwendung, geht jedoch zulasten einer feineren Differenzierung innerhalb der einzelnen Größenkategorien.

Der oberösterreichische Erhaltungsbeitrag folgt einem vergleichsweise einfachen Berechnungsmodell. Die Abgabenhöhe ergibt sich aus der Grundstücksfläche und festen Einheitssätzen, die sich nach der Art der technischen Aufschließung richten. Eine regionale Staffelung ist nicht vorgesehen. Gemeinden können die Einheitssätze jedoch bis auf das Doppelte anheben, etwa zur Deckung von Infrastrukturkosten oder um die Baulandmobilisierung gezielt zu fördern. Das schafft zwar einen gemeindespezifischen Handlungsspielraum, kann aber auch zu deutlichen Unterschieden in der tatsächlichen Belastung vergleichbarer Grundstücke zwischen Gemeinden führen und damit Fragen der Gleichbehandlung aufwerfen. Insgesamt ist die Beitragshöhe – sie beträgt etwa ein Zehntel des Salzburger Niveaus – aber eher niedrig angesetzt, wodurch die finanzielle Eingriffstiefe begrenzt bleibt.

In der Steiermark wird die Raumordnungsabgabe auf Basis des von Statistik Austria veröffentlichten Baugrundstückspreises der jeweiligen Gemeinde berechnet. Sie beträgt einen fixen Prozentsatz dieses Grundstückswerts und wird jährlich eingehoben. Damit ist das Modell stärker wertorientiert als jenes in Salzburg oder Oberösterreich. Diese Orientierung an den gemeinde-spezifischen Grundstückspreisen führt zu einer regional differenzierten Belastung und erhöht den Mobilisierungsdruck insbesondere in Gemeinden mit hohen Baulandpreisen. Die vorgesehene Mindestgröße von 1.000 m² schränkt den Anwendungsbereich allerdings deutlich ein, wodurch die Reichweite des Instruments reduziert wird.

Auch im Burgenland bildet der Grundstückswert eine zentrale Grundlage der Berechnung. Die Bemessungsgrundlage ergibt sich aus der Fläche des Grundstücks, der Dauer der Abgabepflicht im Kalenderjahr und dem für jede Gemeinde festgelegten Quadratmeterpreis. Dieser wird entweder per Landesverordnung oder anhand der von Statistik Austria veröffentlichten Durchschnittspreise festgelegt. Die Abgabenhöhe bemisst sich als Prozentsatz dieses Werts, wobei der Prozentsatz mit zunehmender Grundstücksgröße ansteigt. Damit folgt das burgenländische Modell klar dem Prinzip, größere Baulandreserven stärker zu belasten. Durch die Kombination aus Wertorientierung, zeitlicher Aliquotierung und Flächenstaffelung weist es unter allen Modellen die feinste Differenzierung auf.

Gemeinsam ist allen vier Abgaben, dass sie wiederkehrend erhoben werden. Sie sind also nicht als einmalige Sanktionen gedacht, sondern entfalten ihre Wirkung über einen längeren Zeitraum, solange das Grundstück unbebaut bleibt. Dadurch entsteht ein stetiger finanzieller Druck, der auf eine langfristige Nutzungsentscheidung abzielt.

Gemeinsam ist den Modellen auch, dass sie sich zumindest teilweise an statistisch ermittelten Wertentwicklungen orientieren. In der Steiermark wird ausdrücklich auf die von Statistik Austria veröffentlichten Baulandpreise Bezug genommen, im Burgenland kann das der Fall sein, wenn der per Verordnung festgelegte Preis zu stark abweicht. In Salzburg und Oberösterreich werden die Abgabesätze hingegen über Indexierungen angepasst, die an allgemeine Kosten- und Preisentwicklungen anknüpfen. Damit reagieren alle Systeme in gewissem Maß auf marktliche Veränderungen, wenn auch in unterschiedlicher Stärke.

In funktionaler Hinsicht unterscheiden sich die vier Instrumente deutlich in ihrer Eingriffstiefe. Der oberösterreichische Beitrag bleibt wegen seiner niedrigen Einheitssätze und fehlenden regionalen Differenzierung vergleichsweise schwach. In Salzburg werden dagegen vier großräumige Regionen unterschieden, um Unterschiede im Preis- und Siedlungsdruck abzubilden. In der Steiermark und im Burgenland erfolgt die Differenzierung hingegen präziser auf Gemeindeebene, was eine noch stärkere Annäherung an lokale Marktverhältnisse ermöglicht und in hochpreisigen Gemeinden zu einer spürbar höheren Abgabenlast führt. Unabhängig davon zeigt sich, dass eine weitergehende Differenzierung innerhalb einzelner Gemeinden, beispielsweise nach Lagequalität, in keinem der Modelle vorgesehen ist. Dadurch bleibt unberücksichtigt, dass Grundstücke innerhalb derselben Gemeinde sehr unterschiedliche Markt- und Nutzungspotenziale aufweisen können. Insgesamt zeigt sich, dass nicht allein die Einführung einer Abgabe entscheidend ist, sondern vielmehr, wie sie im Einzelnen ausgestaltet wird und welche Belastung daraus entsteht.

3.5.2.6 Verfahrensgestaltung und Umsetzbarkeit

In allen vier untersuchten Bundesländern wird die Einhebung der baulandmobilisierenden Abgaben im Rahmen eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens abgewickelt. Ziel ist jeweils die Feststellung, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Abgabepflicht vorliegen, sowie die darauf aufbauende Vorschreibung der Abgabe mittels Bescheid. Trotz einer gemeinsamen Grundstruktur zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Verfahren hinsichtlich der Zuständigkeiten, des Ablaufs und des Verwaltungsaufwands.

Ein wesentlicher Unterschied betrifft zunächst die Zuständigkeit. In Salzburg, Oberösterreich und der Steiermark handelt es sich um ausschließliche Gemeindeabgaben, bei denen die jeweilige Gemeinde als Abgabenbehörde fungiert und die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister als abgabenbehördliches Organ handelt. Im Burgenland hingegen ist die Baulandmobilisierungsabgabe als gemeinschaftliche Abgabe von Land und Gemeinden ausgestaltet. Die Zuständigkeit liegt beim Amt der Burgenländischen Landesregierung, welches die Abgabe vollzieht. Die Einnahmen werden zwischen Land und Gemeinden im Verhältnis 50:50 aufgeteilt. Dadurch nimmt das Land eine wesentlich aktivere Rolle im Vollzug ein als in den anderen Bundesländern. Das kann als Versuch verstanden werden, den Vollzug landesweit einheitlicher zu gestalten, bringt jedoch eine deutlich stärkere Zentralisierung mit sich. Außerdem vermindert sich der unmittelbare finanzielle Anreiz für die Gemeinden im Gegensatz zu den anderen Bundesländern. Demgegenüber kann die zentrale Zuständigkeit des Landes für die Gemeinden aber eine administrative Entlastung bewirken, was auch die Aufteilung der Einnahmen erklären würde.

Auch der konkrete Verfahrensablauf unterscheidet sich beträchtlich. In Salzburg basiert das Verfahren auf einer Abgabenerklärung der Grundstückseigentümer:innen. Die Gemeinden sind verpflichtet, die betroffenen Eigentümer:innen vorab über die Erklärungspflicht zu informieren. Der Abgabenanspruch entsteht jeweils mit Ende des Kalenderjahres, in dem das Grundstück unbebaut blieb. Die Erklärung muss jährlich bis zum 15. Mai des Folgejahres eingereicht werden, gilt aber fort, solange sich die maßgeblichen Umstände nicht ändern. Dieses Verfahren setzt stark auf die Mitwirkung der Eigentümer:innen und verursacht auf Gemeindeebene nur einen moderaten Verwaltungsaufwand. Jedoch ist das Verfahren auch stark davon abhängig, dass die Erklärungspflichten tatsächlich erfüllt werden.

In Oberösterreich ist das Verfahren deutlich einfacher ausgestaltet. Der Erhaltungsbeitrag knüpft unmittelbar an den zuvor vorgeschriebenen Aufschließungsbeitrag an und wird erstmals im fünften Jahr nach dessen Vorschreibung eingehoben. Voraussetzung für die Einhebung ist ein Gemeinderatsbeschluss über die Erhebung der Abgabe. Ein gesondertes Anzeige- oder Erklärungsverfahren ist nicht vorgesehen. Dadurch ist das Verfahren für die Gemeinden zwar wenig aufwendig, bietet aber auch weniger Möglichkeiten, gezielt auf unterschiedliche Nutzungssituationen einzugehen.

In der Steiermark entsteht die Abgabepflicht am Ende der festgelegten Bebauungsfrist, sofern bis dahin kein Rohbau errichtet wurde. Die Raumordnungsabgabe wird jährlich durch Bescheid der Gemeinde vorgeschrieben. Eine Besonderheit ist die sogenannte Grundeinlöse. Bei der erstmaligen Vorschreibung müssen die Gemeinden die Eigentümer:innen darauf hinweisen,

dass sie das Grundstück der Gemeinde oder Dritten zum Kauf anbieten können. Kommt ein Verkauf zustande, entfällt die Abgabe. Dadurch verknüpft das Verfahren die Abgabenvorschreibung mit einem bodenpolitischen Steuerungsinstrument, ist aber in der Abwicklung deutlich komplexer.

Das Verfahren im Burgenland gilt als das am stärksten zentralisierte Modell. Zunächst werden landesweit alle potenziell abgabenschuldigen Grundstücke ermittelt und den Gemeinden zur Prüfung übermittelt. Parallel erfolgt eine einheitliche Bewertung der Grundstückspreise durch Sachverständige. Anschließend werden alle Eigentümer:innen schriftlich über die mögliche Abgabenschuld, die Berechnungsmethoden sowie bestehende Ausnahmen informiert. Sie können innerhalb einer Frist Stellung nehmen, Vereinbarungen abschließen oder Ausnahmetatbestände geltend machen. Erst danach erfolgt die bescheidmäßige Festsetzung der Abgabe, die, solange sich nichts ändert, auch für die Folgejahre gilt.

Auffällig ist zudem, dass ausschließlich im Burgenland ein verpflichtendes Monitoring vorgesehen ist, falls ein Mangel an leistbarem Bauland festgestellt wird. Damit geht das dortige Modell über die reine Einhebung hinaus und bindet das Instrument stärker in eine laufende Beobachtung des Bauland- und Wohnungsmarkts ein.

Insgesamt zeigen die Verfahren erhebliche Unterschiede in ihrer Komplexität und im administrativen Aufwand. Während Oberösterreich und Salzburg auf eher schlanke und standardisierte Abläufe setzen, sind die Verfahren in der Steiermark und vor allem im Burgenland deutlich aufwendiger. Diese Unterschiede beeinflussen nicht nur den Verwaltungsaufwand für die Behörden, sondern auch, wie konsequent und einheitlich die Abgaben in der Praxis umgesetzt werden können.

3.5.2.7 Ausnahmeregelungen und ihre Bedeutung

Alle vier Abgabenmodelle kennen Ausnahmen von der Abgabenschuld. Sie greifen in erster Linie in Fällen, in denen eine Bebauung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich oder kaum zumutbar ist, etwa bei Bauverboten, Bausperren, naturschutzrechtlichen Beschränkungen, fehlender Erschließung oder anderen Hindernissen. In solchen Situationen würde die Abgabe ihren mobilisierenden Zweck nämlich verfehlen. Daneben enthalten die Landesgesetze viele weitere Ausnahmen. Der Umfang und die Systematik dieser Regelungen unterscheiden sich deutlich zwischen den Bundesländern und bestimmen mit, wie weit die Abgabe in der Praxis tatsächlich reicht.

Ein zentraler Unterschied zeigt sich bei personenbezogenen Ausnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit Eigenbedarf. In Salzburg gibt es dafür einen Freibetrag von bis zu 15 Jahren, im Burgenland reichen die entsprechenden Regelungen faktisch bis zu einem Alter von 45 Jahren und erfassen zusätzlich ausdrücklich soziale Härtefälle. In der Steiermark besteht für Grundstücke, die für den eigenen Wohnbedarf oder für Nachkommen vorgesehen sind, für zehn Jahre überhaupt keine Verpflichtung zur Mobilisierungsmaßnahme. Diese Bestimmungen berücksichtigen soziale und familiäre Interessen, schwächen aber parallel dazu auch die mobilisierende Wirkung der Abgaben.

Ebenfalls spielen zeitbezogene Ausnahmen in allen Modellen eine wichtige Rolle. In Salzburg wird die Abgabepflicht etwa durch bestimmte Ausnahmezeiträume unterbrochen, etwa bei laufenden vertraglichen Vereinbarungen oder befristeten Widmungen. In der Steiermark verschiebt sich die Anwendung der Abgabe oft, weil sie erst im Zuge von Änderungen des FWP's wirksam wird. Im Burgenland bestehen insbesondere Ausnahmen in den ersten Jahren nach Eigentumserwerb oder Neuwidmung sowie für die Dauer von Widmungsbefristungen. Dadurch kommt die Abgabe häufig erst mit Verzögerung zum Einsatz.

Grundstücksbezogene Ausnahmen begrenzen den Anwendungsbereich ebenfalls, wobei dies bereits im Zusammenhang mit dem Abgabengegenstand dargestellt wurde. Diese Ausnahmen wirken vorwiegend über Mindestgrößen, Erschließungsanforderungen oder spezielle Nutzungssituationen. Insgesamt variiert der Umfang dieser Ausnahmen zwischen den Bundesländern sehr stark.

Institutionelle Ausnahmen gibt es in allen Bundesländern für Grundstücke der öffentlichen Hand oder gemeinnütziger Wohnbauträger. Diese Ausnahmen sollen verhindern, dass öffentliches Eigentum oder gemeinwohlorientierte Akteure nicht durch Mobilisierungsabgaben belastet werden. Besonders weit reichen die Ausnahmen im Burgenland, wo neben Gemeinden auch Land, Bund und landes- oder gemeindenaher Unternehmen ausgenommen sind.

Unterschiedlich geregelt ist der Umgang mit betrieblich genutzten oder dafür vorgesehenen Flächen. In Salzburg sind Betriebs- und Industriegebiete generell von der Abgabe ausgenommen. In der Steiermark können Gemeinden solche Flächen einbeziehen, müssen sie aber ausnehmen, wenn diese für betriebliche Erweiterungen gebraucht werden. Zusätzlich gibt es in der Steiermark Ausnahmen für Geruchszonen. Diese Regelung ist dem geschuldet, dass eine Bebauung zwar rechtlich möglich sein kann, in der Praxis aber mit erheblichen Nutzungskonflikten verbunden wäre. Weitere Ausnahmetatbestände begründen wichtige Klima- und Ökologieflächen, Naherholungsräume oder Vorbehaltsflächen für öffentliche und ökologische Zwecke. Im Burgenland und in Oberösterreich bestehen ebenfalls betriebliche Ausnahmen, die jedoch stärker am Alter der Eigentümer:innen, Flächenausmaß oder konkrete Nutzung anknüpfen.

Generell fällt bei Oberösterreich auf, dass dort insgesamt nur wenige Ausnahmetatbestände vorgesehen sind. Das Instrument ist dort bewusst schlank gehalten, was einerseits die Handhabung erleichtert, aber weniger Raum für bestimmte individuelle Situationen lässt.

Besonders deutlich wird die Rolle der Ausnahmen beim Thema Rückwidmungen. Im Burgenland soll verhindert werden, dass Rückwidmungen gezielt zur Umgehung eingesetzt werden, indem bei nicht vollzogener Rückwidmung eine nachträgliche Abgabepflicht vorgesehen ist. In Salzburg gibt es keine vergleichbaren Sanktionen, wodurch Rückwidmungen eher als Ausweichstrategie genutzt werden können, während in der Steiermark eine Rückwidmung nach Ablauf der Bebauungsfrist ausdrücklich als Alternative zur Abgabe vorgesehen ist. Diese Unterschiede beeinflussen stark, inwieweit Rückwidmungen als strategische Option zur Vermeidung der Abgabe in Betracht kommen, wenngleich Rückwidmungen aus raumplanerischer Sicht nicht immer sinnvoll sind.

Eine weitere Besonderheit weist das burgenländische Modell dadurch auf, dass es als einziges Bundesland zusätzliche Ausnahmen per Verordnung zulässt. Die Landesregierung darf etwa Flächen ausnehmen, bei denen kaum Infrastrukturkosten angefallen sind. Damit ist der

Anwendungsbereich nicht nur gesetzlich, sondern in gewissem Maß auch durch Verordnungen steuerbar.

Insgesamt schwächen die zahlreichen Ausnahmen die direkte Mobilisierungswirkung der Abgaben ab, erfüllen aber dafür eine wichtige Ausgleichsfunktion, weil sie rechtliche, soziale und wirtschaftliche Besonderheiten berücksichtigen. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern zeigen, dass die Ausnahmen nicht bloß eine technische Erweiterung sind, sondern auch ein wichtiger Bestandteil der Mobilisierungslogik. Letztlich bestimmen sie, welche Baulandreserven tatsächlich von den Abgaben erfasst werden.

3.5.2.8 Verwendungszweck und Rolle der Gemeinden

In allen vier Bundesländern ist klar geregelt, wofür die Einnahmen aus den baulandmobilisierenden Abgaben verwendet werden sollen. Sie sind zweckgebunden und stehen jeweils in einem inhaltlichen Zusammenhang zu Raumordnung, Siedlungsentwicklung und Infrastruktur. Die Mittel sollen also nicht einfach das allgemeine Budget stärken, sondern gezielt boden- und raumordnungspolitische Ziele unterstützen.

In Salzburg fließen die Einnahmen in die aktive Bodenpolitik der Gemeinden, etwa in den Ankauf oder die Mobilisierung von Grundstücken sowie in die Finanzierung kommunaler Infrastruktur. Der Verwendungszweck orientiert sich damit direkt an der Zielrichtung der Abgabe und verbleibt vollständig bei der Gemeinde. In Oberösterreich sind die Mittel aus dem Erhaltungsbeitrag ebenfalls zweckgebunden. Sie dienen in erster Linie der Erhaltung technischer Infrastruktur und können zusätzlich für Maßnahmen der Baulandmobilisierung herangezogen werden. Die Möglichkeit, die Sätze anzuheben, unterstreicht die Rolle des Instruments als kommunales Steuerungs- und Finanzierungswerkzeug. In der Steiermark ist der Verwendungszweck vergleichsweise breit gefasst. Die Einnahmen können etwa für aktive Bodenpolitik, Grün- und Parkanlagen, die Erstellung von BPs oder die Verbesserung der Nahversorgung verwendet werden. Die Abgabe ist damit stärker in eine umfassende kommunale Entwicklungsstrategie eingebettet. Im Burgenland sind die Einnahmen ebenfalls zweckgebunden, das Modell weist jedoch eine Besonderheit auf. Die Abgabe ist als gemeinsame Abgabe von Land und Gemeinden ausgestaltet, und die Erträge werden im Verhältnis 50:50 geteilt. Verwendet werden die Mittel unter anderem für aktive Bodenpolitik, Infrastruktur und zur Abfederung gestiegener Energiekosten. Dadurch übernimmt das Land nicht nur im Vollzug, sondern auch bei der Verwendung der Einnahmen eine aktivere Rolle.

In Summe stärkt die Zweckbindung in allen vier Bundesländern den Zusammenhang zwischen Abgabe und bodenpolitischer Steuerung. Darüber hinaus zeigt sich ein Unterschied darin, wie stark die Gemeinden eingebunden sind. In drei Bundesländern verbleiben die Einnahmen vollständig bei den Gemeinden und stehen direkt für lokale Maßnahmen zur Verfügung, während im Burgenland ein Teil der Mittel auf Landesebene eingesetzt wird. Dadurch ist der Zusammenhang zwischen Abgabenerhebung und Mittelverwendung im Burgenland anders als in jenen Bundesländern, in denen die Einnahmen vollständig bei den Gemeinden bleiben.

3.5.2.9 Zusammenfassender Überblick

Der vergleichende Blick zeigt, dass die baulandmobilisierenden Abgaben in den vier Bundesländern trotz ähnlicher Grundstruktur unterschiedlich aussehen. Allen gemeinsam ist die Anknüpfung an unbebautes Bauland, eine flächenbezogene Bemessung sowie eine regelmäßige Einhebung. Ziel ist bei allen ein finanzieller Anreiz, um vorhandene Baulandreserven zu nutzen. Trotzdem gibt es deutliche Unterschiede in der Ausgestaltung, insbesondere beim Abgabegenstand, der Höhe und Staffelung, den Ausnahmen und den Verfahren. Manche Modelle sind bewusst schlank gehalten mit wenigen Ausnahmen, andere schränken den Anwendungsbereich stark ein. Dadurch variiert auch, wie stark die Abgaben in ihrer Wirkung sind.

Die Rechtsvergleichung zeigt letztlich, dass es nicht nur um die Existenz einer Abgabe geht, sondern um ihre konkrete Ausgestaltung. Für eine umfassendere Mobilisierung wären restriktivere Ansätze möglich, etwa mit höheren Abgabensätzen, weniger Ausnahmen und einer präziseren Bemessung. Diese Ansätze könnten aber wiederum andere Konflikte wie Akzeptanz oder soziale Härten aufwerfen. In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie die bestehenden Regelungen in der Praxis wahrgenommen und angewendet werden. An dieser Stelle setzen die folgenden Expert:inneninterviews an, die Einblicke in den Vollzug, die Erfahrungen mit den Instrumenten sowie in mögliche Weiterentwicklungen der baulandmobilisierenden Abgaben geben.

4 Expert:inneninterviews zur Wirkung der baulandmobilisierenden Abgaben

In diesem Kapitel werden die Vorgehensweise und die Ergebnisse zur Beantwortung der dritten Forschungsfrage dargestellt. Untersucht wird, welche (ersten) Wirkungen die baulandmobilisierenden Abgaben in den Bundesländern Salzburg, Oberösterreich, Steiermark und Burgenland hinsichtlich der Mobilisierung von Bauland sowie der Steuerung der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum entfalten. Da diese Abgaben ein relativ neues Instrument der österreichischen Raumordnung sind, gibt es bisher wenig empirische Daten zu ihrer tatsächlichen Wirkung. So lassen sich Veränderungen im Verhalten von Grundstückseigentümer:innen oder mögliche Effekte auf die räumliche Entwicklung bislang kaum durch quantitative Daten erfassen. Aus diesem Grund wurde für den empirischen Teil der Arbeit ein qualitativer Forschungsansatz gewählt.

4.1 Expert:inneninterview als qualitative Erhebungsmethode

Qualitative Forschungsmethoden eignen sich besonders, wenn komplexe Zusammenhänge, institutionelle Rahmenbedingungen oder neue Steuerungsansätze untersucht werden sollen. Dadurch lässt sich ein tieferes Verständnis über die Funktionsweise und die Hintergründe dieser Vorgänge gewinnen (vgl. Mattissek et al. 2013: 34). Innerhalb dieses methodischen

Zugangs sind Expert:inneninterviews ein etabliertes Instrument, wenn es darum geht, Spezialwissen zu bestimmten Sachverhalten zu erforschen (vgl. Gläser und Laudel 2010).

Expert:innen sind dabei Personen, die aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit über spezielles Wissen verfügen und häufig direkt in Entscheidungs- oder Umsetzungsprozesse eingebunden sind (vgl. Ludwig-Mayerhofer 2011). Bogner und Menz (2005: 46) definieren eine Expertin bzw. einen Experten als eine Person, die „über technisches, Prozess- und Deutungswissen, das sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld bezieht“. Im Mittelpunkt des Expert:inneninterviews steht also weniger die persönliche Perspektive der befragten Person, sondern das von ihr repräsentierte Fach- und Erfahrungswissen (vgl. Bogner et al. 2002: 38). Das Ziel besteht darin, Einblicke in Strukturen, Abläufe und Zusammenhänge zu erhalten, die über das hinausgehen, was sich aus schriftlichen Quellen erschließt (vgl. Meuser und Nagel 1991: 445).

Für die Untersuchung zur Wirkung der baulandmobilisierenden Abgaben ist dieser Zugang besonders geeignet. Ob diese Abgaben tatsächlich dazu beitragen, unbebaute Grundstücke zu aktivieren, kann nicht anhand der gesetzlichen Bestimmungen der ROGs beurteilt werden. Ausschlaggebend sind vielmehr die Erfahrungen aus der Praxis, da sie Aufschluss darüber geben, wie die jeweilige Abgabe umgesetzt und wahrgenommen wird und welche Reaktionen sie bei den Grundstückseigentümer:innen auslöst. Die Expert:inneninterviews bieten daher die Möglichkeit, erste Anhaltspunkte auf die tatsächliche Wirkung der Abgaben zu gewinnen und ihre Rolle im Rahmen der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum besser zu verstehen.

4.2 Auswahl der Interviewpartner:innen

Befragt wurden Personen, die sich beruflich mit baulandmobilisierenden Abgaben beschäftigen und entsprechende Erfahrungen haben. Um unterschiedliche Perspektiven auf die Abgaben abzudecken, wurden Interviews sowohl auf Landesebene als auch auf Gemeindeebene geführt.² Diese Aufteilung ergibt sich aus der Struktur der Abgaben. Die Landesebene gibt den konzeptionellen und normativen Rahmen vor, da die Abgaben in den jeweiligen ROGs geregelt sind. Die Gemeindeebene ist jedoch die Ebene, auf der sich die Abgaben in der Praxis auswirken. In drei von vier Bundesländern sind die Gemeinden zudem selbst Abgabenbehörde und stehen so der Umsetzung noch näher.

Es handelt sich somit um unterschiedliche, einander ergänzende Perspektiven auf dasselbe Instrument. Kommunale Aussagen können auf diese Weise in einen übergeordneten Zusammenhang eingeordnet werden. Das Ziel ist nicht, allgemeine Aussagen zu machen, sondern Erfahrungen mit baulandmobilisierenden Abgaben im ländlichen Raum im Hinblick auf die Mobilisierung von Baulandreserven und die Steuerung der Siedlungsentwicklung darzustellen. Auf dieser Basis lassen sich auch mögliche Unterschiede zwischen der beabsichtigten und tatsächlichen Wirkung der Abgaben sichtbar machen.

Interviews auf Landesebene wurden mit Vertreter:innen der Ämter der Landesregierungen geführt. Dabei handelt es sich um Mitarbeitende aus Bauabteilungen, Raumordnungsstellen,

² Die konkreten Interviewpartner:innen sind in den Interviewzusammenfassungen im Anhang angeführt.

Sachverständige oder Rechtsreferent:innen, die in ihrer jeweiligen Funktion mit den Abgaben befasst sind. Die Landesverwaltungen sind für die rechtliche Ausgestaltung der Abgaben in den ROGs zuständig und legen deren Systemlogik, Steuerungsidee sowie Zielsetzungen fest. Dem entsprechend verfügen diese Personen über Kenntnisse zur Entstehungsgeschichte und den Intentionen der Abgaben. Während die Landesverwaltung im Burgenland selbst als Abgabenbehörde fungiert und damit unmittelbar in den Vollzug eingebunden ist, erfolgt die Umsetzung in den anderen untersuchten Bundesländern auf Gemeindeebene. Dennoch stehen auch dort die Landesverwaltungen in engem Austausch mit den Gemeinden. Dadurch erhalten sie auch Rückmeldungen aus der kommunalen Praxis und können die Wirkungen der Abgaben auf Ebene des jeweiligen Bundeslandes einordnen.

Ergänzend zu den Interviews auf Landesebene wurden Interviews auf kommunaler Ebene geführt. Gemeinden sind unmittelbar mit der Umsetzung der baulandmobilisierenden Abgaben befasst und verfügen daher über praktische Erfahrungen aus dem Vollzug. Die Gemeindeinterviews sollten daher Einblicke in die konkrete Anwendung der Abgaben in der Praxis geben.

In drei der vier untersuchten Bundesländer – Salzburg, Oberösterreich und Steiermark – sind die Gemeinden selbst Abgabenbehörde und damit noch direkter in die Umsetzung eingebunden als im Burgenland. Insgesamt stehen die Gemeinden im laufenden Austausch mit den Eigentümer:innen und können Veränderungen im Umgang mit unbebauten Baulandreserven beobachten, etwa ob es infolge der Abgabe zu einer Bebauung, zu Verkäufen oder zur bewussten Inkaufnahme der Abgabepflicht kommt. Zusätzlich wurden Einschätzungen zu möglichen Effekten auf die Siedlungsentwicklung erhoben, insbesondere im Hinblick auf den Druck auf Ortsrandlagen. Auf Gemeindeebene zeigen sich zudem auch die Grenzen des Instruments, etwa durch Ausnahmeregelungen, die Höhe der Abgabe, Diskussionen innerhalb der Bevölkerung oder lokale Rahmenbedingungen. Gemeinden können so besser einschätzen, welche Rolle baulandmobilisierende Abgaben im Vergleich zu anderen Einflussfaktoren der Siedlungsentwicklung spielen.

Interviewt wurden Bürgermeister, Amtsleiter, Bauamtsleiter und Mitarbeiter im Bauamt. Dabei wurde darauf geachtet, dass pro Bundesland jeweils ein Interview auf Gemeindeebene geführt wurde, um auch Unterschiede in der rechtlichen Ausgestaltung der Abgaben zu beachten. Darüber hinaus wurden gezielt kontrastierende Fallbeispiele ausgewählt, um unterschiedliche Ausgangslagen im ländlichen Raum abzubilden.

Insgesamt ist die Auswahl der Gemeinden nicht repräsentativ, was jedoch auch nicht Ziel der Untersuchung ist. Im Vordergrund stehen eine qualitative Einordnung erster Wirkungen der Abgaben sowie das Sichtbarmachen typischer Muster und wiederkehrender Themen. Die untersuchten Gemeinden stehen dabei exemplarisch für den ländlichen Raum, da Baulandreserven kein gemeindespezifisches Sonderphänomen darstellen, sondern in vielen ländlichen Gemeinden relevant sind.

Entsprechend hätten grundsätzlich auch andere Gemeinden befragt werden können. Die Auswahl erfolgte dennoch gezielt und nicht zufällig. Berücksichtigt wurden Gemeinden, in denen bereits praktische Erfahrungen mit der jeweiligen Abgabe vorliegen. Eine größere Zahl an befragten Gemeinden hätte die Untersuchung zwar breiter angelegt, wäre für die Beantwortung der Forschungsfrage jedoch nicht zwingend erforderlich gewesen. Auf eine detaillierte

Beschreibung der einzelnen Gemeinden wird verzichtet, da nicht die Gemeinden selbst, sondern die Wirkungsweise der Abgaben im Mittelpunkt der Untersuchung steht.

Markt St. Martin, der Heimatort der Verfasserin, wurde aufgrund der persönlichen Vertrautheit mit den lokalen Rahmenbedingungen ausgewählt. Dadurch war ein vertieftes Verständnis der kommunalen Praxis möglich. Die Gemeinden Micheldorf und Uttendorf wurden auf Empfehlung der jeweiligen Landesverwaltungen ausgewählt, da hier Erfahrungen im Zusammenhang mit der jeweiligen Abgabe vorliegen.

Bei diesen drei Gemeinden handelt es sich um überwiegend ländlich geprägte Gemeinden. Uttendorf weist aufgrund des Skigebiets eine leichte touristische Prägung auf. In solch ländlichen Gemeinden ist die Nachfrage nach Bauland häufig begrenzt. Unbebautes Bauland wird oft aus familiären Gründen zurückgehalten und steht somit dem Markt nicht zur Verfügung. Die Mobilisierung scheitert also weniger am Preis als an langfristigen Überlegungen und Emotionen. Baulandreserven sind dort ein wiederkehrendes Thema, sodass Abgaben als ein Instrument wahrgenommen werden können, um einen gewissen Handlungsdruck zu erzeugen.

Ergänzend dazu wurde zunächst die Gemeinde Grundlsee bewusst aufgrund ihres ausgeprägten touristischen Charakters in die Untersuchung einbezogen. Im Zuge der Interviews wurde jedoch deutlich, dass Grundlsee trotz touristischer Prägung eher einen Ausnahmefall darstellt und nur ein vergleichsweise geringer Druck auf bestehende Baulandreserven durch touristische Nutzungen besteht. Dies wurde im Interview ausdrücklich auf die besonderen naturräumlichen Rahmenbedingungen zurückgeführt. Dennoch erwies sich der Fall Grundlsee als sehr aufschlussreich, da sich unter diesen Rahmenbedingungen wichtige Aussagen zur Wirkung und zu den Grenzen baulandmobilisierender Abgaben in einem eingeschränkten DSR treffen lassen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass sich die Situation in anderen touristisch geprägten Gemeinden deutlich anders darstellt und dort von einem stärkeren Nutzungs- und Mobilisierungsdruck auszugehen ist.

Um die Wirkung von baulandmobilisierenden Abgaben unter Bedingungen eines höheren touristischen und marktbasierten Nutzungsdrucks nachvollziehen zu können, wurde zusätzlich die Gemeinde Schladming als weiterer Fall in der Steiermark in die Untersuchung einbezogen. Wie sich im Interview zeigte, besteht dort im Vergleich zu Grundlsee eine deutlich stärkere Nachfrage nach Bauland, die wesentlich durch touristische Investitionen, Bauträgerprojekte und einen hohen ökonomischen Verwertungsdruck beeinflusst wird. Die beiden Gemeinden stehen somit exemplarisch für unterschiedliche touristische Rahmenbedingungen innerhalb desselben rechtlichen Systems.

In Tourismusgemeinden ist die Nachfrage nach Bauland häufig hoch und wird teilweise von externen Akteuren getragen. Bauland wird in solchen Gebieten nicht ausschließlich für Hauptwohnsitze genutzt, sondern vielfach für Zweitwohnsitze, touristische Nutzungen oder als langfristige Wertanlage zurückgehalten. Gleichzeitig ist der DSR für neue Baulandwidmungen in diesen Gemeinden häufig begrenzt (vgl. Linder und Gruber 2014: 1f.). Unter diesen Bedingungen kann es für Eigentümer:innen attraktiver sein, Bauland weiterhin zurückzuhalten, selbst wenn dafür eine Abgabe zu entrichten ist. Der Nutzen des Haltens kann damit höher ausfallen als die Kosten der Abgabe. Baulandmobilisierende Abgaben treffen in touristisch geprägten Gemeinden daher auf andere Entscheidungsgrundlagen als in klassisch ländlichen Gemeinden.

Die Fallstudien zeigen zugleich, dass der Nutzungs- und Mobilisierungsdruck stark davon abhängt, wie die jeweiligen naturräumlichen Gegebenheiten und die Siedlungsstruktur vor Ort aussehen.

Als bewusster Kontrastfall zu den touristisch geprägten Gemeinden wurde mit Neustift bei Güssing eine Gemeinde im Südburgenland in die Untersuchung einbezogen, die sich auch innerhalb des ländlichen Raums durch eine periphere und von Abwanderung geprägte Ausgangslage unterscheidet. Das Südburgenland gilt insgesamt als Region mit hohen Baulandreserven und einem geringen Siedlungs- und Nutzungsdruck. Ziel dieser Auswahl war es, zu prüfen, ob baulandmobilisierende Abgaben unter diesen Rahmenbedingungen überhaupt Wirkung entfalten können oder ob Mobilisierung bereits daran scheitert, dass selbst bei grundsätzlich vorhandener Verkaufsbereitschaft keine ausreichende Nachfrage nach Baugrundstücken besteht.

Insgesamt dienen die Interviews auf Gemeindeebene nicht nur dazu, die Wirkung der Abgabe in Gemeinden mit begrenzter Nachfrage zu betrachten, sondern auch in Gemeinden, in denen die Nachfrage nach Bauland hoch ist. Dadurch können Unterschiede in der Wirkung der Abgaben unter unterschiedlichen Ausgangslagen sichtbar gemacht werden. Allen untersuchten Gemeinden ist dabei gemeinsam, dass unbebaute Baulandreserven vorhanden sind. Die folgende Tabelle gibt einen kurzen Überblick über die ausgewählten Gemeinden.

Gemeinde	Anteil der Baulandreserven am Bauland			Bemerkung
	2022	2025	Differenz	
Uttendorf (Salzburg, Bezirk Zell am See)	17,14 %	17,56 %	+ 0,12 %	Ländlich geprägt, teilweise touristisch, jedoch begrenzte Nachfrage
Micheldorf (Oberösterreich, Bezirk Kirchdorf)	20,72 %	20,11 %	- 0,61 %	Ländlich geprägt, Baulücken im Bestand
Grundlsee (Steiermark, Bezirk Liezen)	22,88 %	23,03 %	+ 0,15 %	Touristisch geprägt, stark naturräumlich eingeschränkt
Schladming (Steiermark, Bezirk Liezen)	23,03 %	22,32 %	- 0,71 %	Touristisch geprägt, hoher Nutzungs- und Marktdruck
Markt St. Martin (Burgenland, Bezirk Oberpullendorf)	29,13 %	27,32 %	- 1,81 %	Ländlich geprägt, hohe Altbaulandreserven
Neustift bei Güssing (Burgenland, Bezirk Güssing)	51,16 %	48,19 %	- 2,96 %	Peripher, abwanderungsgeprägt, sehr hohe Baulandreserven

Tab. 5: Anteil der Baulandreserven am Bauland in den untersuchten Gemeinden (eigene Darstellung, basierend auf ÖROK 2025a)

4.3 Leitfadengestützte Durchführung der Interviews

Die Interviews wurden als leitfadengestützte, halbstrukturierte Gespräche geführt. Diese Interviewform ermöglicht es, zentrale Themen vergleichbar zu erheben und zugleich genügend Freiraum für eigene Schwerpunkte und vertiefende Antworten der Interviewpartner:innen zu lassen (vgl. Atteslander 2010: 134; vgl. Bogner et al. 2014: 27). Der Leitfaden diente dabei als Orientierung und wurde im Gespräch flexibel gehandhabt.

Die Leitfäden entstanden auf Grundlage der theoretischen Auseinandersetzung mit Baulandmobilisierung, dem Umgang mit Baulandreserven und den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen. Ausgehend von den Forschungsfragen wurden zentrale Themenfelder festgelegt und in konkrete Fragen und Unterfragen überführt (vgl. Bock 1992: 94; vgl. Bogner et al. 2014: 27). Inhaltlich gliederten sich die Leitfäden in mehrere Themenblöcke, darunter die Ausgangslage im ländlichen Raum, Erfahrungen mit der jeweiligen Abgabe sowie wahrgenommene Wirkungen auf unbebaute Bauflächen und die Siedlungsentwicklung. Für Landes- und Gemeindeebene wurden eigene Leitfäden verwendet, um den verschiedenen Rollen und Aufgaben der Interviewpartner:innen gerecht zu werden. Die Leitfäden sind im Anhang der Arbeit dokumentiert.

Die Interviews wurden nach vorheriger Terminvereinbarung durchgeführt und fanden teils online über Zoom, teils telefonisch und teilweise persönlich statt. Die Gesprächsdauer betrug zwischen 25 und 60 Minuten. Zu Beginn der Interviews wurden Ziel und Ablauf des Interviews erläutert und erneut das Einverständnis zur Aufzeichnung sowie zur Verwendung der Aussagen eingeholt. Die Gespräche wurden anschließend inhaltlich zusammengefasst. Auf eine vollständige Transkription wurde verzichtet, da die inhaltlichen Aussagen und Einschätzungen der Expert:innen im Vordergrund standen. Diese Zusammenfassungen befinden sich im Anhang B und C dieser Masterarbeit und bildeten die Grundlage für die weitere Auswertung.

4.4 Auswertung der Interviews

Die Interviewauswertung orientiert sich primär an der dritten Forschungsfrage. Berücksichtigt wurden also insbesondere Aussagen, die Rückschlüsse auf den Umgang mit bestehenden Baulandreserven, Reaktionen und Wahrnehmungen von Eigentümer:innen, Erfahrungen in der Umsetzung und mögliche Veränderungen im Zusammenhang mit der weiteren Flächeninanspruchnahme aufzeigen. Die Inhalte wurden thematisch gegliedert und übergeordneten Kategorien und Subkategorien zugewiesen. Diese decken die zentralen Schwerpunkte der Interviews ab.

4.5 Ergebnisse der Expert:inneninterviews: Wirkungen der Abgaben

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Expert:inneninterviews dargestellt. Diese basieren auf der inhaltlichen Auswertung der leitfadengestützten Expert:inneninterviews. Die Aussagen

werden im Text zusammenfassend und thematisch gebündelt wiedergegeben, auf Einzelzitate wird weitgehend verzichtet.

4.5.1 Ausgangslage: Baulandreserven und Nutzungsdruck im ländlichen Raum

Über alle geführten Interviews hinweg zeigt sich klar, dass die Höhe der rechnerischen Baulandreserven nur begrenzt Aufschluss über die tatsächliche Verfügbarkeit und Mobilisierbarkeit von Baugrundstücken besitzt. In nahezu allen untersuchten Bundesländern und Gemeinden wird darauf verwiesen, dass zwischen gewidmetem, unbebautem Bauland und jenem Bauland, das tatsächlich mobilisierbar ist, eine erhebliche Diskrepanz besteht. Baulandmobilisierung wird damit weniger als rein planerische Frage verstanden, sondern ist stark durch Verfügbarkeits- und Eigentümer:innenstrukturen geprägt. Diese Unterscheidung ist für die weitere Analyse sehr wichtig, da sie erklärt, warum das Vorhandensein hoher Baulandreserven nicht automatisch zu einer Entlastung des Siedlungsdrucks führt und warum trotz vorhandener Reserven weiterhin Diskussionen über Neuwidmungen und zusätzliche Flächeninanspruchnahme entstehen.

Hohe Baulandreserven und ihre tatsächliche Verfügbarkeit

Besonders anschaulich wird dieses Spannungsfeld auf der Landesebene in Salzburg. Dort wird darauf hingewiesen, dass landesweit sehr große Mengen an unbebautem Wohnbauland bestehen, der tatsächlich mobilisierbare Anteil ist jedoch sehr gering. Die Ursachen dafür werden primär im Verhalten der Eigentümer:innen gesehen. Viele Grundstücke wurden bereits vor Jahrzehnten gewidmet. Laut den interviewten Personen hätte es bereits zu diesem Zeitpunkt Instrumente der Vertragsraumordnung gebraucht, was damals jedoch noch nicht üblich war. Häufig erfolgte die Widmung mit der Absicht der Eigennutzung oder als Vorsorge für Kinder und Enkelkinder. Heute werden diese Flächen aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr aktiviert. Neben finanziellen Überlegungen spielen dabei auch veränderte Lebensumstände und bestehende Belastungen, etwa durch Belehnungen, eine Rolle. Viele dieser Baulandreserven bestehen als Baulücken in gut integrierten, innerörtlichen Lagen.

Vergleichbare Argumentationsmuster finden sich ebenfalls in Oberösterreich. Dort wird die Ausgangslage regional unterschiedlich beschrieben – teilweise gering, teilweise moderat, insgesamt jedoch unter dem österreichischen Durchschnitt. In vielen ländlichen Regionen, etwa im unteren Mühlviertel, liegen die Baulandreserven bei rund 10-15 %, was häufig auf naturräumliche Einschränkungen zurückzuführen ist. Zusätzlich wird hier hervorgehoben, dass zahlreiche als Bauland ausgewiesene Flächen faktisch nicht verfügbar sind, da sie langfristig im Familienbesitz verbleiben, landwirtschaftlich genutzt oder bewusst zurückgehalten werden. Diese Nichtverfügbarkeit betrifft dabei keineswegs nur periphere Lagen, sondern häufig auch innerörtliche Grundstücke. Damit wird deutlich, welche Rolle die Mobilisierung selbst in Gemeinden mit eher geringen Reserven spielt.

Auch die oberösterreichische Gemeinde Micheldorf bestätigt diese Einschätzung. Dort sind die Baulandreserven in den letzten Jahren durch eine intensive Bautätigkeit auf bereits länger gewidmeten Flächen im Wohn- und Dorfgebiet – insbesondere zwischen 2017 und 2020 – spürbar

gesunken und liegen mittlerweile bei rund 13 %. Dennoch bestehen weiterhin Baulücken innerhalb bereits ausgebildeter Siedlungsstrukturen. Diese sind zwar nicht mehr in großem Ausmaß vorhanden, werden jedoch nach wie vor als problematisch wahrgenommen. Das Beispiel zeigt, wie selbst bei sinkenden Baulandreserven die Mobilisierung bestehender Flächen weiterhin ein relevantes Thema bleibt.

Baulandreserven und unterschiedliche Nachfragesituationen

Für den Vergleich besonders aufschlussreich ist, dass hohe Baulandreserven und hoher Nutzungsdruck nicht zwangsläufig miteinander einhergehen. Ein Beispiel dafür ist die Gemeinde Uttendorf in Salzburg. Dort bestehen hohe Baulandreserven, denn von rund 20 Hektar gewidmetem Bauland ist lediglich etwa die Hälfte bebaut. Demgegenüber wird ein Bevölkerungswachstum von 7,13 % bis zum Jahr 2044 prognostiziert. In diesem Kontext wird Baulandmobilisierung weniger als Mittel gegen Abwanderung verstanden, sondern vielmehr als Instrument zur zeitlichen Steuerung der Entwicklung. Die zentrale Frage lautet hier nicht, ob Bauland grundsätzlich benötigt wird, sondern wann und in welcher Abfolge bestehende Reserven aktiviert werden sollen, um langfristig eine geordnete Siedlungsentwicklung sicherzustellen.

In der Steiermark wird diese Kontextabhängigkeit besonders deutlich hervorgehoben. Dort finden sich Abwanderungsgemeinden mit geringer Nachfrage, in denen selbst mobilisierbares Bauland – etwa durch Verkaufsbereitschaft zur Vermeidung der Abgabe – kaum zu einer tatsächlichen Nutzung führt, da keine Nachfrage besteht. In diesen Fällen wird Baulandmobilisierung teilweise als wenig zielführend eingeschätzt, da sie keine Nutzung auslösen kann. Davon klar abzugrenzen sind stadtnah gelegene Gemeinden mit hohem Nutzungs- und Entwicklungsdruck, etwa im Grazer Umland. In diesen Räumen liegt die Herausforderung weniger in der Aktivierung von Bauland als vielmehr in der Begrenzung von Zuzug und Bautätigkeit, um Überlastungen der technischen und sozialen Infrastruktur zu vermeiden. Touristisch geprägte Gemeinden nehmen in der Steiermark wiederum eine Sonderstellung ein, da dort trotz der peripheren Lage oft ein hoher Nutzungsdruck besteht, wodurch die Baulandreserven aufgrund von touristischen Nutzungen schnell „aufgebraucht“ werden.

Ein Beispiel hierfür ist Schladming. Dort herrscht ein sehr hoher Nutzungsdruck, der maßgeblich auf eine starke Nachfrage zurückzuführen ist. Baulandreserven spielen eine untergeordnete Rolle, da unbebautes Bauland in der Regel rasch bebaut oder verwertet wird. Nicht zuletzt ist Bauland aufgrund der Lage und Nachfrage äußerst wertvoll. Insbesondere ab dem Jahr 2015 war ein ausgeprägter Bauboom zu beobachten, der stark vom Tourismus geprägt war, insbesondere durch den Geschosswohnbau zur Vermietung. Einheimische reagierten auf diese Entwicklung durch Zubauten oder kleinere Bauvorhaben. Infolge dieser intensiven Bautätigkeit haben sich die Baulandreserven deutlich verringert, sodass größere Reserven heute nur mehr vereinzelt bestehen. Parallel dazu wird in Schladming versucht, die weitere Entwicklung stärker zu steuern. In den Weiterentwicklungen des FWP's und des ÖEKs wird das Ziel verfolgt, Wohnraum für die einheimische Bevölkerung zu sichern. In bestimmten Bereichen soll touristische Nutzung künftig ausgeschlossen werden, während sie in zentralen Lagen weiterhin ausdrücklich erwünscht bleibt.

Grundlsee ist ebenfalls touristisch geprägt, weist jedoch eine deutlich andere Ausgangslage auf. Die Situation ist stark durch naturräumliche Einschränkungen bestimmt. Große Teile des Gemeindegebiets liegen in roten und gelben Gefahrenzonen der Wildbach- und Lawinenverbauung. Die Siedlungsstruktur ist dezentral und dispers, mit mehreren Ortsteilen entlang des Sees über eine Länge von rund zehn Kilometern. Einen klassischen Ortskern gibt es nicht und eine klassische Innenentwicklung ist daher kaum möglich. Dennoch spielen Baulandreserven auch in Grundlsee eine zentrale Rolle, allerdings nicht aufgrund ihrer Menge, sondern aufgrund ihrer Knappheit. Die vorhandenen Flächen sind stark begrenzt und sollen vorrangig für die einheimische Bevölkerung gesichert werden. Für zusätzliche Zweitwohnsitze oder spekulative Entwicklungen besteht flächenmäßig kaum Spielraum.

Historische Entwicklung der Baulandreserven im Burgenland

Im Burgenland wird die heutige Situation der Baulandreserven stark historisch begründet. Über lange Zeiträume hinweg wurde viel Bauland gewidmet, ohne dass wirksame Instrumente zur Mobilisierung eingesetzt wurden. Befristungen liefen aus, Rückwidmungen fanden kaum statt und andere raumordnerische Instrumente erwiesen sich in der Praxis als wenig effektiv. Auf diese Weise entstand ein sehr großer Bestand an gewidmetem, aber faktisch nicht verfügbarem Bauland. Dieser Umstand wird in den Interviews als wesentlicher Auslöser für die Einführung der baulandmobilisierenden Abgabe genannt.

Begünstigt wurde diese Entwicklung auch dadurch, dass im Burgenland nur wenige naturräumliche Einschränkungen bestehen. Die Ausdehnung von Siedlungsflächen war über lange Zeit gut möglich, was die Entstehung großer Baulandreserven zusätzlich gefördert hat. Ein Trend zur Außenentwicklung ist insbesondere südlich von Mattersburg deutlich erkennbar. Im Gegensatz dazu haben Gemeinden im Nordburgenland ihr Siedlungsgebiet mittlerweile bewusst begrenzt, da weiteres Wachstum finanziell kaum mehr tragbar ist.

Innerhalb des Burgenlands zeigen sich deutliche regionale Unterschiede. Im Nordburgenland trifft eine hohe Nachfrage infolge starken Zuzugs auf eine knappe tatsächliche Verfügbarkeit von Bauland, insbesondere von leistbarem Bauland. Im Südburgenland bestehen hingegen sehr hohe rechnerische Baulandreserven, die teilweise für mehrere Jahrzehnte ausreichen würden. Zugleich ist dort eine geringere Bautätigkeit zu verzeichnen und in einzelnen Gemeinden ist zudem Abwanderung festzustellen. Als besonders problematisch werden die häufig vorhandenen Streusiedlungsstrukturen eingeschätzt, da hier für wenige Wohngebäude sehr hohe Infrastrukturkosten entstehen und die Siedlungsstruktur weiter zersplittert.

Eine solche, stark von Streusiedlungen geprägte Gemeinde ist Neustift bei Güssing. Dort machen Baulandreserven rund die Hälfte des gewidmeten Baulands aus. Die Gemeinde – und laut Bürgermeister auch die umliegende Region – erweist sich als besonders aufschlussreich, da sich hier zeigt, dass die geringe Mobilisierung im Südburgenland nicht pauschal auf eine fehlende Nachfrage zurückzuführen ist. Vielmehr besteht in Neustift durchaus Nachfrage nach Baugrundstücken. Das zentrale Problem liegt jedoch in der fehlenden Bereitschaft vieler Eigentümer:innen, ihre Grundstücke weiterzugeben. Bauland wird häufig als langfristige Wertanlage oder als „Sparbuch“ verstanden. Hinzu kommen emotionale Bindungen und der Wunsch nach Ruhe, etwa keine direkten Nachbar:innen zu haben, da man es über viele Jahre so gewohnt

war. Diese Zurückhaltung ist insbesondere bei älteren Eigentümer:innen stark ausgeprägt. Selbst bei konkreten Gesprächen und dem Angebot, mit großem Abstand zur Grundstücksgrenze zu bauen, besteht häufig keine Verkaufs- oder Bebauungsbereitschaft. Jüngere Eigentümer:innen werden zwar als etwas offener beschrieben, insgesamt bleibt die Mobilisierung jedoch schwierig.

Das Mittelburgenland nimmt innerhalb dieses Gefüges eine Zwischenposition ein. Beispielhaft dafür ist die Gemeinde Markt St. Martin. Sie ist weder von starkem Zuzug wie im Nordburgenland noch von einer ausgeprägten Abwanderung geprägt. Markt St. Martin weist eine mittlere Ausgangslage auf. Auch hier bestehen zahlreiche Baulandreserven, deren Widmung vielfach vor 30 bis 40 Jahren erfolgte. Damals ging man davon aus, dass diese Flächen auch tatsächlich bebaut würden, was in vielen Fällen nicht eingetreten ist. Eine innerfamiliäre Vorsorge wird zwar als grundsätzlich legitim angesehen, die große Menge an zurückgehaltenem Bauland jedoch als problematisch bewertet. So finden junge Menschen aus der Gemeinde häufig kein Baugrundstück, obwohl rechnerisch ausreichend Baulandreserven vorhanden wären. Trotzdem verursachen diese Flächen jährlich laufende Kosten von 50 Euro pro Quadratmeter, ohne zur Wohnraumschaffung beizutragen.

Fehlende Verfügbarkeit im Zusammenhang mit weiterer Flächeninanspruchnahme

Mehrere Interviewpartner:innen, etwa aus Oberösterreich sowie aus den Gemeinden Micheldorf und Markt St. Martin, beschreiben einen wiederkehrenden Sachverhalt, der für diese Arbeit von Bedeutung ist. Wenn innerörtliche Baulandreserven zwar rechnerisch vorhanden, jedoch nicht verfügbar sind, entsteht ein Druck, neues Bauland auszuweisen. Dieses liegt häufig am Ortsrand. Zwar ist diese Vorgehensweise heute rechtlich und fachlich stärker eingeschränkt als früher, in der kommunalen Praxis spielt sie jedoch weiterhin eine Rolle. Baulandmobilisierungsinstrumente werden in diesem Zusammenhang weniger als Garantie gegen zusätzliche Flächeninanspruchnahme gesehen, sondern vielmehr als Möglichkeit, den Umgang mit bestehenden Baulandreserven zu verändern.

4.5.2 Wahrnehmung, Rolle und Bedeutung der baulandmobilisierenden Abgabe

In den Interviews zeigt sich, dass die baulandmobilisierende Abgabe nicht als klassisches Steuerungsinstrument verstanden wird. Vielmehr wird sie als ergänzendes Werkzeug im Umgang mit bestehenden Baulandreserven eingeordnet. Ihre Wirkung liegt weniger in der direkten Mobilisierung großer Flächen, sondern eher darin, Bewusstsein zu schaffen und Gemeinden bei ihren Planungsentscheidungen zu unterstützen. Allein kann die Abgabe den Druck auf neue Widmungen jedoch nicht verringern, wenn vorhandene Reserven ungenutzt bleiben. Im Hinblick auf die Forschungsfrage dieser Arbeit ist sie daher kein verlässlicher Garant gegen weitere Flächeninanspruchnahme.

Kommunale Planung und Steuerung

In mehreren Bundesländern wird die Abgabe primär als Instrument gesehen, das kommunale Planungsziele absichern soll. Besonders in Salzburg wird betont, dass die Abgabe Gemeinden dabei helfen kann, bestehende Baulandreserven stärker zu aktivieren und dadurch den Druck auf neue Widmungen zu reduzieren. Ähnliche Einschätzungen finden sich auch in der Steiermark und im Burgenland, wo die Abgabe eng mit der Frage verknüpft ist, ob und in welchem Ausmaß neue Baulandwidmungen überhaupt noch gerechtfertigt sind.

Diese Funktion wird von den Landesregierungen in ihrer Rolle als Abgabenbehörde mitgetragen. In Oberösterreich spielt die Abgabe im täglichen Arbeitskontext zwar nur eine indirekte Rolle, da Vollzug und Vorschreibung bei den Gemeinden liegen. An Bedeutung gewinnt sie jedoch insbesondere dann, wenn Gemeinden neue Baulandwidmungen vornehmen wollen und diese fachlich begründen müssen. In diesen Verfahren wird geprüft, ob bestehende Baulandreserven ausreichend berücksichtigt wurden und ob der Erhaltungsbeitrag gegebenenfalls erhöht wurde. Gemeinden argumentieren in diesem Zusammenhang häufig mit der bereits erfolgten Erhöhung des Erhaltungsbeitrags, ohne dass sich dadurch eine spürbare Mobilisierung ergeben habe. Diese Argumentation fließt wiederum in die Beurteilung der Angemessenheit neuer Widmungen ein.

Eine vergleichbare Logik zeigt sich ebenso in der Steiermark. Gemeinden müssen dort bei Widmungsentscheidungen bereits gesetzte Mobilisierungsmaßnahmen nachweisen. Mobilisierungsmaßnahmen sind seit 2003 verpflichtend, was als entscheidend beschrieben wird, da frühere freiwillige Instrumente von vielen Gemeinden kaum angewendet wurden, unter anderem aus Sorge, die eigene Bevölkerung zu belasten.

Daneben zeigt sich jedoch, dass die Wirkung des neuen Mobilisierungssystems, das im Jahr 2022 in Kraft getreten ist, in vielen Gemeinden noch nicht flächendeckend greifen kann und daher aktuell noch keine Rolle spielt. Der Grund dafür liegt in der Verknüpfung der Anwendung mit der Revision der FWP. Einzelne Änderungen, beispielsweise im Zuge von Neuwidmungen, können zwar kurzfristig Wirkung zeigen. Insgesamt bleibt das Instrumentarium in Gemeinden ohne abgeschlossene Revision vorerst von geringer praktischer Relevanz.

Dies zeigt sich exemplarisch an der Gemeinde Grundlsee. Dort spielt die baulandmobilisierende Abgabe bislang keine wesentliche Rolle im kommunalen Alltag, da seit ihrer Einführung nur wenige Neuwidmungen erfolgt sind und eine umfassende Revision des FWP noch aussteht. In allen Neuwidmungsfällen wurde Eigenbedarf geltend gemacht, zudem wurden die Grundstücke mittlerweile bebaut. Die Abgabe wird daher weniger als aktuell wirksames Steuerungsinstrument wahrgenommen, sondern vielmehr als Instrument, das erst mittelfristig an Bedeutung gewinnen könnte. Konkret nach Abschluss der Revision im Jahr 2027 und dem Ablauf der fünfjährigen Bebauungsfrist.

Ein anderer Zugang zeigt sich in Schladming. Dort wird die baulandmobilisierende Abgabe als Teil eines insgesamt sehr restriktiven planungsrechtlichen Rahmens verstanden. Außerdem gab es schon einige Änderungen des FWP durch Neuwidmungen seit der Einführung der Raumordnungsabgabe im Jahr 2022. Die Gemeinde setzt bei Neuwidmungen bevorzugt auf Bebauungsfristen und weniger auf die Vertragsraumordnung. Nur der Ablauf der Bebauungsfrist kann die Abgabepflicht auslösen. In der Praxis spielt die Abgabe insgesamt eine eher

untergeordnete Rolle, da es nur wenige Baulandreserven gibt und Bauland in der Regel vor Ablauf der Frist bebaut wird. Es wird davon ausgegangen, dass die Abgabe im Rahmen der nächsten Revision des FWP an Bedeutung gewinnen wird, zumal dann alle Flächen systematisch überprüft werden. Die letzte Revision erfolgte im Jahr 2019. Zudem wird darauf hingewiesen, dass das neue Instrumentarium rund um die Raumordnungsabgabe als wirksamer eingeschätzt wird als die frühere Investitionsabgabe, da es stärker hoheitlich ausgestaltet ist und weniger auf freiwillige Vereinbarungen setzt.

Im Burgenland wird die Abgabe als Reaktion auf das Versagen bisheriger Instrumente wie Befristungen oder Mobilisierungsvereinbarungen verstanden. Ziel war es, einen neuen Impuls zur Aktivierung bestehender Baulandreserven zu setzen. Die Abgabe wird daher als Instrument gesehen, das die kommunale Planung unterstützen soll. Sie wurde bewusst im RPG und nicht in einem rein finanzrechtlichen Gesetz verankert, wodurch sie klar als raumordnerisches Instrument positioniert ist.

Am Beispiel Uttendorf wird besonders deutlich, dass es sich bei der Abgabe um ein ergänzendes Instrument handelt. Denn tatsächlich betrifft die Abgabe nur einen kleinen Teil der Baulandreserven. Von insgesamt 9,6 Hektar unbebautem Bauland sind lediglich 2,49 Hektar abgabepflichtig. Von 82 betroffenen Eigentümer:innen müssen nur sieben tatsächlich eine Abgabe entrichten, während in den übrigen Fällen Ausnahmen, meist aufgrund von Eigenbedarf, geltend gemacht werden.

Bewusstseinsbildung

Ein zentrales Ergebnis der Interviews ist die bewusstseinsbildende Wirkung der baulandmobilisierenden Abgabe. In nahezu allen untersuchten Regionen wird genannt, dass durch die Abgabe Themen wie Baulandreserven, Bodeninanspruchnahme, Widmungen, Eigentumsgrenzen und der Wert von Grund und Boden stärker in den Fokus gerückt sind. Im Burgenland wird die Maßnahme nicht als Strafe, sondern als Instrument verstanden, das zur aktiven Beschäftigung mit der Nutzung von Bauland anregen soll.

Dies wird durch die Gemeinde Markt St. Martin unterstrichen. Dort wird die Abgabe nicht primär als Einnahmement, sondern hauptsächlich als bewusstseinsbildendes Steuerungsinstrument verstanden. Der Bürgermeister hebt hervor, dass das Thema Baulandreserven durch die Einführung der Abgabe sowohl in der Gemeindepolitik als auch in der breiteren Öffentlichkeit präsenter geworden ist. Beispielsweise auch an den Stammtischen im Gasthaus, was als positiver Effekt gesehen wird. Zudem erleichtert die Abgabe den Zugang zu Eigentümer:innen. Zwar habe es diese Gespräche auch schon zuvor gegeben, durch die Abgabe seien sie jedoch einfacher und stärker legitimiert worden. Besonders gut lassen sich damit Eigentümer:innen sensibilisieren, die keinen direkten Bezug zur Gemeinde haben, aber dennoch Bauland im Ort besitzen.

In Neustift bei Güssing wird die Bewusstseinsbildung als strategisch besonders wichtig eingeschätzt. Ohne die Aktivierung bestehender Baulandreserven wird es dort zunehmend schwieriger, junge Menschen in der Gemeinde zu halten oder neu anzusiedeln. Diese Zusammenhänge werden gegenüber den Eigentümer:innen klar kommuniziert. Zusätzlich wird darauf verwiesen,

dass dieser Prozess sehr zäh ist. Viele Eigentümer:innen verstehen die Zielsetzung grundsätzlich, zeigen jedoch weiterhin keine Bereitschaft, ihre Grundstücke zu veräußern.

Im Salzburg-Interview wird die Wirksamkeit der Abgabe auch bei nur wenigen abgabepflichtigen Flächen hervorgehoben. Die Abgabe wird als Anlass gesehen, sämtliche Eigentümer:innen zur Auseinandersetzung mit ihren Grundstücken zu bringen.

Besonders deutlich zeigt sich die bewusstseinsbildende Wirkung, wenn sie konkret wird. So ist in Uttendorf die Abgabe vorwiegend im Zusammenhang mit der jährlichen Vorschreibung präsent. Diese erfolgt bewusst im Oktober, da die Eigentümer:innen nach der Urlaubssaison besser erreichbar sind. In der Gemeinde wird außerdem hervorgehoben, wie wichtig die persönliche Ansprache ist. Nachdem die Einführung der Abgabe zunächst an der Amtstafel kundgemacht wurde und keine Rückmeldungen erfolgten, wurden alle betroffenen Eigentümer:innen schriftlich per RSB-Brief kontaktiert. Diese direkte Ansprache führte zu unmittelbaren Reaktionen, denn bereits am nächsten Tag suchten rund 20 Personen das Gemeindeamt auf.

In Micheldorf wiederum wurde die Abgabe erst mit der Erhöhung der Einheitssätze Anfang 2024 als relevant wahrgenommen. Davor spielte sie im Gemeindealltag kaum eine Rolle. Im Zuge der Erhöhung mussten rund 200 neue Bescheide ausgestellt werden, wobei es in etwa 50 Fällen zu intensiveren Gesprächen oder Diskussionen mit Bürger:innen kam. Rund 75 % der Eigentümer:innen akzeptierten die Abgabe ohne größere Einwände. Damit wird deutlich, dass selbst ein seit Jahrzehnten bestehendes Instrument erst dann als relevant wahrgenommen wird, wenn sich die finanziellen Rahmenbedingungen ändern. Aktuell wird im Bauausschuss der Gemeinde eine Verdoppelung der Einheitssätze diskutiert. Diese ist politisch noch offen, wird jedoch langfristig als wahrscheinlich eingeschätzt. Insbesondere aufgrund der steigenden Infrastrukturkosten und des Ziels, bestehende Baulücken zu schließen.

Spekulatives Zurückhalten von Bauland

Aus den Interviews geht hervor, dass die baulandmobilisierende Abgabe dort an ihre Grenzen stößt, wo Bauland langfristig als Wertanlage gehalten wird. Besonders klar wird das am Beispiel der Steiermark. Dort wird die Abgabe primär als Reaktion auf langfristig ungenutzte Baulandreserven verstanden, die als Wertanlage gehalten werden und Gemeinden in ihrer Entwicklung blockieren. Ziel der Abgabe ist es daher, das spekulative Zurückhalten von Bauland zu reduzieren. Gleichzeitig sollen bestehende Reserven schrittweise abgebaut werden, um eine Nutzung dort zu ermöglichen, wo diese grundsätzlich realistisch ist. In den Interviews wird zudem darauf hingewiesen, dass neue Widmungen in Gemeinden häufig mit dem Verweis auf bestehende Baulandreserven abgelehnt werden, diese Reserven in der Praxis jedoch nicht verfügbar sind.

Ähnliche Einschätzungen finden sich auch in Gemeinden wie Neustift bei Güssing oder Markt St. Martin. Dort wird unbebautes Bauland von Interviewpartner:innen wiederholt als „Sparbuch“ oder als „Aktie bzw. Gold“ bezeichnet. Bauland wird somit häufig nicht als Wohnbaufläche, sondern als langfristige Vermögensanlage verstanden, die die Mobilisierung erschwert.

Einnahmen und Aufwand

Die finanziellen Einnahmen aus der Abgabe werden in den Interviews überwiegend als nachrangig bewertet. Zwar stellen sie in einzelnen Gemeinden einen willkommenen Zusatzbeitrag dar, sie werden jedoch selten als Hauptmotivation für die Einführung oder Anwendung der Abgabe genannt.

In Micheldorf wird der Erhaltungsbeitrag beispielsweise als Möglichkeit gesehen, einen laufenden Beitrag zur Finanzierung und Erhaltung der technischen Infrastruktur sicherzustellen. In den vergangenen Jahren wurde dort stark in Wasser- und Kanalleitungen investiert, während Eigentümer:innen von unbebautem, aber bereits erschlossenem Bauland keine Anschlussgebühren leisten mussten. Der Erhaltungsbeitrag wird daher als zumindest teilweiser Ausgleich für diese Kosten verstanden. Generell wird in den Interviews erwähnt, dass mit der Abgabe auch infrastrukturelle Belastungen abgedeckt werden sollen. In Oberösterreich war dies historisch gesehen ein Motiv, was sich bereits in der Bezeichnung „Erhaltungsbeitrag“ widerspiegelt. Dennoch wurden auch Mobilisierungsaspekte und Wirkungen gegen Zersiedelung von Beginn an mitgedacht. Im Burgenland wird die Entlastung von Infrastrukturkosten ebenso thematisiert, insbesondere im Zusammenhang mit Streusiedlungsstrukturen im Südburgenland.

In vielen Gemeinden überwiegt die Einschätzung, dass die Einnahmen in keinem angemessenen Verhältnis zum administrativen Aufwand stehen. In Uttendorf zahlt der Großteil der abgabepflichtigen Personen den niedrigsten Tarif von 860 Euro pro Jahr, wodurch sich jährliche Einnahmen von rund 21.500 Euro ergeben. Diese Einnahmen werden angesichts des hohen administrativen Aufwands, hauptsächlich in der Einführungsphase, welche sich über rund ein halbes Jahr erstreckte, nicht als ausreichendes Gegengewicht wahrgenommen.

In Grundlsee hingegen wird insgesamt kein hoher administrativer Aufwand erwartet, da dort nur sehr wenige potenziell betroffene Flächen bestehen. Entsprechend fallen auch die Einnahmen gering aus. Für Schladming ist die finanzielle Bedeutung der Einnahmen gering. Sie stellen nur einen geringen Anteil der Gemeindeeinnahmen dar und sind für die Budgetplanung nicht ausschlaggebend.

Leistbares Wohnen

In einzelnen Bundesländern wird die baulandmobilisierende Abgabe mit dem Ziel des leistbaren Wohnens verknüpft. In den Interviews zeigt sich jedoch, dass dieser Zusammenhang je nach regionalem Kontext sehr unterschiedlich bewertet wird.

In Salzburg wird der Beitrag der Abgabe zum leistbaren Wohnen eher gering eingeschätzt. Leistbares Wohnen ist zwar ein zentrales Thema, die Boden- und Wohnpreise werden jedoch weniger von der Abgabe selbst als vielmehr von anderen Faktoren beeinflusst. Dazu zählen etwa die hohe Standortattraktivität Salzburgs, wirtschaftliche Entwicklungen und der anhaltende Zuzug. Eine direkte preisregulierende Wirkung der Abgabe wird daher nicht erwartet. Vielmehr wird sie als Instrument verstanden, das Gemeinden bei der Umsetzung ihrer kommunalen Planungsziele unterstützt.

Im Burgenland wird der Zusammenhang zwischen Baulandmobilisierung und leistbarem Wohnen deutlich stärker in den Vordergrund gerückt. Insbesondere im Nordburgenland, wo die Nachfrage nach Bauland hoch ist, wird leistbares Wohnen als zentrales Ziel der Abgabe

genannt. Dieses Ziel ist auch ausdrücklich im RPG verankert. Die Mobilisierung bestehender Baulandreserven soll hier konkret dazu beitragen, Bauland für Wohnzwecke zu leistbaren Preisen verfügbar zu machen.

Politik und Akzeptanz

Über alle Bundesländer hinweg wird die baulandmobilisierende Abgabe als politisch sensibles Instrument beschrieben, grundlegender Widerstand gegen die Abgabe ist jedoch selten. Eine gewisse Ausnahme bildet das Burgenland. Dort ist die Abgabe politisch besonders brisant und wird parteipolitisch unterschiedlich bewertet. Unabhängig davon wird der grundsätzliche Zweck der Abgabe – die Aktivierung bestehender Baulandreserven und die Begrenzung weiterer Flächeninanspruchnahme – kaum mehr in Frage gestellt. Viele Gemeinden bewerten die Abgabe insgesamt positiv, da sie erstmals über ein zusätzliches Druckmittel im Umgang mit langjährig unbebautem Bauland verfügen. Zudem erhalten sie Einnahmen bei einem vergleichsweise geringen Mitwirkungsaufwand. In Salzburg wurde die Abgabe einstimmig beschlossen und von den Gemeinden grundsätzlich begrüßt. Dennoch bleibt sie auch hier ein sensibles Instrument, da sie als Eingriff in Eigentumsrechte wahrgenommen wird. In Oberösterreich, wo mit dem Erhaltungsbeitrag bereits seit fast drei Jahrzehnten ein vergleichbares Instrument besteht, hat sich die Abgabe weitgehend normalisiert und ist Teil der routinierten Verwaltungspraxis geworden. Rechtliche Unklarheiten wurden im Laufe der Zeit ausjudiziert, und auch bei der Einführung bestand kein nennenswerter politischer Widerstand. In der Steiermark zeigt sich ein differenzierteres Bild. Dort wird die Abgabe von einigen Gemeinden begrüßt, während sie von anderen als zusätzliche Belastung wahrgenommen wird.

Auf Ebene der Eigentümer:innen wurde die Abgabe insbesondere zu Beginn häufig kritisch aufgenommen. In mehreren Interviews – etwa in Salzburg und Oberösterreich – wird aber auch ausgeführt, dass sich diese ablehnende Haltung mit zunehmender Information und persönlicher Kommunikation deutlich zurückgegangen ist. Viele Eigentümer:innen akzeptieren die Abgabe letztlich als gesetzlich vorgegebenes Instrument, auch wenn sie ihr nicht positiv gegenüberstehen. Dies spiegelt sich auf Gemeindeebene wider. In Markt St. Martin berichtet der Bürgermeister, dass die Abgabe zu Beginn stark diskutiert wurde, inzwischen jedoch als mitlaufendes Instrument wahrgenommen wird. Weiters wird darauf hingewiesen, dass viele der anfänglich lautesten Kritiker:innen letztlich gar nicht betroffen waren, da sie unter Ausnahmetatbestände fielen. Ein ähnliches Bild zeigt sich ebenfalls in Neustift bei Güssing, wo die Einführung der Abgabe parteiübergreifend und über alle Altersgruppen hinweg intensiv und emotional diskutiert wurde. Mit zunehmender Information hat sich die Diskussion deutlich beruhigt. Aus dem Burgenland-Interview geht neben der Kritik durch Eigentümer:innen zugleich hervor, dass junge Familien oder Personen mit Wohnraumbedarf die Abgabe positiv sehen. Es zeigt sich somit ein Spannungsfeld zwischen individuellen Eigentumsinteressen und gesamtgesellschaftlichen raumordnerischen Zielen.

In der Steiermark kommt es im Zusammenhang mit der Vertragsraumordnung immer wieder zu Konflikten, bei denen das Land hinzugezogen wird. Die Abgabe wird dort von Eigentümer:innen teilweise als Eingriff in Eigentumsrechte oder als „Schikane“ wahrgenommen, insbesondere dann, wenn obgleich eine grundsätzliche Verkaufsbereitschaft besteht, sich aufgrund fehlender

Nachfrage jedoch keine Käufer:innen finden. In Oberösterreich besteht zudem die Möglichkeit, den Erhaltungsbeitrag zu erhöhen. Aus Rücksicht auf die Akzeptanz in der Bevölkerung wird davon allerdings häufig abgesehen.

4.5.3 Wirkungen auf das Verhalten von Eigentümer:innen

Über alle Interviews hinweg zeigt sich, dass die baulandmobilisierende Abgabe bislang nur in begrenztem Ausmaß direkte Auswirkungen auf das Bau- oder Verkaufsverhalten von Eigentümer:innen entfaltet. Klare, eindeutig belegbare Mobilisierungseffekte lassen sich nur selten nachweisen. Vielmehr wird die Abgabe in den meisten Regionen als indirekter Impuls beschrieben, der Eigentümer:innen dazu bringt, sich mit ihren Grundstücken auseinanderzusetzen. Ob und in welchem Ausmaß daraus tatsächliche Verhaltensänderungen entstehen, hängt dabei stark von der Höhe der Abgabe, vom regionalen Kontext und von den individuellen Motiven der Eigentümer:innen ab.

Keine klar belegbaren Mobilisierungseffekte

In den Bundesländern Salzburg, Oberösterreich und der Steiermark liegen zum Zeitpunkt der Interviews keine belastbaren Daten vor, die darauf hinweisen, dass Eigentümer:innen aufgrund der Abgabe bauen oder Grundstücke verkaufen. Es lassen sich somit keine eindeutig belegbaren Mobilisierungseffekte der baulandmobilisierenden Abgabe nachweisen. In vielen Fällen befindet sich die Abgabe zudem in der Einführungsphase, sodass die ursprünglich mit ihr verbundenen Mobilisierungsziele nur eingeschränkt erreicht werden können.

In den Interviews wird wiederholt betont, wie stark Bau- oder Verkaufsentscheidungen von individuellen Lebenssituationen und regionalen Nachfragebedingungen abhängen. Die Abgabe wird daher nicht als direkter Auslöser für solche Bau- oder Verkaufsentscheidungen wahrgenommen. Ihre Wirkung bleibt damit eher indirekt und nur schwer eindeutig zuordenbar.

Abgabe als kalkulierbarer Kostenfaktor

In vielen Gemeinden wird die Abgabe von Eigentümer:innen als kalkulierbarer laufender Kostenfaktor wahrgenommen. Dies zeigt sich besonders deutlich in den Interviews mit Salzburg, Uttendorf, Oberösterreich, Schladming und Grundlsee. Eigentümer:innen nehmen die Abgabe als gegebenen Bestandteil des Systems in Kauf und stellen sie dem erwarteten Wertzuwachs ihrer Grundstücke gegenüber. Die laufenden Kosten werden dabei vielfach als zu gering eingeschätzt, um einen spürbaren wirtschaftlichen Druck auszulösen. In Salzburg wird zudem darauf hingewiesen, dass die Abgabe im Falle eines Verkaufs ohnehin auf den Grundstückspreis aufgeschlagen werden könne.

In Uttendorf betrifft die Abgabe nur wenige Fälle und wird dort häufig als geringe Belastung wahrgenommen. Obgleich Rückwidmungen grundsätzlich diskutiert werden, erscheinen sie für viele Eigentümer:innen jedoch unattraktiv, da Grundstücke häufig für Kinder reserviert sind und eine spätere Wiederwidmung in Bauland als unsicher gilt. Zudem erscheint die Abgabe für viele Eigentümer:innen als gerechtfertigt, weil die ursprüngliche Widmung in Bauland mit einer

erheblichen Wertsteigerung verbunden war. Der im Interview verwendete Vergleich „vom Bauern zum Millionär“ verdeutlicht diese Wahrnehmung.

Ähnliche Einschätzungen finden sich auch in Grundlsee und Schladming. Dort wird davon ausgegangen, dass Eigentümer:innen die Abgabe eher bezahlen würden, als den Baulandstatus aufzugeben. In Grundlsee wird dabei auf die Zweitwohnsitz- und Leerstandsabgabe verwiesen, die in der Gemeinde überwiegend akzeptiert wird. Entsprechend wird davon ausgegangen, die Raumordnungsabgabe werde eher in Kauf genommen. In Schladming ist die Abgabe bislang noch nicht wirksam geworden. Erfahrungen mit der früheren Investitionsabgabe zeigen jedoch, dass diese in der Regel bezahlt wurde, was auf den sehr hohen Wert von Bauland zurückgeführt wird. Rückwidmungen werden dort aufgrund der großen Wertdifferenz zwischen Bauland und Freiland als wenig attraktiv eingeschätzt.

Ebenso wird die Abgabe in Regionen mit geringerem Nutzungsdruck oft bewusst in Kauf genommen. So wird etwa in Neustift bei Güssing von Fällen berichtet, in denen finanziell gut situierte Personen die Abgabe zahlen, ohne ihr Verhalten grundlegend zu ändern.

Rückwidmung als Ausweichreaktion

Dort, wo Eigentümer:innen auf die Abgabe reagieren, geschieht dies häufig nicht durch Bebauung oder Verkauf, sondern durch Rückwidmungsanträge. Diese Form der Reaktion wird in den Interviews aus Oberösterreich, Salzburg und Micheldorf berichtet.

Rückwidmungen werden dabei weniger als Mobilisierung, sondern vielmehr als Ausweichreaktion herangezogen. Eigentümer:innen versuchen so, der Abgabepflicht zu entgehen. Auffällig ist in Salzburg und Oberösterreich, dass solche Anträge überwiegend in attraktiven Lagen gestellt werden, in denen eine spätere Wiederwidmung als realistisch eingeschätzt wird. In weniger nachgefragten Lagen, in denen Rückwidmungen aus raumordnerischer Sicht teilweise sogar erwünscht wären, werden hingegen kaum entsprechende Anträge eingebracht. Eigentümer:innen gehen dort offenbar davon aus, dass eine spätere Baulandwidmung nicht mehr zu erwarten ist. Insgesamt handelt es sich bei Rückwidmungen jedoch um Ausnahmefälle. Dennoch können Rückwidmungsmöglichkeiten den Mobilisierungseffekt schwächen.

Verkauf und schrittweise Mobilisierung

Deutlichere Mobilisierungseffekte werden hingegen im Burgenland wahrgenommen. Selbst wenn hier keine quantitativen Nachweise vorliegen, werden in den Interviews gleichwohl konkrete Verhaltensänderungen beschrieben. Eigentümer:innen bieten Grundstücke erstmals aktiv zum Verkauf an, größere Baulandbesitzer:innen beginnen, einzelne Parzellen schrittweise zu veräußern oder schließen Baulandmobilisierungsvereinbarungen ab. In den 171 Gemeinden wurden bereits rund 300 solcher Vereinbarungen abgeschlossen. Auffällig ist dabei, dass die Abgabe bislang noch in keinem Fall tatsächlich zu bezahlen war. Die Abgabe erzeugt somit bereits einen Handlungsdruck, ohne finanzielle Wirkung entfaltet zu haben.

In Markt St. Martin berichtet der Bürgermeister von mehreren Grundstücksverkäufen und Vereinbarungen, die im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung mit der Abgabe stehen. Diese Grundstücke wurden in weiterer Folge von jungen Familien erworben und bereits bebaut.

Darüber hinaus wird vermutet, dass es auch Mobilisierungen von zuvor teils stark abgabekritischen Eigentümer:innen gab, die nicht ausdrücklich mit der Abgabe begründet wurden. Als relevant werden auch innerfamiliäre Mobilisierungen beschrieben, etwa wenn aufgrund der Abgabe erstmals darüber gesprochen wird, welches Familienmitglied ein Grundstück tatsächlich benötigt.

In Neustift bei Güssing äußert sich die Wirkung der Abgabe zunächst weniger in sofortigen Verkäufen, sondern hauptsächlich in Kontaktaufnahmen mit der Gemeinde und der Klärung von möglichen Handlungsoptionen. In vielen Fällen mündeten diese Prozesse schließlich in Baulandmobilisierungsvereinbarungen. Parallel dazu wird die Zurückhaltung vieler Eigentümer:innen betont. Der Bürgermeister berichtet, dass er für ein Familienmitglied trotz Baulandreserven von fast 50 % über mehrere Monate hinweg kein Grundstück finden konnte. Erst im Zusammenhang mit der Einführung der Abgabe ergab sich die Verkaufsbereitschaft einer Person. Ohne die Abgabe wäre dieses Bauvorhaben nicht realisierbar gewesen und das Familienmitglied hätte den Ort verlassen müssen. Auffällig ist dabei, dass in erster Linie einheimische Eigentümer:innen sehr zurückhaltend sind. Demgegenüber wird ein Fall geschildert, in dem eine nicht ortsansässige Person aus Baden ein großes unbebautes Grundstück veräußerte, da kein Eigennutzungsinteresse bestand und eine hohe Abgabenbelastung zu erwarten war.

Ebenso wird in der Salzburger Gemeinde Uttendorf von einem Beispiel berichtet, bei dem ein Großeigentümer über konkrete Verkäufe nachdenkt. Dieser verfügt über zahlreiche Flächen und muss jährliche Abgaben von rund 14.000 Euro entrichten. Der Fall zeigt, dass die Höhe der Abgabe durchaus entscheidend dafür sein kann, ob Eigentümer:innen tatsächlich reagieren.

Veränderungen des Bewusstseins

Über alle untersuchten Bundesländer hinweg wird eine Veränderung im Bewusstsein der Eigentümer:innen wahrgenommen. Die Abgabe bewirkt eine stärkere Auseinandersetzung der Eigentümer:innen mit der Nutzung ihrer Grundstücke, auch wenn daraus keine unmittelbaren Bau- oder Verkaufsentscheidungen folgen.

In der Steiermark wird beispielsweise berichtet, dass Widmungsanträge zunehmend mit konkreteren Bebauungs- oder Verwertungsabsichten eingebracht werden. Des Weiteren verlieren spekulative Motive und das reine Zurückhalten von Bauland als Wertanlage an Bedeutung. Die Abgabe erzeugt damit einen „sanften Druck“, sich mit der eigenen Fläche auseinanderzusetzen, ohne zwingend unmittelbare Handlungen auszulösen. Gerade dieser sanfte Druck wird als ein zentraler Effekt der Abgabe beschrieben.

Ähnliche Wirkungen werden ebenfalls in Salzburg und Oberösterreich beobachtet. Dort wird hervorgehoben, dass bereits das Entstehen laufender Kosten Entscheidungsprozesse beeinflusst und dazu beiträgt, bisherige Selbstverständlichkeiten, etwa das langfristige Nichtnutzen von Bauland, zu hinterfragen.

Verhaltensänderungen bei geänderten Rahmenbedingungen

Die Gemeinde Micheldorf ist ein anschauliches Beispiel dafür, dass Eigentümer:innen erst auf die Abgabe reagieren, wenn sich die konkreten Rahmenbedingungen ändern. Dort spielte der Erhaltungsbeitrag über viele Jahre hinweg kaum eine Rolle. Erst mit der deutlichen Erhöhung

der Einheitssätze im Jahr 2024 wurde die Abgabe als relevant wahrgenommen. Infolge dieser Erhöhung kam es bei rund einem Viertel der betroffenen Eigentümer:innen zu aktiven Reaktionen. Besonders sensibel reagierten dabei jene Eigentümer:innen, die hinsichtlich einer künftigen Nutzung ihres Grundstücks unsicher waren.

Die Reaktionen reichten von Kontaktaufnahmen mit der Gemeinde über intensive Gespräche bis hin zu konkreten Entscheidungen. In einzelnen Fällen wurden Grundstücke bebaut oder verkauft, insbesondere dort, wo ohnehin keine eigene Bebauung geplant war. Die Eigentümer:innen äußerten sich gegenüber der Gemeinde offen, dass sie das Grundstück verkaufen oder bebauen wollen, um zukünftige Erhöhungen zu vermeiden. In anderen Fällen entschieden sich die Eigentümer:innen für Rückwidmungen, da sie weder bauen noch verkaufen wollten, gleichzeitig aber auch nicht bereit waren, die steigenden laufenden Kosten weiter zu tragen. Daneben gibt es eine Gruppe von Eigentümer:innen, die die Abgabe bewusst in Kauf nimmt. Besonders genannt werden dabei Grundstücke, die als Garten genutzt werden. Der immaterielle Nutzen dieser Flächen wird höher bewertet als die finanzielle Belastung durch die Abgabe. Ein kontrastierendes Bild zeigt sich in der Gemeinde Grundlsee. Dort werden bislang keine veränderten Verhaltensweisen von Eigentümer:innen im Zusammenhang mit der baulandmobilisierenden Abgabe wahrgenommen. Dies wird hauptsächlich darauf zurückgeführt, dass die Abgabe bislang kaum sichtbar ist und noch nicht effektiv in Kraft getreten ist. Da eine flächendeckende Anwendung erst im Zuge der Revision des FWPs erwartet wird, fehlt bislang der konkrete Anlass für eine Auseinandersetzung mit der Abgabe. Das Beispiel verdeutlicht, dass Verhaltensänderungen weniger vom bloßen Bestehen des Instruments abhängen als vielmehr davon, ob und wann es für Eigentümer:innen tatsächlich wirksam wird.

Grenzen der Abgabe bei Markt- und Nachfragedruck

Deutlich wird schließlich, dass die Wirkung der baulandmobilisierenden Abgabe dort an ihre Grenzen stößt, wo Marktdynamiken dominieren. Besonders in Regionen mit hohem Nutzungsdruck, wie etwa in Schladming oder in Salzburg, wirken Bodenknappheit und hohe Grundstückspreise deutlich stärker auf das Verhalten der Eigentümer:innen als die Abgabe selbst.

In Schladming wird betont, es zahle sich schlicht nicht aus, Grundstücke ungenutzt zu lassen. Bebauung, Verkauf oder Alternativen wie das Baurechtsmodell erfolgen dort weitgehend unabhängig von der Abgabe. Die Raumordnungsabgabe spielt gegenüber den starken Marktanreizen nur eine untergeordnete Rolle.

Zugleich wird in der Steiermark darauf hingewiesen, dass die Abgabe in Regionen mit geringer Nachfrage auch als zusätzliche Belastung wahrgenommen werden kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn trotz grundsätzlicher Verkaufsbereitschaft keine Käufer:innen gefunden werden. In solchen Fällen kann die Abgabe keine Mobilisierung bewirken und stößt an Grenzen, die außerhalb des Instruments liegen.

4.5.4 Einfluss auf Siedlungsentwicklung und weitere Flächeninanspruchnahme

Über alle Interviews hinweg zeigt sich bislang kein direkter und flächendeckender Einfluss der baulandmobilisierenden Abgabe auf die Siedlungsentwicklung. Es lässt sich auch keine automatische Reduktion weiterer Flächeninanspruchnahme feststellen. Vielmehr wirkt die Abgabe, wenn überhaupt, indirekt, langfristig und ist stark abhängig vom jeweiligen regionalen Kontext.

Keine direkte Steuerung der Siedlungsentwicklung

In nahezu allen untersuchten Bundesländern wird hervorgehoben, dass die Abgabe für sich genommen keine direkte Steuerung der Siedlungsentwicklung bewirkt. Weder in Salzburg noch in Oberösterreich oder der Steiermark lassen sich klare Zusammenhänge zwischen der Einführung der Abgabe und einer veränderten räumlichen Entwicklung nachweisen. Ebenso wird im Burgenland darauf hingewiesen, der Beobachtungszeitraum sei bislang zu kurz, um messbare Effekte auf die Siedlungsstruktur festzustellen.

In Salzburg wird zwar ein Rückgang von Neuwidmungen beobachtet. Ob dieser tatsächlich auf eine stärkere Aktivierung bestehender Baulandreserven zurückzuführen ist, bleibt jedoch offen, da auch andere Faktoren wie steigende Baukosten oder wirtschaftliche Entwicklungen eine Rolle spielen dürften. Darüber hinaus wird in der Steiermark explizit hervorgehoben, dass demographische Entwicklungen, Nachfrage und wirtschaftliche Rahmenbedingungen einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Siedlungsentwicklung haben als die Abgabe. Ein gezielter räumlicher Lenkungseffekt im Sinne einer Steuerung, wo Bauland mobilisiert wird, wird klar verneint. Außerdem wird für die Zukunft ein Rückgang des spekulativen Zurückhaltens von Bauland sowie die Entwicklung einer nachhaltigeren Widmungspraxis durch die Gemeinden erwartet.

In Micheldorf wird der Abgabe ebenfalls kein maßgeblicher Einfluss auf die Siedlungsstruktur zugeschrieben. Dort werden künftig hauptsächlich privatwirtschaftliche Vereinbarungen als zentrales Steuerungsinstrument gesehen. Diese verpflichten Eigentümer:innen, neu gewidmetes Bauland innerhalb von fünf Jahren zu bebauen, andernfalls fällt eine jährliche Pönale von fünf Euro pro Quadratmeter an. Diese wird als finanziell deutlich spürbarer eingeschätzt als der Erhaltungsbeitrag.

Abgabe als Teil eines größeren Instrumentariums

Insbesondere in Salzburg wird die Abgabe nicht isoliert betrachtet, sondern als Teil eines breiteren raumordnerischen Instrumentariums verstanden. Die Interviewpartner:innen verweisen darauf, dass Gemeinden aufgrund fehlender verfügbarer Baulandreserven in der Vergangenheit häufig dazu veranlasst waren, neue Flächen am Ortsrand zu widmen. Diese sind oft günstiger und kurzfristig leichter verfügbar, führen langfristig aber zu einer höheren Flächeninanspruchnahme. Hinzu kommt eine doppelte Versiegelung, da innerörtliche Baulandreserven später dennoch bebaut werden, sowie steigende Infrastruktur- und Mobilitätskosten.

In diesem Zusammenhang wird die baulandmobilisierende Abgabe als potenziell unterstützendes Instrument gesehen. Ihre Wirkung entfaltet sie primär im Zusammenspiel mit anderen

Regelungen, etwa dem neuen Landesentwicklungsprogramm, das Zersiedelung außerhalb der Hauptsiedlungsbereiche begrenzt. Zusätzlich kann sich die Abgabe kumulativ mit Zweitwohnsitz- und Leerstandsabgaben, Hauptwohnsitzregelungen oder Befristungen neuer Widmungen verstärken. Eine konkret sichtbare Wirkung auf die Siedlungsentwicklung wird in Salzburg dennoch nicht behauptet. Zudem ist ein deutlicher Verzögerungseffekt durch den Eigenbedarf zu berücksichtigen, der in rund 85 % der Fälle gilt und bis zu 15 Jahre wirksam ist.

Indirekte Effekte

Am Beispiel Uttendorf zeigt sich, dass der Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung sehr begrenzt ist. Ein flächendeckender Effekt konnte nicht festgestellt werden. Nichtsdestotrotz wird hervorgehoben, wie im Rahmen der Gespräche rund um die Abgabe zwei Rückwidmungen mit einer Gesamtfläche von rund 6.400 m² umgesetzt wurden. Diese Flächen wären zwar nicht abgabepflichtig gewesen, dennoch wurde im Zuge der Auseinandersetzung mit der Abgabe die Baulandbilanz „nebenbei“ bereinigt. Dadurch konnte der planerische Spielraum für zukünftige Widmungen verbessert werden, ohne der Abgabe eine direkte Steuerungswirkung zuzuschreiben.

Für Neuwidmungen ist in Uttendorf, wie für Salzburg insgesamt, hauptsächlich die zehnjährige Widmungsbefristung für Neubauland relevant, da diese automatisch zu Rückwidmungen führt, wenn keine Bebauung erfolgt. Seitens des Landes Salzburg wird darauf hingewiesen, dass eine solche Befristung auch für bestehendes Bauland wünschenswert gewesen wäre.

Ebenso in Oberösterreich wird kein direkter Einfluss des Erhaltungsbeitrags auf die Siedlungsentwicklung gesehen. Dennoch spielt die Abgabe eine Rolle in fachlichen Beurteilungen. Wenn Gemeinden trotz großer Baulandreserven neue Widmungen anstreben, wird seitens des Landes genauer geprüft, ob der Erhaltungsbeitrag ausreichend genutzt wurde. Die Abgabe wirkt hier vorrangig als Rahmenbedingung in Entscheidungsprozessen.

Unterschiedliche Wirkungen je nach Nachfrage und Standort

Besonders deutlich wird die Kontextabhängigkeit der Abgabe in der Steiermark. In peripheren Regionen stößt sie an klare Grenzen, da fehlende Nachfrage eine Mobilisierung verhindert, unabhängig davon, ob eine Abgabe besteht oder nicht. Teilweise wird die Abgabe in solchen Regionen sogar als Kaufhemmnis beschrieben, etwa wenn potenzielle Käufer:innen als Rechtsnachfolger:innen eine bevorstehende Abgabepflicht berücksichtigen müssen.

In zentralen und gut erschlossenen Lagen wird hingegen unterstrichen, dass eine vollständige kurzfristige Mobilisierung nicht immer gewünscht ist. Gemeinden halten Bauland bewusst über mehrere Planungsperioden vor, um langfristige Entwicklungsspielräume zu sichern.

In Grundlsee ist bislang kein Einfluss der Raumordnungsabgabe auf die Siedlungsentwicklung feststellbar, da die Abgabe noch nicht zur Anwendung gekommen ist. Aufgrund der naturräumlichen Rahmenbedingungen und der dispers strukturierten Siedlungsweise wird weder eine flächenhafte Ausdehnung noch eine gezielte Verdichtung angestrebt. Bei Neuwidmungen wird die Abgabe trotzdem bereits mitgeplant, indem Optionen und mögliche Sanktionen den Eigentümer:innen klar kommuniziert werden. Insgesamt wird verdeutlicht, dass dort, wo der DSR stark eingeschränkt ist, auch die Wirkung der Abgabe begrenzt bleibt.

Hoher Marktdruck als dominierender Faktor

In stark nachgefragten Regionen wie Schladming prägen Markt- und Nachfragedynamiken die Siedlungsentwicklung deutlich stärker als die Abgabe. Neue Widmungen erfolgen dort nicht auf Vorrat, sondern ausschließlich projektbezogen und unter Berücksichtigung des Orts- und Landschaftsbilds. Die hohe Bautätigkeit und der tourismusgetriebene Bauboom führen dazu, dass Grundstücke in der Regel bebaut oder verkauft werden, bevor Fristen oder Abgaben überhaupt relevant werden. Die Raumordnungsabgabe wird in diesem Kontext höchstens als begleitendes Instrument gesehen, nicht jedoch als zentraler Treiber der Entwicklung. Mobilisierung entsteht hier primär durch Nachfrage, nicht durch Regulierung.

Erste Hinweise auf Stärkung der Innenentwicklung und Ausblick

Im Burgenland lassen sich bislang keine unmittelbaren Effekte auf die Siedlungsstruktur nachweisen, was hauptsächlich mit dem kurzen Beobachtungszeitraum begründet wird. Dennoch wird davon ausgegangen, dass die Abgabe langfristig eine Stärkung der Innenentwicklung und eine Reduktion weiterer Außenentwicklung begünstigen kann. Insbesondere im Südburgenland wird ihr eine unterstützende Rolle im Umgang mit Streusiedlungsstrukturen zugeschrieben, etwa um das neue Entstehen von Streusiedlungen durch Rückwidmungen oder Einzelentscheidungen zu verhindern.

Erste indirekte Effekte zeigen sich über Baulandmobilisierungsvereinbarungen. Durchschnittlich wurden bislang rund zwei Vereinbarungen pro Gemeinde abgeschlossen. Diese eröffnen den Gemeinden konkrete Zugriffsmöglichkeiten und gelten derzeit als wirksamster Hebel im Rahmen der Abgabe. Für die Zukunft wird eine Verstärkung dieser Effekte erwartet, sobald Fristen auslaufen und die Abgabe tatsächlich eingehoben wird.

In Markt St. Martin konnten mehrere Grundstücke im Ortskern mobilisiert werden, die ohne die Abgabe voraussichtlich nicht verfügbar geworden wären. Dadurch wurde innerörtliches Bauen ermöglicht und ein Ausweichen auf Flächen am Ortsrand vermieden. Die Gemeinde bewertet diese Entwicklung als besonders positiv, da bestehende Infrastruktur genutzt, zusätzliche Erschließungskosten vermieden und der Ortskern gestärkt werden konnten. Ergänzend wird hervorgehoben, dass heute bei Neuwidmungen deutlich restriktiver vorgegangen wird und diese in der Regel nur mehr in Verbindung mit vertraglichen Vereinbarungen erfolgen.

Ebenso in Neustift bei Güssing wird der Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung eher indirekt gesehen. Die Gemeinde verfolgt unabhängig davon eine zurückhaltende Widmungspolitik mit klar definierten Siedlungsgrenzen, wobei hohe Erschließungs- und Infrastrukturkosten als zentrales Steuerungsargument dienen. Parallel dazu wird ein langsamer Bewusstseinswandel bei jüngeren Bauwerber:innen wahrgenommen, die vermehrt Interesse an integrierten Lagen mit guter Infrastruktur und guter Anbindung an den ÖPNV zeigen.

Dennoch wird in der Salzburger Gemeinde Uttendorf langfristig ein Beitrag der Abgabe zu einer effizienteren Siedlungsentwicklung erwartet. Ausschlaggebend dafür sind aus Sicht der Gemeinde vorrangig finanzielle Anreize, da diese letztlich am ehesten zu konkreten Reaktionen führen.

4.5.5 Grenzen, Kontextabhängigkeiten und Ergänzungsbedarf

Die Interviews zeigen, dass die baulandmobilisierende Abgabe zwar vielfach als hilfreiches Instrument wahrgenommen wird, aber auch klare Grenzen aufweist. Weiters ist ihre Wirkung stark vom jeweiligen Kontext abhängig. Unterschiede in der Nachfrage, in den Bodenpreisen und in den Verwaltungsstrukturen prägen, wie unterschiedlich das Instrument regional greift. Zudem ist der Vollzug häufig mit einem erheblichen Aufwand verbunden, und die Abgabe entfaltet ihre Wirkung meist nur im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten.

Vollzug und administrativer Aufwand

In Salzburg wird der administrative Aufwand im ersten Jahr als sehr hoch eingeschätzt, insbesondere auf Gemeindeebene. Kleine Gemeinden sind dabei besonders stark belastet. Zwar wird erwartet, dass der Aufwand mit der Zeit abnimmt, dennoch gilt der IBB als komplexes Instrument und bindet dauerhaft personelle Kapazitäten. Zudem unterscheidet sich die Vollzugspraxis zwischen den Gemeinden deutlich. Darüber hinaus war das Land Salzburg in der Einführungsphase stark gefordert, etwa durch die Erstellung von Formularen, Schulungsangebote für Bauamtsleiter:innen sowie die Unterstützung in den Gemeinden.

Ein ähnliches Bild ergibt sich in Uttendorf. Dort nahm die erstmalige Datenerhebung rund ein halbes Jahr in Anspruch und war mit einem hohen Ressourcenaufwand verbunden. Zusätzlich waren in den ersten zwei Monaten zahlreiche Gespräche mit Eigentümer:innen notwendig, um über die neue Abgabe aufzuklären. Für die Folgejahre wird von einem deutlich geringeren Aufwand ausgegangen, der auf 2,5 Arbeitstage pro Jahr reduziert ist. Die Unterstützung durch das Land Salzburg wird in der Einführungsphase besonders positiv bewertet. Große Bedeutung kommt zudem der rechtlichen Absicherung des Instruments zu, da ein Verfahren vor dem Landesverwaltungsgericht zugunsten der Gemeinde entschieden wurde.

Im Burgenland steht diese rechtliche Klärung noch aus, weil man sich dort erst in der ersten Einhebungsphase befindet und Beschwerden sowie gerichtliche Verfahren noch erwartet werden. Die Rechtsbeständigkeit kann daher derzeit noch nicht beurteilt werden.

Im Burgenland war der administrative Aufwand zu Beginn vergleichbar hoch, insbesondere aufgrund der Datenaufbereitung und der Abgrenzung zentraler Begriffe, wie etwa dem Begriff des „Baulandgrundstücks“. Dieser Aufwand ist für einen funktionierenden Vollzug jedoch von großer Bedeutung. Zudem haben mehrere Novellen schrittweise zu mehr Klarheit geführt. Demgegenüber sind in der gleichen Phase immer mehr Ausnahmen hinzugekommen, wodurch die Arbeit zunehmend aufwendiger geworden ist. In Markt St. Martin wird der Vollzug durch das Land als positiv eingeschätzt, da die Gemeinde administrativ entlastet wird und Konflikte mit der eigenen Bevölkerung reduziert werden. Der Arbeitsaufwand erscheint dort selbst in der Einführungsphase überschaubar.

In personell gut ausgestatteten Gemeinden wie Schladming wird der Aufwand als gering eingeschätzt. Dort gehören Abgabenvorschreibungen zum kommunalen Alltag. In Grundlsee lassen sich konkrete Vollzugsgrenzen bislang kaum benennen, da die Abgabe noch nicht eingehoben wird.

Ausnahmen und rechtliche Graubereiche

Als Herausforderung zeigen sich in mehreren Interviews die zahlreichen Ausnahmetatbestände, insbesondere der Eigenbedarf in Salzburg. Dieser führt zu rechtlichen Unsicherheiten und großem Interpretationsspielraum. Etwa bei der Frage, was unter „Wohnbedürfnissen“ zu verstehen ist oder wie mit mehreren Eigentümer:innen pro Grundstück umzugehen ist. Dies erschwert den Vollzug und belastet Gemeinden zusätzlich. In Salzburg wird darauf verwiesen, dass Eigenbedarf in rund 85 % der Fälle geltend gemacht wird, wodurch der Kreis der Abgabepflichtigen gering ist. In Uttendorf gilt der Eigenbedarf ebenfalls als klar begrenzender Faktor. Der Interviewpartner weist auf das Auslaufen der Eigenbedarfsregelung im Jahr 2033 als wichtige Zäsur hin, da ohne diese Ausnahme deutlich mehr Grundstücke abgabepflichtig wären.

In Markt St. Martin werden die Ausnahmeregelungen insgesamt positiv wahrgenommen. Ihre schrittweise Erweiterung wird als Anpassung an veränderte Lebensrealitäten interpretiert, etwa spätes Bauen oder vielfältigere Familienmodelle. Zudem wird betont, dass viele der Ausnahmen „bottom up“ entstanden sind, also auf Rückmeldungen aus Gesprächen mit der Bevölkerung zurückgehen. Dies habe letztlich auch zur Akzeptanz der Abgabe beigetragen.

In der Steiermark wird die Herabsenkung der relevanten Flächenschwelle von 3.000 m² auf 1.000 m² als wichtige Nachschärfung bei den Ausnahmen gesehen. Diese stärkt einerseits die Wirksamkeit des Instruments, führt andererseits aber auch zu mehr Konflikten.

Zuständigkeit für den Vollzug

In Bezug auf die Frage, wer die Abgabe vollziehen soll, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. In Salzburg wird diskutiert, ob ein Vollzug durch das Land als Abgabenbehörde sinnvoll wäre. Dies wird unter anderem mit mehr Einheitlichkeit, höherer Effizienz, größerer Rechtssicherheit und einer Entlastung der Gemeinden begründet. Statt vieler einzelner Sachbearbeiter:innen in den Gemeinden könnten wenige spezialisierte Stellen auf Landesebene zuständig sein.

Im Burgenland wird der landesseitige Vollzug klar als Vorteil beschrieben. Hervorgehoben werden die einheitliche Auslegung der Bestimmungen, die größere Distanz zu Eigentümer:innen sowie die hohe Datenqualität durch eine landesweite Datenerhebung. Dadurch lassen sich potenzielle Konflikte auf Gemeindeebene reduzieren.

In Oberösterreich, etwa in Micheldorf, wird hingegen positiv gesehen, dass die Gemeinde selbst Abgabenbehörde ist. Zugleich wird auf die landesgesetzliche Regelung als wichtige Argumentationsbasis verwiesen, wodurch der Beitrag nicht als willkürliche Gemeindemaßnahme wahrgenommen wird.

Höhe der Abgabe und regionale Unterschiede

Eine weitere Grenze der Abgabe wird in mehreren Interviews in ihrer Höhe gesehen. In Oberösterreich wird der Erhaltungsbeitrag als zu niedrig eingeschätzt, um einen spürbaren ökonomischen Druck zu erzeugen. Kritisch angemerkt wird zudem das Fehlen einer regionalen Differenzierung, wodurch in hochpreisigen Regionen dieselben Beitragssätze gelten wie in peripheren Gemeinden. Entsprechend wird nicht davon ausgegangen, dass sich ohne grundlegende Änderungen künftig größere Mobilisierungseffekte einstellen. Als mögliche Weiterentwicklung

werden beispielsweise eine stärkere Kopplung an den Baulandpreis sowie ein intensiveres Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten genannt. Positiv hervorgehoben wird hingegen die erstmalige Möglichkeit der Gemeinden, den Beitrag anzuheben.

In Micheldorf wird die derzeitige Abgabenhöhe ebenfalls als nicht ausreichend für eine flächendeckende Mobilisierung bewertet. Eine Verdoppelung der Einheitssätze wird theoretisch als rechtlich möglich angesehen, gilt jedoch als politisch sensibel. Zudem würde jede Erhöhung mit einem deutlich höheren administrativen Aufwand einhergehen, da zahlreiche neue Bescheide auszustellen wären und vermehrt Beschwerden zu erwarten sind. Auch hier wird eine regionale Differenzierung der Abgabenhöhe zwar als sinnvoll erachtet, in der Praxis wäre diese aufgrund der Zweckbindung aber schwer umsetzbar.

In Uttendorf wird zusätzlich kritisiert, dass die Tarife nicht indexiert sind. Langfristig könnte dadurch die reale Steuerungswirkung der Abgabe sinken. Eine maßvolle Indexierung wird als hilfreich erachtet. Vor zu starken Erhöhungen wird jedoch gewarnt, da diese rechtlich angreifbar sein könnten.

Im Burgenland wird die Wirkung der Abgabenhöhe als stark regional differenziert beschrieben, weil sie an die jeweiligen Grundstückspreise gekoppelt ist. In Regionen mit niedrigen Bodenpreisen, etwa im Südburgenland, fällt die Abgabe geringer als im Rest des Bundeslandes aus. Dadurch kann es vorkommen, dass Eigentümer:innen die Abgabe zahlen, anstatt ihre Grundstücke zu mobilisieren. Zudem wird die Gefahr gesehen, die Abgabe werde bei späteren Verkäufen auf den Grundstückspreis überwältigt.

Ebenso wird in Grundlsee die Höhe der Abgabe grundsätzlich als potenzieller Hebel gesehen, eine stärkere finanzielle Belastung gilt jedoch als politisch sensibel. In Schladming wird die Abgabenhöhe einerseits als vertretbar, angesichts der hohen Bodenpreise andererseits als niedrig eingeschätzt. Eine Erhöhung würde dort voraussichtlich zu intensiven Diskussionen führen.

Instrumentenmix statt Einzellösung

Über alle Bundesländer hinweg zeigt sich, dass die Abgabe allein nicht ausreicht. Dies bestätigt die Notwendigkeit eines Instrumentenmixes, wie sie bereits im Theorieteil dieser Arbeit beschrieben wurde. In Salzburg wird die Abgabe klar als Baustein eines breiteren Instrumentariums eingeordnet. Eine relevante Wirkung wird im Zusammenspiel mit weiteren Maßnahmen gesehen, etwa der Zweitwohnsitz- und Leerstandsabgabe, dem Hauptwohnsitzgebot oder der Befristung von Neubaulandwidmungen. Als mögliche Alternative wird die Befristung von Altbau land genannt, die aus Sicht der Interviewpartner:innen stärker mobilisierend und administrativ einfacher gewesen wäre.

In der Steiermark wird die Einbettung in ein Gesamtinstrumentarium ebenfalls als wichtig erachtet. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass zu komplexe Regelungen, zahlreiche Ausnahmen und der hohe Aufwand zivilrechtlicher Vereinbarungen konfliktanfällig sind. Befristungen als hoheitliche Instrumente werden aus verwaltungsrechtlicher Sicht als einfacher vollziehbar bewertet. Zudem wird auf verzögerte Revisionen des FWP als Ursache für das verspätete Wirksamwerden von Mobilisierungsmaßnahmen hingewiesen. Insgesamt erscheint es schwierig, ein einheitliches Regelwerk für sehr unterschiedliche regionale Ausgangslagen zu schaffen.

In Micheldorf wird auch darauf hingewiesen, dass der Erhaltungsbeitrag allein nicht ausreicht. Seine Wirkung entfaltet er vielmehr im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten, etwa Vertragsraumordnung oder Infrastrukturkostenvereinbarungen.

In Neustift bei Güssing zeigt sich der Ergänzungsbedarf in einer stärkeren Unterstützung der Gemeinden bei der Kommunikation. Vorgeschlagen wird ein Leitfaden, der Gemeinden dabei unterstützt, Eigentümer:innen nachvollziehbar zu vermitteln, warum Baulandmobilisierung notwendig ist. Argumente auf Gemeindeebene scheinen bei Eigentümer:innen häufig stärker zu wirken als Vorgaben „von oben“. Als ergänzendes Instrument wird zudem eine Zweitwohnsitzabgabe angeregt.

Politische, gesellschaftliche und sonstige Grenzen

Abschließend wird die politische Akzeptanz als entscheidend für den langfristigen Erfolg der Abgabe beschrieben. Im Burgenland wird darauf aufmerksam gemacht, dass ein politischer Kurswechsel die Wirksamkeit des Instruments deutlich schwächen könnte. Ergänzungsbedarf wird daher bei der weiteren Bewusstseinsbildung, der besseren öffentlichen Information und einer langfristigen Verankerung im politischen Diskurs gesehen. Zusätzlich wird anderen Bundesländern nahegelegt, die Einführung einer solchen Abgabe zu prüfen, allerdings unter frühzeitiger Einbindung der Bevölkerung.

Ebenso in Neustift bei Güssing wird angemerkt, dass es landesseitig zwar gute Informationsangebote gab, diese jedoch früher und häufiger hätten stattfinden sollen. Dabei wird sowohl eine Bringschuld des Landes als auch eine Holschuld der Eigentümer:innen angesprochen, die sich ebenso stärker mit der Abgabe beschäftigen könnten.

Die Einführung stellt sich auf Gemeindeebene ebenfalls als politisch herausfordernd dar. Rückblickend wird die Abgabe jedoch vielfach als hilfreich eingeschätzt, etwa in Markt St. Martin. Dort wird zudem eine abschreckende Wirkung gegenüber spekulativen Grundstückskäufen vermutet. Als mögliche Ergänzung wird auch hier die Leerstandsabgabe genannt.

In der Steiermark wird darüber hinaus ein grundlegender Zielkonflikt thematisiert. Baulandmobilisierung steht nicht immer im Einklang mit flächenschützenden Zielsetzungen, etwa auf europäischer Ebene. Während Mobilisierung auf eine Nutzung und Aktivierung abzielt, verfolgen Maßnahmen des Flächenschutzes eine Begrenzung von zusätzlicher Flächeninanspruchnahme. In der Praxis können diese Zielsetzungen daher teilweise in Konkurrenz zueinander stehen.

5 Conclusio

Das abschließende Kapitel dient der Zusammenfassung und der Einordnung der zentralen Ergebnisse. In einem ersten Schritt werden die Forschungsfragen beantwortet. Anschließend werden die Grenzen der Arbeit aufgezeigt, bevor Implikationen für die Forschung und Praxis abgeleitet werden. Den Abschluss bildet ein kurzer Ausblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen.

5.1 Zusammenfassende Beurteilung und Beantwortung der Forschungsfragen

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit war die anhaltend hohe Flächeninanspruchnahme in Österreich. Trotz umfangreicher Baulandreserven werden weiterhin neue Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen. Besonders deutlich zeigt sich diese Entwicklung im ländlichen Raum. Dort führen geringe Bebauungsdichten, die starke Orientierung am EFH und ein niedrigerer Nutzungs- und Marktdruck dazu, dass gewidmetes und vielfach bereits erschlossenes Bauland über lange Zeit ungenutzt bleibt. Diese Baulandhortung ist weiters auf unterschiedliche und zum Teil sehr individuelle Motive der Eigentümer:innen zurückzuführen, etwa auf familiäre Vorsorge, eine emotionale Bindung zum Grundstück oder wirtschaftliche Überlegungen. Gleichzeitig kommt es weiterhin zu Neuwidmungen an den Ortsrändern, obwohl innerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen entsprechende Reserven vorhanden wären. Dadurch entsteht das sogenannte Baulandparadoxon. Darunter ist eine Situation zu verstehen, in der rechnerisch ausreichend Bauland vorhanden, faktisch jedoch nicht verfügbar ist.

Diese Ausgangslage trägt zur weiteren Ausdehnung der Siedlungskörper bei und verstärkt die anhaltende Flächeninanspruchnahme. Aus raumordnerischer Sicht ist diese Entwicklung problematisch, da sie mit unterschiedlichen ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen verbunden ist. Dazu zählen etwa der Verlust von Bodenfunktionen, zunehmende Versiegelung und die Zerschneidung von Freiräumen. Zugleich steigen die Kosten für Erschließung, Erhaltung und Betrieb sozialer und technischer Infrastruktur, was insbesondere für Gemeinden langfristig zu einer erheblichen finanziellen Belastung werden kann. Auf sozialer Ebene zeigen sich die Auswirkungen beispielsweise in längeren Wegen, einer stärkeren Abhängigkeit vom MIV sowie in Funktionsverlusten von Ortskernen.

Angesichts dessen kommt der Baulandmobilisierung eine Schlüsselrolle zu. Sie setzt an unbebauten Baulandreserven an und zielt auf die Aktivierung von Flächen ab, die bereits gewidmet sind, bislang jedoch nicht genutzt werden. Dadurch soll die Siedlungsentwicklung gelenkt und die Innenentwicklung gestärkt werden. Wird vorhandenes Bauland innerhalb bestehender Strukturen genutzt, kann dies dazu beitragen, zusätzliche Widmungen am Ortsrand zu vermeiden und bestehende Infrastrukturen besser auszulasten. Für Gemeinden sind damit mögliche finanzielle Entlastungen verbunden. Des Weiteren können landwirtschaftliche Flächen geschont, leistbares Wohnen gefördert und die spekulative Baulandhortung erschwert werden.

In den ROGs der Bundesländer wurden in den vergangenen Jahren entsprechend unterschiedliche baulandmobilisierende Instrumente verankert. Diese gehen über klassische Formen der Negativplanung hinaus und unterscheiden sich deutlich in ihrer Eingriffstiefe und Steuerungswirkung. Dazu zählen hoheitliche Maßnahmen wie Befristungen von Baulandwidmungen oder Bebauungen, Baulandumlegungen, Rückwidmungsoptionen sowie in bestimmten Fällen auch Enteignungen. Diese Instrumente greifen direkt in das Eigentum ein. Eine besondere Rolle nehmen baulandmobilisierende Abgaben ein, die über ökonomische Anreize wirken und das Zurückhalten von Bauland unattraktiver machen. Daneben bestehen nicht-hoheitliche Ansätze wie Vertragsraumordnung, aktive Bodenpolitik oder bewusstseinsbildende Maßnahmen, die rechtlich nicht verbindlich sind und eher ergänzend sowie langfristig wirken.

Heute werden Widmungsentscheidungen fast ausschließlich im Zusammenhang mit Mobilisierungsinstrumenten getroffen. Die Verankerung der Baulandmobilisierung in internationalen, europäischen und nationalen Strategien unterstreicht ihre raumordnungspolitische Bedeutung, viele dieser Zielsetzungen bleiben jedoch unverbindlich. Dennoch orientieren sich die ROGs der Bundesländer zunehmend an diesen übergeordneten Leitbildern. In der Praxis zeigt sich zudem, dass weniger das einzelne Instrument ausschlaggebend ist als vielmehr deren Zusammenspiel und deren Einbettung in eine strategisch ausgerichtete Innenentwicklung. Dies verdeutlicht, Baulandmobilisierung nicht als isolierte Lösung zu betrachten. Maßnahmen wie Innenverdichtung, Leerstandsmanagement, Flächenrecycling oder die Nachnutzung bestehender Gebäude sind notwendig, um bestehende Siedlungsstrukturen tatsächlich zu stärken. Baulandmobilisierung ist daher als Teil eines breiteren Instrumentenkastens zu verstehen, der auf eine flächenschonende Siedlungsentwicklung abzielt.

Insgesamt lässt sich in Bezug auf die Beantwortung der ersten Forschungsfrage festhalten, dass Baulandmobilisierung im ländlichen Raum einen wichtigen, wenn auch nicht ausreichenden Beitrag zur Eindämmung weiterer Flächeninanspruchnahme leisten kann. Durch die Aktivierung von Baulandreserven wird der Druck auf zusätzliche Neuwidmungen grundsätzlich reduziert, da bestehende Widmungsreserven stärker in den Fokus rücken und herangezogen werden können. Parallel dazu ist Baulandmobilisierung nicht per se als flächensparend zu bewerten. Da sich ein erheblicher Teil der Baulandreserven an den Siedlungsrandern befindet, kann deren Mobilisierung auch zu einer weiteren Ausdehnung der Orte führen. In Kombination mit einer konsequenten Innenentwicklung kann Baulandmobilisierung jedoch dazu beitragen, den Druck außerhalb bestehender Strukturen zu verringern und die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen zumindest zu begrenzen. Sie ist damit als ein wirksames, aber kontextabhängiges Instrument innerhalb eines breiteren raumordnerischen Ansatzes zu verstehen.

Baulandmobilisierende Abgaben stellen einen wesentlichen Bestandteil des Instrumentariums der Baulandmobilisierung dar. Ihre rechtliche Ausgestaltung und praktische Umsetzung unterscheiden sich hingegen zwischen den Bundesländern teils erheblich. Die zweite Forschungsfrage greift diese Unterschiede auf und untersucht die baulandmobilisierenden Abgaben in Salzburg, Oberösterreich, der Steiermark und im Burgenland. Die Analyse der Instrumente zeigt, dass diese auf einer gemeinsamen Grundidee beruhen, sich jedoch in der rechtlichen Ausgestaltung, Steuerungslogik und im Vollzug deutlich unterscheiden. Allen Modellen ist das Ziel der Aktivierung ungenutzter Baulandreserven gemeinsam. Die konkrete Ausgestaltung

variiert erheblich und spiegelt unterschiedliche raumordnungspolitische Schwerpunktsetzungen wider.

Ein zentraler Unterschied liegt neben dem jeweiligen Namen in der Zuständigkeit. Während es sich in Salzburg, Oberösterreich und der Steiermark um ausschließliche Gemeindeabgaben handelt, ist die Baulandmobilisierungsabgabe im Burgenland gemeinschaftlich konzipiert. Der Vollzug erfolgt über das Land, die Einnahmen werden mit der jeweiligen Gemeinde geteilt. Damit wird ein stärker zentralisierter Vollzug gewählt, der eine einheitlichere Anwendung ermöglicht und Gemeinden administrativ entlastet. In den übrigen Bundesländern verbleibt die Verantwortung stärker auf kommunaler Ebene, was den Gemeinden zwar einen größeren Gestaltungsspielraum lässt, parallel dazu braucht es aber mehr Personal und Fachwissen.

Unterschiede zeigen sich außerdem bei der Reichweite der Abgabepflicht. In Salzburg greift der IBB nur bei unbefristetem Bauland, das über mehrere Jahre unbebaut bleibt. Neuwidmungen sind dort grundsätzlich befristet, sodass die Abgabe vor allem ältere Baulandreserven adressiert. In Oberösterreich ist der Erhaltungsbeitrag eng an den Aufschließungsbeitrag gekoppelt und setzt an bereits aufgeschlossenem Bauland an. Die steirische Raumordnungsabgabe wurde zwar zuletzt nachgeschärft, ihre Wirkung ist – ähnlich wie in Salzburg und im Burgenland – aufgrund von Übergangsfristen und vielfältigen Ausnahmen bislang nur eingeschränkt sichtbar. Im Burgenland hingegen erfasst die Abgabe trotz zahlreicher Ausnahmen einen vergleichsweise breiten Bestand an Baulandreserven und ist damit in ihrer Reichweite weiter gefasst als in den übrigen Bundesländern.

Die praktische Umsetzung unterscheidet sich ebenfalls deutlich. Salzburg setzt im Vollzug auf ein erklärungsbasiertes Verfahren durch die Eigentümer:innen, was einen hohen Informations- und Kontrollaufwand auf Gemeindeebene mit sich bringt. Oberösterreich verfolgt demgegenüber einen schlanken Vollzug, da die Abgabe nahezu nahtlos an einen anderen Beitrag anknüpft. In der Steiermark geschieht die Vorschreibung per Bescheid, wobei insbesondere die Kombination der Instrumente in der Praxis als anspruchsvoll wahrgenommen wird. Das Burgenland wählt einen stärker strukturierten Zugang mit landesweiter Erhebung, Informationsschreiben und Bescheiden mit mehrjähriger Gültigkeit.

Besonders deutlich werden die Unterschiede schließlich beim gesetzlichen Rahmen der Baulandmobilisierung. Die Abgaben sind in jedem Bundesland Teil eines mehrstufigen Ansatzes. In Salzburg fungiert der IBB vor allem als ergänzendes Instrument, welches dort wirkt, wo die Befristungen nicht ausreichen, nämlich beim Altbauland. In Oberösterreich ist der Erhaltungsbeitrag eng mit dem Aufschließungsbeitrag verzahnt. Die Steiermark verfolgt einen breiten Instrumentenmix, in dem die Abgabe eine Option nach erfolgloser Bebauungsfrist darstellt, wobei neben der Bebauungsfrist auch Vereinbarungen mit wiederum anderen Sanktionen gewählt werden können. Im Burgenland nimmt die Baulandmobilisierungsabgabe hingegen eine zentrale Rolle innerhalb der Reform der Baulandmobilisierung ein und man hat die Wahl zwischen Vereinbarung, Baulandbefristung und der Abgabepflicht.

Insgesamt zeigt der Vergleich, dass die Abgaben in den Bundesländern unterschiedliche Rollen einnehmen. Sie reichen von eher ergänzenden, punktuell wirksamen Instrumenten bis hin zu einem zentralen Hebel zur Aktivierung von Baulandreserven. Deutlich wird hierbei der große Einfluss, den Umfang und die Ausgestaltung von Ausnahmetatbeständen auf die Wirksamkeit

der Abgaben haben. Die Wirkung der Abgabe hängt also weniger von ihrer Existenz als von ihrer Ausgestaltung und Einbettung im Instrumentarium ab.

Die dritte Forschungsfrage richtet den Blick auf die bisherigen Wirkungen der baulandmobilisierenden Abgaben in der Praxis. Im Fokus stehen dabei erste Einschätzungen zur Mobilisierung von Bauland sowie zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum. Zur Beantwortung dieser Frage wurden zehn leitfadengestützte Expert:inneninterviews geführt. Befragt wurden sowohl Vertreter:innen der Landesverwaltung in Salzburg, Oberösterreich, der Steiermark und dem Burgenland als auch Vertreter:innen ausgewählter Gemeinden. Auf diese Weise konnten landesseitige Einschätzungen mit konkreten Erfahrungen aus dem kommunalen Vollzug verknüpft werden.

Insgesamt lassen sich bislang noch keine unmittelbar messbaren Wirkungen der Abgaben feststellen. Mehrere Expert:innen heben hervor, dass Steuerungsinstrumente dieser Art nicht kurzfristig wirken, sondern ihre Effekte erst mit der Zeit sichtbar werden. Die bisherige Beobachtungsdauer wird daher als zu kurz eingeschätzt, um belastbare Aussagen über langfristige Wirkungen treffen zu können. Zudem ist zu berücksichtigen, dass drei der vier Abgaben erst in den letzten Jahren eingeführt wurden und in vielen Fällen noch Übergangsfristen gelten. Gleichzeitig lassen sich jedoch erste Effekte und Hinweise auf Veränderungen erkennen. Konkret zeigt sich dies etwa in privatwirtschaftlichen Vereinbarungen, vereinzelter Bebauungen, Verkäufen oder auch Rückwidmungen, die im Zusammenhang mit der Abgabe stehen.

Ein zentrales Ergebnis der Interviews ist die Präsenz von Baulandreserven in allen untersuchten Bundesländern. Problematisch ist dabei weniger ihr Vorhandensein als vielmehr ihre tatsächliche Verfügbarkeit. Gemeinden verfügen zwar häufig über ausreichende Baulandreserven, können diese aufgrund von Zurückhaltung nicht oder nur eingeschränkt aktivieren. Die Einführung der Abgaben wird vielfach damit begründet, dass Bauland grundsätzlich zum Bebauen gewidmet wird und nicht dauerhaft ungenutzt bleiben soll.

Die Wirkung der Abgaben auf die Mobilisierung zeigt sich stark kontextabhängig. In abwanderungsgeprägten, peripheren Regionen besteht teilweise eine gewisse Verkaufsbereitschaft, die Mobilisierung scheitert dort jedoch an fehlender Nachfrage. In anderen Regionen, etwa im Südburgenland, ist hingegen Nachfrage vorhanden, die Bereitschaft der Eigentümer:innen zur Veräußerung bleibt aber sehr gering. Damit wird deutlich, inwiefern eine periphere Lage allein keine Erklärung dafür ist, ob Mobilisierung gelingt oder ausbleibt.

Aus den Interviews geht hervor, dass Mobilisierung nicht zwingend Verkauf oder Bebauung bedeutet. Vielmehr umfasst sie auch Bewusstseinsbildung, Gespräche mit Eigentümer:innen, innerfamiliäre Klärungen oder ein erstmaliges Nachdenken über seit langem ungenutzte Grundstücke. In diesem Zusammenhang wird die Abgabe als ein sanfter, kontinuierlicher Impuls beschrieben, der Bewegung in zuvor stabile Eigentumssituationen bringen kann.

Einzelne Aussagen – insbesondere aus dem Burgenland – deuten darauf hin, dass die Abgabe bereits vor ihrer tatsächlichen Vorschreibung Wirkung entfalten kann. So wurden in manchen Fällen Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Eigentümer:innen abgeschlossen, ehe die Abgabe eingehoben wurde. Dies weist darauf hin, wie das Instrument schon vorab Verhaltensänderungen auslösen kann.

Hinsichtlich der Steuerung der Siedlungsentwicklung ergibt sich aus den Interviews ein zurückhaltendes Bild. Eine direkte Reduktion der Flächeninanspruchnahme lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht feststellen. Zugleich berichten sowohl Landes- als auch Gemeindevertreter:innen von einer stärkeren Auseinandersetzung mit bestehenden Baulandreserven. Die Abgabe wird in den Gemeinden hauptsächlich als Argument wahrgenommen, um neue Baulandwidmungen zurückhaltender zu behandeln oder verstärkt auf vorhandene Reserven zu verweisen. Für die Zukunft und im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten wird grundsätzlich eine stärkere Steuerungswirkung erwartet.

Als Grenze der Abgaben wird von mehreren Interviewten die unzureichende Berücksichtigung räumlicher Unterschiede gesehen. Auch wenn einzelne Abgaben bereits an Bodenwerten oder Lagekategorien anknüpfen, wird es als sinnvoll erachtet, die Abgaben stärker an unterschiedliche Lagen und Marktbedingungen anzupassen. Höhere Abgabensätze können zwar eher Mobilisierung auslösen, werden in Lagen mit hohen Bodenwerten jedoch häufig in Kauf genommen.

Zusammenfassend zeigen die Interviews, dass die baulandmobilisierenden Abgaben bislang primär erste Anstöße geben. Sie helfen dabei, Baulandreserven stärker in den Fokus zu rücken und Gemeinden argumentativ zu unterstützen. Eine umfassende Steuerung der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum leisten sie aktuell jedoch (noch) nicht.

5.2 Grenzen der Arbeit

Die baulandmobilisierenden Abgaben sind noch ein relativ neues Instrument und stellen damit eine wichtige Grenze der vorliegenden Arbeit dar. In Salzburg, der Steiermark und im Burgenland werden sie erst seit kurzer Zeit angewendet, wobei teilweise noch Übergangsfristen bestehen. Daher lassen sich bisher nur erste Einschätzungen zu möglichen Wirkungen treffen. Aussagen über langfristige Effekte auf die Mobilisierung von Baulandreserven oder auf die weitere Flächeninanspruchnahme sind zum jetzigen Zeitpunkt nur eingeschränkt möglich.

Die Ergebnisse der Arbeit beruhen auf qualitativen Expert:inneninterviews und geben in erster Linie die subjektiven Wahrnehmungen und Erfahrungen der interviewten Personen wieder. Ziel war es nicht, messbare Wirkungen nachzuweisen, sondern einen Einblick in die praktische Umsetzung der Abgaben zu erhalten.

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus der begrenzten Anzahl der Interviews. Die ausgewählten Bundesländer und Gemeinden sollen unterschiedliche Perspektiven abbilden, erlauben aber keine verallgemeinernden Aussagen für ganz Österreich. Zudem liegt der Fokus der Arbeit auf dem ländlichen Raum, weshalb städtische Kontexte nicht betrachtet wurden.

Inhaltlich konzentriert sich die Arbeit auf baulandmobilisierende Abgaben als einzelnes Instrument der Baulandmobilisierung. Andere Instrumente wurden zwar angesprochen, aber nicht vertieft untersucht.

5.3 Implikationen für Forschung und Praxis

Für die Forschung zeigt sich, dass aufgrund der kurzen Anwendungsdauer der baulandmobilisierenden Abgaben weiterhin Untersuchungsbedarf besteht. Vor allem langfristige Studien könnten zeigen, ob und in welchem Ausmaß diese Instrumente tatsächlich zur Begrenzung zusätzlicher Flächeninanspruchnahme beitragen. Wie Weber (2016: 10) festhält, entfalten raumordnerische Maßnahmen ihre Wirkung in der Regel nicht sofort, sondern erst über einen längeren Zeitraum. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die unterschiedlichen Abgabemodelle der Bundesländer vergleichend zu untersuchen. Darüber hinaus deuten die Interviewergebnisse auf teilweise bestehende Zielkonflikte zwischen Baulandmobilisierung und Flächenschutz-Zielen hin, die weiterer Untersuchung bedürfen.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Datengrundlagen zu den Baulandreserven. In dieser Arbeit wurden aktuelle ÖROK-Daten verwendet, während Länder und Gemeinden in den Interviews häufig auf abweichende Zahlen zurückgriffen. Diese Unterschiede erschweren sowohl die Vergleichbarkeit als auch die praktische Arbeit mit den Daten. Eine stärkere Vereinheitlichung der Datengrundlagen wäre daher für zukünftige Forschungsarbeiten hilfreich.

In der wissenschaftlichen Literatur werden Abgaben auf ungenutztes Bauland bislang überwiegend im nationalen Kontext behandelt. Internationale Bezüge sind selten, obwohl es in anderen Ländern vergleichbare Instrumente gibt. Amirtahmasebi et al. (2016) zeigen den Einsatz von Instrumenten wie der Vacant Land Taxation unter anderem in Kolumbien oder auf den Philippinen. Ansätze wie die bereits erwähnte LVC schaffen ebenfalls international vergleichbare Mobilisierungsanreize. De Vries (2017) verweist anhand internationaler Fallstudien darauf, dass Landmobilisierung sehr unterschiedliche Formen annehmen kann, etwa durch Enteignungs- und Umlegungsverfahren in Bayern oder Slowenien, Land-Sharing-Projekte in Indonesien oder städtebauliche Erweiterungsmaßnahmen in den Niederlanden. Ferner wird aus Indien von Umlegungsverfahren wie Town Planning Schemes oder Land Pooling berichtet (vgl. Kumara 2018). Gleichzeitig fehlt es bislang an systematischen Vergleichen dieser unterschiedlichen Instrumente (vgl. de Vries 2017), weshalb künftige Forschung hier ansetzen könnte.

Für die Praxis zeigt sich, dass baulandmobilisierende Abgaben vor allem im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten wirksam sind. Die Interviews verdeutlichen bereits eine zunehmende Verknüpfung von Baulandneuwidmungen mit vertraglichen Regelungen oder anderen Steuerungsinstrumenten. Gleichzeitig ergibt sich die Notwendigkeit einer laufenden Weiterentwicklung der Instrumente, wie auch Kleewein (2014: 105) betont. So bleiben viele Grundstücke aufgrund von Ausnahmetatbeständen von der Abgabe ausgenommen, was die Mobilisierungswirkung einschränkt und einen künftigen Anpassungsbedarf nahelegt.

Darüber hinaus zeigt sich für die Praxis die Bedeutung überörtlicher Planung. Die Ausweisung von Siedlungsflächen erfolgt häufig unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung und ist stark vom Wettbewerb zwischen Gemeinden geprägt. Innenentwicklungsstrategien einzelner Gemeinden stoßen dadurch an ihre Grenzen, wenn in Nachbargemeinden gleichzeitig günstigeres Bauland angeboten wird. Eine stärkere Koordination zwischen Gemeinden erscheint daher notwendig (vgl. Raab 2005: 552; vgl. ÖROK 2017: 15f.; vgl. Ritzinger 2018: 395; vgl. Purkarthofer 2024: 160).

5.4 Ausblick

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit baulandmobilisierenden Abgaben zu einem Zeitpunkt, an dem diese in Österreich relativ neu sind. In den kommenden Jahren wird sich erst zeigen, in welchem Ausmaß die Abgaben tatsächlich zur Mobilisierung von Baulandreserven beitragen und welche Wirkungen sie auf die Flächeninanspruchnahme entfalten.

Besonders mit dem Auslaufen von Übergangsfristen und der zunehmenden Anwendung der Abgaben ist davon auszugehen, dass sich ihre praktische Bedeutung verändert. Gemeinden und Länder werden dabei verstärkt Erfahrungen sammeln, die zu Anpassungen der bestehenden Regelungen führen könnten.

Folglich wird der Umgang mit Baulandreserven in Zukunft eine zentrale Herausforderung der Raumordnung bleiben. Vor dem Hintergrund begrenzter Flächenressourcen und anhaltender Nachfrage nach Bauland werden baulandmobilisierende Instrumente weiter an Relevanz gewinnen. Boden ist dabei eine nicht vermehrbare Ressource, wodurch Nutzungskonflikte zunehmen dürften (vgl. Kleewein 2014: 105). Das Spannungsfeld zwischen Eigentumsrechten auf der einen Seite und kompakter Siedlungsentwicklung, Innenentwicklung und Begrenzung der Flächeninanspruchnahme auf der anderen Seite könnte sich verstärken (vgl. Kanonier 2020: 134f.).

Literaturverzeichnis

- Adrian, L., Bock, S., Bunzel, A., Preuß, T. und Rakel, M. (2018): *Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen*, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt (UBA).
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2024): *Perspektive Netto-Null Flächenverbrauch. Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft*. Positionspapier aus der ARL 149, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).
- Amirtahmasebi, R., Orloff, M., Wahba, S. und Altman, A. (2016): *Regenerating Urban Land. A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment*. Urban Development Series, Washington, DC: World Bank.
- Amt der Burgenländischen Landesregierung (2025): Baulandmobilisierungsabgabe, [online] <https://www.burgenland.at/themen/baulandmobilisierung/> [04.12.2025].
- Amt der Tiroler Landesregierung (2025): Grundbedürfnis Wohnen: Landesregierung setzt Fahrplan auf, [online] <https://www.tirol.gv.at/presse/meldungen/meldung/grundbeduerfnis-wohnen-landesregierung-setzt-fahrplan-fuer-die-kommenden-jahre-auf/> [16.12.2025].
- Anger, A. (2014): *Monetäre Anreize und Finanzierungsmöglichkeiten zur Optimierung des Bodenschutzes*, Frankfurt am Main: PL Academic Research.
- Apel, D. (2003): Potenziale und Steuerungsmöglichkeiten einer nachhaltigen, flächensparenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, in: Umweltakademie und Stiftung Naturschutzfonds (Hrsg.), *Flächensparende Siedlungsentwicklung. Wie können Kommunen den Naturraumverbrauch verringern?* Beiträge der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg, Bd. 31, Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbH, S. 89-98.
- Arnold, E., Falkner, K., Schratzenstaller, M. und Sinabell, F. (2023): *Auswirkungen des Flächenverbrauchs für die Versorgungssicherheit und steuerliche Instrumente zu dessen Eindämmung*, Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).
- Atteslander, P., Cromm, J., Grabow, B., Klein, H., Maurer, A. und Siegert, G. (2010): *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 13. Aufl., Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Aufhauser-Pinz, M., Polly, E., Zirkler, E. und Schelch, A. (2020): *Herausforderung „Baulandreserven“ in Zahlen. Endbericht: Energieraumplanung – Ein Spannungsfeld des Unmöglichen?*, Herzogenburg: Klima- und Energiemodellregionen Amstetten Nord und Süd, Kommunaldialog Raumplanung.
- Augendorfer, S. (2025): § 11 Rechtsvergleichung, in: Krüper, J. (Hrsg.), *Grundlagen des Rechts*, 5. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 229-257.
- Azadi, H., Ho, P. und Hasfiati, L. (2011): Agricultural land conversion drivers: A comparison between less developed, developing and developed countries, in: *Land Degradation & Development*, Jg. 22, Nr. 6, S. 596-604.
- Banko, G., Birl, B., Offenthaler, I., Wannemacher, K. und Weiß, M. (2024): *Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung*, Wien: Umweltbundesamt (UBA).
- Barben, S. (2022): Stadt-Land-Gegensatz, urbanisierte Gesellschaft, nachhaltige Siedlungsentwicklung, in: Franz, Y. und Heintel, M. (Hrsg.), *Kooperative Stadt- und Regionalentwicklung*, Wien: facultas, S. 23-44.
- Baumgart, S. und Rüdiger, A. (2020): Strategische Entwicklungsansätze in kleineren Städten. Am Beispiel des Stadumbaues NRW, in: Altrock, U., Kurth, D., Kunze, R., Schmidt, H. und Schmitt, G. (Hrsg.), *Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten. Jahrbuch Stadterneuerung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 65-82.
- Bausinger, H. (2006): Das Haus ist mein... Perspektiven volkskundlicher Hausforschung, in: Stürmer, M., Vogelmann, R. und Schwäbisch Hall-Stiftung (Hrsg.), *Kultur des Eigentums*, 3. Aufl., Berlin und Heidelberg: Springer, S. 227-234.
- Beck, M. und Gerend, J. (2023): *Die sozialen Aspekte von Baulücken*, Weidenbach: Hochschule Weihenstephan-Triesdorf.
- Beck, S. (2021): Rechtsvergleich, in: Hilgendorf, E. und Joerden, J. C. (Hrsg.), *Handbuch Rechtsphilosophie*, 2. Aufl., Berlin: J. B. Metzler, S. 81-83.
- Becker, W. (2009): Wohnen, Arbeit und Freizeit im Dorf – Planungsrechtliche Steuerung der Nutzungsmischung als Beitrag zur Revitalisierung von Dörfern, in: Spannowsky, W. und Hofmeister, A. (Hrsg.), *Mobilisierung von Baulücken und Leerstandspotenzialen*, Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, S. 57-70.
- Beckmann, G. und Dosch, F. (2018): Monitoring der Siedlungsflächenentwicklung, in: Behnisch, M., Kretschmer, O. und Meinel, G. (Hrsg.), *Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Auf dem Wege zu einem*

besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung, Berlin und Heidelberg: Springer Spektrum, S. 3-24.

Berka, W. (2008): *Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium*, 7. Aufl., Wien und New York: Springer.

Berndgen-Kaiser, A., Köhler, T., Lorbek, M. und Wiechert, M. (2020): Land-management strategies and the detached housing stock in shrinking municipalities: Evidence from Germany, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 78, Nr. 2, S. 119-134.

Betzholz, T. (2011): Gebremster Flächenverbrauch, in: *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, Nr. 11/2011, S. 44-49.

Bichler, M. (2024): Höhere Tarife für unbebautes Bauland sorgen für Unmut, in: *Mein Bezirk*, 17.10.2024, [online] https://www.meinbezirk.at/schaerding/c-lokales/hoehere-tarife-fuer-unbebautes-bauland-sorgen-fuer-unmut_a6941204 [28.11.2025].

Bizer, K., Ewen, C., Knieling, J., Othengrafen, F. und Stiess, I. (2007): Nachfrageorientiertes Nutzungszyklusmanagement. Flächensparen und Infrastrukturkosten senken durch Modernisierung von Wohnquartieren, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 65, Nr. 2, S. 128-136.

Blecken, L., Böhnke, R., Götze, G., Gutsche, J.-M., Köck, W. und Preuß, T. (2025): Umsetzung von verbindlichen Flächensparzielen im Rahmen der räumlichen Planung, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 83, Nr. 1, S. 31-45.

Blum, A. und Dosch, F. (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden – Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung und Schlussfolgerungen, in: Meinel, G., Krüger, T., Behnisch, M. und Ehrhardt, D. (Hrsg.), *Flächennutzungsmonitoring XIV: Beiträge zu Flächenmanagement, Daten, Methoden und Analysen*. IÖR Schriften 80, Berlin: Rhombos-Verlag, S. 3-11.

Blum, A., Atci, M. M., Roscher, J., Henger, R. und Schuster, F. (2022): *Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden*, Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Bock, M. (1992): Das halbstrukturierte leitfadenorientierte Tiefeninterview, in: Hoffmeyer-Zlotnik, J.H.P. (Hrsg.), *Analyse verbaler Daten*. ZUMA-Publikationen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 90-109.

Bock, S. und Preuß, T. (2011): Flächenverbrauch: Fakten, Trends und Ursachen, in: Bock, S., Hinzen, A. und Libbe, J. (Hrsg.), *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), S. 20-31.

Bogner, A., Littig, B. und Menz, W. (2014): *Interview mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung*, Wiesbaden: Springer.

Bogner, A. und Menz, W. (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion, in: Bogner A. (Hrsg.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33-70.

Bosse, C., Gruber, R. und Kroiß, K. (2019): Einfach die Menschen fragen: Wie Beteiligung gelingt und lebendiges Wohnen auf dem Land entsteht, in: Brandl, U., Dirnberger, F., Miosga, M. und Simon, M. (Hrsg.), *Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle*, Heidelberg: Rehm, S. 13-26.

Bracke, D. (2004): Verfügungsrechte und Raumnutzung – Grundrente und externe Effekte als ökonomische Konzepte und Erklärungsmodelle der Raumentwicklung, Dissertation an der Fakultät Raumplanung an der Universität Dortmund, Dortmund.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2017): *Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen. Oder: Ist verdichtet und zentral bauen billiger?*, Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2020): *Strategien der Innenentwicklung. Lebendige und nutzungsgemischte Wohn- und Versorgungsstandorte in kleineren Städten und Gemeinden. Eine Arbeitshilfe*, Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Bundeskanzleramt (BKA) (2025a): Nachhaltige Entwicklung – Agenda 2030/SDGs, [online] <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/nachhaltige-entwicklung-agenda-2030.html> [25.11.2025].

Bundeskanzleramt (BKA) (2025b): *Jetzt das Richtige tun. Für Österreich. Regierungsprogramm 2025-2029*, Wien: Bundeskanzleramt.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft (BMLUK) (2022): *MEINE REGION – Heimat. Zukunft. Lebensraum*, Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft (BMLUK).

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) (Hrsg.) (2019): *Bodenverbrauch in Österreich*, Wien: Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT).

- Bunzel, A. (2018): Erschließung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 565-569.
- Bunzel, A. (2022): Bauland mobilisieren und entwickeln, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.), *Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, S. 7-19.
- Bunzel, A., Coulmas, D., Frölich von Bodelschwingh, F., Krusenotto, M., Lau, P. und Strauss, W.-C. (2023): *Neue Instrumente der Baulandmobilisierung. Handreichung*. Difu-Impulse 2/2023, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
- Bydliniski, F. (2011): *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*, 2., erg. Aufl., Wien: Springer.
- Camagni, R., Gibelli, M. C. und Rigamonti, P. (2002): Urban mobility and urban form: the social and environmental costs of different patterns of urban expansion, in: *Ecological Economics*, Jg. 40, Nr. 2, S. 199-216.
- Dallhammer, E. (2007): *Den Räumen mehr Ordnung – Ein Leitfaden zur Raumordnungspolitik in Oberösterreich*, Attnang-Puchheim: Verlag der Grünen Bildungswerkstatt.
- Dallhammer, E. (2014): Die Folgekosten der Infrastruktur bestimmen die Handlungsspielräume der Zukunft, in: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.), *Oberösterreichische Zukunftsakademie*, Linz: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR).
- Dallhammer, E. (2016): Flächen- und kostenintensive Siedlungsentwicklung. Folgen und Lösungsansätze, in: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR) (Hrsg.), *Baulandmobilisierung und Flächenmanagement. Regelungsmöglichkeiten und Anwendungsbereitschaft*. SIR-Mitteilungen und Berichte 36/2016, Salzburg: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR), S. 19-28.
- Dallhammer, E., Fessler, D., Gaugitsch, R., Hsiung, C.-H., Neugebauer, W. und Stroissnig, U. (2018): *ROG 2010, Erfahrungen der Gemeinden mit den Baulandmobilisierungsmaßnahmen – Evaluierung*. Endbericht, Wien: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR).
- Dallhammer, E. und Mollay, U. (2008): *Infrastrukturkosten der Siedlungserweiterung bei bestehenden Leitungsnetzen. Endbericht*, Wien: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR).
- Dallhammer, E., Gaupp-Berghausen, M., Messinger, I., Schremmer, C. und Mollay, U. (2022): Analyse der Flächeninanspruchnahme bezüglich Raumtypen und Wirkfaktoren in der Ostregion, Wien: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR).
- Dallhammer, E., Mollay, U. und Pichler, R. (2024): Wirkungen der landwirtschaftlichen Nutzung, Erholungs- und Grünlandnutzungen auf die Bodenfunktionen, in: Planungsgemeinschaft Ost (PGO) (Hrsg.), *Vertiefte Positionierung des Themas Flächeninanspruchnahme in der Länderregion Ost*, Wien: Planungsgemeinschaft Ost (PGO), S. 72-87.
- Danielzyk, R. und Knieling, J. (2011): Informelle Planungsansätze, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 473-498.
- Davy, B. (1996): Baulandsicherung. Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons, in: *Zeitschrift für Verwaltung*, Jg. 21, Nr. 2, S. 193-208.
- Davy, B. (2012): *Land policy. Planning and the spatial consequences of property*, Farnham und Burlington: Ashgate.
- Davy, B. (2018): Bodenmarkt/Bodenpolitik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 267-278.
- Dax, T., Favry, E., Fidlshuster, L., Oedl-Wieser, T. und Pfefferkorn, W. (2008): *Periphere ländliche Räume*. Thesenpapier im Auftrag der ÖROK, Wien: Rosinak & Partner Ziviltechniker.
- de Vries, W. T. (2017): Instruments of Land Mobilisation – concepts and examples, in: *Coordinates*, Juni 2017, S. 31-35.
- de Vries, W. T. und Chigbu, U. E. (2017): Responsible Land Management – Concept and application in a territorial rural context, in: *Flächenmanagement und Bodenordnung*, Nr. 2/2017, S. 65-73.
- de Vries, W. T. und Voß, W. (2018): Economic versus social values in land and property management: Two sides of the same coin?, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 76, Nr. 5, S. 381-394.
- Debrunner, G. und Hartmann, T. (2020): Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities, in: *Land Use Policy*, Jg. 99, Art.-Nr. 104993, S. 1-12.

- Debrunner, G. und Hengstermann, A. H. (2023): Vier Thesen zur effektiven Umsetzung der Innenentwicklung in der Schweiz, in: *disP – The Planning Review*, Jg. 59, Nr. 1, S. 86-97.
- Decoville, A. und Schneider, M. (2016): Can the 2050 zero land take objective of the EU be reliably monitored? A comparative study, in: *Journal of Land Use Science*, Jg. 11, Nr. 3, S. 331-349.
- Dettweiler, M. und Linke, H.-J. (2022): *Erfolgreiche Innenentwicklung durch Aktivierung privater Eigentümer*innen*, in: Abt, J., Blecken, L., Bock, S., Diringer, J. und Fahrenkrug, K. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion: Wege der Zusammenarbeit von Kommune und Bürgerschaft für eine zukunftsfähige kommunale Entwicklung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 73-102.
- Dettweiler, M., Spatz, L., Diepes, C. und Linke, H.-J. (2020): Gemeinsam aktiv den Ort gestalten. Aktivierung durch Beteiligung und Gemeinschaftssinn, in: Altrock, U., Kurth, D., Kunze, R., Schmidt, H. und Schmitt, G. (Hrsg.), *Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten. Jahrbuch Stadterneuerung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 259-282.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV e.V.) (2019): *Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen*, Berlin: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV e.V.).
- Diederichsen, L., Jäger, M., Linke, H.-J., Müller, T., Nintzel, B., Trollmann, R., Wittig, J. und Dell, A. (2015): Innenentwicklung 2.0, in: *Flächenmanagement und Bodenordnung*, Jg. 77, Nr. 3, S. 97-110.
- Diller, C. (2018): Instrumente der Raumplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 1023-1035.
- Dirtheuer, F., Stegen, R. und Hess, K. (2019): Zur zukunftsgerechten Transformation der EFH-Siedlungen der 60er und 70er-Jahre, in: Brandl, U., Dirnberger, F., Miosga, M. und Simon, M. (Hrsg.), *Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle. Bedarfsgerechte und (flächen)nachhaltige Planungs- und Umsetzungsstrategien für den Wohnbedarf der Zukunft: ein Handlungsleitfaden für das Rathaus*, Heidelberg: Rehm, S. 67-80.
- Doan, N. (2019): Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern, in: *Der öffentliche Sektor – The Public Sector*, Jg. 45, Nr. 2, S. 79-95.
- Domer, H. (2024): Antwort mit der Zahl 22 – 1782 auf die Anfrage 22 – 1729, [online] [https://ltmobil.bgld-landtag.at/vorlagen.nsf/0/1B0AEB31A859ABA5C1258AC9002CF9A9/\\$File/Zahl%2022%20-%201782%20Beantwortung%20der%20schriftlichen%20Anfrage%20Zahl%2022%20-%201729.pdf](https://ltmobil.bgld-landtag.at/vorlagen.nsf/0/1B0AEB31A859ABA5C1258AC9002CF9A9/$File/Zahl%2022%20-%201782%20Beantwortung%20der%20schriftlichen%20Anfrage%20Zahl%2022%20-%201729.pdf) [02.12.2025].
- Dunst, M. (2024): Stadt hob Erhaltungsbeiträge kräftig an: „Ist das eine neue Art von Vermögenssteuer?“, in: *Oberösterreichische Nachrichten*, 19.04.2024, S. 28, [online] https://aomlibrary-apa-at.uaccess.univie.ac.at/portal/restricted/text.htm?txtSession=p3Onigf7w8_aJVB0_FvVb54TcSSYAff30Ki31Hi2&hist=2&index=26&scrollPos=200#show&key=OOEN_2024041901450815385330137&date=20240419 [10.12.2025].
- Ecoplan (2000): *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung, des Staatssekretariats für Wirtschaft und des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern*, Bern: Ecoplan.
- Eichhorn, S. und Siedentop, S. (2022): Innen vor Außen? Eine Schätzung der Innenentwicklung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, 1979 bis 2011, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 80, Nr. 6, S. 640-658.
- Eisl, W. (1999): Baugrundbesitzer müssen zahlen: Bürgermeister fürchten Konflikte, in: *Oberösterreichische Nachrichten*, 13.09.1999, [online] https://aomlibrary-apa-at.uaccess.univie.ac.at/portal/restricted/text.htm?hist=2&action=gotoText&index=6&txtSession=p3Onigf7w8_aJVB0_FvVb54TcSSYAff30Ki31Hi2#show&key=OOEN_199909130303130001&date=19990913 [28.11.2025].
- Elden, S. (2010): Land, terrain, territory, in: *Progress in Human Geography*, Jg. 34, Nr. 6, S. 799-817.
- Elkind, E. N., Galante, C., Decker, N., Chapple, K., Martin, A. und Hanson, M. (2017): *Right Type, Right Place: Assessing the Environmental and Economic Impacts of Infill Residential Development through 2030*, Berkeley: Center for Law, Energy & the Environment (CLEE), University of California.
- Emrich, H. (2013): Flächenverbrauch im ländlichen Raum – Interview, in: *Wirtschaft und Umwelt*, Nr. 3/2013, S. 24.
- ETH Zürich (2015): *Bauzonenreserven für eine Siedlungsentwicklung nach innen. Abschlussbericht Raum+Thurgau*, Zürich: ETH Zürich.
- Europäische Kommission (EK) (2011): *Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa*, Brüssel: Europäische Kommission (EK).
- Europäische Kommission (EK) (2012): *Leitlinien für bewährte Praktiken zur Begrenzung, Milderung und Kompensierung der Bodenversiegelung*, Luxemburg: Europäische Kommission (EK).

- Europäische Kommission (EK) (2013): *Befestigte Flächen – verborgene Kosten: Alternativen zu Flächenverbrauch und Bodenversiegelung*, Luxemburg: Europäische Kommission (EK).
- Europäische Kommission (EK) (2021): *EU-Bodenstrategie für 2030. Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen*, Brüssel: Europäische Kommission (EK).
- European Environment Agency (EEA) (2006): *Urban sprawl in Europe – The ignored challenge*. EEA Report 10/2006, Kopenhagen: European Environment Agency (EEA).
- European Environment Agency (EEA) (2019): *The European environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*, Luxemburg: European Environment Agency (EEA).
- Fahrenkrug, K. und Kilian, D. (2011): Gestaltung einer Image- und Wissenskampagne zum sparsamen Flächenmanagement, in: Bock, S., Hinzen, A. und Libbe, J. (Hrsg.), *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), S. 178-184.
- Faller, B. (2023): *Rettet die Innenentwicklung!* Diskussionspapier. vhw-Schriftenreihe 39, Berlin: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung.
- Fan, Z., Guo, F. und Bian, C. (2025): Digital rural construction, resource mismatch, and rural land use efficiency, in: *Frontiers in Environmental Science*, Jg. 13, Art.-Nr. 1546082, S. 1-21.
- Fassmann, H. (2018): Stadt- und Raumentwicklung Österreich, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 2309-2315.
- Fassmann, H., Görgl, P. und Helbich, M. (2010): *Atlas der wachsenden Stadtregion*, Wien: Planungsgemeinschaft Ost (PGO).
- Feger, K.-H. (2018): Bodenschutz, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 285-292.
- Fei, R., Lin, Z. und Chunga, J. (2021): How land transfer affects agricultural land use efficiency: Evidence from China's agricultural sector, in: *Land Use Policy*, Jg. 103, Art.-Nr. 105300, S. 1-11.
- Ferber, U., Grimski, D., Glöckner, S. und Dosch, F. (2010): Stadtbrachenpotenziale: Von Leuchttürmen und Patchwork, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 1/2010, S. 1-11.
- Fieber, A. und Eggerl, M. (2022): *Kommunale Nachhaltigkeitsberichte: Ein Praxisleitfaden auf der Basis der Sustainable Development Goals (SDGs)*, Regensburg: Walhalla und Praetoria.
- Fischer, T., Stöglehner, G. und Skala, F. (2011): Chance auf Vorbereitung eines geordneten Übergangs oder Herausforderung eines anlassbezogenen Krisenmanagements? Zur Stellung der Raumplanung in der Diskussion um post-fossile städtische Zukünfte, in: Schrenk, M., Popovich, V. V. und Zeile, P. (Hrsg.), *REAL CORP 2011. Change for Stability. Lifecycles of Cities and Regions*. Tagungsband, Essen: Competence Center of Urban and Regional Planning (CORP), S. 83-93.
- Fister, P. (2004): *Der Raumordnungs- bzw. Baulandsicherungsvertrag*, Wien: Manz.
- Flade, L. und Höffken, S. (2012): Stadt zum Mitmachen – Die Gestaltung urbaner Räume mittels Social Media und Bottom-Up-Beteiligung, in: *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung*, Nr. 2/2012.
- Fleischmann, M. und Huysza, F. (2009): *Studie „Evaluierung Baulandmobilisierungsinstrument“*, Sulz im Weinviertel: Büro RaumRegionMensch.
- Foglar-Deinhardstein, C., Hiess, H. und Stix, E. (2024): *Die Baulandmobilisierungsabgabe als Instrument gegen spekulative Baulandhortung (Burgenland). Ein Beispiel für die Kompensation von Flächeninanspruchnahme aufbereitet im Rahmen der Regionen-Dialog-Plattform*, Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (BML).
- Franck, E. und Overbeck, G. (2012): Raumplanerische Strategien vor dem Hintergrund des Klimawandels, in: Birkmann, J., Schanze, J., Müller, P. und Stock, M. (Hrsg.), *Anpassung an den Klimawandel durch räumliche Planung: Grundlagen, Strategien, Instrumente*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 89-105.
- Franzius, C. (2000): *Die Herausbildung der Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Schriften zum Umweltrecht, Bd. 99, Berlin: Duncker & Humblot.
- Frey, O., Keller, D. A., Klotz, A., Koch, M. und Selle, K. (2003): Rückkehr der grossen Pläne? Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien, in: *disP – The Planning Review*, Jg. 39, Nr. 153, S. 13-18.
- Friege, H. (1999): Siedlungspolitische Folgerungen der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, in: Bergmann, A., Einig, K., Hutter, G., Müller, B. und Siedentop, S. (Hrsg.), *Siedlungspolitik auf*

neuen Wegen – Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin: Edition Sigma, S. 27-36.

George, H. (1879): *Progress and Poverty. An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth*, Garden City, NY: Doubleday, Page & Company.

Gerend, J. (2020): Lessons in Rural Persuasion: Village Infill Development in Bavaria, Germany, in: *Sustainability*, Jg. 12, Art.-Nr. 8678, S. 1-14.

Gerend, J. und Beck, M. (2025): *Innenentwicklung in ländlichen Räumen zwischen Planungsideal und Akteu-
rinteressen: Der Einfluss von sozialen Aspekten*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 83, Nr. 1, S. 15-30.

Getzner, M. und Kadi, J. (2020): Determinants of land consumption in Austria and the effects of spatial planning regulations, in: *European Planning Studies*, Jg. 28, Nr. 6, S. 1095-1117.

Gläser, J. und Laudel, G. (2010): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gmünder, M. (2010): *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung*, Zürich: Rüegger Verlag.

Goetzke, R., Schlump, C., Hoymann, J., Beckmann, G. und Dosch, F. (2014): *Flächenverbrauch, Flächenpotenziale und Trends 2030*. BBSR-Analysen KOMPAKT 7/2014, Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Götzl, A. und Schnellinger, C. (2015): Baulandmobilisierung und Erhalt des Naturraumes durch ex lege Rückwidmung, Besteuerung und Abschöpfung „übermäßiger“ Wertsteigerung, in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 18, Nr. 5, S. 201-207.

Grabski-Kieron, U. (2011): Geographie und Planung ländlicher Räume in Mitteleuropa, in: Gebhardt, H., Glaser, R., Radtke, U. und Reuber, P. (Hrsg.), *Geographie. Physische Geographie und Humangeographie*, Heidelberg: Springer Spektrum, S. 820-837.

Grabski-Kieron, U. und Dünckmann, F. (2024): Theoretische Grundlagen und Zugänge zum Themenfeld „Ländliche Räume“, in: Grabski-Kieron, U., Kordel, S., Krajewski, C., Mose, I. und Steinführer, A. (Hrsg.), *Geographie ländlicher Räume*. UTB-Band-Nr. 6068, Paderborn: Brill | Schöningh, S. 21-60.

Grabski-Kieron, U. und Küpper, P. (2024): Typisierungen ländlicher Räume als Grundlage raumstruktureller Analysen, in: Grabski-Kieron, U., Kordel, S., Krajewski, C., Mose, I. und Steinführer, A. (Hrsg.), *Geographie ländlicher Räume*. UTB-Band-Nr. 6068, Paderborn: Brill | Schöningh, S. 61-86.

Gruber, M., Kanonier, A., Pohn-Weidinger, S. und Schindelegger, A. (2018): *Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik*. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 202, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).

Gupta, P., Bharat, A., McCullen, N. und Kershaw, T. (2025): Promoting sustainable land management: An innovative approach to land-take decision-making, in: *Land Use Policy*, Jg. 149, Art.-Nr. 107419, S. 1-17.

Gutsche, J.-M. (2009): Siedeln kostet Geld. Kostenstrukturen und Rahmenbedingungen der Baulandentwicklung, in: Preuß, T. und Floeting, H. (Hrsg.), *Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung*. Beiträge aus der REFINA-Forschung. Reihe REFINA Band III, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), S. 31-41.

Hahnenkamp, P. (2024): Eigentum in der Klimakrise: Grundrechtliche Theorien auf dem Prüfstand, in: *Journal für Rechtspolitik*, Jg. 32, Nr. 2-3, S. 81-87.

Haila, A. (2017): Institutionalization of ‘the property mind’, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Jg. 41, Nr. 3, S. 500-507.

Haines-Young, R. (2009): Land use and biodiversity relationships, in: *Land Use Policy*, Jg. 26, S. 178-186.

Hamader, H. (2016): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Niederösterreich, in: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR) (Hrsg.), *Baulandmobilisierung und Flächenmanagement. Regelungsmöglichkeiten und Anwendungsbereitschaft*. SIR-Mitteilungen und Berichte 36/2016, Salzburg: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR), S. 53-62.

Hannemann, C. (2018): Wohnen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 2917-2930.

Häusler, H. (2016): Die Menschheit als geologischer Faktor: Von der Anthropogeologie zur Umweltgeoforschung im Anthropozän, in: *Berichte der Geologischen Bundesanstalt*, Bd. 118, S. 20-65.

Häusler, K. (2021): Grundzüge des neuen Kärntner Raumordnungsrechts, in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 24, Nr. 5, S. 169-180.

- Häusler, K. (2024): Europäisches Bodenschutzrecht vor dem Hintergrund der EU-Bodenschutzstrategie 2030, in: Schnedl, G., Ruppel, O. C. und Hofer, M. (Hrsg.), *Bodenschutz im Zeichen der Klimakrise. Rechtliche Rahmenbedingungen, politische Herausforderungen und Konfliktpotentiale*, Wien: Verlag Österreich, S. 85-97.
- Heinz, W. und Belina, B. (2019): *Die kommunale Bodenfrage. Hintergrund und Lösungsstrategien*, Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Heiss, H. (2001): Hierarchische Rechtskreiseinteilung. Von der Rechtskreislehre zur Typologie der Rechtskulturen?, in: *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft*, Jg. 100, Nr. 4, S. 396-424.
- Hengsternann, A. (2019): *Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik: Die Wirksamkeit von bodenpolitischen Instrumenten anhand von Lebensmittel-Discountern*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Hengsternann, A. und Gerber, J.-D. (2015): Aktive Bodenpolitik – Eine Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, in: *Flächenmanagement und Bodenordnung*, Jg. 77, Nr. 6/2015, S. 241-250.
- Hengsternann, A. und Hartmann, T. (2021): Grund zum Wohnen – Das Baulandmobilisierungsgesetz aus internationaler Perspektive, in: *Planung neu denken*, Nr. 1/2021, S. 30-41.
- Hengsternann, A. und Skala, N. (2023): Making land available. Cultural legal comparison of the German building land mobilisation act and the partial revision of the Swiss Spatial Planning Act, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 81, Nr. 6, S. 591-604.
- Henkel, G. (2004): *Der ländliche Raum. Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert*, Stuttgart: Teubner.
- Herold, A., Antony, F., Böttcher, H., Scheffler, M., Teufel, J., von Vitorelli, L. und Wiegmann, K. (2024): *Land-use transition – Strategies and solutions for sustainable land use*. Policy Brief, Freiburg, Darmstadt und Berlin: Öko-Institut e.V. – Institut für angewandte Ökologie.
- Herz, R. (2004): Szenarien der Stadtentwicklung und ihre Auswirkungen auf die technischen Infrastruktursysteme, in: Herz, R. (Hrsg.), *Stadtumbau und Anpassung der Wärmeversorgungssysteme*. 5. Kolloquium Stadtbauwesen am 30.1.2004, Dresden: Technische Universität Dresden (TU Dresden), S. 7-18.
- Hoffmann, K. (2022): Bauland mobilisieren und schaffen, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.), *Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, S. 111-124.
- Hofmann, M. (2021): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung durch Gemeinden – eine (Normen-)Bestandsaufnahme, in: *Recht & Finanzen für Gemeinden*, Nr. 3/2021, S. 135-140.
- Hoymann, J. und Goetzke, R. (2018): Flächenmanagement, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 675-686.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023): *Climate Change 2023. Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Genf: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).
- Isselmann, M. (2022): Innenentwicklung – Strategien und Instrumente zur Aktivierung bestehender Baurechte und anderer Innenentwicklungspotenziale, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.), *Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, S. 23-29.
- Jakubowski, P. und Zarth, M. (2003): Nur noch 30 Hektar Flächenverbrauch pro Tag, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 61, Nr. 3, S. 185-197.
- Jörissen, J. und Coenen, R. (2007): *Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs*. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Bd. 20, Berlin: Edition Sigma.
- Kanonier, A. (2001): Braucht Österreich neun Raumordnungsgesetze?, in: *Baurechtliche Blätter*, Nr. 6/2001, S. 207-224.
- Kanonier, A. (2009): Handlungsbereich Nutzung von Bauland, Zersiedelung, in: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.), *Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen*, ÖROK-Schriftenreihe 179, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), S. 115-156.
- Kanonier, A. (2017): Leistbares Wohnen im österreichischen Raumordnungsrecht, in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 20, Nr. 5, S. 165-178.

- Kanonier, A. (2019): Grundstücksmobilisierung für leistbares Wohnen, in: Österreichischer Verband gemeinnütziger Wohnbauträger (GBV) (Hrsg.), *Wohnungsgemeinnützigkeit in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft. Festschrift für Prof. Mag. Karl Wurm*, Wien: LexisNexis, S. 315-330.
- Kanonier, A. (2020): *Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht*, in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 23, Nr. 4, S. 119-135.
- Kanonier, A. und Haider, P. (2015): Eine Frage, zwei Antworten – Wie kann Baulandmobilisierung in Ballungsräumen ohne die notwendigen Reserven funktionieren?, in: *Bau.zeitung*, Nr. 01/2015, 23.01.2015, S. 5.
- Kern, H. (2009): Mobilisierung von Baulücken- und Leerstandspotenzialen – Instrumente zum Umgang mit Wohngebäudeleerstand – Von der Erfassung bis zur Reaktivierung eines Quartiers, in: Spannowsky, W. und Hofmeister, A. (Hrsg.), *Mobilisierung von Baulücken und Leerstandspotenzialen*, Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, S. 71-88.
- Kilper, H. und Schleifnecker, T. (2006): Folgen des demographischen Wandels in Nordrhein-Westfalen für die Wohnungsmärkte, in: Danielzyk, R. und Kilper, H. (Hrsg.), *Demographischer Wandel in ausgewählten Regionstypen Nordrhein-Westfalens*. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 329, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 71-85.
- Kischel, U. (2015): *Rechtsvergleichung*, München: C. H. Beck.
- Kleewein, W. (2014): *Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick*, in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 17, Nr. 3, S. 89-106.
- Kleewein, W. (2022): Grundlagen der Vertragsraumordnung, in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 25, Nr. 6, S. 227-246.
- Kontgis, C., Schneider, A., Fox, J., Saksena, S., Spencer, J. H. und Castrence, M. (2014): Monitoring periurbanization in the greater Ho Chi Minh City metropolitan area, in: *Applied Geography*, Jg. 53, S. 377-388.
- Kötter, T. (2001): Flächenmanagement – Zum Stand der Theoriediskussion, in: *Flächenmanagement und Bodenordnung*, Jg. 63, Nr. 4/2001, S. 145-166.
- Kötter, T. (2010): Chancen und Grenzen der Innenentwicklung – zwischen Umnutzung und Rückbau, in: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, Nr. 1/2010, S. 7-12.
- Kötter, T. (2018): Innenentwicklungsmaßnahmegebiet – ein brauchbares Instrument für die Innenentwicklung?, in: Meinel, G., Schumacher, U., Behnisch, M. und Krüger, T. (Hrsg.), *Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren*. IÖR-Schriften 76, Berlin: Rhombos-Verlag, S. 87-92.
- Kötter, T. und Rehorst, F. (2019): Die Soziale Umlegung – ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Baulandumlegung zur Flächenbereitstellung für den sozialen Wohnungsbau, in: *Zeitschrift für Vermessungswesen*, Jg. 144, Nr. 1/2019, S. 57-65.
- Kötter, T., Berend, L., Drees, A., Kropp, S., Linke, H.-J., Lorig, A., Reuter, F., Thiemann, K.-H., Voß, W. und Weitkamp, A. (2015): Land- und Immobilienmanagement-Begriffe, Handlungsfelder und Strategien, in: *Zeitschrift für Vermessungswesen*, Jg. 140, Nr. 3/2015, S. 136-146.
- Krause, S. (2014): Entwicklungsperspektiven von alternativen Einfamilienhausquartieren, in: Schnur, O. (Hrsg.), *Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 377-390.
- Kronen Zeitung (2020): Proteste gegen die Baugrund-Abgaben, in: *Kronen Zeitung*, 29.02.2020, S. 20, [online] https://aomlibrary-apa-at.uaccess.univie.ac.at/portal/restricted/text.htm?txtSession=p3Onigf7w8_aJVB0_FvVb54TcSSYAff30Ki31Hi2&hist=2&index=7&scroll-Pos=1266.6666259765625#show&key=KRONE_200002291709030142&date=20000229 [05.12.2025].
- Kronen Zeitung (2022): Schluss mit dem Flächenfraß!, in: *Kronen Zeitung*, 15.06.2022, S. 62, [online] https://aomlibrary-apa-at.uaccess.univie.ac.at/portal/restricted/text.htm?txtSession=oNpX8djQVAi-hlj3lOgUMagFXy1wm_BfCxr2A-xZj&hist=1&index=14&scroll-Pos=266.6666564941406#show&key=KRONE_2022061510510250472&date=20220615 [09.12.2025].
- Kumara, H. S. (2018): *Innovative Land-Based Resource Mobilization for Implementation of Development Plans: Options and Experiences of Indian Cities*. Conference Paper. 65th National Town and Country Planners Congress (NTCP), Udaipur: Institute of Town Planners, India (ITPI).
- Kunz, P. V. (2006a): Einführung zur Rechtsvergleichung in der Schweiz, in: *Recht*, Nr. 2/2006, S. 37-54.
- Kunz, P. V. (2006b): Instrumente der Rechtsvergleichung in der Schweiz bei der Rechtssetzung und bei der Rechtsanwendung, in: *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft*, Jg. 108, Nr. 1, S. 31-82.
- Kurier (2024): Was die Baulandmobilisierung im Burgenland bisher brachte, in: *Kurier*, 24.04.2024, [online] <https://kurier.at/chronik/burgenland/was-die-baulandmobilisierung-im-burgenland-bisher-brachte/402870101> [30.11.2025].

- Langenbrinck, G. und Fischer T. (2020): Strategisches Arbeiten in der Innenentwicklung kleinerer Städte und Gemeinden – ein Prinzip, in: Altrock, U., Kurth, D., Kunze, R., Schmidt, H. und Schmitt, G. (Hrsg.), *Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten. Jahrbuch Stadterneuerung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 303-326.
- Lenz, W. (1982): Baulandbeschaffung am Schreibtisch, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Jg. 15, Nr. 1, S. 17-19.
- Lexer, W. (2004): *Zerschnitten, versiegelt, verbaut? – Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung*, Wien: Umweltbundesamt (UBA).
- Lexer, W., Linser, S., Banko, D. G. und Hackl, N. D. J. (2005): *Nicht-nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch*. Studie im Rahmen der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, Wien: Umweltbundesamt (UBA).
- Lienau, C. (1995): *Die Siedlungen des ländlichen Raumes*, Braunschweig: Westermann.
- Linder, N. und Gruber, W. (2014): *Touristische Bedeutung von Zweitwohnsitzen*. Abschlussdossier, Schladming: ECOVIS.
- Lombard, A. und Stefani, T. (2022): Städtebauliche Umlegung – Lösungsansätze für die Baulandbereitstellung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.), *Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, S. 161-171.
- Lu, J., Liu, H., Wang, K., Zhang, S. und Fan, X. (2025): Spatial Injustice in Construction Land Reduction: Measurement and Decomposition, in: *Land*, Jg. 14, Nr. 3, S. 514-533.
- Ludwig-Mayerhofer, L. (2011): Experteninterview, [online] http://wlm.userweb.mwn.de/llmes/ilm_e22.htm (14.12.2025).
- Madner, V. und Grob, L.-M. (2019): Potentiale der Raumplanung für eine klimafreundliche Mobilität, in: *Juridikum – Zeitschrift für Kritik/Recht/Gesellschaft*, Nr. 4/2019, S. 521-532.
- Magel, H. (2015): Where is the rural territorial development going? Reflections on theory and practice, in: *Geomatics, Landmanagement and Landscape*, Nr. 1/2015, S. 55-67.
- Malburg-Graf, B. und Schmettow, P. (2012): Chefsache Innenentwicklung, in: *Standort*, Jg. 36, Nr. 4, S. 187-193.
- Mankiw, N. G. und Taylor, M. P. (2012): *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Markstein, M. (2003): Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland, Dissertation an der Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen an der Technischen Universität München, München.
- Marquard, E., Bartke, S., Gifreu i Font, J., Humer, A., Jonkman, A., Jürgenson, E., Marot, N., Poelmans, L., Repe, B., Rybski, R., Schröter-Schlaack, C., Sobocká, J., Sørensen, M. T., Vejchodská, E., Yiannakou, A. und Bovet, J. (2020): Land Consumption and Land Take: Enhancing Conceptual Clarity for Evaluating Spatial Governance in the EU Context, in: *Sustainability*, Jg. 12, Art.-Nr. 8269, S. 1-21.
- Marti, P. und Laimberger, R. (2009): Baugenossenschaften willkommen: eine Studie des BWO untersucht die Baulandreserven in den Gemeinden, in: *Wohnen*, Jg. 84, Nr. 4, S. 42-45.
- Mattisek, A., Pfaffenbach, C. und Reuber, P. (2013): *Methoden der empirischen Humangeographie*, 2. neu bearb. Aufl., Braunschweig: Westermann.
- Mayer, K., Ritter, K. und Fitz, A. (2020): *Boden für Alle*, Zürich und Wien: Park Books.
- Meuser, M. und Nagel, U. (1991): Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, D. und Kraimer, K. (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 441-471.
- Miosga, M. (2019): Planen für den Bedarf: Was die Menschen in unseren Dörfern und Kleinstädten wirklich brauchen und wie wir es ermitteln, in: Brandl, U., Dirnberger, F., Miosga, M. und Simon, M. (Hrsg.), *Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle*, Heidelberg: Rehm, S. 1-12.
- Miosga, M. (2022): Herausforderungen und Ansätze für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern, in: Miosga, M., Dudek, S. und Klee, A. (Hrsg.), *Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern*. Arbeitsberichte der ARL 35, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 3-28.
- Mose, I. (2018): Ländliche Räume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 1323-1334.

- Mose, I. und Mayer, M. (2024): Landnutzung und Landschaftswandel, in: Grabski-Kieron, U., Kordel, S., Krajewski, C., Mose, I. und Steinführer, A. (Hrsg.), *Geographie ländlicher Räume*. UTB-Band-Nr. 6068, Paderborn: Brill | Schöningh, S. 251-324.
- Müller-Herbers, S., Molder, F. und Baader, A. (2011): Eigentümeransprache bei Baulücken. Baulücken als unterschätztes Potential der Innenentwicklung, in: Bock, S., Hinzen, A. und Libbe, J. (Hrsg.), *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), S. 124-129.
- Musil, R. und Pindur, P. (2012): Baulandpotenzialanalyse als Instrument zur Umsetzung nachhaltiger Siedlungsentwicklung – das Fallbeispiel Biosphärenpark Wienerwald, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 70, Nr. 5, S. 393-409.
- Naumann, S., Frelih-Larsen, A., Prokop, G., Ittner, S., Reed, M., Mill, J., Morari, F., Verzaandvoort, S., Albrecht, S., Bjurés, A., Siebielec, G. und Miturski, T. (2018): Land take and soil sealing – drivers, trends and policy (legal) instruments: insights from European cities, in: Ginzky, H., Dooley, E., Heuser, I. L., Kasimbazi, E., Markus, T. und Qin T. (Hrsg.), *International Yearbook of Soil Law and Policy 2018*, Cham: Springer, S. 83-112.
- Nguyen, T. H. T., Tran, V. T., Bui, Q. T., Man, Q. H. und de Vries, W. T. (2016): Socio-economic effects of agricultural land conversion for urban development: Case study of Hanoi, Vietnam, in: *Land Use Policy*, Jg. 54, S. 583-592.
- Niksic, M., Pinto, N. und Tillemans, L. (2010): Redefining planning goals to improve land mobilization, in: Havel, B. und Ploegmakers, H. (Hrsg.), *Land Use Management and Mobilization in Europe: Regimes, Policies and Processes*, Coimbra: University of Coimbra, Department of Civil Engineering, S. 71-84.
- Nygaard, C. A., Galster, G. und Glackin, S. (2024): The Size and Spatial Extent of Neighborhood Price Impacts of Infill Development: Scale Matters?, in: *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, Jg. 69, Nr. 2, S. 277-306.
- Oberösterreichische Umweltschutzwirtschaft (2025): Schutzgut Fläche und Boden im betrieblichen Umfeld – gelungene Beispiele aus der Praxis, [online] <https://www.ooe-umweltschutzwirtschaft.at/1586.htm> [05.01.2026].
- Öggl, H. (2016): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Tirol, in: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR) (Hrsg.), *Baulandmobilisierung und Flächenmanagement. Regelungsmöglichkeiten und Anwendungsbereitschaft*. SIR-Mitteilungen und Berichte 36/2016, Salzburg: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR), S. 77-90.
- Onz, C. und Mendel, M. (2017): *Rückwidmungen von Bauland in Grünland im Burgenland und in Niederösterreich. Rechtliche Voraussetzungen und Folgen. Rechtsüberblick und Empfehlungen im Auftrag der Planungsgemeinschaft Ost*, Wien: Onz, Onz, Krämer, Hüttler Rechtsanwälte.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2006): *OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum. Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Politik und Governance*, Paris: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2021): *Starke ländliche Räume: Geografie der Möglichkeiten. Schwerpunkte*, Paris: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).
- Osterburg, B., Ackermann, A., Böhm, J., Dauber, J., de Witte, T., Elsasser, P., Erasmi, S., Gocht, A., Hansen, H., Heidecke, C., Klimek, S., Krämer, C., Kuhnert, H., Moldovan, A., Nieberg, H., Pahmeyer, C., Plaas, E., Rock, J., Röder, N., Söder, M., Tetteh, G. O., Tiemeyer, B., Tietz, A., Wegmann, J. und Zinnbauer, M. (2023): *Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland*. Thünen Working Paper 224, Braunschweig, Eberswalde, Hamburg-Bergedorf: Thünen-Institut.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2001): *ÖROK-Empfehlung Nr. 50: ÖROK-Empfehlung zur Siedlungsentwicklung*, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2002): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001*, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2011): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2011*, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2014a): *Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft*. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 191, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2014b): *Leitbilder der Raumordnung in Österreich – Ein beispielhafter Prozess?* Beitrag zur 4. Deutschen Regionalplanungstagung „Neue Leitbilder der Raumentwicklung“, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).

- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2017): *ÖROK-Empfehlung Nr. 56: Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele*, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2019): *Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich – Materialienband*. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 205, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2021): *ÖREK 2030. Österreichisches Raumentwicklungskonzept. Raum für Wandel*, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2023a): *Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich. Kontextinformationen und Beschreibung der Daten für das Referenzjahr 2022*, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2023b): *Beispielsammlung zur Bodenstrategie für Österreich*, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2023c): *ÖROK-Empfehlung Nr. 58: Raum für Baukultur. Orts- und Stadtkerne stärken sowie Raum für Baukultur eröffnen*, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2024): *Bodenstrategie für Österreich. Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030*, Linz: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2025a): Daten zur ÖROK-Monitoring Baulandreserven, [online] <https://www.oerok.gv.at/monitoring-flaecheninanspruchnahme/daten> [15.12.2025].
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2025b): *ÖROK-Monitoring. Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich. Bericht zu den Ergebnissen 2022 und 2025*, Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2025c): Baulandmobilisierungsabgabe für unbebautes Bauland im Burgenland, [online] <https://www.oerok.gv.at/raum/beispielsammlung-raumentwicklung/baulandmobilisierungsabgabe-burgenland> [05.12.2025].
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2025d): *ÖROK-Atlas. Flächeninanspruchnahme*, [online] <https://www.oerok-atlas.at/indikator-uebersicht/siedlungsraum/flaecheninanspruchnahme> [02.12.2025].
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2025e): *ÖROK-Atlas. Baulandreserven*, [online] https://www.oerok-atlas.at/fileadmin/user_upload/Archive/siedlungsraum/baulandreserven.pdf [11.12.2025].
- Österreichischer Rundfunk (ORF) (2023a): Info-Tour: Viel Kritik an Baulandabgabe, in: *ORF Burgenland*, 07.03.2023, [online] <https://burgenland.orf.at/stories/3197651/> [29.11.2025].
- Österreichischer Rundfunk (ORF) (2023b): Landtag: Debatte über Baulandmobilisierungsabgabe, in: *ORF Burgenland*, 26.01.2023, [online] <https://burgenland.orf.at/stories/3191813/> [29.11.2025].
- Österreichischer Rundfunk (ORF) (2025): Rückwirkende Einhebungen erst ab 2024, in: *ORF Burgenland*, 01.04.2025, [online] <https://burgenland.orf.at/stories/3299513/> [29.11.2025].
- Österreichischer Städtebund (2000): Aufhebung der Salzburger Vertragsraumordnung durch den Verfassungsgerichtshof, [online] <https://www.staedtebund.gv.at/oegz/archiv-bis-2009/details/aufhebung-der-salzburger-vertragsraumordnung-durch-den-verfassungsgerichtshof/> [02.08.2025].
- Ottmann, M. (2020): Neue Ansätze zur Baulandbereitstellung vor dem Hintergrund akuter Wohnungsnot, in: *Immobilien & Finanzierung – Der langfristige Kredit*, Nr. 1/2020, S. 27-30.
- Pätzold, R., Frölich von Bodelschwingh, F. und Bunzel, A. (2023): *Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik. Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2021)*. Difu-Impulse 3/2023, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
- Peroni, F., Pappalardo, S. E., Facchinelli, F., Crescini, E., Munafò, M., Hodgson, M. E. und De Marchi, M. (2022): How to map soil sealing, land take and impervious surfaces? A systematic review, in: *Environmental Research Letters*, Jg. 17, Nr. 5, S. 1-22.
- Pichler, C. (2014): Baulandbedarf in Wien – Baulandmobilisierung und städtebauliche Nachverdichtung, in: *Kurswechsel*, Nr. 3/2014, S. 6-12.
- Pories, S. und Pfeiffer, M. (2024): Bodenschutz im Zeichen der Klima- und Biodiversitätskrise, in: Schnedl, G., Ruppel, O. C. und Hofer, M. (Hrsg.), *Bodenschutz im Zeichen der Klimakrise. Rechtliche Rahmenbedingungen, politische Herausforderungen und Konfliktpotentiale*, Wien: Verlag Österreich, S. 3-27.
- Portz, N. (2009): Die Mobilisierungspotenziale aus Sicht der Städte und Gemeinden, in: Spannowsky, W. und Hofmeister, A. (Hrsg.), *Mobilisierung von Baulücken und Leerstandspotenzialen*, Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, S. 17-28.

- Preuß, T. (2007): *Potenziale für eine Flächenkreislaufwirtschaft* (Expertise), Berlin: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- Preuß, T. (2009): Folgekosten: Herausforderungen und Chancen einer zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung, in: Preuß, T. und Floeting, H. (Hrsg.), *Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung*. Beiträge aus der REFINA-Forschung. Reihe REFINA Band III, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), S. 11-29.
- Purkharthofer, E. (2024): *Spatial Planning and the European Union. Europeanisation from within*, Abingdon und New York: Routledge.
- Putschögl, M. (2025): Wo man für unbebautes Bauland zahlen muss, in: *Der Standard*, 29.01.2025, [online] <https://www.derstandard.at/story/3000000254792/wo-man-fuer-unbebautes-bauland-zahlen-muss> [10.12.2025].
- Raab, A. (2006): Nachfrageorientierte Innenentwicklung und Flächenmanagement. Zukunftsaufgabe bei Stadt- und Dorfumbau, in: *Mitteilungen des DVW Bayern*, Jg. 65, Nr. 4, S. 547-563.
- Rat der Europäischen Union (2020): *Territoriale Agenda 2030. Eine Zukunft für alle Orte*, Brüssel: Rat der Europäischen Union.
- Real Estate Research Corporation (RERC) (1974): *The costs of sprawl: Detailed cost analysis*, Washington, DC: Real Estate Research Corporation (RERC).
- Reiß-Schmidt, S. (2018): Innenentwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 995-1000.
- Rheinstein, M. (1987): *Einführung in die Rechtsvergleichung*, 2. Aufl., München: C. H. Beck.
- Ritzinger, A. (2018): Flächensparen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zur Rolle von Akteuren und Steuerungsinstrumenten in Dorferneuerungsprozessen, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 76, Nr. 5, S. 395-406.
- Ruppel, O. C. (2024): Überblick über das internationale Bodenschutzrecht, in: Schnedl, G., Ruppel, O. C. und Hofer, M. (Hrsg.), *Bodenschutz im Zeichen der Klimakrise. Rechtliche Rahmenbedingungen, politische Herausforderungen und Konfliktpotentiale*, Wien: Verlag Österreich, S. 31-66.
- Sacco, R. und Rossi, P. (2017): *Einführung in die Rechtsvergleichung*, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Sadian, A. und Shafizadeh-Moghadam, H. (2025): The future of agricultural lands under the combined influence of shared socioeconomic pathways and urban expansion by 2050, in: *Agricultural Systems*, Jg. 224, Art.-Nr. 104234, S. 1-11.
- Scarciglia, R. (2018): *Metodi e comparazione giuridica*, 2. Aufl., Padua: Cedam Verlag.
- Schedlmayer, H. (2016): Baulandreserven als „Atlas“ der Raumplanung in Gemeinden Niederösterreichs, in: Bacher, R. A., Hartel, G., Schedlmayer, H. und Stabenheiner G. (Hrsg.), *Immobilien sinnvoll nutzen – statt nur besitzen*. Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, Wien: Österreichischer Gemeindebund (ÖGB), S. 67-79.
- Scheidegger, U. (1990): Boden bleibt „Politikum“ erster Güte, in: Geissmann, H. (Hrsg.), *Dringliches Bodenrecht – Handbuch zu den befristeten Bodenrechtsbeschlüssen*, Zürich: Verlag Finanz und Wirtschaft, S. 153-162.
- Schiller, G. (2011): Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung: ein Erklärungsversuch für den zunehmenden Flächenverbrauch, in: *Ökologisches Wirtschaften*, Nr. 1/2011, S. 35-38.
- Schiller, G. und Siedentop, S. (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfbedingungen, in: *disP – The Planning Review*, Jg. 41, Nr. 160, S. 83-93.
- Schiller, G., Blum, A. und Oertel, H. (2018): Die Relevanz kleiner Gemeinden und kleinteiliger Flächen für die Innenentwicklung. Ein quantitatives Monitoring am Beispiel Deutschlands, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 76, Nr. 5, S. 461-471.
- Schlömer, C. (2004): Die privaten Haushalte in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2020, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 3/4, S. 127-150.
- Schmid, E. und Pröll, T. (Hrsg.) (2020): *Umwelt- und Bioressourcenmanagement für eine nachhaltige Zukunftsgestaltung*, Heidelberg: Springer.
- Schmidt, H. und Vollmer, M. (2012): Der Eigentümer, das unbekannte Wesen?!? – Über die Notwendigkeit der Mobilisierung privater Immobilieneigentümer, in: *RaumPlanung*, Nr. 164/5-2012, S. 29-33.
- Schmidt, H. und Vollmer, M. (2017): *Fokus Wohnungsleerstand: Ausmaß – Wahrnehmung – Kommunale Reaktionen*, Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.

- Scholl, B. (2007): Thesen zur inneren Entwicklung unserer Städte und Regionen, in: Scholl, B. (Hrsg.), *Stadtgespräche*, Zürich: Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL), S. 80-88.
- Schöndorfer-Haslauer, T. (2024): *Baulandmobilisierung. Möglichkeiten in der österreichischen Raumordnung und anderen Bestimmungen*, Wien: Verlag Österreich.
- Schröder, T., Huck, J. und de Haan, G. (2011): *Nachhaltigkeitsproblem Flächenverbrauch. Eine zukunftsorientierte Fallstudie zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schulz, D. und Dosch, F. (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland, in: *disP – The Planning Review*, Jg. 41, Nr. 160, S. 5-15.
- Schwendinger, M. (2024): Verkehr und Zersiedelung als Treiber der Versiegelung, [online] <https://vcoe.at/publikationen/vcoe-factsheets/detail/verkehr-und-zersiedelung-als-treiber-der-versiegelung> [12.01.2026].
- Seele, W. (1994): Elemente und Probleme der städtischen Bodenpolitik, in: Borchard, K. und Weiß, E. (Hrsg.), *Bodenpolitik in Vergangenheit und Gegenwart. Ausgewählte Schriften von Walter Seele*. Beiträge zum Städtebau, Heft 14, Bonn: o. V., S. 3-12.
- Seimetz, H.-J. (2008): Das Nebeneinander wachsender und schrumpfender Regionen als neue Herausforderung, in: Spannowsky, W. und Hofmeister, A. (Hrsg.), *Innenentwicklung unter neuen Vorzeichen*, Köln und München: Carl Heymanns Verlag, S. 1-9.
- Sicuaio, T., Zhao, P., Pilesjo, P., Shindyapin, A. und Mansourian, A. (2024): Sustainable and Resilient Land Use Planning: A Multi-Objective Optimization Approach, in: *International Journal of Geo-Information*, Jg. 13, Nr. 3, S. 1-24.
- Siedentop, S. (2009): *Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“*, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- Siedentop, S., Schiller, G., Gutsche, J. M., Koziol, M. und Walther, J. (2006): *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung*. BBR-Online-Publikation Nr. 3/2006, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- Simon, M. (2016): Das ungeliebte „Enkelgrundstück“, oder: Wie die planende Gemeinde die Hoheit über gehortete Baugrundstücke erlangen kann, in: *Bayerischer Gemeindetag*, Nr. 7/2016, S. 234-237, [online] https://www.bay-gemeindetag.de/media/22065/bgt_07_2016.pdf [08.09.2025].
- Sinn, H.-W. (2022): *Das Problem der Baulücken*: Eine allokationstheoretische Untersuchung zur Funktionsweise des Bauparkes und zu den Möglichkeiten seiner Regulierung, in: Neumann, M. (Hrsg.), *Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 339-374.
- Spieß, G. (2019): Bauleitplanung im Bestand, in: Brandl, U., Dirnberger, F., Miosga, M. und Simon, M. (Hrsg.), *Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle*, Heidelberg: Rehm, S. 123-140.
- Spitzer, W. und Prinz, T. (2016): Planungsgrundlagen für ein grenzübergreifendes Flächenmanagement im Raum Salzburg, in: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR) (Hrsg.), *Baulandmobilisierung und Flächenmanagement. Regelungsmöglichkeiten und Anwendungsbereitschaft*. SIR-Mitteilungen und Berichte 36/2016, Salzburg: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR), S. 43-52.
- Statistik Austria (2022): Agrarstrukturerhebung 2020, [online] <https://www.statistik.at/atlas/as2020/#> [04.11.2025].
- Statistik Austria (2025): Bevölkerung zu Jahres-/Quartalsanfang, [online] <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/bevoelkerungsstand/bevoelkerung-zu-jahres-/quartalsanfang> [20.11.2025].
- Stauffer & Studach AG (2000): *Mobilisierung von Bauland in der ARGE Alp. Projektbericht*, Innsbruck: Amt der Tiroler Landesregierung.
- Stead, D. (2021): Conceptualizing the policy tools of spatial planning, in: *Journal of Planning Literature*, Jg. 36, Nr. 3, S. 297-311.
- Stegmayer, L. (2018a): Raumordnung – Salzburgs neue Wege (Teil 2), in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 21, Nr. 4, S. 125-141.
- Stegmayer, L. (2018b): Raumordnung – Salzburgs neue Wege, in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 21, Nr. 2, S. 45-52.
- Steinführer, A. und Kordel, S. (2024): Ländliche Räume als Sozialräume, in: Grabski-Kieron, U., Kordel, S., Krajewski, C., Mose, I. und Steinführer, A. (Hrsg.), *Geographie ländlicher Räume*. UTB-Band-Nr. 6068, Paderborn: Brill | Schöningh, S. 87-148.
- Stöß, J. (2009): *Großprojekte der Stadtentwicklung in der Krise: Der Abschluss städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen am Beispiel Berlins*, Berlin: Duncker & Humblot.

Streich, B. (2011): *Stadtplanung in der Wissensgesellschaft. Ein Handbuch*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Swatek, C. (2020): Finanzielle Anreize für mehr Innenentwicklung. Kommunale Strategien zur motivierenden Verhaltenslenkung privater Eigentümer von Wohnimmobilien, in: Altrock, U., Kurth, D., Kunze, R., Schmidt, H. und Schmitt, G. (Hrsg.), *Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten. Jahrbuch Stadterneuerung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 283-302.

Thalinger, M. (2018): Gemeindefiskalische Wirkungen von Baulandreserven. Analyse am Beispiel einer ausgewählten Gemeinde in Niederösterreich, Diplomarbeit an der Fakultät für Architektur und Raumplanung an der Technischen Universität Wien, Wien.

Tiroler Tageszeitung (2000): Wer nicht baut, der zahlt, in: *Tiroler Tageszeitung*, 07.06.2000, [online] https://aomlibrary-apa-at.uaccess.univie.ac.at/portal/restricted/text.htm?txtSession=p3Onigf7w8_aJVB0_FvVb54TcSSYAff30Ki31Hi2&hist=2&index=8&scroll-Pos=1320.6666259765625#show&key=TT_200006070644270148&date=20000607 [26.11.2025].

Tobias, S., Conen, F., Duss, A., Wenzel, L. M., Buser, C. und Alewell, C. (2018): Soil sealing and unsealing: State of the art and examples, in: *Land Degradation & Development*, Jg. 29, Nr. 6, S. 2015-2024.

Tomerius, S. (2005): Flächenrecycling als Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung. Strategien und Rechtsfragen in der kommunalen Praxis, in: *Natur + Recht*, Jg. 27, Nr. 1, S. 14-20.

Trapichler, M. (2015a): Befristete Baulandwidmung und Vertragsraumordnung als neue Instrumente der Raumordnung nach der wr BauO-Novelle 2014 – Teil 1, in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 18, Nr. 1, S. 16-22.

Trapichler, M. (2015b): Befristete Baulandwidmung und Vertragsraumordnung als neue Instrumente der Raumordnung nach der wr BauO-Novelle 2014 – Teil 2, in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 18, Nr. 2, S. 47-59.

Uchann, C. (2022): Jetzt stehen die Abgaben für ungenutztes Bauland fest, in: *Mein Bezirk*, 23.11.2022, [online] https://www.meinbezirk.at/burgenland/c-politik/jetzt-stehen-die-abgaben-fuer-ungenuetztes-bauland-fest_a5728465 [28.11.2025].

Umweltbundesamt (UBA) (2001): *Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen*, Wien: Umweltbundesamt (UBA).

Umweltbundesamt (UBA) (2025): Flächeninanspruchnahme bis 2021, [online] <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme-bis-2021> [25.10.2025].

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2018): *Global experiences in land readjustment*, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).

Vollmer, M. (2015): *Der Dreiklang der Eigentümermobilisierung: Kommunikative Strategien zur Revitalisierung innerstädtischer Quartiere*, Wiesbaden: Springer VS.

von Einem, E. (2016): 50 Jahre Stadterneuerung – der Blick in eine ungewisse Zukunft, in: von Einem, E. (Hrsg.), *Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not*, Wiesbaden: Springer VS, S. 233-248.

von Justi, J. H. G. (1760): Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Policy-Wissenschaft, Königsberg und Leibniz: Johann Heinrich Hartungs Erben, Gebhard Ludewig Woltersdorfs Witwe.

Walcher, M. und Wallner, M. (2024): Boden- und Klimaschutz nach dem Steiermärkischen Raumordnungsgesetz, in: Schnedl, G., Ruppel, O. C. und Hofer, M. (Hrsg.), *Bodenschutz im Zeichen der Klimakrise. Rechtliche Rahmenbedingungen, politische Herausforderungen und Konfliktpotentiale*, Wien: Verlag Österreich, S. 155-191.

Walcher, M., Wallner, M. und Flachhuber, A. (2022): Die stmk Raumordnungsgesetznovelle 2022, in: *Baurechtliche Blätter*, Jg. 25, Nr. 5, S. 177-192.

Wallner, W., Gabriel, L., Rabl-Berger, S., Deutsch, R., Stangl, O., Hellmayr, N., Nussmüller, W., Pichler, F., Rubin, E. und Gartner, N. (o. J.): *Baukultur jetzt!*, Eisenstadt: Architektur Raumburgenland.

Walter, F. und Hänni, E. (2018): *Wege zu einer nachhaltigen Bodenpolitik*. Thematische Synthese 5 des Nationalen Forschungsprogramms „Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden“, Bern: Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Weber, G. (2016): Mehr quantitativer Bodenschutz! Aber wie?, in: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR) (Hrsg.), *Baulandmobilisierung und Flächenmanagement. Regelungsmöglichkeiten und Anwendungsbereitschaft*. SIR-Mitteilungen und Berichte 36/2016, Salzburg: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR), S. 7-18.

Wermker, K. (2008): Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an Quartiersentwicklung und Stadtumbau, in: Schmitt, G. und Selle, K. (Hrsg.), *Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt*, Dortmund: Rohn, S. 532-538.

- Wießner, R. (2018): Wohnungsmarkt, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 2939-2952.
- Wild, S., Hollenstein, K., Moser, A., Grêt-Regamey, A. und Brunner, X. (2020): *Abschlussbericht Raum+ Appenzell Ausserrhoden: Übersicht der Siedlungsflächenreserven als Basis für die Siedlungsentwicklung nach innen. Ergebnisse Erhebung 2019. Arbeitsbericht*, Zürich: ETH Zürich, Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL), Professur für Planung von Landschaft und Urbanen Systemen (PLUS).
- Wimmer, E. (2022): Positionspapier zum Thema Flächenverbrauch und Bodensparen in Österreich, in: Technische Universität Wien (TU Wien) (Hrsg.), *Semesterschwerpunkt Flächensparen*, Wien: Technische Universität Wien (TU Wien), S. 10-24.
- Wurm, K. (2016): Wohnbau-Herausforderung Nr. 1. Mangelnde Baulandverfügbarkeit und hohe Grundstückspreise, in: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR) (Hrsg.), *Baulandmobilisierung und Flächenmanagement. Regelungsmöglichkeiten und Anwendungsbereitschaft*. SIR-Mitteilungen und Berichte 36/2016, Salzburg: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (SIR), S. 29-34.
- Zweigert, K. und Kötz, H. (1996): *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Zwicker-Schwarm, D. (2011): Kooperation mit privaten Akteuren, in: Bock, S., Hinzen, A. und Libbe, J. (Hrsg.), *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), S. 121-123.

Rechtsquellenverzeichnis

Gesetze

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB).

Bodenwertabgabegesetz (BWAG) BGBl. Nr. 285/1960 idF BGBl. I Nr. 34/2010.

Burgenländisches Baugesetz 1997 (Bgld. BauG 1997) LGBl. Nr. 10/1998 idF LGBl. Nr. 19/2025.

Burgenländisches Raumplanungsgesetz 2019 (Bgld. RPG 2019) LGBl. Nr. 49/2019 idF LGBl. Nr. 60/2025.

Oberösterreichische Bauordnung 1994 (Oö. BauO 1994) LGBl. Nr. 66/1994 idF LGBl. Nr. 84/2025.

Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994 (Oö. ROG 1994) LGBl. Nr. 114/1993 idF LGBl. Nr. 48/2025.

Salzburger Bautechnikgesetz 2015 (Sbg. BauTG 2015) LGBl. Nr. 1/2016 idF LGBl. Nr. 62/2021.

Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (Sbg. ROG 2009) LGBl. Nr. 30/2009 idF LGBl. Nr. 105/2025.

Steiermärkisches Baugesetz (Stmk. BauG 1995) LGBl. Nr. 59/1995 idF LGBl. Nr. 68/2025.

Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 (StROG 2010) LGBl. Nr. 49/2010 idF LGBl. Nr. 68/2025.

Gesetzesmaterialien und Erläuterungen

Erläuterungen zum Burgenländischen Raumplanungsgesetz 2019 (ErläutIA 542 BgLT Bgld.): XXII. GP, zu LGBl. Nr. 49/2019 idF LGBl. Nr. 100/2023.

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (1994): Erläuternder Bericht zum Oberösterreichischen Raumordnungsgesetz 1994 (Oö. ROG 1994), Linz.

Salzburger Landesregierung (2009): Änderung des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009, [online] <https://www.salzburg.gv.at/00201ipi/15Gesetzgebungsperiode/5Session/307.pdf> [02.12.2025].

Judikatur

VfGH 13.10.1999, G 77/99, V 29/99.

VfGH 24.06.2006, B 3261/05.

VwGH 23.05.2013, Ro 2010/15/0058.

VwGH 26.04.2018, Ro 2018/16/0008.

Anhang

Anhang A:	Gegenüberstellung der Abgabenmodelle
Anhang B:	Interviewleitfaden Landesverwaltungen
Anhang C:	Interviewleitfaden Gemeinden
Anhang D:	Interviewzusammenfassungen der Landesverwaltungen
Anhang E:	Interviewzusammenfassungen der Gemeinden

Anhang A – Gegenüberstellung der Abgabenmodelle

	Salzburg	Oberösterreich	Steiermark	Burgenland
Bezeichnung	Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag	Erhaltungsbeitrag	Raumordnungsabgabe	Baulandmobilisierungsabgabe
Rechtsgrundlage	§ 77b Sbg. ROG 2009	§ 28 OÖ ROG 1994	§ 36 StROG 2010	§ 24a Bgld. RPG 2019
Inkrafttreten	1. Jänner 2018	24. Juli 1994	30. Juni 2022	1. Jänner 2024
Abgabenart	Gemeindeabgabe	Gemeindeabgabe	Gemeindeabgabe	Gemeinschaftliche Abgabe (Land/Gemeinde)
Ziel der Abgabe	Mobilisierung von Bauland, Einschränkung der Baulandhortung, Förderung leistbaren Wohnens, Entlastung der Gemeinden bei Infrastrukturkosten	Einschränkung der Baulandhortung, Entlastung der Gemeinden bei Infrastrukturkosten	Mobilisierung von Bauland	Mobilisierung von Bauland zu leistbaren Preisen, landesweit einheitliche Vorgaben, verbesserte Planungsmöglichkeiten, Entlastung der Gemeinden bei Infrastrukturkosten
Einbettung in gesetzlichen Rahmen	Abgabepflicht besteht für unbefristetes Bauland, wenn Grundstück seit 5 Jahren unbebaut und als Bauland gewidmet ist; seit 1. Jänner 2018 sind Baulandneuwidmungen grundsätzlich auf zehn Jahre befristet, für diese kommt die Abgabe nicht zur Anwendung (Rückwidmung bei Nichteinhaltung); außerdem besteht Möglichkeit für Abschluss privatwirtschaftlicher Vereinbarungen – in diesen Fällen ist keine Abgabe zu entrichten; Rückwidmung als mögliche Option	Erhaltungsbeitrag schließt an Aufschließungsbeitrag an; keine Abgabe bei vollständiger Infrastrukturkostendeckung durch privatwirtschaftliche Vereinbarung; Rückwidmung als mögliche Option	Bei Änderung/Revision des FWP's Wahlmöglichkeit zwischen privatwirtschaftlicher Maßnahme (Sanktionen: vertraglich vereinbart) und Bebauungsfrist von fünf Jahren (Sanktionen: Rückwidmung; Abgabe mit Möglichkeit zur Grundeinlöse)	Wahl zwischen privatwirtschaftlicher Vereinbarung, Befristung der Baulandwidmung (Sanktion: Rückwidmung, wenn Rückwidmung nicht zielführend: privatwirtschaftliche Vereinbarung für drei Jahre) oder Zahlung der Abgabe als zentrales Element
Gegenstand der Abgabe				
Gegenstand	Unbebautes, unbefristetes Bauland, welches ab 1. Jänner 2018 seit mind. fünf Jahren als Bauland gewidmet ist	Unbebautes, aufgeschlossenes Bauland (durch gemeindeeigene Abwasserentsorgungs- oder Wasserversorgungsanlage im Radius von 50 m) ab 5. Jahr nach Vorschreibung des Aufschließungsbeitrags	Unbebautes, unbefristetes, aufgeschlossenes bzw. als Aufschließungsgebiet geltendes, zusammenhängendes Bauland	Unbebautes, unbefristetes, verkehrlich erschlossenes Bauland, welches seit mind. fünf Jahren unbebaut und als Bauland gewidmet ist
Baulandwidmungsarten	Nur Wohnbauland (nicht: Betriebs- und Industriegebiet)	Alle	Alle (muss: Wohn-, Kern-, Dorf, Kur-, Erholungs-, Zweitwohnsitzgebiete; kann: Gewerbe-,	Alle

			Industrie- und Sondergebiet für Einkaufszentren)	
Mindestgröße	500 m ²	-	1.000 m ²	300 m ² (Mindestbreite: 9 m bzw. 15 m bei verpflichtender offener Bebauungsweise, Mindesttiefe 12 m)
Zeitraum der Abgabepflicht	Von: frühestens Jahr 2023 (2018 + fünfjährige Widmungsdauer) Bis: Monat des Baubeginns	Von: Ende Aufschließungsbeitrag Bis: Anschluss an Kanal/Wasser oder Entrichtung privatrechtlicher Anschlussgebühr	Von: Ablauf der Bebauungsfrist Bis: Fertigstellung Rohbau	Von: Monat nach Ablauf der fünfjährigen Widmung als Bauland Bis: Anzeige des Beginns der Bebauung bei der Baubehörde
Abgabenschuldner:in				
Abgabenschuldner:in	Grundstückseigentümer:in (bei Baurecht: Baurechtsberechtigte:r)	Grundstückseigentümer:in oder deren Rechtsnachfolger:innen	Grundstückseigentümer:in	Grundstückseigentümer:in (bei Baurecht: Baurechtsberechtigte:r)
Bemessungsgrundlage und Höhe				
Bemessungsgrundlage	Anzahl Monate Kalenderjahr ohne Bebauung, Abgabesätze lt. ROG (Staffelung nach Gemeinde und Flächenausmaß; VPI-orientiert)	Flächenausmaß, Einheitssätze (bis zur Verdoppelung der Einheitssätze möglich, orientiert sich am Baukostenindex)	Flächenausmaß, Grundstückswert (lt. Statistik Austria)	Anzahl Monate Kalenderjahr ohne Bebauung, Flächenausmaß, Grundstückswert (lt. Verordnung bzw. Statistik Austria)
Abgabensatz	0,86 €/m ² bis 2,79 €/m ²	€ 0,33-0,66 €/m ² bei Aufschließung durch Abwasserentsorgungsanlage + 0,15-0,30 €/m ² bei Aufschließung durch Wasserversorgungsanlage (max. Faktor 2)	Abhängig vom Baugrundstückspreis lt. Statistik Austria	Abhängig vom Baugrundstückspreis lt. Verordnung bzw. Statistik Austria
Räumliche Staffelung	Nach vier Regionen	-	Nach Grundstückspreisen lt. Statistik Austria pro Gemeinde	Nach Grundstückspreisen lt. Verordnung bzw. Statistik Austria pro Gemeinde
Verfahren				
Verfahrensschritte	Informationspflicht der Eigentümer:innen bis 2023 (zur jährlichen Abgabenerklärung); 2023 erstes Jahr mit Abgabensanspruch; Abgabensanspruch entsteht mit Ablauf des Kalenderjahres; Einreichung der Abgabenerklärung bis 15. Mai des Folgejahres; Abgabenerklärung gilt auch für Folgejahre weiter	Vorschreibung des Erhaltungsbetrags nach dem Aufschließungsbeitrag; Vorschreibung gilt auch für die Folgejahre	Vorschreibung der Abgabe durch Gemeinde mittels Bescheid; Hinweis zur Grundeinlöse bei erstmaliger Vorschreibung; Abgabe jährlich zu entrichten	Landesweiter Ermittlung aller relevanten Grundstücke; Prüfung durch die Gemeinde; Informationsschreiben an Eigentümer:innen; Möglichkeit zur Geltendmachung von Ausnahmen oder Abschluss einer Baulandmobilisierungsvereinbarung; Abgabensfestsetzung durch Bescheid (gilt für Folgejahre); Aufteilung der Einnahmen durch Land
Ausnahmetatbestände				
Personenbezogen	-	-	Grundstücke für Eigenbedarf bzw. für Nachkommen	Eigentümer:innen (bzw. Kinder, Enkelkinder) bis zur Vollendung des 45.

			(Geltungsdauer: 10 Jahre; keine Mobilisierungsmaßnahme erforderlich)	Lebensjahres bei Baulandwidmungsart Wohn-, Dorf-, Geschäfts-, Kern-, Sonder- oder gemischtes Baugebiet bis 2.300 m ² (pro Person ein Grundstück); Eigentümer:innen, die aus rechtlichen Gründen nicht bauen können; soziale Härtefälle
Zeitbezogen	Baulandwidmung in ersten fünf Jahren ab 2018 (exkl. Ausnahmezeiträume mit Bausperre/Aufschließungsgebiet/Aufschließungszone/Vorbehaltsfläche/privatwirtschaftliche Vereinbarung/fehlendem BP); Dauer der Befristung der Baulandwidmung	Verschiebung der Zahlung des Erhaltungsbeitrags, wenn bereits beim Aufschließungsbeitrag eine Ausnahme gewährt wurde	Solange der FWP noch nicht revidiert oder geändert wurde; Dauer der Bebauungsfrist	Innerhalb der ersten drei Jahre ab Erwerb des Grundstücks (Kauf, Erbschaft oder Schenkung); innerhalb der ersten fünf Jahre nach Neuwidmung als Bauland; Dauer der Befristung der Baulandwidmung
Grundstücksbezogen	Bei bereits gestelltem Antrag auf Rückwidmung; Bauland bis inkl. 500 m ² ; 700 m ² Freibeitrag für Eigenbedarf in den ersten 15 Jahren der Baulandwidmung (verringert nur die Bemessungsgrundlage, exkl. Ausnahmezeiträume)	Wenn das Grundstück nicht aufgeschlossen ist (Kanal- bzw. Wasserleitungsstrang mehr als 50 m entfernt); wenn mit einem angrenzenden bebauten Grundstück eine untrennbare Einheit gebildet wird und dieselbe Grundbuchseinlage vorliegt; wenn Infrastrukturkosten bereits durch privatwirtschaftliche Vereinbarungen getragen wurden; kleine, untergeordnete Gebäude bleiben unberücksichtigt; bei Rückwidmung	Bauland bis inkl. 1.000 m ² ; Baulandwidmungen Gewerbe-, Industrie- und Sondergebiet für Einkaufszentren (optional); Geruchszonen; wichtige Klima-, Ökologie- oder Naherholungsräume; Vorbehaltsflächen für bestimmte öffentliche oder ökologische Zwecke; weiterhin land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke	Bauland bis 300 m ² mit Breite unter 9 bzw. 15 m bei offener Bebauungsweise, Tiefe unter 12 m sowie ohne verkehrliche Erschließung; bei aufrechten Bausperren; bei Kennzeichnung als Aufschließungsgebiet; wenn bereits mit Bebauung begonnen wurde und dies der Baubehörde angezeigt wurde (nachträgliche Zahlung, wenn Bau in fünf Jahren nicht fertiggestellt); bei geltender Baulandmobilisierungsvereinbarung; bei rechtswirksamer Rückwidmung; mehrere Baugrundstücke, die eine Einheit bilden und als ein Grundstück gelten
Institutionell	Gemeinden mit Baulandgrundstücken im Gemeindegebiet; die Baulandsicherungsgesellschaft mbH; anerkannte gemeinnützige Bauvereinigungen	-	Gemeinden mit Baulandgrundstücken im Gemeindegebiet; gemeinnützige Wohnbauträger	Gemeinden mit Baulandgrundstücken im Gemeindegebiet; das Land Burgenland; der Bund; sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts; Unternehmen mit direkter/indirekter Beteiligung des Landes; Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung einer Gemeinde

Betrieblich	Betriebsbezogene Widmungskategorien	-	Baulandwidmungen in Gewerbe-, Industrie- sowie in Sondergebieten für Einkaufszentren, sofern diese für eine künftige Erweiterung benötigt werden	Eigentümer:innen (bzw. Kinder, Enkelkinder) bis zur Vollendung 45. Lebensjahres bei Baulandwidmungsart Betriebsgebiet, Industriegebiet und Erholungs- und Tourismuseinrichtungen bis 10.000 m ² (pro Person ein Grundstück); unbebautes Bauland als Erweiterungsflächen für bestehende gewerbliche Betriebsanlagen bis zur Größe des bebauten Grundstücks
Verordnungsrechtlich	-	-	-	Ausnahmen durch Verordnung der Landesregierung für Baulandflächen die kaum oder keine Infrastrukturkosten verursachen
Verwendungszweck				
Zweck der Abgabe	Aktive Bodenpolitik, Erhaltung und Erweiterung der Infrastruktur	Erhaltung der Infrastruktur, Maßnahmen der Baulandmobilisierung	Aktive Bodenpolitik, Bau von Grün- und Parkflächen, Erstellung von BPs, Verbesserung der Nahversorgung	Aktive Bodenpolitik, Abfederung gestiegener Energiekosten, Sicherung und Weiterentwicklung der Infrastruktur

Tab. 6: Gegenüberstellung der baulandmobilisierenden Abgaben (eigene Darstellung)

Anhang B – Interviewleitfaden Landesverwaltungen

Block 1 – Rolle und Kontext der interviewten Person

1. Wie gestaltet sich Ihre **Tätigkeit im Bereich der (örtlichen) Raumordnung** bzw. im **Zusammenhang mit den baulandmobilisierenden Abgaben**?
2. Welche **Rolle spielt die Abgabe** derzeit in Ihrem **Tätigkeitsbereich** bzw. in der **planerischen Praxis Ihres Bundeslandes**?

Block 2 – Ausgangslage im ländlichen Raum

3. Wie würden Sie die **aktuelle Situation der Baulandverfügbarkeit und der Siedlungsentwicklung** im ländlichen Raum Ihres Bundeslandes beschreiben?
4. Welche **Herausforderungen** bestehen Ihrer Einschätzung nach **hinsichtlich Flächeninanspruchnahme, Zersiedelung und Baulandreserven im ländlichen Raum**?

Block 3 – Einführung und Zielsetzung der Abgabe

5. Welche **Zielsetzungen und Erwartungen** – etwa hinsichtlich Mobilisierung, Leistbarkeit oder dem Umgang mit der Zersiedelung – standen **bei der Einführung der baulandmobilisierenden Abgabe** in Ihrem Bundesland im Vordergrund?
6. **Wie** wurden die Abgabe und die damit verbundenen Regelungen **von Gemeinden, Eigentümer:innen und politischen Entscheidungsträger:innen aufgenommen**?

Block 4 – Umsetzung und administrative Erfahrungen

7. Wie verläuft die **praktische Umsetzung** der Abgabe **bislang**?
8. Welche **Schwierigkeiten oder Unklarheiten** haben sich **bei der Anwendung oder Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen** ergeben?

Block 5 – Erste Wirkungen auf Mobilisierung und Siedlungsentwicklung

9. Welche (**ersten**) **Wirkungen der Abgabe** können Sie derzeit in Bezug auf die tatsächliche Mobilisierung unbebauter Bauflächen beobachten?
10. Gibt es **Hinweise** darauf, dass **Eigentümer:innen aufgrund der Abgabe eher verkaufen, bebauen oder sich aktiver mit ihren Flächen auseinandersetzen**?
11. Wie schätzen Sie den **Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum** ein? Welche Veränderungen nehmen Sie seit Einführung der Abgabe wahr?

Block 6 – Potenziale, Grenzen und Verbesserungsvorschläge

12. Welche **Potenziale** sehen Sie in der Abgabe **für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung** im ländlichen Raum?
13. Wo liegen aus Ihrer Sicht die **Grenzen oder Risiken dieses Instruments**?
14. Welche **Ergänzungen oder Weiterentwicklungen** wären **sinnvoll**, um die Wirkung der Abgabe zu stärken?

Block 7 – Ausblick

15. Welche **Entwicklungen erwarten Sie für die kommenden Jahre** hinsichtlich der **Wirkung** der Abgabe?
16. Glauben Sie, dass die Abgabe **langfristig einen Beitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum** leisten kann? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?

Block 8 – Abschluss

17. Gibt es Aspekte zur Abgabe oder zur Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum, die wir im Gespräch **noch nicht angesprochen** haben, die aber **aus Ihrer Sicht wichtig** sind?
18. Welche Aspekte würden Sie **anderen Bundesländern empfehlen**, die über die Einführung ähnlicher Instrumente nachdenken?

Anhang C – Interviewleitfaden Gemeinden

Block 1 – Rolle der interviewten Person und gemeindespezifische Ausgangslage

1. Welche **Rolle** spielen **Baulandreserven** und **unbebaute Baugrundstücke** aktuell in Ihrer **Gemeinde**?

Block 2 – Wahrnehmung der Abgabe

2. Welche **Bedeutung** hat die **baulandmobilisierende Abgabe** derzeit aus Sicht Ihrer Gemeinde?

3. Ist die Abgabe im kommunalen Alltag ein **präsenes Thema** oder spielt sie eher eine **untergeordnete Rolle**?

Block 3 – Eigentümer:innenverhalten

4. Nehmen Sie wahr, dass **Eigentümer:innen** unbebauter Baugrundstücke **auf die Abgabe reagieren**? (z. B. durch Bauen, Verkauf oder Kontaktaufnahme mit der Gemeinde)

5. Gibt es auch Fälle, in denen die **Abgabe bewusst in Kauf genommen** wird?

Block 4 – Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung

6. Wenn Sie an die **Siedlungsentwicklung** in Ihrer Gemeinde denken: Hat die **baulandmobilisierende Abgabe** aus Ihrer Sicht daran **etwas verändert** – oder eher nicht?

7. Wenn Sie an **Entscheidungen zu neuen Baulandwidmungen** denken: Wird die **baulandmobilisierende Abgabe** dabei aus Ihrer Sicht überhaupt **mitgedacht** – oder spielt sie keine Rolle?

8. Hat die **Abgabe** aus Ihrer Sicht **dazu beigetragen**, bestehende **Baulandreserven stärker zu nutzen**? Oder spielen dabei **andere Faktoren** die größere Rolle?

Block 5 – Bewertung und Grenzen

9. Wie **beurteilen** Sie die Abgabe **insgesamt** aus Sicht Ihrer Gemeinde? Eher hilfreich, neutral oder problematisch?

10. Wo sehen Sie die **größten Grenzen oder Herausforderungen** dieses Instruments auf Gemeindeebene?

11. Welche **Diskussionen** oder **Rückmeldungen** zur baulandmobilisierenden Abgabe nehmen Sie **in Ihrer Gemeinde** wahr?

12. Unter **welchen Voraussetzungen** kann die Abgabe aus Ihrer Sicht einen **sinnvollen Beitrag zum Umgang mit Baulandreserven** leisten?

Block 6 – Abschluss

13. Gibt es Aspekte im Umgang mit Baulandreserven oder der Abgabe, die wir bisher **nicht angesprochen** haben, die **aus Ihrer Sicht für die Praxis aber wichtig sind**?

Anhang D – Interviewzusammenfassungen der Landesverwaltungen

Interviewzusammenfassung – Land Salzburg

Datum: 13. Jänner 2026, Zoom-Interview

Interviewte Personen: Mag. Michael Plath – Stabstelle „Planen und Bauen“ im Amt der Salzburger Landesregierung, Mag. Gabriel Seitlinger – Sachverständiger im Referat für Raumplanung im Amt der Salzburger Landesregierung

Block 1 – Rolle und Kontext der interviewten Personen

Die interviewten Personen sind auf Landesebene mit unterschiedlichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem IBB betraut. Ihre Tätigkeit umfasst einerseits die rechtliche Einordnung der Abgabe sowie die Rolle als Aufsichtsbehörde, andererseits planerisch-technische Aufgaben, die vor allem Datenaufbereitung, Flächenwidmungsplanung und die Unterstützung der Gemeinden betreffen. Der Schwerpunkt liegt dabei weniger im operativen Vollzug der Abgabe als in der begleitenden Unterstützung der Gemeinden.

Block 2 – Ausgangslage im ländlichen Raum

Im Land Salzburg besteht ein Verhältnis von unbebautem Wohnbauland zu unbebautem Betriebsbauland von etwa 2:1. Deutlich wird im Interview der Unterschied zwischen gewidmetem, unbebautem Bauland und tatsächlich verfügbarem Bauland. Von rund 1.250 Hektar unbebautem Wohnbauland gelten nur ein sehr kleiner Teil als real mobilisierbar, also Flächen, bei denen eine konkrete Bau- oder Verkaufsbereitschaft besteht. Obwohl Salzburg im Bundesländervergleich über eher geringe Baulandreserven verfügt, ist der tatsächlich mobilisierbare Anteil besonders niedrig. Die Bauverfügbarkeit hängt dabei nur von der Bauwilligkeit der Eigentümer:innen ab. Gleichzeitig ist die Entwicklung des unbebauten Baulands laut statistischen Auswertungen in den letzten Jahren rückläufig.

Als zentrale Ursachen für die geringe Verfügbarkeit werden Eigentümer:innenmotive -strukturen genannt. Viele Grundstücke wurden bereits vor langer Zeit gewidmet – ursprünglich mit Bauabsicht oder als Vorsorge –, letztlich jedoch nicht bebaut, etwa aus finanziellen Gründen oder aufgrund geänderter Lebensumstände. Häufig werden Grundstücke für Kinder oder Enkelkinder zurückgehalten, deren Bebauungsperspektive zeitlich weit in der Zukunft liegt. Weitere Einschränkungen ergeben sich, wenn Grundstücke belehnt sind. In einzelnen Fällen werden Flächen auch rückgewidmet.

Ein Großteil dieser Baulandreserven liegt in guten, integrierten Lagen innerhalb bestehender Ortskerne. Rückwidmungen erscheinen dort aus planerischer Sicht wenig sinnvoll. Rückblickend wird angemerkt, dass bei früheren Widmungen begleitende privatwirtschaftliche Instrumente in Form von Raumordnungsverträgen hilfreich gewesen wären.

Im Rahmen des IBBs wurden landesweit rund 7.900 Fälle erfasst, davon etwa 5.600 mit Ausnahmetatbeständen. Die Eigentumsverteilung ist dabei relativ gleichmäßig, es gibt nur ganz wenige dominante Großigentümer:innen. In rund 85 % der Ausnahmen wurde Eigenbedarf als Begründung geltend gemacht.

Es wird darauf hingewiesen, dass ein direkter Zusammenhang zwischen Baulandreserven und Zersiedelung nur eingeschränkt herstellbar ist. Rückwidmungen betreffen in der Praxis häufig gut gelegene Flächen, die als Bauland langfristig wieder mobilisierbar erscheinen, da die Grundstückseigentümer:innen wissen, dass die Flächen wieder als Bauland gewidmet werden können. Periphere, potenziell zersiedelnde Außenlagen werden hingegen selten rückgewidmet, da Eigentümer:innen hier kaum mit einer späteren Wiederwidmung rechnen.

Block 3 – Einführung und Zielsetzung der Abgabe

Die Einführung des IBBs verfolgte mehrere Zielsetzungen. Ein zentrales Ziel ist die Entlastung der Gemeinden bei der Finanzierung technischer und sozialer Infrastruktur, wie es in Oberösterreich schon seit Jahrzehnten geregelt ist. Ein weiteres Ziel ist das leistbare Wohnen in der Kombination aus den hohen Baulandpreisen bzw. Mietpreisen mit der großen Verfügbarkeit an Baulandreserven. Die zugrunde liegende Annahme lautet, dass eine stärkere Mobilisierung von Baulandreserven zu mehr verfügbarem Bauland und langfristig zu sinkenden Preisen führen könnte. Diese preisregulierende Wirkung wird von den Interviewpartnern jedoch skeptisch eingeschätzt. Salzburg wird nämlich als besonders attraktiver Standort beschrieben, zudem hängen Boden- und Wohnkosten stark von externen Faktoren wie wirtschaftlicher Entwicklung oder Bevölkerungsdynamik ab.

Ein weiteres Ziel des IBBs besteht darin, kommunale Planungsziele zu unterstützen. Wenn Gemeinden aufgrund mangelnder Baulandverfügbarkeit gezwungen sind, neue Flächen zu widmen, widerspricht dies langfristigen raumordnerischen Zielsetzungen. Die Abgabe soll hier einen Beitrag leisten, bestehende Reserven stärker zu aktivieren und so die Ziele zu erreichen.

Zusätzlich wird dem IBB eine wichtige Bewusstseins- und Diskursfunktion zugeschrieben. Themen wie Bodenverbrauch, Bodenversiegelung, mikroklimatische Effekte und der Wert von Grund und Boden werden stärker thematisiert. Den Eigentümer:innen wird dadurch ins Bewusstsein gerufen, dass ihr Besitz einen besonders hohen Stellenwert hat. Auch wenn in vielen Fällen Ausnahmen greifen, wird die Abgabe als Instrument verstanden, das Eigentümer:innen zur Auseinandersetzung mit ihren Grundstücken anregt. Die Abgabe ist also auch als lenkendes Instrument konzipiert, dessen Wirkung für manche symbolisch, für manche wirtschaftlich spürbar ist.

Die Abgabe wurde politisch einstimmig beschlossen und von Gemeindeverband und Gemeinden positiv aufgenommen bzw. gewünscht. Aufgrund des Eingriffs in Eigentumsrechte wurde dem IBB dennoch politische Sensibilität zugeschrieben.

Obwohl die Einführung der Abgabe bereits seit 2018 angekündigt war, wurde ihr tatsächliches Inkrafttreten von vielen Beteiligten dennoch als überraschend wahrgenommen. Eigentümer:innen reagierten anfangs, im Jahr 2023, teilweise kritisch, wobei diese Rückmeldungen vor allem auf Gemeindeebene wahrgenommen wurden. Vielfach wollten die Eigentümer:innen wissen, welchen Nutzen sie konkret von der Abgabe erfahren. In der Kommunikation wurde daraufhin wiederholt auf die drei zentralen Zielsetzungen verwiesen: Infrastrukturentlastung, Mobilisierung von Bauland in Verbindung mit leistbarem Wohnen sowie Unterstützung kommunaler Planungsziele. Diese Zielsetzungen wurden von den Eigentümer:innen zur Kenntnis genommen.

Block 4 – Umsetzung und administrative Erfahrungen

Der IBB ist in Salzburg als gemeindeeigene Abgabe im eigenen Wirkungsbereich ausgestaltet. Einhebung und Vollzug liegen bei den Gemeinden, ebenso fließen ihnen die Einnahmen zu. Das Jahr 2023 stellte das erste Abgabengjahr dar. Im Mai 2024 waren Eigentümer:innen erstmals verpflichtet, eine entsprechende Erklärung abzugeben. Das Land fungiert als Aufsichtsbehörde und verfügt über keine direkten Eingriffsmöglichkeiten in Einzelfällen. Eine landesweite statistische Datenerhebung ist ebenso nur eingeschränkt möglich, da nicht alle Gemeinden mit gleicher Datenqualität mitwirken.

Die Rolle des Landes liegt daher primär in Beratung, Schulung und Koordination. Die Einführung der Abgabe wurde durch intensive Begleitung unterstützt, unter anderem durch flächendeckende Schulungen für Bürgermeister:innen, Amtsleiter:innen und Bauamtsmitarbeiter:innen. Dabei ging es generell um die Einführung des IBBs und um rechtliche Klarstellungen. Im Interview wird besonders betont, dass die Einführung der Abgabe auch nur über diese intensive Begleitung der Gemeinden möglich war. Es wurden tatsächlich alle 119 Gemeinden Salzburgs besucht.

Zusätzlich wurden Formulare und technische Hilfsmittel für eine möglichst einheitliche Datenerhebung und -auswertung bereitgestellt. Außerdem hat man auf Landesebene mit Software-Anbietern zusammengearbeitet, um für die Gemeinden optimale Software zur Verfügung zu stellen. Ebenso erfolgt die Pflege der Baubilanz im Geodatenportal SAGIS durch das Land und der Gemeinden, um eine einheitliche Datenbasis der Gemeinden zu schaffen. Hierbei müssen die bebauten bzw. unbebauten Grundstücke auf Grundlage der Befliegungen, die alle drei Jahre stattfinden, ein- und ausgebucht werden. Aus dieser Baubilanz der Baubeginnsanzeigen – ansonsten anhand der Orthophotobefliegungen – stammen auch die Daten für das gesamte Bundesland. Zudem muss das Land die Gemeinden darauf hinweisen, dass sie sparsam mit Grund und Boden umzugehen haben. Auch im Hinblick auf die Baulandreserven und dem Bedarf, welcher im Räumlichen Entwicklungskonzept formuliert wurde.

Der administrative Aufwand auf Landesebene war insbesondere in der Anfangsphase hoch, vor allem aufgrund der zahlreichen Schulungen, des Entwerfens sämtlicher Vorlagen und Formulare sowie der Bereitstellung im SAGIS. Mittlerweile ist der Aufwand überschaubar. Die Baubilanz wäre auch ohne Einführung des IBBs laufend aktuell zu halten. Nach wie vor hat das Land jedoch die Aufgabe, zu erklären, warum der IBB sinnvoll ist. Auch dieser Erklärungsbedarf nimmt inzwischen ab.

Der Hauptaufwand liegt bei den Gemeinden. Das Land führte Gemeindebefragungen zu sämtlichen Abgaben, darunter auch zum IBB, durch, wodurch der Umfang dieses Aufwands sichtbar wurde. Gleichzeitig wird betont, dass der Aufwand insbesondere im ersten Jahr am höchsten war. Zwar werden die Gemeinden softwaremäßig unterstützt, dennoch mussten sie zunächst einen umfassenden Grundstock an Daten aufbauen. Dieser Grundstock umfasst sämtliches gewidmetes, jedoch unbebautes Wohnbauland mit dem Stichtag 31.12.2017. Auf diese Datengrundlage kann in den Folgejahren bis zum Stichtag zurückgegriffen werden. Zudem zeigt sich eine gewisse Tendenz zur Bebauung, wodurch sich der Altbestand reduziert und der Arbeitsaufwand insgesamt abnimmt. Auch aus juristischer Sicht habe sich der Vollzug laut den Befragungen zunehmend eingespielt. Aus Sicht der Interviewpartner wurde der administrative Aufwand im ersten Jahr als hoch eingeschätzt und in etwa in der Größenordnung der erzielten Einnahmen von rund zwei Millionen Euro verortet. Eine exakte Gegenüberstellung von Aufwand und Erträgen liegt jedoch nicht vor.

Besonders herausfordernd war die Situation für kleine Gemeinden, in denen bereits reguläre Bauverfahren teilweise schwierig abzuwickeln sind. Mit dem IBB sowie weiteren Abgaben, etwa zur Zweitwohnsitz- oder Leerstandsproblematik, kam zusätzliche Belastung hinzu. Diese Gemeinden wurden als teilweise stark gefordert beschrieben.

Generell wurde darauf hingewiesen, dass auf die Gemeinden derzeit ein hoher Arbeitsdruck lastet, der nicht ausschließlich auf den IBB zurückzuführen ist, sondern auch mit weiteren Vorgaben zusammenhängt.

Obwohl die Abgabe anfangs von vielen Gemeinden befürwortet wurde, wurde die konkrete Arbeit damit später deutlich kritischer wahrgenommen, insbesondere in größeren Gemeinden. Informationsveranstaltungen und Vorträge fanden zwar rechtzeitig statt, dennoch wurde die Umsetzung in vielen Gemeinden zunächst aufgeschoben. Der

tatsächliche Umfang der Abgabe wurde teilweise als „Schock“ beschrieben. Einige Gemeinden hatten zum Zeitpunkt des Interviews die Abgaben für das Jahr 2023 noch nicht eingehoben. Viele Gemeinden gaben an, dass der Arbeitsaufwand höher sei als die durch den IBB erzielten Einnahmen. Andere Gemeinden setzten sich bereits frühzeitig mit der Abgabe auseinander, informierten Eigentümer:innen und berechneten mögliche Einnahmen im Vorfeld, blieben damit jedoch die Ausnahme.

Ursprünglich war vorgesehen, dass jährlich bis zum 15. Mai des Folgejahres eine Abgabenerklärung durch die Eigentümer:innen einzubringen ist. Diese Regelung wurde später dahingehend geändert, dass die Erklärung grundsätzlich weitergilt. Änderungen, etwa im Zusammenhang mit geltend gemachtem Eigenbedarf, müssen jedoch weiterhin von den Abgabenschuldner:innen bekannt gegeben werden. Gemeinden schreiben Eigentümer:innen nach den geltenden Regelungen der Bundesabgabenordnung zumeist dennoch standardmäßig jährlich an, um mögliche Änderungen zu überprüfen.

Insgesamt wurden bedingt durch Ausnahmen und Eigenbedarf in circa 20 % der Fälle unbebauten Wohnbaulands Einnahmen von etwa zwei Millionen Euro lukriert. Ohne die bestehenden Ausnahmetatbestände hätten die Einnahmen für die Gemeinden bei rund zehn Millionen Euro liegen können.

Block 5 – Erste Wirkungen auf Mobilisierung und Siedlungsentwicklung

Hinsichtlich der ersten Wirkungen der Abgabe zeigen sich aus Sicht der Interviewpartner bislang keine eindeutig belegbaren kausalen Effekte auf individuelle Bau- oder Verkaufsentscheidungen. Es wird betont, dass hierfür keine validen Daten vorliegen. Als besonders bedeutsam wird jedoch der Bewusstseins- und Diskurseffekt der Abgabe hervorgehoben. Diese Themen würden sowohl auf Gemeindeebene als auch in der breiteren öffentlichen Diskussion stärker behandelt. Dieser Effekt wird als zentraler Beitrag der Abgabe beschrieben, auch wenn klare Mobilisierungseffekte bislang nur schwer nachweisbar sind. Es lasse sich also nicht immer klar nachweisen, dass Eigentümer:innen unmittelbar „wegen der Abgabe“ verkaufen, bauen oder rückwidmen. Ob dies in einzelnen Fällen dennoch geschehen sei, könne nicht belegt werden. Nur in wenigen Fällen wurde explizit der IBB als Grund der Rückwidmung von Bauland in Grünland angeführt.

Gleichzeitig werden mehrere beobachtbare Tendenzen beschrieben. Laut einer Befragung, an der jedoch nicht alle Gemeinden teilgenommen haben, wurden etwa 150 Anträge auf Rückwidmungen gestellt. Tatsächlich rückgewidmet wurden davon rund 57 Flächen. Rückwidmungen werden als ein Bereich beschrieben, in dem die Abgabe indirekt wirken kann. Sie erhöht den Druck zur Auseinandersetzung mit unbebautem Bauland und schafft einen Anlass, bestehende Widmungen zu überprüfen. Darüber hinaus wurden rund 75 Bebauungen festgestellt. Allerdings ist unklar, aus welchen konkreten Gründen es in diesen Fällen zu Bebauungen oder Rückwidmungen gekommen ist. Bei Gemeindebesuchen wurde nie berichtet, dass Eigentümer:innen explizit aufgrund des IBBs gebaut hätten. Im Zusammenhang mit Rückwidmungen wurde jedoch mehrfach angegeben, dass diese erfolgt seien, um die Abgabe nicht bezahlen zu müssen.

Ein weiterer beobachteter Punkt ist der Rückgang von Neuwidmungen. Dieser Rückgang könnte darauf zurückzuführen sein, dass durch den IBB Baulandreserven stärker für Bebauung mobilisiert wurden. Gleichzeitig wird betont, dass auch andere Faktoren eine Rolle spielen könnten, etwa die stagnierende wirtschaftliche Lage oder steigende Baukosten.

Es wird als vorstellbar beschrieben, dass Eigentümer:innen, die die Abgabe über mehrere Jahre hinweg entrichten müssen, sich langfristig mit dem Gedanken anfreunden, auf dem Grundstück zu bauen. Auch wird angenommen, dass dieser Effekt durch die Bewusstseinsbildung verstärkt werden könnte und im Zeitverlauf zunimmt.

Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass es sich bei der Abgabe um vergleichsweise geringe Beträge handelt. Die jährliche Wertsteigerung von Grundstücken wird als deutlich höher eingeschätzt als die Höhe der vorgeschriebenen Abgabe. Den Gemeinden verbleibt dadurch lediglich ein gewisses „Körpergeld“ als Ausgleich für den administrativen Aufwand. Zudem wird angemerkt, dass Grundeigentümer:innen die bereits gezahlte Abgabe im Falle eines Verkaufs auf den Grundstückspreis aufschlagen könnten. In diesem Zusammenhang wird vorsichtig darauf hingewiesen, dass der IBB unter Umständen sogar preistreibend wirken könnte.

Grundsätzlich wird festgehalten, dass die mangelnde Baulandmobilisierung – also das Nichtnutzen von Baulandreserven – auch zersiedelnde Effekte haben kann und der IBB solchen Entwicklungen entgegenwirken soll, eventuell auch im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten wie Baulandsicherungsmodellen. Denn wenn Bauwillige kein verfügbares Bauland finden, besteht die Tendenz, dass Gemeinden am Ortsrand neue Flächen widmen. Dies geschieht unter anderem auch deshalb, weil Grundstücke außerhalb des Ortskerns häufig günstiger sind, insbesondere für junge Familien. In diesem Fall wirkt die mangelnde Mobilisierung bestehender Baulandreserven sowohl zersiedelnd als auch versiegelnd. Außerdem schlägt sich dieses scheinbare „günstige Bauen“ durch die zentrumsferne Lage langfristig in höheren Mobilitätspreisen nieder (Zwangsmobilität, Zweitauto, etc.). Außerdem steigen die Infrastrukturbereitstellungskosten für die Gemeinden (Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Straßensanierung, ÖPNV, Mikro-ÖV, längere Wege für Müllabfuhr und Schneepflug, etc., etc.). Und selbst wenn neue Flächen am Ortsrand bebaut werden, würden innerörtliche Baulandreserven langfristig dennoch bebaut, was insgesamt zu einer höheren Flächeninanspruchnahme führen kann. Der IBB könnte hier potenziell steuernd wirken. Als begrenzender Faktor wird in diesem Zusammenhang das neue Landesentwicklungsprogramm genannt, das am 1.12.2022 in Kraft getreten ist. Dieses sieht vor, dass Zersiedelung außerhalb der Hauptsiedlungsbereiche eingeschränkt werden soll. Auch wenn Gemeinden neue Widmungen außerhalb anstreben, setzt das Landesentwicklungsprogramm hier entsprechende Schranken.

Block 6 – Potenziale, Grenzen und Verbesserungsvorschläge

Der IBB wird als Instrument mit begrenztem, aber dennoch relevantem Potenzial eingeschätzt. Die Stärke des Instruments liegt weniger in unmittelbaren wirtschaftlichen Effekten, sondern vielmehr in der langfristigen Bewusstseinsbildung sowie in der Unterstützung raumordnerischer Zielsetzungen. Dazu zählen insbesondere der sparsame Umgang mit Grund und Boden, die Mobilisierung bestehender Baulandreserven sowie eine stärkere Auseinandersetzung mit Innenentwicklung.

Dabei wird betont, dass der IBB nur ein Baustein innerhalb eines größeren Instrumentariums darstellt und ihre Wirkung vor allem kumulativ entfaltet. Neben dem IBB bestehen weitere Instrumente wie die Zweitwohnsitzabgabe und die Leerstandsabgabe. Zudem gibt es laut ROG ein Hauptwohnsitzgebot sowie seit 2018 die Befristung von Neubaulandwidmungen. All diese Instrumente verfolgen gemeinsam das Ziel, leistbares Wohnen zu unterstützen. Der IBB ist Teil dieses Instrumentenkastens und wird in diesem Zusammenhang als unverzichtbar beschrieben. Die Interviewpartner betonen, dass eine relevante Steuerungswirkung erst durch die Kombination mehrerer Maßnahmen entsteht.

Es wird darauf hingewiesen, dass der IBB mit administrativem Aufwand verbunden ist. Dieser Aufwand nimmt jedoch im Zeitverlauf ab, insbesondere durch technische Unterstützung und eingespielte Abläufe.

Im Hinblick auf mögliche Ergänzungen oder Weiterentwicklungen des Gesetzes wird erwähnt, dass seitens der Politik zuletzt sogar weitere Ausnahmen gefordert wurden, wodurch sich die Entwicklung eher in Richtung zusätzlicher Entlastungen bewegt hat. In jüngeren Novellen wurde bereits vorgesehen, dass gemeinnützige Wohnbauträger von der Abgabepflicht ausgenommen sind. Zudem wurde die Regelung angepasst, sodass nicht mehr jährlich bis zum 15. Mai ein neuer Antrag gestellt werden muss.

Gleichzeitig wird auch eine stärkere Staffelung der Abgabe bei großen Grundstücksflächen diskutiert. In diesem Zusammenhang wird ein ansteigender Beitrag angedacht, bei dem Eigentümer:innen mit größeren Flächen höhere Abgaben leisten müssten als jene mit kleineren Flächen.

Es wird darauf hingewiesen, dass es in der Praxis Schwierigkeiten bei der Anwendung und Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen gibt. Diese zeigen sich auch in verschiedenen Erkenntnissen des Landesverwaltungsgerichts. § 77b des Sbg. ROG wird als sehr umfangreiche Bestimmung mit zahlreichen Ausnahmen, Berechnungsmodi und Regelungsinhalten beschrieben. Insbesondere der Eigenbedarf sorgt für viele Auslegungsfragen und einen großen Interpretationsspielraum. Beispiele hierfür sind Eigenbedarf im Zusammenhang mit möglichen Scheidungen oder altersbedingtem Wohnbedarf, etwa wenn Treppen nicht mehr bewältigt werden können. Da der Gesetzestext lediglich auf „Wohnbedürfnisse“ abstellt, wird dieser Begriff von den Gerichten vergleichsweise weit ausgelegt. Für die Gemeinden ergeben sich daraus zusätzliche Herausforderungen, da sie den tatsächlichen Wohnbedarf nur schwer überprüfen können. Beispielsweise ist für Gemeinden kaum feststellbar, ob Eigentümer:innen an einem anderen Ort bereits über Wohnraum verfügen. Diese Prüfungen kommen zusätzlich zu den ohnehin vielfältigen Aufgaben der Gemeinden hinzu.

Der Eigenbedarf ist insbesondere bei Konstellationen mit mehreren Eigentümer:innen problematisch. In solchen Fällen können potenziell alle Eigentümer:innen jeweils Eigenbedarf geltend machen.

Grundrechtliche Schranken werden durch die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung des IBBs nach Einschätzung der Interviewpartner nicht berührt.

Weiters wird angesprochen, dass eine Befristung von Altbauland eine mögliche Alternative dargestellt hätte. Eine solche Regelung hätte den administrativen Aufwand vollständig außen vor gelassen und wäre aus Sicht der Interviewpartner stärker mobilisierend gewesen. Der Eingriff in das Eigentum wäre dabei als geringer eingeschätzt worden, da viele Grundstücke bereits seit 30 bis 40 Jahren gewidmet sind. Bei einer Befristung von seit 30 oder 40 Jahren bestehenden Baulandreserven um weitere 10 Jahre hätten zwei Generationen Zeit gehabt, dieses Grundstück zu bebauen. Mit dem Horten von Baulandreserven einzelner Grundeigentümer:innen werden Gemeinden deren Entwicklungsmöglichkeiten stark eingeschränkt.

Block 7 – Ausblick

Für die Zukunft wird davon ausgegangen, dass sich die Wirkung der Abgabe vor allem über mehrere Mechanismen entfalten wird. Dazu zählen insbesondere die Bewusstseinsbildung, der bereits angesprochene kumulative Effekt durch die Einbettung der Abgabe in einen breiteren Instrumentenkasten sowie ein zeitlicher Verzögerungseffekt. Dieser Verzögerungseffekt ergibt sich unter anderem daraus, dass bestimmte Eigenbedarfstatbestände erst ab dem Jahr 2033 wegfallen werden. Insgesamt wird betont, dass es – wie im Bereich von Immobilien üblich – Zeit braucht, bis sich Steuerungswirkungen tatsächlich zeigen. Die Abgabe wird daher als Instrument beschrieben, dessen Wirkung sich vor allem über längere Zeiträume entfalten dürfte. Insgesamt wird erwartet, dass der IBB im Zusammenspiel mit den anderen bestehenden Instrumenten langfristig einen signifikanten Einfluss auf die Siedlungsentwicklung haben wird.

Block 8 – Abschluss

Als Empfehlung an andere Bundesländer wird eine generelle Befristung für sämtliche Baulandreserven genannt. Diese Befristung sollte sowohl für neu gewidmetes als auch für bereits bestehendes Bauland gelten.

Als wesentlicher Unterschied zum Burgenland wird die Zuständigkeit für die Abgabenerhebung hervorgehoben. Im Burgenland ist das Land selbst Abgabenbehörde, während in Salzburg die Gemeinden für den Vollzug zuständig sind. In Salzburg betrifft dies insgesamt 119 Gemeinden, darunter zahlreiche Klein- und Kleinstgemeinden. Vor diesem Hintergrund wird betont, dass ein einheitlicher, zeitgerechter und rechtssicherer Vollzug unter diesen Bedingungen nur schwer möglich ist. Dieser Umstand wird als nicht zu unterschätzen beschrieben.

Das Land wird in diesem Zusammenhang als deutlich routinierter im Umgang mit der Bundesabgabenordnung eingeschätzt. Zwischen den Vollzugspraktiken der einzelnen Gemeinden bestehen große Unterschiede. In Salzburg mussten viele Gemeinden zusätzliche Software anschaffen, während andere Gemeinden gänzlich darauf verzichteten und mit einfachen Excel-Tabellen arbeiteten. Insgesamt standen zwei Softwareanbieter zur Verfügung. Während ein Anbieter gut funktionierte, stellte der andere die notwendige Software erst mit einer Verzögerung von rund zwei Jahren bereit.

In der Folge mussten in Salzburg 119 unterschiedliche Sachbearbeiter:innen den Vollzug des IBBs erlernen. Wäre das Land Abgabenbehörde, würde diese Aufgabe nach Einschätzung der Interviewpartner von rund fünf Personen wahrgenommen werden. Gleichzeitig wird betont, dass die Gemeinden dennoch für das Ermittlungsverfahren notwendig bleiben würden. Eine stärkere Zentralisierung wird daher als möglicher Ansatz zur Vereinheitlichung und Effizienzsteigerung beschrieben, ohne dass daraus zwingend eine konkrete Empfehlung für Salzburg abgeleitet wird.

Interviewzusammenfassung – Land Oberösterreich

Datum: 16. Jänner 2026, Zoom-Interview

Interviewte Personen: DI Tobias M. Holzer, BSc – Hauptsachverständiger für die örtliche Raumplanung im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, DI Bettina Wöran – Hauptsachverständige für die örtliche Raumplanung im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung

Block 1 – Rolle und Kontext der interviewten Personen

Die beiden interviewten Personen sind als Hauptsachverständige für die örtliche Raumordnung im Land Oberösterreich tätig. Ihr Aufgabenbereich umfasst insbesondere die fachliche Begleitung und Beurteilung von ÖEKs, FWPps sowie BPs. Sie agieren dabei primär in einer sachverständigen und prüfenden Rolle im Rahmen kommunaler Planungsverfahren.

Mit der baulandmobilisierenden Abgabe – konkret dem Erhaltungsbeitrag – haben die Interviewpartner:innen im täglichen Arbeitskontext nur indirekt zu tun. Der Vollzug und die Vorschreibung der Abgabe liegen bei den Gemeinden. Berührungspunkte ergeben sich vor allem dann, wenn im Zuge fachlicher Stellungnahmen gegenüber Gemeinden auf die Notwendigkeit der Mobilisierung bestehender Baulandreserven hingewiesen wird. In diesen Fällen werde seitens der Gemeinden häufig darauf verwiesen, dass der Erhaltungsbeitrag bereits angehoben worden sei, ohne dass sich dadurch eine spürbare Mobilisierung ergeben habe. Der Umgang mit der Abgabe fließt in solchen Situationen in die fachliche Beurteilung der Angemessenheit neuer Baulandwidmungen ein. Bestehen größere Baulandüberhänge und wurden die Beiträge bislang nicht angepasst, wird dies anders bewertet als in Fällen, in denen entsprechende Maßnahmen bereits gesetzt wurden.

Insgesamt betonen die Interviewpartner:innen, dass ihre Rolle nicht im operativen Vollzug der Abgabe liegt, sondern in der raumordnungsfachlichen Einordnung und Bewertung, insbesondere im Zusammenhang mit bestehenden Baulandüberhängen und der Begründung zusätzlicher Baulandwidmungen.

Block 2 – Ausgangslage im ländlichen Raum

Die Situation der Baulandverfügbarkeit wird in Oberösterreich als regional stark unterschiedlich beschrieben. In vielen ländlichen Regionen – insbesondere in hügeligen oder naturräumlich eingeschränkten Gebieten wie dem unteren Mühlviertel – seien die Baulandreserven vergleichsweise gering und bewegten sich häufig im Bereich von etwa 10 bis 15 %. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass in anderen Bundesländern, etwa im Burgenland, teilweise höhere Baulandreserven bestehen, was unter anderem mit weniger stark eingeschränkten DSRs zusammenhängt. Insgesamt liegen die Werte für Oberösterreich unter dem österreichweiten Durchschnitt und werden von den Interviewpartner:innen als moderat eingeschätzt.

Unabhängig von diesen regionalen Unterschieden wird betont, dass die Frage der Baulandverfügbarkeit eines der zentralen Themen der örtlichen Raumplanung darstellt und sich durch sämtliche Gemeinden Österreichs zieht.

Gleichzeitig wird hervorgehoben, dass eine bestehende Baulandwidmung nicht mit der tatsächlichen Verfügbarkeit von Flächen gleichzusetzen ist. Gerade im Ortsgebiet sei zu beobachten, dass Grundstücke im Eigentum einzelner Landwirt:innen oder Familien stehen, für die keine konkrete Bebauungsabsicht besteht. In solchen Fällen würden Eigentümer:innen zunehmend die Möglichkeit einer Rückwidmung in Grünland in Anspruch nehmen, um keine Abgabe entrichten zu müssen. Da eine Nutzung der Flächen nicht vorgesehen ist und eine spätere Wiederwidmung als realistisch eingeschätzt wird, werde die Rückwidmung als pragmatische Lösung betrachtet.

Diese fehlende Verfügbarkeit innerörtlicher Flächen führt nach Einschätzung der Interviewpartner:innen zu einem strukturellen Entwicklungsproblem. Je weniger Bauland im Ortskern verfügbar ist, desto stärker steigt der Druck auf Gemeinden, neue Widmungen in peripheren Lagen vorzunehmen. Dadurch verstärkt sich die Tendenz zur

Siedlungsausdehnung, auch wenn diese heute rechtlich und fachlich deutlich stärker eingeschränkt ist als noch vor einigen Jahrzehnten.

Zersiedelung wird in diesem Zusammenhang weniger als Folge übermäßiger Widmungen, sondern vielmehr als Ergebnis einer unzureichenden Mobilisierung bestehender Baulandreserven beschrieben. Dieses Muster wird nicht als spezifisch oberösterreichisches Phänomen verstanden, sondern als Problemlage, die in ländlichen Gemeinden österreichweit zu beobachten ist.

Block 3 – Einführung und Zielsetzung der Abgabe

Die Einführung des Erhaltungsbeitrags in Oberösterreich ist historisch einzuordnen. Bereits im Jahr 1994 wurden Aufschließungsbeiträge eingeführt, die im Jahr 1997 durch die Weiterentwicklung zum Erhaltungsbeitrag ergänzt wurden. Ziel dieser Reform war es, einen baulandmobilisierenden Effekt zu erzielen und der Zersiedelung entgegenzuwirken, indem unbebaute, aber bereits erschlossene Grundstücke laufend mit Kosten belastet werden. Die Interviewpartner:innen verweisen in diesem Zusammenhang auf den damaligen Ausschussbericht, in dem diese Zielsetzungen klar benannt wurden. Der Erhaltungsbeitrag sollte verhindern, dass erschlossenes Bauland über längere Zeit ungenutzt bleibt, während Gemeinden gleichzeitig neue Infrastruktur bereitstellen und erhalten müssen.

Hinsichtlich der Aufnahme der Abgabe durch Gemeinden und Eigentümer:innen zum Zeitpunkt ihrer Einführung können die Interviewpartner:innen nur eingeschränkt Auskunft geben, da sie damals noch nicht in ihren heutigen Funktionen tätig waren. Aus späteren praktischen Erfahrungen wird jedoch berichtet, dass die Abgabe von Eigentümer:innen zwar nicht positiv aufgenommen, jedoch als gesetzlich vorgegeben akzeptiert worden sei. Frau Wöran verweist dabei auf ihre frühere Tätigkeit auf Gemeindeebene, in deren Rahmen sie selbst Erhaltungsbeiträge vorgeschrieben hat.

In der Gemeinde, in welcher Frau Wöran tätig war, habe es in der Folge kaum Bestrebungen gegeben, Flächen rückzuwidmen. Vielmehr sei das Grundverständnis vorhanden gewesen, dass Bauland mit entsprechenden laufenden Kosten verbunden ist. Eigentümer:innen hätten unabhängig vom Bestehen der Beiträge gebaut, wenn eine Bebauungsabsicht bestand. Umgekehrt hätten Eigentümer:innen ohne Bauabsicht ihre Grundstücke jedoch auch nicht aufgrund der Abgabe mobilisiert, also weder verkauft noch bebaut.

Ein grundlegender oder langfristiger politischer Widerstand gegen den Erhaltungsbeitrag habe sich nach Einschätzung der Interviewpartner:innen nicht manifestiert.

Block 4 – Umsetzung und administrative Erfahrungen

Die praktische Umsetzung des Erhaltungsbeitrags erfolgt in Oberösterreich durch die Gemeinden. Der Vollzug ist als formales Ermittlungsverfahren ausgestaltet. Betroffene Eigentümer:innen werden über die Vorschreibung informiert und erhalten die Möglichkeit zur Stellungnahme. In Einzelfällen kann es dabei zu Korrekturen kommen, etwa bei fehlerhaften Berechnungen oder bei unklaren Flächenabgrenzungen.

Ein spezieller Aspekt der oberösterreichischen Regelung ist die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme vom Aufschließungsbeitrag zu beantragen. In solchen Fällen verpflichten sich Eigentümer:innen, für einen Zeitraum von zehn Jahren keine Bebauung vorzunehmen. Das abgabenrechtliche Verfahren beginnt in diesen Fällen entsprechend zeitlich verzögert, da das Ermittlungsverfahren erst zu einem späteren Zeitpunkt erneut einsetzt. Unklarheiten bei der Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen treten nach Einschätzung der Interviewpartner:innen heute kaum mehr auf. Etwaige Rechtsfragen werden innerhalb der Landesverwaltung geklärt, insbesondere durch die zuständige Direktion für baurechtliche und abgabenrechtliche Angelegenheiten. Aufgrund der langen Anwendungsdauer des Instruments gelten die meisten rechtlichen Fragestellungen mittlerweile als ausjudiziert.

Ob und in welchem Ausmaß Beiträge angehoben werden, unterscheidet sich von Gemeinde zu Gemeinde. Dabei werde laut Interviewpartner:innen in vielen Fällen auch Rücksicht auf die finanzielle Belastung der Bürger:innen genommen, insbesondere dann, wenn auf eine Erhöhung verzichtet wird.

Block 5 – Erste Wirkungen auf Mobilisierung und Siedlungsentwicklung

Hinsichtlich der tatsächlichen Wirkungen des Erhaltungsbeitrags zeigen sich die Interviewpartner:innen insgesamt zurückhaltend. Konkrete Mobilisierungseffekte – etwa ein vermehrtes Bauen oder Verkaufen infolge der Abgabe – werden nicht beobachtet. Die ursprünglichen Zielsetzungen des Instruments werden daher aus ihrer Sicht nur eingeschränkt erreicht.

Reaktionen von Eigentümer:innen erfolgen vielmehr in Form von Anträgen auf Rückwidmung, um der Abgabepflicht zu entgehen, und weniger in der Mobilisierung. Diese Rückwidmungsanträge betreffen jedoch überwiegend Flächen, bei denen aus Sicht der Eigentümer:innen eine spätere Wiederwidmung als realistisch eingeschätzt wird, etwa in zentralen Lagen. In Bereichen, in denen Bauland aus raumordnungsfachlicher Sicht langfristig erhalten werden soll, werden Rückwidmungen hingegen nur restriktiv genehmigt. Positiv beurteilt werden Rückwidmungen vor allem dort, wo Bauland aus planerischer Sicht ohnehin nicht erwünscht ist. In diesen peripheren oder weniger geeigneten Lagen halten sich die Rückwidmungsanträge entsprechend in Grenzen, da eine spätere Wiederwidmung kaum mehr zu erwarten ist.

Die Interviewpartner:innen betonen zudem, dass die Höhe der Erhaltungsbeiträge zu gering sei, um eine relevante wirtschaftliche Entscheidung auszulösen. Angesichts steigender Bodenpreise und allgemeiner Inflation übersteige die jährliche Wertsteigerung von Grundstücken die finanzielle Belastung durch den Erhaltungsbeitrag deutlich. Eigentümer:innen ohne konkrete Bebauungsabsicht würden durch die Abgabe daher kaum zur Mobilisierung bewegt.

Zwar werde durch die Abgabe ein verstärktes Nachdenken über die eigene Grundstücksnutzung angestoßen, da laufende Kosten entstehen, spürbare Steuerungseffekte auf die Siedlungsentwicklung seien jedoch nicht erkennbar.

Block 6 – Potenziale, Grenzen und Verbesserungsvorschläge

Das größte Potenzial des Erhaltungsbeitrags sehen die Interviewpartner:innen in seiner derzeitigen Ausgestaltung weniger in der Mobilisierung von Bauland, sondern vielmehr in der teilweisen Abgeltung jener Infrastrukturkosten, die Gemeinden auch für ungenutztes Bauland zu tragen haben. In dieser Funktion wird das Instrument grundsätzlich als sinnvoll erachtet.

Die zentralen Grenzen werden jedoch klar in der einheitlichen, lageunabhängigen Ausgestaltung der Abgabe gesehen. Der Erhaltungsbeitrag ist in ganz Oberösterreich gleich hoch, unabhängig davon, ob sich ein Grundstück in einer hochpreisigen Lage oder in einer strukturschwachen Region befindet. Dadurch fehlt eine differenzierende Steuerungswirkung. Eine stärkere Differenzierung würde jedoch mit erheblichem Aufwand verbunden sein, insbesondere im Hinblick auf Begründung und Vollzug. Zudem wird darauf verwiesen, dass der Erhaltungsbeitrag primär der Erhaltung der Infrastruktur dient und entsprechende Beiträge in Oberösterreich ebenfalls landesweit einheitlich ausgestaltet sind. Eine stärkere Ausrichtung in Richtung einer echten Mobilisierungsabgabe sei unter diesen Rahmenbedingungen schwierig umzusetzen. Entsprechend seien Mobilisierungseffekte insbesondere in hochpreisigen Lagen kaum spürbar.

Für eine wirksamere Ausgestaltung wären nach Einschätzung der Interviewpartner:innen grundlegende Änderungen erforderlich. Genannt werden etwa eine stärkere Lage- und Preisabhängigkeit, eine Abkehr von der strikten Zweckbindung zur reinen Infrastrukturfinanzierung oder sogar eine Umgestaltung in Richtung einer steuerähnlichen Abgabe mit Kopplung an den Baulandpreis. Nur durch solche Anpassungen könnten relevante Steuerungseffekte erzielt werden, insbesondere im Zusammenspiel mit weiteren raumordnerischen Instrumenten.

Eine weitere Grenze wird in der Möglichkeit der Rückwidmung gesehen. Eigentümer:innen können durch eine Rückwidmung der Abgabepflicht entgehen, wobei insbesondere in guten Lagen davon ausgegangen wird, dass eine spätere Wiederwidmung grundsätzlich wieder möglich ist.

Zudem wird die Beitragssystematik insgesamt als vergleichsweise komplex beschrieben, wobei einzelne Aspekte auch Auslegungssache seien. Aus Sicht der Interviewpartner:innen wäre ein stärker zentralisierter Vollzug durch eine übergeordnete Stelle grundsätzlich geordneter. Gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass es sich um Einnahmen handelt, die den Gemeinden zugutekommen. Diese Aufteilung zwischen administrativer Zuständigkeit und finanziellen Interessen wird als schwierig beschrieben. Insofern sei es zwar mitunter unangenehm, wenn Beschwerden über den Beitrag an die Gemeinde herangetragen werden, die Einnahmen würden jedoch dennoch als wichtig wahrgenommen werden.

Block 7 – Ausblick

Mit Blick auf die kommenden Jahre erwarten die Interviewpartner:innen keine wesentlichen Veränderungen in der Wirkung des Erhaltungsbeitrags. Zwar wird darauf verwiesen, dass es bereits ein bedeutender Schritt gewesen sei, den Gemeinden überhaupt die Möglichkeit einzuräumen, den Erhaltungsbeitrag anzuheben. Einige Gemeinden hätten diese Option rasch genutzt, andere hingegen nicht.

Da sich in den vergangenen rund drei Jahrzehnten kaum relevante Effekte gezeigt haben, sei auch künftig nicht mit einer spürbaren Mobilisierungswirkung zu rechnen, solange Beitragshöhe und Systematik unverändert bleiben.

Ein langfristiger Beitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum wird daher eher verneint. Der Erhaltungsbeitrag wird vielmehr als Umverteilungs- bzw. Kostenabgeltungsinstrument verstanden, nicht jedoch als wirksames Lenkungsinstrument im Sinne einer gezielten Innenentwicklung oder einer Begrenzung weiterer Flächeninanspruchnahme.

Block 8 – Abschluss

Abschließend halten die Interviewpartner:innen fest, dass der Erhaltungsbeitrag in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht den ursprünglich erhofften Mobilisierungseffekt entfaltet hat. Gleichwohl wird seine Existenz als sachlich gerechtfertigt angesehen, da er zumindest einen Beitrag zur Finanzierung und Erhaltung der kommunalen Infrastruktur leistet.

Anderen Bundesländern, die über die Einführung vergleichbarer Instrumente nachdenken, empfehlen die Interviewpartner:innen, deutlich mutiger vorzugehen. Insbesondere wird eine stärkere Differenzierung nach Lage, Bodenpreis und Siedlungsstruktur angeregt. Zudem sollte die Abgabe aus ihrer Sicht stärker in Richtung eines steuerähnlichen Instruments weiterentwickelt und mit weiteren Maßnahmen – etwa einer Umwidmungsabgabe – kombiniert werden, um tatsächlich relevante Steuerungseffekte zu erzielen. In diesem Zusammenhang wird auch eine Abkehr von der strikten Zweckbindung an die Infrastrukturfinanzierung als sinnvoll erachtet.

Eine Abänderung des derzeitigen Beitragssystems wird in Oberösterreich derzeit jedoch nicht diskutiert.

Interviewzusammenfassung – Land Steiermark

Datum: 22. Jänner 2026, Zoom-Interview

Interviewte Personen: Rechtsreferent:in im Amt der Steiermärkischen Landesregierung (anonymisiert)

Block 1 – Rolle und Kontext der interviewten Personen

Die interviewte Person ist im Amt der Steiermärkischen Landesregierung tätig und mit Aufgaben im Bereich der örtlichen Raumordnung betraut. In dieser Funktion wirkt sie auf Ebene der aufsichtsbehördlichen Kontrolle kommunaler Raumordnungsverfahren mit. Gemeinden legen dem Land ihre örtlichen Planungsinstrumente, insbesondere FWP, zur Prüfung vor. Abhängig vom jeweiligen Verfahren handelt es sich dabei um Genehmigungs- oder Verordnungsprüfungen.

Baulandmobilisierende Maßnahmen sind Bestandteil dieser Verfahren und werden insbesondere im Zuge von Gesamtüberarbeitungen der örtlichen Raumordnungsinstrumente mitbeurteilt. Die interviewte Person beschreibt ihre Rolle dabei als primär rechtlich prüfend. Sie überprüft, ob unbebaute Baulandflächen vorliegen, ob diese den gesetzlichen Definitionen entsprechen und ob die im ROG vorgesehenen Mobilisierungsmaßnahmen von den Gemeinden berücksichtigt werden. Der operative Vollzug der baulandmobilisierenden Abgabe liegt in der Steiermark bei den Gemeinden und nicht beim Land, weshalb die interviewte Person mit der Abgabe selbst nur indirekt befasst ist. Die Aufgabe des Landes beschränkt sich in diesem Zusammenhang auf die rechtliche Kontrolle und Beurteilung der gesetzten Maßnahmen.

Die Funktion des Landes besteht somit darin, die gesetzeskonforme Anwendung der baulandmobilisierenden Instrumente sicherzustellen. Werden im Rahmen aufsichtsbehördlicher Verfahren größere unbebaute Baulandflächen festgestellt – insbesondere zusammenhängende Flächen mit einer Größe von über 1.000 m² im Eigentum einzelner Personen –, fordert die Aufsichtsbehörde die Gemeinden dazu auf, entsprechende Mobilisierungsmaßnahmen zu setzen.

Block 2 – Ausgangslage im ländlichen Raum

Die Ausgangslage hinsichtlich Baulandreserven und Siedlungsentwicklung wird für die Steiermark als stark heterogen beschrieben. Sie ist wesentlich von der Lage der jeweiligen Gemeinde sowie von demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen abhängig. Das Spektrum reicht von Abwanderungsgemeinden mit sehr geringer Nachfrage nach Bauland bis hin zu Gemeinden im Umfeld größerer Städte, insbesondere im Grazer Umland, wo ein sehr hoher Entwicklungsdruck und Nachfrage bestehen.

Die interviewte Person verweist in diesem Zusammenhang beispielhaft auf Gemeinden im Grazer Umland. Dort ist der Siedlungsdruck infolge von Zuzug besonders hoch, während die Entwicklungsmöglichkeiten aufgrund bestehender Baulandreserven, begrenzter infrastruktureller Kapazitäten sowie raumordnerischer Zielsetzungen eingeschränkt sind. Die Steuerung der weiteren Siedlungsentwicklung stellt in diesen Gemeinden eine zentrale Herausforderung dar. Gemeinden stehen dort vor der Aufgabe, Zuzug und Bautätigkeit zu begrenzen, um eine Überlastung der sozialen und technischen Infrastruktur – etwa von Schulen, Kindergärten oder Verkehrseinrichtungen – zu vermeiden.

Demgegenüber gibt es ländliche Gemeinden, in denen Baulandmobilisierung nur eingeschränkt wirksam ist, da trotz vorhandener Baulandreserven keine entsprechende Nachfrage besteht. In solchen Fällen kann die Anwendung baulandmobilisierender Maßnahmen aus Sicht der interviewten Person sogar kontraproduktiv sein.

Auch hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme, der Ausdehnung der Siedlungsgebiete und der Zersiedelung zeigt sich ein differenziertes Bild. Während in stadtnahen Regionen ein hoher Druck auf Bauland besteht, ist die Bautätigkeit in peripheren Gebieten häufig gering. Touristisch geprägte Gemeinden stellen dabei einen Sonderfall dar, da dort trotz peripherer Lage eine erhöhte Nachfrage besteht, etwa durch Zweitwohnsitze oder touristische Nutzungen.

Block 3 – Einführung und Zielsetzung der Abgabe

Die Einführung der baulandmobilisierenden Abgabe wird von der interviewten Person vor allem als Reaktion auf langjährig nicht konsumierte Baulandreserven verstanden. Ein zentrales Problem bestand darin, dass Bauland vielfach als Wertanlage gehalten wurde, ohne einer Bebauung zugeführt zu werden. Dies schränkte die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden erheblich ein, da neue Widmungen häufig mit Verweis auf bestehende, jedoch faktisch nicht verfügbare Baulandreserven abgelehnt wurden.

Nach steirischer Rechtslage sind Gemeinden verpflichtet, bei der Ausweisung von Bauland den tatsächlichen Bedarf zu berücksichtigen. Bestehen große unbebaute Baulandreserven, wird die Ausweisung zusätzlicher Flächen aus aufsichtsbehördlicher Sicht kritisch beurteilt. Gleichzeitig waren diese Reserven in der Praxis häufig nicht verfügbar oder mobilisierbar. Die baulandmobilisierende Abgabe soll dazu beitragen, diese bestehenden Reserven langfristig abzubauen und Bauland dort zu aktivieren, wo eine tatsächliche Nutzung möglich ist.

Die interviewte Person verweist darauf, dass bereits frühere Fassungen des steirischen ROGs Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung vorsahen. Diese Instrumente waren jedoch freiwillig ausgestaltet und wurden von den Gemeinden kaum angewendet, nicht zuletzt aus Sorge, die eigene Bevölkerung zu belasten. Beispielhaft wird in diesem Zusammenhang auf Regelungen im ROG 1974 in der Fassung von 1989 verwiesen. Erst mit späteren Novellen, insbesondere ab dem Jahr 2003, wurde eine verpflichtende Anwendung baulandmobilisierender Maßnahmen

eingeführt. Dadurch konnte erstmals eine landesweite Umsetzung erreicht werden. Die gesetzliche Verpflichtung erleichterte es den Gemeinden, Mobilisierungsmaßnahmen umzusetzen, da diese nicht mehr als politische Einzelentscheidungen wahrgenommen wurden, sondern als gesetzlich vorgegebene Anforderungen.

Die verpflichtenden Instrumente sowie die baulandmobilisierende Abgabe werden politisch unterschiedlich bewertet und sind nach wie vor Gegenstand kontroverser Diskussionen. Während einige Gemeinden diese Maßnahmen begrüßen, empfinden andere sie als zusätzliche Belastung. Auch seitens der Eigentümer:innen werden die Maßnahmen häufig kritisch gesehen und vielfach als Eingriff in die Eigentumsrechte wahrgenommen. Nach Wahrnehmung der interviewten Person wird die Abgabe teilweise als Schikane interpretiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Abgabe in vielen Fällen erst zeitverzögert, etwa nach Änderungen oder Revisionen des FWPs, wirksam wird. Dennoch wurde bereits im Vorfeld der Einführung deutlich, dass viele Eigentümer:innen die Abgabe ablehnen, wie von Gemeinden wiederholt berichtet wurde. Die interviewte Person weist in diesem Zusammenhang selbst darauf hin, dass ihre Wahrnehmung durch ihre Funktion geprägt ist, da ihr vor allem konfliktbehaftete Fälle und Streitigkeiten bekannt werden.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass es auch vor Einführung der aktuellen Abgabe bereits Instrumente wie die Investitionsabgabe gab. Diese griff jedoch erst ab einer Flächengröße von 3.000 m² und war stärker auf Vertragsraumordnung ausgerichtet, während in der aktuellen Regelung insbesondere Befristungen eine zentralere Rolle einnehmen.

Block 4 – Umsetzung und administrative Erfahrungen

Die praktische Umsetzung der baulandmobilisierenden Abgabe erfolgt in der Steiermark auf Gemeindeebene. Die Aufsichtsbehörde wird insbesondere dann eingebunden, wenn es zu rechtlichen Konflikten oder Auslegungsunsicherheiten kommt. In der Praxis zeigt sich, dass Eigentümer:innen baulandmobilisierende Maßnahmen zunehmend rechtlich anfechten, etwa durch das Aufzeigen formaler Mängel oder durch das Bestreiten der gesetzlichen Voraussetzungen. Die interviewte Person verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass sich mittlerweile auch einzelne Anwaltskanzleien auf diese Thematik spezialisiert haben und Eigentümer:innen in Verfahren gegen Gemeinden vertreten.

Als besonders herausfordernd wird die Mobilisierung über zivilrechtliche Vereinbarungen beschrieben. In diesem Bereich sind mehrere Verfahren anhängig. Die interviewte Person charakterisiert die Vertragsraumordnung als ein komplexes und für Gemeinden schwer handhabbares Instrument, da sie mit einem hohen individuellen Regelungs- und Abstimmungsaufwand verbunden ist. In der praktischen Umsetzung werde häufig versucht, formale Mängel oder Detailfragen aufzugreifen, um eine Abgabepflicht zu vermeiden. Im Vergleich dazu werden hoheitliche Maßnahmen wie Befristungen aus verwaltungsrechtlicher Sicht als einfacher und klarer vollziehbar eingeschätzt.

In diesem Zusammenhang schildert die interviewte Person auch konkrete Konfliktfälle aus der Praxis, in denen Gemeinden bei der Anwendung von Vertragsraumordnungsinstrumenten mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten konfrontiert waren. In mehreren Fällen kam es zu Anfechtungen durch Eigentümer:innen, wodurch sich Verfahren verzögerten oder in gerichtliche Klärungen mündeten. Diese Erfahrungen verdeutlichen, dass insbesondere zivilrechtliche Vereinbarungen mit einem hohen administrativen und rechtlichen Aufwand verbunden sind. Sowohl auf Gemeinde- als auch auf Landesebene befindet man sich in diesem Bereich noch in einem laufenden Lern- und Erfahrungsprozess.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass der Aufsichtsbehörde vor allem problematische und konfliktbehaftete Fälle bekannt werden. Reibungslos verlaufende Mobilisierungsprozesse bleiben in der Regel unbeachtet und werden nicht an das Land herangetragen. Dadurch kann ein selektiver Eindruck der Umsetzung entstehen, was bei der Einordnung der Aussagen aus diesem Interview insgesamt zu berücksichtigen ist.

Block 5 – Erste Wirkungen auf Mobilisierung und Siedlungsentwicklung

Zum Zeitpunkt des Interviews lassen sich noch keine belastbaren quantitativen Aussagen zu den tatsächlichen Mobilisierungseffekten der baulandmobilisierenden Abgabe treffen. Die interviewte Person hebt jedoch hervor, dass bereits eine deutliche Bewusstseins- und Verhaltensänderung erkennbar ist. Widmungsanträge erfolgen zunehmend mit einer konkreten Bebauungs- oder Verwertungsabsicht, während spekulative Motive und die Nutzung von Bauland als reine Wertanlage an Bedeutung verloren haben.

Im Zuge dessen besteht ein „sanfter Druck“, bei Widmungsentscheidungen die tatsächliche Verfügbarkeit von Bauland stärker mitzudenken. Diese veränderte Herangehensweise wird von der interviewten Person als eine der bislang wichtigsten Wirkungen der Abgabe beschrieben.

Gleichzeitig wird betont, dass die Abgabe keinen gezielten räumlichen Lenkungseffekt entfalten kann, etwa um Bauland systematisch von peripheren in zentralere Lagen zu verlagern. In zentralen und gut erschlossenen Bereichen besteht zudem die Herausforderung, dass eine vollständige kurzfristige Mobilisierung aller Baulandreserven nicht immer angestrebt wird. Gemeinden möchten Bauland – auch in sehr guten Lagen – teilweise bewusst über längere Zeiträume vorhalten, um den Bedarf über mehrere Planungsperioden hinweg decken zu können.

In peripheren Regionen sowie bei Industrie- und Gewerbeflächen stößt die Abgabe hingegen an klare Grenzen, da häufig keine entsprechende Nachfrage besteht. Selbst in jenen Fällen, in denen Eigentümer:innen grundsätzlich verkaufsbereit wären, wird die Abgabe teils als zusätzliche Belastung oder Schikane wahrgenommen. Für Industrie- und Gewerbeflächen wurde mittlerweile zumindest vorgesehen, dass baulandmobilisierende Instrumente nur optional anzuwenden sind.

Teilweise werden Mobilisierungsmaßnahmen auch als Kaufhemmnis beschrieben, insbesondere dann, wenn Fristen kurz vor dem Ablauf stehen und potenzielle Käufer:innen eine drohende Abgabepflicht berücksichtigen, die auch für Rechtsnachfolger:innen gilt.

Ob Eigentümer:innen aufgrund der Abgabe tatsächlich in größerem Ausmaß bauen oder verkaufen, kann zum Zeitpunkt des Interviews noch nicht beurteilt werden. Ebenso lässt sich noch nicht abschließend sagen, ob die Abgabe bereits einen messbaren Einfluss auf die Siedlungsentwicklung entfaltet hat. Nach Einschätzung der interviewten Person sind die Effekte der demographischen Entwicklung derzeit deutlich stärker: In Zuzugsgemeinden besteht grundsätzlich kein Mobilisierungsproblem, da Grundstücke ohnehin nachgefragt werden.

Block 6 – Potenziale, Grenzen und Verbesserungsvorschläge

Das Potenzial der baulandmobilisierenden Abgabe wird von der interviewten Person differenziert beurteilt. In nachfragestarken Regionen kann sie zu einer bewussteren Widmungspraxis beitragen und spekulative Baulandausweisungen reduzieren. In Regionen mit geringer Nachfrage stößt das Instrument hingegen an strukturelle Grenzen, da Mobilisierung ohne entsprechende Nachfrage nur eingeschränkt wirksam ist.

Als zentraler Zielkonflikt wird das Spannungsfeld zwischen Siedlungsentwicklung und Flächenschutz beschrieben. Baulandreserven stellen einerseits wichtige Entwicklungspotenziale für Gemeinden dar, gleichzeitig gewinnen Anforderungen des Grünraumerhalts, des Bodenschutzes sowie europäische Zielsetzungen zunehmend an Bedeutung. Die gleichzeitige Mobilisierung von Bauland und der langfristige Erhalt von Grün- und Freiräumen wird daher als schwer auflösbarer Zielkonflikt eingeschätzt.

Die steirische Rechtslage sieht in diesem Zusammenhang Ausnahmen von der Mobilisierungsverpflichtung vor, etwa für bestimmte zentrale Orte. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass künftig auch kleinere Gemeinden verstärkt von übergeordneten Flächenschutzzielen betroffen sein könnten, ohne über vergleichbare Ausnahmeregelungen zu verfügen. Daraus ergeben sich neue Spannungen zwischen Entwicklungsinteressen und übergeordneten raumordnerischen Zielsetzungen.

Als weiteres Risiko werden anhaltende rechtliche Auseinandersetzungen genannt, insbesondere im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Vereinbarungen. Für diesen Bereich bestehen bislang keine zufriedenstellenden Lösungen. Die interviewte Person sieht hier hoheitliche Instrumente, insbesondere Befristungen, als deutlich praktikabler und rechtlich einfacher handhabbar an.

Die Absenkung der maßgeblichen Flächenschwelle auf 1.000 m² wird grundsätzlich als Schritt zur Stärkung der Wirksamkeit der Abgabe bewertet. Gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass dadurch auch die Konfliktintensität zunehmen kann, da künftig eine größere Anzahl an Grundstücken betroffen ist.

Konkrete gesetzliche Weiterentwicklungen werden vor diesem Hintergrund zurückhaltend beurteilt. Die interviewte Person spricht sich nicht für kurzfristige Änderungen aus und verweist auf die hohe Komplexität des Instruments. Es sei schwierig, ein einheitliches gesetzliches Regelwerk zu schaffen, das den sehr unterschiedlichen regionalen Ausgangslagen gleichermaßen gerecht wird. Zudem habe sich in der Praxis gezeigt, dass unverbindliche KANN-Bestimmungen von Gemeinden häufig nicht umgesetzt werden. Teilweise seien zwar politische Bekenntnisse zu stärkeren Instrumenten erfolgt, diese hätten sich in der tatsächlichen Anwendung jedoch nicht immer niedergeschlagen.

Block 7 – Ausblick

Für die kommenden Jahre erwartet die interviewte Person eine zunehmende Wirkung der baulandmobilisierenden Abgabe. Durch die Absenkung der relevanten Flächengröße von 3.000 m² auf 1.000 m² werden künftig deutlich mehr Grundstücke von baulandmobilisierenden Maßnahmen erfasst. Dies dürfte sowohl die Mobilisierungseffekte als auch die Zahl der tatsächlich vorgeschriebenen Abgaben erhöhen.

Gleichzeitig wird mit einer Zunahme rechtlicher Auseinandersetzungen gerechnet, insbesondere in zentralen Lagen, in denen Rückwidmungen kaum in Betracht kommen. Die interviewte Person rechnet daher mit Wirkungen der Abgabe sowohl in positiver als auch in konfliktbehafteter Hinsicht.

Langfristig wird der baulandmobilisierenden Abgabe dennoch ein relevanter Beitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung zugeschrieben. Insbesondere im Hinblick auf die Reduktion spekulativer Baulandausweisungen wird erwartet, dass die Abgabe zu einer nachhaltigeren und bewussteren Widmungspraxis beiträgt.

Block 8 – Abschluss

Abschließend wird festgehalten, dass ein wesentlicher Schwachpunkt der baulandmobilisierenden Abgabe im fehlenden gezielten räumlichen Lenkungseffekt liegt. Aus Sicht der interviewten Person wäre es grundsätzlich wünschenswert, wenn das Instrument stärker dazu beitragen könnte, Baulandreserven gezielt in zentrale und gut erschlossene Lagen zu mobilisieren und eine Entwicklung in dezentralen, infrastrukturell ungünstigen Bereichen zu begrenzen. Diese räumliche Differenzierung kann durch die Abgabe jedoch nur sehr eingeschränkt erreicht werden. Die Berechnung von Baulandreserven erfolgt derzeit gemeindebezogen und weitgehend undifferenziert, ohne qualitative Unterschiede ausreichend zu berücksichtigen. Es wird nicht zwischen gut geeigneten, entwicklungsrelevanten Baulandreserven und solchen Flächen unterschieden, die aus raumordnerischer Sicht eigentlich nicht weiterentwickelt werden sollen. Versuche, eine solche qualitative Differenzierung gesetzlich zu verankern, seien bislang an ihrer hohen Komplexität gescheitert.

Als Empfehlung an andere Bundesländer spricht sich die interviewte Person für eine möglichst einfache und praktikable Ausgestaltung baulandmobilisierender Instrumente aus. Komplexe Regelungen, umfangreiche Ausnahmetatbestände und detaillierte Sonderbestimmungen erhöhen den administrativen Aufwand und erschweren den Vollzug erheblich. Gleichzeitig wird anerkannt, dass viele dieser Ausnahmen Ergebnis politischer Kompromissprozesse sind. Diese können zwar die Akzeptanz des Instruments erhöhen, gehen jedoch häufig zulasten der Klarheit, Einfachheit und praktischen Handhabbarkeit.

Als weitere Grenze der baulandmobilisierenden Maßnahmen verweist die interviewte Person auf zeitliche Verzögerungen infolge nicht fristgerecht durchgeführter örtlicher Raumordnungsrevisionen. In mehreren Gemeinden wurden Revisionen – und in weiterer Folge auch die verpflichtenden Beteiligungs- und Befragungsprozesse – über längere Zeiträume hinausgeschoben. Dadurch kamen baulandmobilisierende Maßnahmen erst deutlich verspätet zur Anwendung, wodurch wertvolle Zeit verloren ging, in der bestehende Baulandreserven weder neu bewertet noch wirksam mobilisiert werden konnten.

Hinsichtlich einzelner Ausnahmetatbestände wird erläutert, dass sogenannte Geruchszonen eine Sonderstellung einnehmen, da es sich hierbei nicht um vollwertiges Bauland handelt. Diese Flächen wurden bewusst von der Mobilisierung ausgenommen, da eine Siedlungsentwicklung in solchen Bereichen potenzielle Nutzungskonflikte, etwa mit landwirtschaftlichen Betrieben, nach sich ziehen würde.

Die Ausnahme im Zusammenhang mit Klimazonen wurde maßgeblich von der Stadt Graz eingebracht. Hintergrund ist der Grazer Grüngürtel, der teilweise als Bauland gewidmet ist, jedoch aus stadtklimatischen und freiraumplanerischen Gründen nicht bebaut werden soll. Um diese Flächen dauerhaft vor Bebauung zu schützen, wurde eine entsprechende Ausnahmebestimmung in das Gesetz aufgenommen. Eine ähnliche Regelung wurde in weiterer Folge auch für zentrale Orte vorgesehen.

Interviewzusammenfassung – Land Burgenland

Datum: 22. Jänner 2026, Zoom-Interview

Interviewte Personen: Mag. Lisa Gabriel – Referatsleiterin und Juristin im Referat für örtliche Raumplanung im Amt der Burgenländischen Landesregierung

Block 1 – Rolle und Kontext der interviewten Personen

Die interviewte Person ist im Referat für örtliche Raumplanung des Landes Burgenland tätig und dort primär mit aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren befasst. Zu ihrem Aufgabenbereich zählen insbesondere die Prüfung und Beurteilung von ÖEKs, FWPs und Bebauungsbestimmungen der Gemeinden. In dieser Funktion überprüft sie, ob die von den Gemeinden ausgearbeiteten Planungen den gesetzlichen, fachlichen und technischen Vorgaben entsprechen.

Die Interviewpartnerin ist Juristin und beschreibt ihre Rolle vor allem als rechtlich prüfende und gesetzestvorbereitende Tätigkeit. Sie selbst ist nicht für den operativen Vollzug der baulandmobilisierenden Abgabe zuständig, sondern ihre Kolleg:innen, da das Land als Abgabenbehörde fungiert. Im Zusammenhang mit der baulandmobilisierenden Abgabe war sie maßgeblich in die Vorbereitung und Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlagen eingebunden. Zwar obliegt die endgültige Beschlussfassung dem Landtag, die fachlichen und rechtlichen Grundlagen sowie die Gesetzesentwürfe werden jedoch von den zuständigen Fachabteilungen des Landes erarbeitet und aufbereitet. Impulse für gesetzliche Änderungen gehen dabei häufig von der Landesregierung aus, während die Verwaltung die inhaltliche und rechtliche Ausarbeitung übernimmt. Dies war auch bei der Einführung der Baulandmobilisierungsabgabe der Fall.

Die Abgabe wurde bewusst im RPG verankert und nicht – wie theoretisch möglich – in einem rein finanzrechtlichen Gesetz. Dadurch ergab sich für das Referat der Interviewpartnerin eine intensive inhaltliche und rechtliche Auseinandersetzung mit bestehenden und neuen Instrumenten der Baulandmobilisierung, insbesondere mit Befristungen, Baulandmobilisierungsvereinbarungen und der Abgabe selbst. Die Interviewpartnerin schildert, dass sie sich im Zuge des Gesetzgebungsprozesses intensiv mit der rechtlichen Ausgestaltung sowie den praktischen Konsequenzen der Abgabe auseinandergesetzt hat. Gleichzeitig betont sie, dass nicht jede einzelne Formulierung im Gesetz aus der Verwaltung stammt, da die letztendliche Entscheidung über den Gesetzesinhalt beim Landtag liegt.

In der planerischen Praxis des Landes wird die baulandmobilisierende Abgabe als ergänzendes Instrument zu bereits bestehenden Maßnahmen verstanden. Bereits vor ihrer Einführung bestanden im Burgenland Baulandbefristungen und Baulandmobilisierungsvereinbarungen. Die Abgabe stellt aus Sicht der Interviewpartnerin eine zusätzliche Möglichkeit dar, Gemeinden bei der Mobilisierung bestehender Baulandreserven zu unterstützen.

Block 2 – Ausgangslage im Burgenland: Baulandreserven und Siedlungsentwicklung

Die Ausgangslage im Burgenland wird insgesamt als problematisch in Bezug auf die tatsächliche Baulandverfügbarkeit beschrieben, wobei regionale Unterschiede bestehen. Grundsätzlich wird betont, dass viele Gemeinden – unabhängig davon, ob sie im Nord- oder Südburgenland liegen – über kein tatsächlich verfügbares Bauland verfügen. Dieses Fehlen an verfügbaren Flächen wird landesweit von den Gemeinden als zentrales Problem wahrgenommen. Zwar ist in vielen Gemeinden Bauland gewidmet, dieses kann jedoch häufig nicht genutzt werden, da es sich im Privateigentum befindet und nicht mobilisiert wird.

Historisch wurde im Burgenland über lange Zeiträume hinweg Bauland gewidmet, ohne dass wirksame mobilisierende Maßnahmen eingesetzt wurden. Zwar existierten Baulandbefristungen, diese sind jedoch vielfach abgelaufen, ohne dass daraus Konsequenzen gezogen wurden. In der Folge blieb das Bauland zwar gewidmet, stand den Gemeinden faktisch jedoch nicht zur Verfügung. Diese Situation wird von der Interviewpartnerin als einer der zentralen Gründe für die Einführung der baulandmobilisierenden Abgabe genannt. Die bislang verfügbaren Instrumente hätten nicht ausgereicht, um die bestehenden Baulandreserven tatsächlich zu aktivieren.

Hinsichtlich der Siedlungsentwicklung wird im Interview deutlich zwischen Nord- und Südburgenland differenziert.

Im Nordburgenland bestehen zwar ebenfalls Baulandreserven, gleichzeitig ist der Druck durch Zuzug und Wohnraumnachfrage jedoch besonders hoch. Das Nordburgenland wird als ausgeprägter Zuzugsraum beschrieben, in dem verfügbare Flächen rasch nachgefragt werden. Dennoch sind auch dort viele gewidmete Flächen nicht mobilisierbar. Zusätzlich wird auf die Problematik des leistbaren Wohnens hingewiesen. Insgesamt ergibt sich im Nordburgenland eine schwierige Situation: Einerseits bestehen Baulandreserven, diese sind jedoch nur schwer mobilisierbar, und selbst wenn eine Mobilisierung gelingt, ist Bauland häufig sehr teuer.

Im Südburgenland zeigen sich demgegenüber sehr hohe, statistisch ausgewiesene Baulandreserven. Diese Flächen sind jedoch vielfach nicht mobilisierbar, da sie sich im Eigentum von Personen befinden, die keine Bebauungsabsicht haben. Selbst in jenen Fällen, in denen ein Verkauf grundsätzlich denkbar wäre, findet sich häufig keine Nachfrage. Damit stehen sehr hohe Baulandreserven einer gleichzeitig geringen Bautätigkeit gegenüber. Besonders hervorgehoben wird die periphere Lage einzelner Regionen, etwa im Bezirk Güssing, der als stark peripher beschrieben wird. Jennersdorf ist zwar noch vergleichsweise gut an die Steiermark angebunden, insgesamt gelten diese Regionen jedoch als strukturell schwierig. In einzelnen Gemeinden reicht der rechnerische Baulandvorrat für mehrere Jahrzehnte, teilweise sogar für einen Zeitraum von bis zu 100 Jahren. Diese Kombination aus hohen Reserven und geringer Nachfrage wird als strukturelles Problem beschrieben.

Das Mittelburgenland wird von der Interviewpartnerin keiner Region eindeutig zugeordnet. Viele Gemeinden des Mittelburgenlands werden eher dem Südburgenland zugerechnet. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass die Bezirke Oberwart und Oberpullendorf einerseits sowie Jennersdorf und Güssing andererseits zunehmend als jeweils zusammenhängende Räume betrachtet werden. Während im Bezirk Oberwart und Oberpullendorf eine kontinuierliche Bautätigkeit zu beobachten ist, gilt dies für andere Teile des Südburgenlands nur eingeschränkt.

In Bezug auf die Siedlungsentwicklung wird insbesondere die Problematik der weiteren Siedlungsausdehnung thematisiert, die grundsätzlich im gesamten Burgenland relevant ist. Einige nordburgenländische Gemeinden begrenzen ihr Wachstum mittlerweile bewusst. Als Beispiele werden Pama und Kittsee genannt, wo Gemeinden erkannt haben, dass weiteres Wachstum finanziell nicht mehr leistbar ist. Diese Entwicklung setzt sich zunehmend im gesamten Norden fort, wobei der Seewinkel wiederum als Sonderfall beschrieben wird. Ab etwa dem Bezirk Mattersburg bestehen südwärts weiterhin deutliche Tendenzen zur Außenentwicklung.

Besonders problematisch werden Streusiedlungsbereiche im Südburgenland hervorgehoben. Dort besteht die Gefahr, dass Rückwidmungen oder Einzelentscheidungen zu einer weiteren Zersplitterung der Siedlungsstruktur führen, anstatt bestehende kompakte Strukturen zu stärken. Aus fachlicher Sicht sowie im Landesentwicklungsprogramm wird betont, dass eine weitere Ausdehnung von Streusiedlungen weder wirtschaftlich noch raumordnerisch sinnvoll ist. Dieses Bewusstsein ist jedoch bislang nicht flächendeckend in den Gemeinden verankert. Auch im Bezirk Oberpullendorf wird die Ausdehnung von Siedlungsflächen als problematisch beschrieben, wenngleich dort weniger klassische Streusiedlungsstrukturen bestehen.

Insgesamt wird darauf hingewiesen, dass die naturräumlichen Gegebenheiten im Burgenland die Ausdehnung von Siedlungsgebieten grundsätzlich begünstigen. Im Gegensatz zu alpinen Regionen bestehen kaum natürliche Beschränkungen, etwa durch topographische Barrieren.

Dies trägt dazu bei, dass im Burgenland insgesamt große Baulandreserven vorhanden sind. Während jedoch auch im Norden Baulandreserven bestehen, sind diese im Südburgenland aufgrund der geringeren Nachfrage deutlich ausgeprägter.

Block 3 – Einführung und Zielsetzung der Abgabe

Die Einführung der baulandmobilisierenden Abgabe im Burgenland wird von der Interviewpartnerin klar als Reaktion auf die zuvor beschriebene Problemlage verstanden. Aus ihrer Sicht haben die bis dahin bestehenden Instrumente – insbesondere Baulandbefristungen und Baulandmobilisierungsvereinbarungen – nicht ausgereicht, um die vorhandenen Baulandreserven tatsächlich zu aktivieren. Zwar seien diese Instrumente rechtlich vorhanden gewesen, in der Praxis jedoch häufig nicht konsequent angewendet worden. Befristungen seien vielfach ausgelaufen, ohne dass daraus Rückwidmungen oder andere Konsequenzen gezogen worden wären. In der Folge habe sich über Jahre hinweg ein großer Bestand an gewidmetem, aber faktisch nicht verfügbarem Bauland aufgebaut.

Vor diesem Hintergrund wird die Abgabe als zusätzliches Instrument beschrieben, das gezielt an dieser Stelle ansetzen soll. Ziel war es, einen neuen Impuls zu setzen und dort wirksam zu werden, wo andere Maßnahmen nicht gegriffen haben. Die Abgabe soll dabei nicht primär als Strafmaßnahme verstanden werden, sondern als Anreiz, bestehende Flächen einer Nutzung zuzuführen oder zumindest bewusste Entscheidungen über deren zukünftige Verwendung herbeizuführen.

Zentrale Zielsetzungen waren aus Sicht der Interviewpartnerin insbesondere die Mobilisierung unbebauter Baulandflächen sowie die Reduktion unnötiger Infrastruktur- und Erschließungskosten für die Gemeinden. Viele Gemeinden hätten über Jahre hinweg erhebliche finanzielle Mittel in die Aufschließung von Baugebieten investiert, obwohl bereits absehbar gewesen sei, dass diese Flächen nicht zeitnah bebaut werden. Die Abgabe sollte dazu beitragen, dass

sich diese Investitionen zumindest teilweise rentieren, indem bestehende Baulandreserven genutzt werden, anstatt weitere Flächen am Ortsrand neu zu widmen. In diesem Zusammenhang werden auch Streusiedlungsbereiche angesprochen, bei denen zusätzliche Kosten etwa für Müllabfuhr, Kindergartenbusse oder andere infrastrukturelle Leistungen anfallen.

Ein weiteres Ziel der Abgabe war die Sicherung von leistbarem Wohnraum, insbesondere im Nordburgenland.

Durch die Aktivierung innerörtlicher Baulandreserven soll zudem der Druck auf Neuwidmungen reduziert und einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsflächen entgegengewirkt werden. Die Abgabe wird somit als Teil einer breiteren Strategie verstanden, um vorhandene Flächenpotenziale besser zu nutzen und zusätzliche Flächeninanspruchnahme – vor allem in peripheren und streusiedlungsgeprägten Bereichen – zu begrenzen.

Darüber hinaus wird die Einführung der baulandmobilisierenden Abgabe von der Interviewpartnerin insgesamt als wichtiger Impuls für die Bewusstseinsbildung im Bereich der Raumordnung beschrieben. Unabhängig von konkreten Mobilisierungseffekten habe die Abgabe dazu geführt, dass sich sowohl Gemeinden als auch Eigentümer:innen intensiver mit Fragen der Flächenwidmung, der Nutzungspflicht von Bauland sowie mit den Grenzen des Privateigentums auseinandersetzen mussten. Das Thema Baulandreserven sei dadurch stärker in den öffentlichen Diskurs gerückt und habe auch außerhalb fachlicher Kreise, etwa in lokalen Diskussionen, an Sichtbarkeit gewonnen.

Auf Ebene der Gemeinden wurde die Abgabe unterschiedlich wahrgenommen. Insgesamt überwiegt jedoch eine grundsätzlich positive Haltung, wenngleich diese nicht von allen Gemeinden geteilt wird und auch parteipolitische Unterschiede eine Rolle spielen. Der allgemeine Tenor vieler Gemeinden wird dahingehend beschrieben, dass mit der Abgabe erstmals ein wirksames Instrument zur Mobilisierung von Bauland geschaffen worden sei. Viele Gemeinden sehen darin ein zusätzliches Druckmittel im Umgang mit langjährig unbebautem Bauland. Während früher bei Widmungen teilweise „ausprobiert wurde, was möglich ist“, sei nun ein stärkeres Bewusstsein dafür entstanden, dass Neuwidmungen langfristige Folgen haben und unbebaute Flächen zusätzliche Kosten verursachen. Die Abgabe wird daher auch als Argumentationshilfe gegenüber Eigentümer:innen wahrgenommen, um Zurückhaltung bei neuen Widmungswünschen zu begründen.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Abgabe Gemeinden dazu anregen soll, Neuwidmungen sorgfältiger zu prüfen. Da zusätzliche Widmungen und in Folge eine eventuelle Abgabepflicht mit erhöhtem Diskussionsbedarf mit Eigentümer:innen verbunden sein können, besteht ein Anreiz, Widmungsentscheidungen zurückhaltender und bewusster zu treffen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Gemeinden durch die Abgabe auch zusätzliche Einnahmen erzielen.

Zugleich wird anerkannt, dass die Abgabe für die Gemeinden mit zusätzlichem administrativem Aufwand verbunden ist, insbesondere im Rahmen der Datenerhebung und der Mitwirkungspflichten. Dieser Mehraufwand wird jedoch vielfach den potenziellen Einnahmen gegenübergestellt, da die Einnahmen aus der Abgabe zwischen Land und Gemeinden geteilt werden. Für viele Gemeinden stellt diese finanzielle Beteiligung einen wichtigen Faktor für die Akzeptanz des Instruments dar.

Die Wahrnehmung seitens der Eigentümer:innen wird differenzierter beschrieben. Betroffene Eigentümer:innen reagieren häufig kritisch auf die Abgabe, insbesondere wenn Grundstücke langfristig für familiäre Zwecke oder als Wertanlage zurückgehalten werden sollten. Gleichzeitig gibt es auch positive Rückmeldungen, etwa von jungen Familien oder Personen mit Wohnraumbedarf, die in der Abgabe ein sinnvolles Instrument zur Mobilisierung von Baulandreserven sehen. Insgesamt zeigt sich ein Spannungsfeld zwischen individuellen Eigentumsinteressen und gesamtgesellschaftlichen Zielen der Raumordnung.

Auf politischer Ebene ist die Abgabe ebenfalls Gegenstand kontroverser Diskussionen. Sie wurde während einer Phase der Alleinregierung der SPÖ eingeführt und wird von anderen politischen Lagern teilweise kritisch bewertet. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass sich Gegen-Positionen zur Abgabe auf landespolitischer Ebene von jenen auf bundespolitischer Ebene unterscheiden können. Der grundsätzliche Sinn und Zweck der Abgabe – die Mobilisierung von Baulandreserven und die Begrenzung weiterer Flächeninanspruchnahme – wird angesichts der bestehenden Herausforderungen jedoch kaum mehr grundsätzlich in Frage gestellt. Die politische Debatte konzentriert sich daher weniger auf das „Ob“, sondern vielmehr auf das „Wie“ der Ausgestaltung, etwa im Hinblick auf Ausnahmeregelungen. Zudem wird darauf verwiesen, dass vergleichbare Abgaben auch in anderen Bundesländern zunehmend diskutiert oder eingeführt werden.

Block 4 – Umsetzung und administrative Erfahrungen

Im Burgenland erfolgt der Vollzug der baulandmobilisierenden Abgabe zentral durch das Land und nicht durch die Gemeinden. Die praktische Umsetzung begann mit einer umfassenden landesweiten Datenerhebung, bei der in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden alle potenziell abgabepflichtigen Grundstücke identifiziert wurden. Ziel dieser Erhebung war es festzustellen, welche Flächen unbebaut oder nicht widmungskonform bebaut sind und somit grundsätzlich der Abgabe unterliegen könnten.

Diese Datenerhebung stellte laut Interviewpartnerin einen erheblichen organisatorischen und fachlichen Aufwand dar. Eine reine Auswertung von Luftbildern erwies sich als nicht ausreichend, da daraus nicht eindeutig hervorgeht, ob ein Grundstück tatsächlich bebaut ist oder einer zulässigen Nutzung entspricht. In vielen Fällen musste durch die Gemeinden geklärt werden, ob es sich bei vorhandenen baulichen Strukturen etwa um Gartenhütten, Tiny Houses, Nebengebäude oder tatsächlich um Wohnnutzungen handelt. Die Mitwirkung der Gemeinden war daher unerlässlich, da diese über das notwendige lokale Wissen zu den tatsächlichen Nutzungen verfügen. Ohne diese enge Zusammenarbeit wäre die Datenerhebung nicht möglich gewesen.

Nach Abschluss dieses sogenannten Daten-Clearings wurden Informationsschreiben an potenziell abgabepflichtige Eigentümer:innen versendet. In einem nächsten Schritt konnten von den Eigentümer:innen Ausnahmetatbestände geltend gemacht werden. Erst wenn keine Ausnahme vorlag, wurden Abgabenbescheide erlassen. Zum Zeitpunkt des Interviews befand sich das Burgenland erstmals im laufenden Einhebungsprozess der Abgabe. Ein Teil der Bescheide war bereits versendet, andere befanden sich noch in Vorbereitung. Es handelte sich insgesamt um laufende Verfahren. Beschwerden und gerichtliche Klärungen wurden bereits erwartet, konnten zum damaligen Zeitpunkt jedoch noch nicht abschließend beurteilt werden, da diese erst in den jeweiligen Instanzenzügen behandelt werden.

Im Anschluss an das Informationsschreiben bestand für Eigentümer:innen zudem die Möglichkeit, mit den Gemeinden Baulandmobilisierungsvereinbarungen abzuschließen oder Befristungen von Widmungen einzugehen. Dabei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass für Gemeinden kein Kontrahierungszwang besteht. Gemeinden sind nicht verpflichtet, eine Vereinbarung einzugehen, etwa wenn sie kein Interesse an dem betreffenden Grundstück haben, sich eine Nutzung durch Dritte nicht vorstellen können oder bereits über ausreichend leistbares Bauland verfügen. Die Interviewpartnerin nennt in diesem Zusammenhang auch einzelne Gemeinden, die bewusst darauf verzichten, weitere Grundstücke zu übernehmen, da sie genügend leistbares Bauland im Gemeindebesitz haben. Läuft eine Vereinbarung aus und entscheidet sich die Gemeinde gegen den Erwerb des Grundstücks, bleibt die Abgabepflicht aufrecht. Es muss hierfür bereits im Vertrag festgehalten werden, dass für Gemeinden nach Ablauf der Frist keine Verpflichtung zum Erwerb besteht, sondern lediglich eine Option.

Auf die Frage nach Schwierigkeiten und Unklarheiten bei der Anwendung oder Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen verweist die Interviewpartnerin insbesondere auf die rechtliche Abgrenzung des Begriffs „Baulandgrundstück“. Dieser Begriff ist nicht deckungsgleich mit dem Grundstücksbegriff des Vermessungsgesetzes, der sich auf Grundstücksnummern in der Digitalen Katastermappe bezieht. Widmungen betreffen häufig nur Teilflächen eines Grundstücks, etwa wenn ein Grundstück teilweise als Bauland und teilweise als Grünland gewidmet ist. In anderen Fällen kann sich die Widmung auf das gesamte Grundstück beziehen, jedoch nicht zwingend.

Zusätzliche Unsicherheiten ergaben sich aus der Unterscheidung zwischen der im Grundbuch ausgewiesenen Nutzung und der Widmung im FWP. Die im Grundbuch dargestellte Nutzung, etwa als landwirtschaftliche Fläche, ist für die Abgabepflicht nicht maßgeblich. Entscheidend ist ausschließlich die Widmung laut FWP und die damit verbundene planerische Zielsetzung der Gemeinde. Diese Unterscheidung erforderte intensive Kommunikationsarbeit gegenüber Eigentümer:innen, da es in der Praxis häufig zu Missverständnissen kam.

Diese rechtlichen Unklarheiten wurden erst im Zuge mehrerer Novellen schrittweise präzisiert. Die Interviewpartnerin weist darauf hin, dass der Begriff des Baulandgrundstücks in der ursprünglichen Gesetzesfassung noch nicht klar definiert war und eine entsprechende Präzisierung erst auf Initiative der Verwaltung in den Gesetzestext aufgenommen wurde. Dies trug auch dazu bei, dass sich die Einführung des Instruments insgesamt über einen längeren Zeitraum erstreckte.

Hinsichtlich der Ausnahmetatbestände selbst bestanden aus rechtlicher Sicht keine wesentlichen Unklarheiten. Herausforderungen ergaben sich vielmehr im administrativen Vollzug, da sich die Ausnahmeregelungen im Laufe der Zeit mehrfach änderten und das Land sich jeweils neu auf diese einstellen musste.

Block 5 – Erste Wirkungen auf Mobilisierung und Siedlungsentwicklung

Zum Zeitpunkt des Interviews lassen sich noch keine unmittelbaren Auswirkungen der baulandmobilisierenden Abgabe auf die tatsächliche Siedlungsentwicklung im Burgenland feststellen. Die Interviewpartnerin betont, dass hierfür noch weitere Beobachtungszeiträume erforderlich seien. Insgesamt geht sie jedoch davon aus, dass die Abgabe langfristig eine Entwicklung in Richtung Innenentwicklung statt weiterer Außenentwicklung begünstigen und dazu beitragen kann, dass Grundstücke leistbarer werden.

Sehr wohl werden jedoch bereits erste Mobilisierungseffekte beobachtet, insbesondere im Zusammenhang mit Baulandmobilisierungsvereinbarungen. Diese werden von der Interviewpartnerin als derzeit wichtigste Wirkung der Abgabe hervorgehoben. Nach ihren Angaben wurden bislang rund 300 solcher Vereinbarungen abgeschlossen. Bezogen auf die insgesamt 171 Gemeinden im Burgenland entspricht dies im Durchschnitt etwa zwei mobilisierten Bauplätzen pro Gemeinde. Hervorgehoben wird dabei, dass diese Effekte bereits eingetreten sind, noch bevor es tatsächlich zu Abgabenzahlungen gekommen ist.

Die Baulandmobilisierungsvereinbarungen werden als wesentlicher Erfolg der Abgabe bewertet, da sie den Gemeinden konkrete Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Nach Ablauf der vereinbarten Fristen können Gemeinden die betroffenen Grundstücke selbst erwerben oder Bauwillige namhaft machen. In vielen Fällen deutet dies darauf hin, dass die Grundstücke einer tatsächlichen Bebauung zugeführt werden.

Auch wenn bislang noch keine belastbaren Zahlen zu tatsächlichen Verkäufen oder Bebauungen vorliegen, berichten Gemeinden zunehmend von Eigentümer:innen, die ihre Grundstücke erstmals aktiv zum Verkauf anbieten. Teilweise handelt es sich dabei um Personen mit sehr großen Baulandbeständen, die beginnen, einzelne Flächen schrittweise zu veräußern. Sie nennt ein Beispiel, wo eine Person elf Grundstücke besitzt; diese Person veräußerte mittlerweile vier bis fünf dieser Grundstücke. Diese Rückmeldungen stammen aus Berichten der Gemeinden an das Land.

Langfristig wird erwartet, dass sich diese Effekte weiter verstärken, insbesondere dann, wenn vereinbarte Fristen auslaufen, Gemeinden verstärkt Zugriffsmöglichkeiten erhalten und die Abgabe tatsächlich schlagend wird und zu entrichten ist.

Ein weiterer Wirkungszusammenhang der Abgabe wird im Hinblick auf Streusiedlungsstrukturen im Südburgenland beschrieben. In diesen Bereichen bestehen teilweise kompakte Strukturen mit wenigen, etwa nur fünf, Bauplätzen. Wird in solchen Fällen ein Grundstück rückgewidmet, etwa um der Abgabepflicht zu entgehen, kann dies die

bestehende Kompaktheit auflösen und neue Widmungswünsche in peripheren Lagen nach sich ziehen. Dies würde zu einer erneuten Ausdehnung der Siedlungsentwicklung und zur Entstehung neuer Streusiedlungen führen. Die Abgabe soll dazu beitragen, solche Entwicklungen zu verhindern und stattdessen bestehende Strukturen zu verdichten. In diesem Zusammenhang wird der Abgabe eine unterstützende Rolle für eine kompaktere Siedlungsentwicklung zugeschrieben.

Block 6 – Potenziale, Grenzen und Verbesserungsvorschläge

Als zentrales Potenzial der baulandmobilisierenden Abgabe werden von der Interviewpartnerin die Baulandmobilisierungsvereinbarungen hervorgehoben. Diese werden als besonders wirksam beschrieben und stellen aus ihrer Sicht einen wesentlichen Hebel zur Mobilisierung unbebauter Bauflächen dar.

Ein weiteres Potenzial der Abgabe wird in der besseren Auslastung bereits bestehender Infrastrukturen gesehen. Viele Gemeinden haben in der Vergangenheit erhebliche finanzielle Mittel in die Aufschließung von Baugebieten investiert, auch wenn ein Großteil der angrenzenden Grundstücke über lange Zeit unbebaut geblieben ist. Die Abgabe soll dazu beitragen, dass diese aufgeschlossenen Grundstücke tatsächlich genutzt werden und sich die getätigten Investitionen zumindest teilweise amortisieren. In diesem Zusammenhang wird betont, dass es aus Sicht der Gemeinden problematisch ist, wenn einzelne Bauplätze erschlossen werden, während unmittelbar angrenzende Flächen weiterhin unbebaut bleiben. So kommt es etwa vor, dass für den fünften Bauplatz in einer Straße bereits Aufschließungskosten angefallen sind, während die vier davorliegenden Grundstücke unbebaut sind.

Darüber hinaus wird die Abgabe als Beitrag zu einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung gesehen. Durch die Mobilisierung bestehender Baulandreserven soll einer weiteren Flächeninanspruchnahme entgegengewirkt und eine effizientere Nutzung bereits gewidmeter und erschlossener Flächen unterstützt werden.

Hinsichtlich der Höhe der Abgabe äußert sich die Interviewpartnerin differenziert. Sie betont, dass die Abgabe im Burgenland erstmals konsequent und landesweit vollzogen wird, während in anderen Bundesländern teilweise ein weniger stringenter Vollzug wahrgenommen wird. In Bezug auf die Höhe der Abgabe wird darauf hingewiesen, dass diese erst seit kurzer Zeit angewendet wird und daher zum jetzigen Zeitpunkt noch schwer beurteilt werden kann, ob Anpassungen notwendig sind. Für den Einstieg wird die derzeitige Höhe jedoch als sinnvoll erachtet, auch um Akzeptanz für das Instrument zu schaffen. Gleichzeitig wird angemerkt, dass eine Weiterentwicklung der Abgabenhöhe künftig denkbar wäre, um die Lenkungswirkung langfristig aufrechtzuerhalten.

Die Interviewpartnerin weist zudem darauf hin, dass die Abgabe an die jeweiligen Grundstückspreise in den Gemeinden gekoppelt ist und daher regional unterschiedlich wirkt. Insbesondere im Südburgenland ist die Abgabe aufgrund niedrigerer Grundstückspreise vergleichsweise gering. Dies kann dazu führen, dass Eigentümer:innen bereit sind, die Abgabe zu bezahlen und ihre Grundstücke dennoch nicht zu mobilisieren. Teilweise wird davon ausgegangen, dass die Abgabe im Falle eines späteren Verkaufs auf den Verkaufspreis aufgeschlagen wird. Gleichzeitig wird in Frage gestellt, ob Grundstücke in diesen Regionen aufgrund der geringen Nachfrage überhaupt veräußert werden können.

Als Risiken und Grenzen der Abgabe nennt die Interviewpartnerin vor allem den Umstand, dass sich der Vollzug noch im ersten Einhebungszyklus befindet. Beschwerden seien zu erwarten, und es könne derzeit noch nicht abgeschätzt werden, wie Gerichte in allfälligen Verfahren entscheiden werden. Die rechtliche Beständigkeit der Abgabe könne daher erst nach entsprechenden höchstgerichtlichen Entscheidungen abschließend beurteilt werden.

Eine weitere Grenze wird in der politischen Akzeptanz gesehen. Sollte die Abgabe künftig politisch nicht mehr mitgetragen werden, etwa infolge eines Machtwechsels, würde dies ihre Wirksamkeit erheblich einschränken. Eine dauerhafte politische Unterstützung wird daher als wesentliche Voraussetzung für den langfristigen Erfolg des Instruments angesehen.

In Bezug auf mögliche Ergänzungen oder Weiterentwicklungen der baulandmobilisierenden Abgabe betont die Interviewpartnerin, dass derzeit weniger gesetzliche Anpassungen im Vordergrund stehen. Vielmehr sieht sie einen Bedarf darin, die Akzeptanz und Verankerung des Instruments auf Gemeindeebene weiter zu stärken. Gemeinden, die der Abgabe bislang kritisch gegenüberstehen, sollten intensiver über deren Funktionsweise, Zielsetzungen und Potenziale informiert werden, um Unsicherheiten im Umgang mit den Regelungen abzubauen.

Auch in Bezug auf die Öffentlichkeit wird weiterer Informationsbedarf gesehen. Zwar habe die Einführung der Abgabe bereits zu einer verstärkten Bewusstseinsbildung geführt, dieser Prozess sei jedoch noch nicht abgeschlossen. Konkrete gesetzliche Anpassungen können aus Sicht der Fachabteilung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden, da sich das Instrument erst im ersten Einhebungszyklus befindet.

Block 7 – Ausblick

Für die kommenden Jahre erwartet die Interviewpartnerin, dass die Wirkung der baulandmobilisierenden Abgabe tendenziell zunimmt.

Kurzfristig rechnet sie weiterhin mit Mobilisierungseffekten, insbesondere durch bereits abgeschlossene Baulandmobilisierungsvereinbarungen. Diese werden als erste konkrete Erfolge gesehen, da sie den Gemeinden einzelne verfügbare Bauplätze sichern.

Mittelfristig wird erwartet, dass sich das Angebot an verfügbarem und leistbarem Bauland weiter erhöht. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass bei vielen der bereits abgeschlossenen Mobilisierungsvereinbarungen in den kommenden Jahren die vereinbarten Fristen auslaufen. In diesen Fällen erhalten die Gemeinden konkrete Zugriffsmöglichkeiten auf die betreffenden Grundstücke. Während sich durch die Vereinbarungen bereits erste Effekte zeigen,

wird davon ausgegangen, dass mit dem Auslaufen zahlreicher Fristen oder mit Eintreten der Abgabepflicht ein deutlich stärkerer Mobilisierungsschub eintreten kann.

Langfristig verbindet die Interviewpartnerin mit der Abgabe die Erwartung, dass sie das Widmungsverhalten der Gemeinden nachhaltig beeinflusst. Die angestoßene Bewusstseinsbildung soll dazu beitragen, dass Fragen der Außenentwicklung künftig weniger dominieren und bestehende Siedlungsstrukturen stärker genutzt werden. Unter diesen Voraussetzungen kann die Abgabe aus Sicht der Interviewpartnerin langfristig einen Beitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum leisten.

Block 8 - Abschluss

Abschließend betont die Interviewpartnerin, dass ein zentraler Vorteil der burgenländischen Regelung in der Rolle des Landes als Abgabenbehörde liegt. Durch den landesweiten Vollzug konnte eine sehr hohe Datenqualität aufgebaut werden, da sämtliche Grundstücke im Burgenland systematisch analysiert wurden. Diese Datenbasis sei nicht nur für den Vollzug der Abgabe von Bedeutung, sondern stelle auch einen wichtigen Mehrwert für die Raumplanung und Raumforschung dar.

Der einheitliche Vollzug wird zudem als klarer Vorteil gegenüber einer gemeindeweisen Abwicklung gesehen, da Ausnahmetatbestände konsistent ausgelegt werden können. Die Interviewpartnerin verweist in diesem Zusammenhang auf Erfahrungen aus anderen Bundesländern, etwa Salzburg, wo der Ausnahmetatbestand des Eigenbedarfs je nach Gemeinde unterschiedlich interpretiert wird. Durch die Zuständigkeit des Landes kann im Burgenland eine einheitlichere, klarere und aus Sicht der Interviewpartnerin auch fairere Vollzugspraxis gewährleistet werden. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass der Vollzug auf Landesebene eine größere Distanz zu den betroffenen Eigentümer:innen ermöglicht. Während auf kommunaler Ebene persönliche Bekanntschaften bestehen können, die den Umgang mit Ausnahmen beeinflussen, wird der Vollzug durch das Land als sachlicher und weniger einzelfallbezogen beschrieben. Vor diesem Hintergrund spricht sich die Interviewpartnerin klar für das Land als Abgabenbehörde aus.

Gleichzeitig wird hervorgehoben, dass die baulandmobilisierende Abgabe bewusst als geteilte Aufgabe ausgestaltet ist. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, insbesondere im Rahmen der Datenerhebung und -prüfung, wird insgesamt als gut funktionierend beschrieben.

Als Empfehlung an andere Bundesländer spricht sich die Interviewpartnerin klar für die Einführung vergleichbarer Instrumente aus, insbesondere vor dem Hintergrund der bereits beobachtbaren Effekte. Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass der Aufbau eines funktionierenden Systems zur Einhebung der Abgabe sehr zeit- und ressourcenintensiv ist. Die Einführung habe deutlich mehr Vorlauf und Vorarbeiten erfordert als ursprünglich angenommen.

Zudem betont die Interviewpartnerin die Bedeutung einer frühzeitigen politischen Kommunikation. Aus ihrer Sicht wurde die Bevölkerung im Burgenland zu spät in den Prozess eingebunden. Eine erfolgreiche Umsetzung setze daher voraus, dass Gemeinden frühzeitig informiert werden und den Nutzen des Instruments für ihre eigene Siedlungsentwicklung erkennen. Die Einbindung der Bevölkerung könne dabei nicht Aufgabe der Verwaltung sein, sondern müsse von der politischen Ebene ausgehen.

Anhang E – Interviewzusammenfassungen der Gemeinden

Interviewzusammenfassung – Gemeinde Uttendorf (Salzburg)

Datum: 14. Jänner 2026, telefonisches Interview

Interviewte Person: Ing. Andreas Innerhofer - Bauamtsleiter der Gemeinde Uttendorf (Salzburg)

Block 1 – Rolle der interviewten Person und gemeindespezifische Ausgangslage

Die interviewte Person ist in der Gemeinde Uttendorf maßgeblich mit raumordnungsrelevanten Aufgaben betraut und insbesondere für die Erhebung, Aktualisierung und den Vollzug des IBBs zuständig. Damit liegt sowohl die administrative Umsetzung als auch die Kommunikation mit den betroffenen Grundeigentümer:innen in ihrem Verantwortungsbereich.

Uttendorf zählt mit einer Gemeindefläche von rund 168 km² zu den flächenmäßig größten Gemeinden im Land Salzburg. Zum Zeitpunkt des Interviews verfügt die Gemeinde über 19,65 ha gewidmetes Bauland, wovon etwa 10 ha bereits bebaut sind. Daraus ergeben sich Baulandreserven von 9,65 ha, was nahezu der Hälfte des gewidmeten Baulandes entspricht. Diese unbebauten Flächen spielen nach Einschätzung des Interviewpartners eine zentrale Rolle für die räumliche Entwicklung der Gemeinde. Er betont, dass der hohe Anteil unbebauter Baulandreserven ein wesentliches Problem darstellt, da viele dieser Flächen bislang nicht mobilisiert werden. Baulandreserven nehmen in der Entwicklung Uttendorfs daher eine „sehr große Rolle“ ein.

Gleichzeitig weist die Gemeinde ein prognostiziertes Bevölkerungswachstum auf. Auf Grundlage landesseitiger Prognosen wird bis zum Jahr 2044 ein Bevölkerungszuwachs von 7,13 % erwartet. Vor diesem Hintergrund wurde der Gemeinde im Rahmen der raumordnerischen Planung zugestanden, das Baulandmaß auf rund 21,3 ha zu erhöhen, was einer zusätzlichen Widmung von etwa 3 ha entspricht. Diese Erweiterung ist auf einen Planungshorizont von rund 25 Jahren ausgelegt und wird derzeit im Zuge der Erarbeitung eines neuen räumlichen Entwicklungskonzepts gemeinsam mit externen Ortsplaner:innen sowie in enger Abstimmung mit dem Land Salzburg – insbesondere mit Mag. Seitlinger – ausgearbeitet.

Die Ausgangslage ist somit durch das gleichzeitige Vorhandensein vergleichsweise hoher Baulandreserven und eines prognostizierten Entwicklungsdrucks gekennzeichnet, wodurch die Frage der Mobilisierung bestehender Baulandflächen besonders relevant wird.

Block 2 – Wahrnehmung der Abgabe

Aus Sicht der Gemeinde entfaltet der IBB grundsätzlich eine lenkende Wirkung, wenngleich diese nicht alle Baulandreserven gleichermaßen betrifft. Von den rund 9,6 ha unbebautem Bauland sind lediglich 2,49 ha tatsächlich abgabepflichtig. Rund 75 % der unbebauten Flächen sind aufgrund gesetzlicher Ausnahmetatbestände – insbesondere des geltend gemachten Eigenbedarfs für Kinder – von der Abgabe befreit. Pro Kind können dabei bis zu 700 m² als Eigenbedarf berücksichtigt werden. In der Gemeinde sind somit lediglich sieben von insgesamt 82 Fällen abgabepflichtig, während 75 Eigentümer:innen keine Abgabe entrichten müssen.

Finanziell erzielt die Gemeinde durch den IBB jährliche Einnahmen von rund 21.500 Euro. In Uttendorf wird Tarif 4 angewendet, wobei der überwiegende Teil der Abgabepflichtigen in die unterste Tarifkategorie mit einem jährlichen Betrag von 860 Euro fällt. Nach Einschätzung des Interviewpartners stehen diese Einnahmen jedoch in keinem angemessenen Verhältnis zum administrativen Aufwand, insbesondere in der Einführungsphase der Abgabe.

Der administrative Aufwand wird insgesamt als einer der zentralen Aspekte der Abgabe hervorgehoben. Die erstmalige Erhebung der abgabepflichtigen Grundstücke war mit einem sehr hohen Zeitaufwand verbunden. Bereits in den Jahren 2021 und 2022 wurde mit der Datenermittlung begonnen, insgesamt erstreckte sich dieser Prozess über etwa ein halbes Jahr. Der Interviewpartner verweist in diesem Zusammenhang auf den regelmäßigen Austausch der Bauamtsleiter:innen im Oberpinzgau, der ein- bis zweimal jährlich stattfindet, und betont, dass alle Gemeinden dabei vergleichbare Erfahrungen hinsichtlich des Arbeitsaufwands gemacht haben.

Die Ermittlungsarbeit für den IBB wird in der Gemeinde Uttendorf von der interviewten Person durchgeführt und war zum Zeitpunkt des Interviews für das Jahr 2025 soeben abgeschlossen. Im laufenden Betrieb hat sich der Aufwand deutlich reduziert. Für die jährliche Aktualisierung der Daten – etwa bei Eigentümer:innenwechseln oder Änderungen beim geltend gemachten Eigenbedarf – fallen nach Einschätzung des Interviewpartners rund zweieinhalb Arbeitstage pro Jahr an. Dieser Aufwand wird für die Zukunft als dauerhaft und gut kalkulierbar eingeschätzt.

Im kommunalen Alltag ist die Abgabe kein dauerhaft präsent Thema, sondern tritt vor allem im Rahmen der jährlichen Vorschreibung und Aktualisierung in Erscheinung. Die Vorschreibung erfolgt in Uttendorf bewusst gesammelt und zeitlich gebündelt, um eine strukturierte Abwicklung sowie eine bessere Erreichbarkeit der Betroffenen zu gewährleisten. Die Abgabe wird dabei rückwirkend vorgeschrieben. So wurde beispielsweise die Abgabe für das Jahr 2025 bereits bearbeitet, die Vorschreibung erfolgt jedoch erst im Oktober 2026, jedenfalls noch vor Weihnachten, wenn die Bevölkerung aus Sicht des Interviewpartners „aus dem Urlaub zurück ist und gut drauf ist“.

Bereits vor der erstmaligen Einhebung wurde die Abgabe über die Amtstafel kundgemacht, ohne dass es aus der Bevölkerung zu Rückmeldungen gekommen wäre. Seitens des Landes war ursprünglich mit Reaktionen gerechnet worden, diese blieben jedoch aus. Vor diesem Hintergrund entschied sich die Gemeinde Uttendorf, aktiv auf die

betroffenen Eigentümer:innen zuzugehen. Zunächst wurde rund ein halbes Jahr lang ermittelt, um eine fundierte und nachvollziehbare Grundlage für die Vorschriftenen zu schaffen. Im Jahr 2023 wurden schließlich alle 82 betroffenen Eigentümer:innen schriftlich kontaktiert. Der Erhalt eines RSB-Briefes von der Gemeinde entfaltete dabei eine deutliche Wirkung: Bereits am darauffolgenden Tag suchten rund 20 Personen das Gemeindeamt auf, um sich über den Inhalt zu informieren.

In der Folge wurden Gesprächstermine systematisch organisiert und bewusst auf zwei Eigentümer:innen pro Tag begrenzt, um ausreichend Zeit für eine detaillierte Klärung der jeweiligen Situation zu haben. Da in den meisten Fällen Eigenbedarf geltend gemacht wurde, wurde in diesen Gesprächen explizit darauf hingewiesen, dass dieser Eigenbedarf zeitlich begrenzt ist und bis zum Jahr 2033 gilt. Gleichzeitig wurde darauf verwiesen, dass künftig zu klären sein wird, welche Regelungen seitens des Landes nach Ablauf dieser Frist vorgesehen sind, etwa im Hinblick auf mögliche Anpassungen der Tarife. Insgesamt erstreckten sich diese Eigentümer:innengespräche über einen Zeitraum von rund zwei Monaten.

Im Zusammenhang mit der Einführung des IBB wird zudem auf Schulungen durch das Land Salzburg verwiesen, die etwa in der Wirtschaftskammer Zell am See oder im Gemeindeamt Mittersill stattfanden. Zu diesen Veranstaltungen waren die Bauamtsleiter:innen sämtlicher Gemeinden eingeladen. Die Organisation dieser Schulungen wird als sehr gelungen beschrieben. Der IBB wurde umfassend vorgestellt, zudem bestand die Möglichkeit, offene Fragen zu klären. Insgesamt wird die Unterstützung durch das Land positiv bewertet, insbesondere im Hinblick auf die rechtliche Ausgestaltung des Instruments sowie die Ausarbeitung der erforderlichen Formulare.

Eigene Informationsveranstaltungen des Landes für Eigentümer:innen fanden nicht statt. Nach Einschätzung des Interviewpartners ist dies jedoch auch nicht erforderlich, da die Gemeinden im direkten Kontakt mit den Betroffenen stehen und entsprechend „näher dran“ sind. Zudem wird darauf hingewiesen, dass landesweite Veranstaltungen auch Personen erreichen würden, die von der Abgabe nicht betroffen sind, wodurch zusätzlicher Erklärungsbedarf entstehen würde.

Block 3 – Eigentümer:innenverhalten

Hinsichtlich des Verhaltens der Grundeigentümer:innen zeigt sich ein differenziertes Bild. In der Mehrzahl der abgabepflichtigen Fälle wird die Abgabe bewusst in Kauf genommen und von den betroffenen Eigentümer:innen auch akzeptiert. Die Zahlung des IBB wird dabei als kalkulierbarer Kostenfaktor wahrgenommen – in den meisten Fällen in Höhe von 860 Euro pro Jahr – und insbesondere im Vergleich zu einem möglichen Wertverlust infolge einer Rückwidmung als gering eingeschätzt. Eine Rückwidmung in Grünland wird zwar grundsätzlich als Ausweichmöglichkeit gesehen, erscheint für viele Eigentümer:innen jedoch nicht attraktiv, da die Grundstücke häufig für Kinder reserviert sind. Hier würde eine spätere Wiederwidmung in Bauland nach zehn bis 15 Jahren mit erheblichen Kosten verbunden sein, was für die meisten abschreckend wirkt.

In einem Fall wird von besonders starken Reaktionen berichtet. Dabei handelt es sich um einen Großeigentümer mit deutlich höheren Abgabebeträgen. Dieser verfügt über Flächen in einem Zweitwohnsitzgebiet, für die jährlich rund 14.000 Euro an Abgabe anfallen. In diesem Zusammenhang zeigt sich ein deutliches Interesse daran, die Abgabenlast zu reduzieren, etwa durch den Verkauf von Grundstücken. In diesem Fall kam es somit zu konkreten Verkaufsüberlegungen und nachvollziehbaren Reaktionen auf die Höhe der Abgabe.

Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass alle sieben abgabepflichtigen Fälle die Abgabe bewusst in Kauf nehmen. Die Akzeptanz des Instruments wird in der Bevölkerung insgesamt als hoch eingeschätzt. Vielen Eigentümer:innen ist bewusst, dass die Umwidmung von Grünland in Bauland durch einen Beschluss der Gemeindevertretung eine erhebliche Wertsteigerung mit sich bringt und eine Gegenleistung in Form einer Abgabe daher als gerechtfertigt wahrgenommen wird. Widmungen seien damals sozusagen „ein Geschenk“ gewesen. In diesem Zusammenhang wird sinngemäß auf den bekannten Ausdruck „vom Bauern zum Millionär“ verwiesen. Der Grünlandpreis liegt in Uttendorf bei rund 15 Euro pro Quadratmeter, während Baulandpreise etwa 550 Euro pro Quadratmeter erreichen. Privatwirtschaftliche Vereinbarungen gemäß ROG spielen in der Gemeinde Uttendorf keine Rolle; entsprechende Vereinbarungen bestehen derzeit nicht.

Block 4 – Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung

Ein unmittelbarer und flächendeckender Einfluss des IBB auf die Siedlungsentwicklung kann derzeit nicht festgestellt werden. Im Zuge der Erhebung konnten jedoch zwei Rückwidmungen von Bauland in Grünland mit einer Gesamtfläche von rund 6.376 m² umgesetzt werden.

Diese Rückwidmungen sind allerdings weniger auf eine direkte Steuerungswirkung der Abgabe zurückzuführen als vielmehr auf besondere Rahmenbedingungen der betroffenen Flächen. In einem Fall befand sich das Grundstück in einer roten Zone der Wildbach- und Lawinverbauung, wodurch eine Bebauung unabhängig von der Baulandwidmung ausgeschlossen war. Eine Bauplatzerklärung wäre in diesem Fall im Land Salzburg nicht erteilt worden, da rote Zonen einen Ausschlussgrund darstellen. Im zweiten Fall handelte es sich um einen landwirtschaftlichen Betrieb, für den die Widmung als Dorfgebiet funktional nicht erforderlich war. In beiden Fällen wären die Flächen faktisch ohnehin nicht oder nur eingeschränkt abgabepflichtig gewesen, da Grundstücke in roten Zonen aufgrund einer jüngeren Entscheidung des Landesverwaltungsgerichts von der Abgabepflicht ausgenommen sind und das zweite Grundstück zudem mit einem Kredit belastet war und daher ebenso ausgenommen ist. Dennoch wurde in beiden Fällen auf Anraten von Herrn Innerhofer eine Rückwidmung vorgenommen, da eine Bebauung der Flächen

ohnehin nicht vorgesehen bzw. nicht möglich war. Die Reduktion dieser Baulandreserven wird daher als positiver Beitrag zur Baulandflächenbilanz der Gemeinde bewertet.

Hinsichtlich neuer Baulandwidmungen spielt der IBB keine Rolle, da er ausschließlich Altbau land betrifft. Neuwidmungen sind im Land Salzburg generell auf zehn Jahre befristet und fallen bei ausbleibender Bebauung automatisch wieder in Grünland zurück. Diese Regelung wird vom Interviewpartner ausdrücklich begrüßt, da sie spekulativen Widmungen entgegenwirkt und dazu beiträgt, dass Bauland im Rahmen der Baulandbilanz wieder für neue Bauwillige verfügbar wird.

Im Zusammenhang mit neuen Widmungsanträgen wird darauf hingewiesen, dass vereinzelt Anfragen zur Umwidmung von Grünland in Bauland gestellt werden, häufig mit dem Ziel einer späteren Bebauung durch Kinder. In solchen Fällen wird von Seiten der Gemeinde empfohlen, den Zeitpunkt der Widmung sorgfältig zu wählen. Da die zehnjährige Befristung rasch vergehen kann, insbesondere wenn die Kinder noch sehr jung sind, besteht die Gefahr einer automatischen Rückwidmung. Dies wäre mit einem erheblichen administrativen und finanziellen Aufwand verbunden, ohne dass es letztlich zu einer Bebauung kommt.

Abschließend wird festgehalten, dass kein Zusammenhang zwischen touristischem Siedlungsdruck, dem IBB und der Siedlungsentwicklung in Uttendorf gesehen wird. Zwar verfügt die Gemeinde über ein Skigebiet, dieses weist jedoch keine vergleichbare Attraktivität wie größere Destinationen auf. Entsprechend bestehen in Uttendorf keine vergleichbaren Problemlagen wie etwa in Zell am See oder Kaprun.

Block 5 – Bewertung und Grenzen

Insgesamt wird der IBB aus Sicht der Gemeinde als hilfreiches Instrument bewertet. Der Interviewpartner vertritt die Einschätzung, dass langfristig nur die Abgabe selbst einen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung entfalten kann. Er bringt dies mit dem Zitat „Ich glaube, dass nur die Abgabe etwas bewirkt“ zum Ausdruck und betont, dass letztlich nur finanzielle Anreize tatsächliche Reaktionen auslösen. Zur Veranschaulichung zieht er einen Vergleich mit dem Straßenverkehr heran: Wenn bekannt ist, dass bei Überschreitungen Strafen drohen, wird langsamer gefahren. Zwar könne man durch persönliche Gespräche sensibilisieren und an Eigentümer:innen appellieren, tatsächliche Verhaltensänderungen würden jedoch erst dann eintreten, „wenn es der Geldtasche etwas kostet“. Solange keine finanziellen Konsequenzen bestehen, werde das Thema von vielen nicht als relevant wahrgenommen.

Als größte Grenze des Instruments wird der hohe administrative Aufwand in der Einführungsphase genannt, der sich insbesondere zu Beginn über einen Zeitraum von rund einem halben Jahr erstreckt hat. Eine weitere Grenze besteht in den vielen Fällen, in denen Eigenbedarf geltend gemacht wurde; dieser gilt jedoch ohnehin nur bis zum Jahr 2033. Kritisch wird zudem angemerkt, dass die derzeitigen Tarife bis zum Jahr 2033 nicht indexiert sind. Während die Abgabe aktuell als spürbar wahrgenommen wird, könnte ihre reale Steuerungswirkung aufgrund der Inflation langfristig abnehmen. Eine Indexierung der Tarife wird daher als sinnvolle Weiterentwicklung gesehen. Gleichzeitig wird betont, dass die Abgabe maßvoll ausgestaltet bleiben müsse, um ihre rechtliche Bestandsfestigkeit nicht zu gefährden. Eine starke Erhöhung – etwa von 860 Euro auf 5.000 Euro – würde nach Einschätzung des Interviewpartners voraussichtlich einer gerichtlichen Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht nicht standhalten.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die Gemeinde Uttendorf bereits in einem Fall vor dem Landesverwaltungsgericht stand, in dem der Gemeinde Recht gegeben wurde. Das Verfahren wird nun auf Ebene des Bundesverwaltungsgerichts fortgeführt, wobei die Gemeinde dem weiteren Verlauf des Verfahrens zuversichtlich entgegensteht. Diese Sicherheit wird auch auf die rechtlich saubere Ausgestaltung des Instruments durch das Land zurückgeführt.

Block 7 – Abschluss

Abschließend hält der Interviewpartner fest, dass das Instrumentarium rund um den IBB insgesamt sehr gut durchdacht ist.

Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung werden keine abrupten Veränderungen erwartet, sondern vielmehr eine langfristige, schrittweise Wirkung der Abgabe. Aus Sicht der Gemeinde leistet der IBB einen wichtigen Beitrag dazu, die Siedlungsentwicklung langfristig effizienter zu gestalten.

Als zentrale Zäsur wird das Jahr 2033 gesehen, wenn der derzeit geltende Eigenbedarfstatbestand ausläuft und potenziell deutlich mehr Grundstücke abgabepflichtig werden könnten. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass sich die Zahl der abgabepflichtigen Fälle von derzeit sieben auf bis zu 82 erhöhen könnte. Ob und in welcher Form es bis dahin zu gesetzlichen Anpassungen kommt, wird als politische Fragestellung betrachtet.

Abschließend wird betont, dass die Mobilisierung bestehender, bereits erschlossener Baulandflächen aus wirtschaftlicher und infrastruktureller Sicht von zentraler Bedeutung ist. Unbebaute Grundstücke im Ortskern verursachen laufende Infrastrukturkosten, während neue Widmungen am Ortsrand zusätzliche Erschließungsaufwendungen nach sich ziehen, die letztlich von der Allgemeinheit getragen werden.

Interviewzusammenfassung – Gemeinde Micheldorf (Oberösterreich)

Datum: 21. Jänner 2026, Zoom-Interview

Interviewte Person: Stefan Lachinger – Bauamtsleiter und Amtsleiter-Stellvertreter der Gemeinde Micheldorf (Oberösterreich)

Block 1 – Rolle der interviewten Person und gemeindespezifische Ausgangslage

Die interviewte Person ist in der Gemeinde Micheldorf zentral mit raumordnungsrelevanten Fragestellungen befasst und insbesondere in den Vollzug des Erhaltungsbeitrags sowie in Verfahren der Flächenwidmung, im Umgang mit Baulandreserven und bei Fragen der infrastrukturellen Erschließung eingebunden.

Die aktuelle Situation der Baulandreserven wird vor dem Hintergrund der letzten umfassenden Überarbeitung des FWP's im Jahr 2017 beschrieben. Zu diesem Zeitpunkt wies die Gemeinde durchschnittlich rund 20 % Baulandreserven auf. In den darauffolgenden Jahren kam es – insbesondere im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 – zu einer intensiven Bautätigkeit, vor allem auf bereits länger gewidmeten Flächen in Wohn- und Dorfgebieten. In der Folge reduzierten sich die Baulandreserven deutlich und liegen derzeit bei rund 13 %.

Die interviewte Person betont, dass diese Reduktion einerseits auf den damaligen Bauboom zwischen 2017 und 2020 zurückzuführen ist, nimmt andererseits jedoch auch erste Effekte im Zusammenhang mit der Erhöhung der Einheitssätze des Erhaltungsbeitrags im Jahr 2024 wahr. Insgesamt spielen Baulandreserven weiterhin eine relevante Rolle für die Gemeindeentwicklung, insbesondere im Hinblick auf bestehende Baulücken innerhalb bereits weitgehend ausgebildeter Siedlungsstrukturen.

Block 2 – Wahrnehmung der Abgabe

Der Erhaltungsbeitrag wird in der Gemeinde Micheldorf vor allem als wichtige Einnahmequelle gesehen. In den letzten Jahren wurden seitens der Gemeinde große Investitionen in die technische Infrastruktur getätigt, vor allem in Wasser- und Kanalleitungen. Eigentümer:innen von unbebauten, aber bereits erschlossenen Grundstücken mussten dafür keine Anschlussgebühren bezahlen. Mit dem Erhaltungsbeitrag gibt es daher eine laufende Einnahme, die zur Finanzierung und Erhaltung dieser Infrastruktur beiträgt.

Seit der gesetzlichen Erhöhung der Einheitssätze im Jahr 2024 (von 0,24 bzw. 0,11 auf 0,33 bzw. 0,15) ist der Erhaltungsbeitrag im Gemeindealltag deutlich präsenter. Davor wurde die Abgabe kaum thematisiert. Mit der Erhöhung kam es zu vielen Rückmeldungen und Gesprächen mit der Bevölkerung. Da im Zuge der Erhöhung neue Bescheide ausgestellt werden mussten, wurden insgesamt rund 200 Bescheide erlassen. In etwa 50 Fällen kam es dabei zu intensiveren Diskussionen mit Bürger:innen. Der Großteil der Eigentümer:innen, rund 75 %, akzeptierte die Abgabe jedoch ohne größere Einwände.

Daran zeigt sich, dass auch ein Instrument, das es schon seit rund 30 Jahren gibt, weiterhin Reaktionen auslöst, sobald es zu Änderungen kommt.

Aktuell wird in der Gemeinde im Bauausschuss über eine mögliche Verdoppelung der Einheitssätze diskutiert, politisch ist dies jedoch noch nicht entschieden. Die interviewte Person verweist darauf, dass auch andere Gemeinden im Bezirk, etwa Kremsmünster – die größte Gemeinde im Bezirk – oder Grünburg, bereits Erhöhungen beschlossen oder umgesetzt haben. Er geht davon aus, dass eine weitere Erhöhung jedenfalls zu Diskussionen führen würde. Langfristig wird eine Anhebung jedoch als kaum vermeidbar eingeschätzt, da die Instandhaltung der kommunalen Infrastruktur sehr hohe Kosten verursacht und gleichzeitig bestehende Baulücken genutzt werden sollen. Diese beiden Ziele werden auch im ROG als Begründung für den Erhaltungsbeitrag genannt.

Block 3 – Eigentümer:innenverhalten

Ein deutlich wahrnehmbares Eigentümer:innenverhalten zeigte sich, wie bereits erwähnt, im Zusammenhang mit der Erhöhung der Einheitssätze im Jahr 2024. Nach Einschätzung der interviewten Person reagierte etwa ein Viertel der betroffenen Eigentümer:innen aktiv auf den Erhaltungsbeitrag und suchte den Kontakt mit der Gemeinde, während rund drei Viertel keine Verhaltensänderung zeigten. Insgesamt ergibt sich damit ein differenziertes Bild der Reaktionen.

Unter den rund 50 Personen, mit denen es intensivere Gespräche gab, zeigten sich unterschiedliche Reaktionsformen. Einige reagierten mit einer Bebauung oder mit einem Verkauf, insbesondere dann, wenn sie ohnehin keine eigene Bebauung geplant hatten. In einzelnen Fällen kam es auch zu Rückwidmungen von Parzellen. Darüber hinaus äußerten sich Reaktionen in Form von Beschwerden oder Gesprächen mit der Gemeinde.

Konkret wurden bislang zwei Rückwidmungen umgesetzt, eine weitere befindet sich derzeit im Verfahren. In diesen Fällen wurde deutlich, dass die Eigentümer:innen weder selbst bauen noch verkaufen wollten, die steigenden laufenden Kosten jedoch ebenfalls nicht weiter tragen wollten. In der Folge entschieden sie sich für eine Rückwidmung. Daneben gibt es auch Eigentümer:innen, die den Erhaltungsbeitrag bewusst in Kauf nehmen. Dabei handelt es sich häufig um Fälle, in denen angrenzende Bauparzellen als Garten oder Freifläche genutzt werden. Diese Eigentümer:innen akzeptieren die dauerhafte Abgabepflicht, da sie den immateriellen Nutzen – etwa die Nutzung als private Grünfläche – höher bewerten als die laufenden Kosten. Sie nehmen die Abgabe in Kauf, um diese Flächen weiterhin als „ihr Paradies“ nutzen zu können.

Die interviewte Person gibt zudem Einblick in unterschiedliche Überlegungen der Eigentümer:innen. Es gibt Personen, die wissen, dass sie eine Baulücke besitzen und dass dafür langfristig eine Abgabe zu leisten ist. Daneben gibt es Eigentümer:innen, die noch unsicher sind, ob sie das Bauland irgendwann bebauen wollen. Gerade diese Gruppe reagiert besonders sensibel auf Erhöhungen der Einheitssätze und zeigt sich darüber wenig erfreut.

Block 4 – Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung

Hinsichtlich der Siedlungsentwicklung wird der Einfluss des Erhaltungsbeitrags insgesamt relativiert. Aus Sicht der interviewten Person hat die Abgabe die grundlegende Siedlungsstruktur in Micheldorf „eigentlich überhaupt nicht“ verändert. Die bestehenden Siedlungsgebiete gelten weitgehend als abgeschlossen, neue großflächige Entwicklungen finden kaum statt.

Bei Neuwidmungen spielt der Erhaltungsbeitrag keine Rolle, da diese nicht dem Erhaltungsbeitrag unterliegen. Stattdessen steht hier der Bauzwang³ im Vordergrund. Wird ein neu gewidmetes Grundstück nicht innerhalb von fünf Jahren bebaut, fällt eine jährliche Pönale in Höhe von 5 Euro pro Quadratmeter an. Das ist finanziell spürbarer als der Erhaltungsbeitrag. In der kommunalen Praxis wird bei Neuwidmungen daher vor allem der Bauzwang berücksichtigt, nicht jedoch der Erhaltungsbeitrag.

Gleichzeitig wird festgehalten, dass die Erhöhung der Abgabe im Jahr 2024 in einzelnen Fällen dazu beigetragen hat, bestehende Baulandreserven zu mobilisieren. Eigentümer:innen haben gegenüber der Gemeinde teilweise offen kommuniziert, dass sie verkaufen oder bebauen wollen, um zukünftige Erhöhungen zu vermeiden. Sie gehen davon aus, dass es auch in Zukunft zu weiteren Anpassungen kommen wird. In diesem Sinn wird der Erhaltungsbeitrag als unterstützender Faktor bei der Nutzung bestehender Baulücken gesehen, ohne dabei als alleiniger oder dominanter Steuerungsmechanismus zu wirken.

Block 5 – Bewertung und Grenzen

In der Gesamtbewertung wird der Erhaltungsbeitrag von der interviewten Person grundsätzlich als hilfreiches Instrument eingeschätzt. Positiv wird vor allem gesehen, dass es sich um eine landesgesetzlich geregelte Abgabe handelt. Dadurch fällt es der Gemeinde in der Argumentation gegenüber Eigentümer:innen leichter, da der Erhaltungsbeitrag nicht als willkürliche oder rein gemeindespezifische Maßnahme wahrgenommen wird, sondern klar im ROG verankert ist.

In der Gemeinde wird auch darüber nachgedacht, die Einheitssätze künftig zu verdoppeln, um noch mehr Baulücken zu schließen. Grundsätzlich sieht man hier also Potenzial, mit höheren Beitragssätzen eine stärkere Mobilisierung zu erreichen.

Als sinnvoll wird außerdem eingeschätzt, dass die Gemeinde selbst Abgabenbehörde ist. Begründet wird dies damit, dass die Gemeinde auch für die Finanzierung und Erhaltung der technischen Infrastruktur verantwortlich ist. Die Einnahmen aus dem Erhaltungsbeitrag fließen direkt wieder in diesen Bereich zurück. Beiträge für Kanal dürfen ausschließlich für Kanal verwendet werden, Beiträge für Wasser entsprechend nur für die Wasserversorgung. Eine Verdoppelung der Beitragssätze lässt sich laut ROG aber auch mit dem Ziel der Mobilisierung rechtfertigen. Derzeit sind die Bereiche Kanal und Wasser noch kostendeckend, eine Erhöhung oder Verdoppelung erscheint vor allem dann sinnvoll, wenn diese Kostendeckung nicht mehr gegeben ist. Solange sie besteht, wird eine Anhebung politisch schwieriger eingeschätzt.

Als größte Herausforderung werden mögliche Reaktionen der Eigentümer:innen bei weiteren Erhöhungen gesehen. Mit steigenden Beitragssätzen nimmt auch der politische und administrative Aufwand zu, da mehr Diskussionen, Beschwerden und Verfahren zu erwarten sind. Die Grundstückseigentümer:innen würden dadurch „unglücklicher“ werden, was die Arbeit in der Gemeinde insgesamt unangenehmer macht.

Gleichzeitig wird die derzeitige Höhe des Erhaltungsbeitrags als zu gering eingeschätzt, um eine flächendeckende Mobilisierung von Baulandreserven zu bewirken. Je höher die Abgabe wäre, desto stärker würde aus Sicht der interviewten Person auch die Mobilisierung ausfallen. Ziel wäre es, dass es für Personen, die seit 30 oder 40 Jahren eine unbebaute Parzelle besitzen, weniger attraktiv wird, diese weiterhin ungenutzt zu halten.

Grundsätzlich wird auch die Idee begrüßt, den Erhaltungsbeitrag stärker zu differenzieren, etwa nach Lage oder Bodenpreisen. Gleichzeitig wird dies als schwer umsetzbar eingeschätzt. Einerseits durch den administrativen Aufwand der Erhebung, aber insbesondere die Zweckbindung des Erhaltungsbeitrags an die Finanzierung der Infrastruktur erschwert eine regionale oder lagebezogene Staffelung. In diesem Punkt teilt die interviewte Person die Einschätzung der Landesebene in Oberösterreich.

Ein weiteres zentrales Problem stellt der hohe bürokratische Aufwand dar. Jede Erhöhung des Erhaltungsbeitrags erfordert die Ausstellung einer großen Anzahl an Bescheiden – in Micheldorf wären es rund 214 –, wodurch ebenso

³ Bei dem hier angesprochenen „Bauzwang“ handelt es sich nicht um einen klassischen Bauzwang, sondern um eine vertraglich vereinbarte Bauverpflichtung im Rahmen privatwirtschaftlicher Maßnahmen. Diese Form der Bauverpflichtung wird insbesondere im Zuge von Neuwidmungen angewendet, kommt jedoch auch beim Verkauf gemeindeeigener Grundstücke zum Einsatz. Bei reinen Privatverkäufen bestehen für die Gemeinden hingegen keine entsprechenden Zugriffsmöglichkeiten. Grundstücke, die mit einer solchen zeitlich befristeten Bauverpflichtung samt finanzieller Sanktion bei Nichtbebauung versehen sind, unterliegen in der kommunalen Praxis nicht dem Erhaltungsbeitrag. Auch wenn dies nicht ausdrücklich im Gesetz festgehalten ist, entspricht dieses Vorgehen einer zweckkonformen Anwendung der gesetzlichen Regelungen durch die Gemeinden. Das Gesetz wird hier entsprechend ausgelegt und angewendet.

viele potenzielle Beschwerdemöglichkeiten entstehen. Bereits wenige Beschwerden führen zu einem erheblichen Mehraufwand für die Verwaltung. Der bürokratische Aufwand wird insgesamt als „viel zu hoch“ eingeschätzt. Auch wenn Beschwerden inhaltlich meist wenig Aussicht auf Erfolg haben, müssen sie dennoch bearbeitet werden. Die interviewte Person betont, dass sie grundsätzlich nicht „über die Leute drüberfahren“ möchte, rechtlich aber an die gesetzlichen Vorgaben gebunden ist. Aus ihrer Sicht braucht es daher andere Lösungen, um den Aufwand zu reduzieren.

Block 6 – Abschluss

Abschließend wird betont, dass das System des Erhaltungsbeitrags grundsätzlich gut funktioniert und es positiv gesehen wird, dass die Gemeinde selbst als Abgabenbehörde auftritt. Der Erhaltungsbeitrag wird trotz seiner begrenzten Wirkung als notwendiger Bestandteil des kommunalen Instrumentariums gesehen. Vor allem in Kombination mit anderen Maßnahmen, wie dem Bauzwang und privatwirtschaftlichen Vereinbarungen, kann er einen Beitrag zum Umgang mit bestehenden Baulandreserven leisten.

In Micheldorf werden bei Umwidmungen regelmäßig privatwirtschaftliche Verträge eingesetzt. Dazu zählen unter anderem Baulandsicherungsverträge mit Bauverpflichtungen und Pönalen (Bauzwang) sowie mehrere Infrastrukturkostenvereinbarungen. In diesen Infrastrukturkostenvereinbarungen, es waren etwa acht bis neun – übernehmen die Widmungswerber:innen die Kosten für die Herstellung von Infrastruktur wie Straße, Wasser, Kanal und teilweise auch Strom. Es handelt sich dabei um Infrastrukturkosten, die auf den Anschließungsbeitrag angerechnet werden können. Diese Instrumente werden bereits im Zuge der Widmung eingesetzt.

Aus Sicht der Gemeinde werden diese Maßnahmen als deutlich wirksamer und zielgerichteter eingeschätzt als der Erhaltungsbeitrag allein.

Insgesamt wird der Erhaltungsbeitrag daher als unterstützendes, aber für sich genommen nicht ausreichend starkes Mobilisierungsinstrument bewertet. Seine Wirkung entfaltet er vor allem dann, wenn er Teil eines breiteren Maßnahmenmixes ist und mit klaren baurechtlichen Vorgaben kombiniert wird. Die Mobilisierung bestehender Baulandreserven bleibt aus Sicht der Gemeinde dennoch eine zentrale Voraussetzung, um zusätzliche Neuwidmungen und damit eine weitere Flächeninanspruchnahme möglichst zu begrenzen.

Interviewzusammenfassung – Gemeinde Grundlsee (Steiermark)

Datum: 21. Jänner 2026, telefonisches Interview

Interviewte Person: Markus Mayerl – Amts- und Bauamtsleiter der Gemeinde Grundlsee (Steiermark)

Block 1 – Rolle der interviewten Person und gemeindespezifische Ausgangslage

Die interviewte Person ist in der Gemeinde Grundlsee maßgeblich mit Fragen der örtlichen Raumordnung, der Flächenwidmung sowie mit der Umsetzung baulandmobilisierender Instrumente befasst. Die Gemeinde Grundlsee wird im Interview ausdrücklich nicht als „Standardgemeinde“ beschrieben, sondern als räumlich stark eingeschränkte, ländliche Gemeinde mit sehr besonderen naturräumlichen Rahmenbedingungen.

Baulandreserven spielen in Grundlsee eine sehr große Rolle, allerdings nicht aufgrund einer hohen Verfügbarkeit, sondern gerade aufgrund ihrer ausgeprägten Knappheit. Große Teile des Gemeindegebiets sind von Wildbach- und Lawinengefarenzonen betroffen. Diese Zonierungen ziehen sich durch weite Teile des Gemeindegebiets, insbesondere im Bereich rund um den See. Dadurch ist das tatsächlich nutzbare und verfügbare Bauland stark eingeschränkt. Ziel der Gemeinde ist es, die wenigen vorhandenen sowie künftig verbleibenden Baulandflächen gezielt für den Eigenbedarf der einheimischen Bevölkerung zu sichern. Im Fokus stehen dabei EFHs für Kinder oder gesetzliche Erb:innen. Andere Nutzungen – insbesondere größere Siedlungsbauten, Zweitwohnsitze oder spekulative Entwicklungen – sollen bewusst vermieden werden.

Im Gespräch wird darauf hingewiesen, dass statistisch ausgewiesene Baulandreserven die tatsächliche Situation nur eingeschränkt abbilden. Laut ÖROK beträgt der Anteil der Baulandreserven 23,03 % des Netto-Baulandes. Diese Zahl müsse jedoch im Kontext der aktuellen Planungsprozesse gesehen werden. Die Gemeinde befindet sich derzeit in einer umfassenden Revision des FWP, die voraussichtlich 2026 oder spätestens 2027 rechtskräftig wird. Die letzte Revision datiert aus dem Jahr 2003; üblicherweise erfolgen diese Überarbeitungen in Abständen von etwa 15 bis 20 Jahren. Im Zuge dieser Revision werden sämtliche Baulandwidmungen in roten sowie teilweise auch in gelben Gefarenzonen rückgewidmet. In diesen Bereichen dürfen künftig keine Baulandwidmungen mehr bestehen. Im bisherigen FWP sind diese Flächen noch enthalten, wodurch sich das rechnerische Baulandangebot derzeit höher darstellt, als es künftig tatsächlich sein wird. Durch die anstehenden Rückwidmungen wird sich das verfügbare Bauland in Grundlsee nochmals deutlich reduzieren. Diese Rückwidmungen betreffen einen erheblichen Anteil der bisherigen Baulandflächen.

Die Siedlungsstruktur der Gemeinde wird insgesamt als dezentral und kleinteilig beschrieben. Grundlsee erstreckt sich über eine Länge von rund zehn Kilometern mit mehreren Ortsteilen, die rund um den See verteilt liegen und zwischen denen keine geschlossene Siedlungsstruktur besteht. Vielmehr finden sich einzelne Häusergruppen, dazwischen liegen unbebaute Flächen. Diese Struktur wird sich nach Einschätzung der interviewten Person auch künftig nicht grundlegend verändern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade in den see- und hangnahen Bereichen

zahlreiche Gefahrenzonen ausgewiesen sind – vor allem aufgrund von Wildbächen, aber es gibt auch zwei sehr große Lawinenzonen. Diese Zonen stehen als Bauland nicht zur Verfügung.

Aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten gibt es keinen klassischen Ortskern. Eine kompakte Innenentwicklung, wie sie in anderen Gemeinden angestrebt wird, ist in Grundlsee aufgrund der Hanglagen und der Lage am See nicht möglich. Es könne nicht einfach „ein Gürtel gezogen“ oder eine zusammenhängende Verdichtung vorgesehen werden.

Größere Investor:innen spielen in der Gemeinde keine Rolle, da es dafür weder entsprechende Flächen noch das planerische Potenzial gibt. Gleichzeitig weist die Gemeinde jedoch einen sehr hohen Anteil an Zweitwohnsitzer:innen auf. Diese Struktur geht überwiegend auf Entwicklungen in den 1960er- und 1970er-Jahren zurück, als zahlreiche Grundstücke an vor allem Wiener Gäste verkauft wurden. Diese Zweitwohnsitze werden nach Einschätzung der interviewten Person jedoch regelmäßig genutzt.

Block 2 – Wahrnehmung der Abgabe

Die Raumordnungsabgabe hat in der Gemeinde Grundlsee zum Zeitpunkt des Interviews noch keine praktische Bedeutung. Bislang wurde kein einziger Fall verzeichnet, in dem die Abgabe tatsächlich vorgeschrieben werden musste.

Dies wird im Gespräch maßgeblich damit begründet, dass die Abgabe in der Steiermark aktuell vor allem im Zusammenhang mit Neuwidmungen (= Änderung des FWP) relevant wird, die mit einer Bebauungsfrist versehen sind. Erst wenn diese Frist abläuft und keine Bebauung erfolgt, kommen weitere Schritte in Betracht, etwa eine Rückwidmung, die Vorschreibung der Abgabe oder alternativ ein Verkauf an die Gemeinde (Grundeinlöse).

In Grundlsee hat es seit Einführung der Abgabe im Jahr 2022 lediglich drei bis vier Neuwidmungen gegeben. In allen diesen Fällen wurde Eigenbedarf geltend gemacht, zudem wurden die betreffenden Grundstücke mittlerweile bebaut.

Da die laufende Revision des FWP noch nicht abgeschlossen ist, wird mit einer tatsächlichen Relevanz der Abgabe erst in einigen Jahren gerechnet. Konkret wird davon ausgegangen, dass frühestens in sechs bis sieben Jahren – also ab etwa 2027 zuzüglich der fünfjährigen Bebauungsfrist – erste Anwendungsfälle auftreten könnten.

Im kommunalen Alltag spielt die Raumordnungsabgabe derzeit daher eine „komplett untergeordnete Rolle“. Im Zuge der FWP-Revision wird sie jedoch künftig stärker mitzudenken sein.

Ein hoher administrativer Aufwand wird für die Gemeinde dennoch nicht erwartet. Dies wird damit begründet, dass insgesamt nur sehr wenige potenziell betroffene Flächen vorhanden sind und es kaum größere unbebaute Baulandgrundstücke gibt.

Block 3 – Eigentümer:innenverhalten

Zum Zeitpunkt des Interviews wird kein verändertes Verhalten von Grundeigentümer:innen im Zusammenhang mit der Raumordnungsabgabe wahrgenommen. Die Abgabe ist in der Bevölkerung weitgehend nicht präsent und bislang kein Thema im Gemeindeamt. Es gibt weder Anfragen noch Rückmeldungen von Eigentümer:innen im Hinblick auf mögliche Bau-, Verkaufs- oder Rückwidmungsentscheidungen. Nach Einschätzung der interviewten Person wird eine Auseinandersetzung erst dann stattfinden, „wenn die Abgabe auf den Tisch kommt“, also insbesondere im Zuge der flächendeckenden Anwendung im Rahmen der laufenden FWP-Revision.

Für den Fall, dass die Abgabe künftig tatsächlich schlagend wird, geht die interviewte Person davon aus, dass Eigentümer:innen eher dazu tendieren würden, die Abgabe in Kauf zu nehmen, anstatt eine Rückwidmung zu akzeptieren. Diese Einschätzung wird ausdrücklich als persönliches Gefühl formuliert. Eine Rückwidmung würde bedeuten, dass ein Grundstück für viele Jahre – zumindest für einen weiteren Planungszyklus von rund 15 Jahren – nicht mehr als Bauland zur Verfügung steht. Diese langfristige Perspektive wird als deutlich einschneidender wahrgenommen als die Zahlung einer Abgabe.

Als Vergleich werden die Zweitwohnsitz- und Leerstandsabgabe herangezogen, die ebenfalls im Jahr 2022 eingeführt wurden. Diese Abgaben würden in der Gemeinde überwiegend akzeptiert und hätten bislang keine größeren Konflikte ausgelöst. Vor diesem Hintergrund wird angenommen, dass auch die Raumordnungsabgabe – sofern sie künftig relevant wird – eher bezahlt als durch eine Rückwidmung vermieden wird.

Ob Eigentümer:innen künftig die Möglichkeit der Grundeinlöse in Anspruch nehmen werden, wurde im Interview nicht vertieft. Mit dieser Option hat sich die Gemeinde bislang noch nicht näher befasst.

Block 4 – Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung

Ein Einfluss der Raumordnungsabgabe auf die Siedlungsentwicklung ist in Grundlsee bislang nicht feststellbar. Nach Einschätzung der interviewten Person habe bislang niemand aufgrund der Abgabe gebaut oder ein Grundstück verkauft. Dies wird damit begründet, dass die Abgabe bisher noch nicht zur Anwendung gekommen ist und sich entsprechende Effekte frühestens in einigen Jahren zeigen könnten.

Bei Baulandneuwidmungen wird die Raumordnungsabgabe jedoch bereits mitgedacht. Im Interview wird darauf verwiesen, dass es hierfür einerseits vertragliche Regelungen gibt und andererseits die Bebauungsfrist mit den jeweils vorgesehenen Sanktionen. Diese Rahmenbedingungen werden den Betroffenen klar kommuniziert.

Baulandverträge kommen in der Gemeinde regelmäßig zur Anwendung. Neue Baulandwidmungen werden – sofern sie überhaupt in Betracht gezogen werden – ausschließlich unter strengen Voraussetzungen umgesetzt und stets

mit klaren vertraglichen Vereinbarungen kombiniert. Dazu zählen etwa Verpflichtungen zur Eigenbebauung oder, alternativ, Regelungen für einen späteren Verkauf an Dritte, bei dem die Gemeinde ein Mitspracherecht behält. Eine flächenhafte Siedlungsausdehnung oder eine gezielte Verdichtung bestehender Strukturen wird weder angestrebt noch als realistisch eingeschätzt. Dies wird insbesondere mit der dispers strukturierten Siedlungsweise und der eingeschränkten Bebaubarkeit aufgrund roter und gelber Gefahrenzonen begründet. Aufgrund dieser naturräumlichen Rahmenbedingungen wird betont, dass Maßnahmen zur Baulandmobilisierung nicht standardisiert auf die Gemeinde Grundlsee übertragbar sind.

Block 5 – Bewertung und Grenzen

Die Raumordnungsabgabe wird von der interviewten Person insgesamt neutral bewertet. Sie wird weder als besonders problematisch noch als besonders wirksam eingeschätzt.

Für jene Eigentümer:innen, die ein Grundstück tatsächlich benötigen – etwa für den Eigenbedarf von Kindern – stellt die Abgabe kein relevantes Steuerungsinstrument dar, da diese Flächen ohnehin bebaut werden. Eigentümer:innen, die hingegen keine Bebauungsabsicht haben, werden die Abgabe nach Einschätzung der interviewten Person in der Regel in Kauf nehmen können. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass es sich dabei um Einzelfälle handeln wird. Entsprechend wird nicht erwartet, dass die Gemeinde nennenswerte Einnahmen aus der Abgabe erzielen wird.

Zudem wird davon ausgegangen, dass der Ausnahmetatbestand des Eigenbedarfs sehr häufig geltend gemacht werden wird.

Konkrete Herausforderungen oder Grenzen der Abgabe können aus Sicht der Gemeinde derzeit noch nicht benannt werden. Dies wird damit begründet, dass bislang praktische Erfahrungen fehlen und relevante Anwendungsfälle noch ausstehen.

Als potenzieller Hebel wird – wie auch bei anderen Abgaben – grundsätzlich die Höhe der Abgabe genannt. Je stärker eine Abgabe finanziell spürbar ist, desto eher kann sie eine mobilisierende Wirkung entfalten. Gleichzeitig wird betont, dass eine solche Ausgestaltung politisch sensibel ist. Als Vergleich wird erneut die Zweitwohnsitzabgabe herangezogen: Während geringe Beträge in der Regel problemlos akzeptiert werden, würden deutlich höhere Abgaben zwangsläufig stärkere Reaktionen auslösen. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass Eigentümer:innen bei entsprechend hohen Abgaben abwägen müssten, ob sie ihren Wohnsitz dauerhaft in der Gemeinde begründen oder die Abgabe entrichten.

Block 6 – Abschluss

Abschließend wird betont, dass Grundlsee aufgrund seiner topographischen, naturräumlichen und siedlungsstrukturellen Besonderheiten nicht mit anderen Gemeinden gleichgesetzt werden kann. Baulandmobilisierung ist hier weniger eine Frage der Aktivierung größerer Reserven, sondern vielmehr eine Frage der strikten Steuerung sehr knapper Flächen.

Bei Wohnbaulandwidmungen ist die Auseinandersetzung mit Baulandmobilisierung im Zuge jeder Änderung oder Revision verpflichtend vorgesehen. Bei Gewerbe- und Industrieflächen besteht diese Verpflichtung hingegen nicht. In Grundlsee sind die bestehenden gewerblichen Flächen jedoch bereits bebaut, und es sind keine weiteren Entwicklungen vorgesehen. Insofern macht sich die interviewte Person keine Gedanken darüber.

Insgesamt wird die Raumordnungsabgabe als ein Instrument eingeschätzt, das im Kontext der Gemeinde Grundlsee nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die Steuerung der Baulandentwicklung erfolgt hier vor allem über die Flächenwidmungsplanung, die laufende Revision des FWP sowie über vertragliche Sicherungen bei Neuwidmungen. Der Umgang mit Baulandreserven ist dabei klar auf den Eigenbedarf der einheimischen Bevölkerung ausgerichtet.

Interviewzusammenfassung – Gemeinde Schladming (Steiermark)

Datum: Jänner 2026, telefonisches Interview

Interviewte Person: Sebastian Schmid – Sachbearbeiter im Bauamt und Zuständiger für Raumordnung in Schladming (Steiermark)

Block 1 – Rolle der interviewten Person und gemeindespezifische Ausgangslage

Die interviewte Person ist als Sachbearbeiter im Bauamt der Stadtgemeinde Schladming tätig und für Fragen der örtlichen Raumordnung sowie für Widmungs- und Änderungsverfahren zuständig.

Schladming wird im Interview als touristisch stark geprägte Stadtgemeinde beschrieben, in der Baulandreserven grundsätzlich eine eher untergeordnete Rolle spielen. Dies wird vor allem damit begründet, dass unbebaute Grundstücke in der Regel sehr rasch bebaut oder anderweitig verwertet werden.

Bauland gilt als äußerst wertvoll und wird aufgrund der hohen Nachfrage – insbesondere im Zusammenhang mit touristischer Nutzung bzw. touristischer Vermietung – kaum über längere Zeiträume ungenutzt belassen. In den vergangenen Jahren kam es zu einem starken Bauboom, der nach Einschätzung der interviewten Person stark tourismusgetrieben war und sich insbesondere in der Errichtung von Geschosswohnbauten zur Vermietung niederschlug. Einheimische würden demgegenüber eher „mit Zubauten agieren“, während die größeren Neubauaktivitäten vor

alle dem Geschosswohnbau betrafen. Geschossbauten werden im Interview als zentrales Thema dieser Entwicklung beschrieben.

Zwar wurden in der Vergangenheit vergleichsweise hohe Baulandreserven ausgewiesen (im Gespräch wird seitens der Interviewerin auf ÖROK-Daten von rund 22 % Bezug genommen), diese seien in den letzten Jahren jedoch deutlich reduziert worden. Insgesamt gebe es nicht viele Baulandreserven. Die interviewte Person verweist darauf, dass seit der Zusammenlegung mit Rohrmoos und Pichl im Jahr 2015 sowie im Zuge intensiver Bautätigkeit die meisten verfügbaren Baulandflächen „so gut wie es geht“ verbaut worden seien. Der statistische Wert bilde die aktuelle Situation daher aus ihrer Sicht nur eingeschränkt ab.

Größere zusammenhängende Baulandflächen existieren zwar vereinzelt noch, deren Entwicklung ist jedoch an die Erstellung von BPs geknüpft. Gerade bei sehr großen Flächen werde ein BP benötigt; entsprechende Planungen seien zum Zeitpunkt des Interviews teilweise noch nicht erfolgt.

Parallel dazu wird im Rahmen aktueller Überlegungen zur Weiterentwicklung des FWP's und des ÖEK's versucht, Einheimische stärker zu schützen. In bestimmten Teilbereichen soll künftig die touristische Nutzung ausgeschlossen werden, etwa in ausgewählten Wohngebieten, um Wohnraum für die lokale Bevölkerung zu sichern. Gleichzeitig bleibt der Tourismus in zentralen Lagen bzw. im Kerngebiet bzw. in der Zentrumszone weiterhin ausdrücklich und „sehr wohl“ erwünscht.

Block 2 – Wahrnehmung der Abgabe

Die Raumordnungsabgabe wird in Schladming als gesetzlich klar geregeltes Instrument wahrgenommen, das insbesondere bei Neuwidmungen bzw. Änderungen des FWP's relevant ist. Die interviewte Person beschreibt, dass die Gemeinde die gesetzlichen Vorgaben – insbesondere seit der Novelle 2022 – konsequent umsetzt und bereits im Zuge neuer Ausweisungen darauf achtet, dass die vorgesehenen Mobilisierungsinstrumente korrekt angewendet werden.

Inhaltlich wird erläutert, dass die Bebauung bei neuen Ausweisungen entweder über privatwirtschaftliche Maßnahmen oder über eine Bebauungsfrist – diese wird seitens der Gemeinde bevorzugt – sichergestellt wird. Wird diese Frist nicht eingehalten, kommen als Rechtsfolgen eine Rückwidmung oder die Vorschreibung der Raumordnungsabgabe in Höhe von 2 % in Betracht. Die Gemeinde halte sich nach eigener Aussage „strikt“ an diese Vorgaben und schaue „genau drauf“, dass sie in den Verfahren berücksichtigt werden. Derzeit betrifft dies vor allem Neuwidmungen, da eine flächendeckende Prüfung erst im Zuge der nächsten Revision erfolgt.

Im Vergleich zur früheren Investitionsabgabe (die vor 2022 galt) wird die heutige Systematik insgesamt bevorzugt. Während bei der Investitionsabgabe privatwirtschaftliche Maßnahmen im Vordergrund standen, wird die Bebauungsfrist in ihrer aktuellen Ausgestaltung als strengeres und wirksames Instrument eingeschätzt. Die Gemeinde arbeite bei Änderungen des FWP's nach Möglichkeit lieber mit der Bebauungsfrist von fünf Jahren als mit privatwirtschaftlichen Vereinbarungen.

Gleichzeitig wird betont, dass die Raumordnungsabgabe im kommunalen Alltag derzeit eher eine untergeordnete Rolle spielt. Dies wird nicht damit begründet, dass das Instrument als unwichtig angesehen wird, sondern damit, dass es nur wenige Baulandreserven gibt und die meisten betroffenen Grundstücke ohnehin innerhalb kurzer Zeit bebaut werden bzw. die wenigen Neuausweisungen bereits in Umsetzung sind.

Die interviewte Person führt außerdem aus, dass im Zuge einer Revision – spätestens jedoch im Rahmen der nächsten Revision – eine systematische Überprüfung aller Grundstücke erfolgt. Daneben gebe es auch außerordentliche Änderungen außerhalb der Revision, bei denen ebenfalls Mobilisierungsinstrumente festgelegt werden können. Auch in diesen Fällen würden bevorzugt Bebauungsfristen eingesetzt, sofern die Voraussetzungen und ein öffentliches Interesse gegeben sind. Privatwirtschaftliche Verträge müssten aus Sicht der Gemeinde nicht zwingend abgeschlossen werden.

Die Revision des FWP's ist gesetzlich vorgesehen und muss zumindest alle zehn Jahre erfolgen. In diesem Zusammenhang ist der Bürgermeister verpflichtet, die Liegenschaftseigentümer:innen mittels Postwurfsendung zur Bekanntgabe von Planungswünschen aufzufordern. Liegen entsprechende Wünsche vor, ist eine Revision durchzuführen. Der derzeit rechtswirksame FWP der Gemeinde stammt vom 11. April 2019. Die in den Zwischenjahren vorgenommenen außerordentlichen Änderungen werden im Zuge der Revision eingearbeitet, wobei alle Grundstücke erneut überprüft werden.

Auch wenn die Raumordnungsabgabe aktuell noch keine zentrale Rolle spielt, wird davon ausgegangen, dass sie nach der nächsten Revision „in einer anderen Art und Weise abspielen“ und stärker zum Thema werden wird.

Block 3 – Eigentümer:innenverhalten

Ein aktives, breitenwirksames Reagieren von Eigentümer:innen auf die Raumordnungsabgabe wird in Schladming bislang nur in Einzelfällen beobachtet. Außerhalb einer Revision – also seit Inkrafttreten der Novelle 2022 – sind der interviewten Person keine Fälle bekannt, in denen die Abgabe tatsächlich schlagend geworden wäre. Er verweist darauf, dass er bei der letzten großen Revision selbst noch nicht involviert war und viele Erkenntnisse aus der Nachbearbeitung früherer Verfahren stammen. Dabei sei sichtbar geworden, dass in einzelnen Fällen bereits die frühere Investitionsabgabe entrichtet worden war.

In den wenigen bekannten Fällen wurde die Abgabe überwiegend bezahlt. Dies wird vor allem mit dem hohen Wert von Bauland in Schladming begründet. Eine Rückwidmung ins Freiland wird als wenig attraktiv eingeschätzt, da der Wertunterschied zwischen Freiland- und Baulandflächen in Schladming besonders groß ist. Entsprechend wird

davon ausgegangen, dass Eigentümer:innen auch künftig eher bereit sind, die Abgabe in Kauf zu nehmen, als auf den Baulandstatus zu verzichten.

Als wesentlich wird zudem hervorgehoben, dass die Gemeinde bei außerordentlichen Änderungen des FWP's außerhalb der Revision Bebauungsfristen und die damit verbundenen Konsequenzen klar in den Unterlagen und Verordnungen festhält und diese auch planlich darstellt. In bestimmten Fällen – etwa bei Baulandflächen ab einer Größe von 1.000 m² – werden Mobilisierungsmaßnahmen wie Bebauungsfristen oder privatwirtschaftliche Maßnahmen relevant. Eigentümer:innen werden über diese Instrumente entsprechend informiert.

In der Praxis dominieren jedoch – unabhängig von der Raumordnungsabgabe – andere Reaktionsformen. Grundstücke werden entweder von privaten Eigentümer:innen selbst bebaut oder an Bauträger verkauft. Zusätzlich wird auch das Baurecht als Modell genutzt: Eigentümer:innen behalten dabei das Grundstück und räumen Bauträgern oder Investor:innen befristet das Recht ein, darauf zu bauen; im Gegenzug wird ein entsprechender Zins entrichtet. Insgesamt wird deutlich, dass die hohe Nachfrage dazu führt, dass Baulandreserven kaum dauerhaft ungenutzt bleiben.

Die Möglichkeit der Grundeinlöse, also der Verkauf eines Grundstücks an die Gemeinde, spielt in Schladming praktisch keine Rolle. Die interviewte Person gibt an, in ihrer bisherigen Tätigkeit in der Gemeinde (rund acht Jahre) keinen einzigen Fall erlebt zu haben, in dem ein entsprechendes Angebot an die Gemeinde herangetragen worden wäre. Die vorherrschende Tendenz sei vielmehr, Grundstücke entweder zu behalten oder vor Ablauf von Fristen zum Zweck der Bebauung zu verkaufen.

Block 4 – Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung

Ein direkter Einfluss der baulandmobilisierenden Abgabe auf die räumliche Siedlungsentwicklung wird in Schladming als gering eingeschätzt. Die Steuerung der Siedlungsentwicklung erfolge primär über die Widmungspolitik der Gemeinde und darüber, in welchen Bereichen Bauland überhaupt ausgewiesen wird. Die Abgabe spiele dabei – auch bei Neuwidmungen – höchstens eine indirekte Rolle.

Schladming verfolgt nach Darstellung der interviewten Person einen insgesamt restriktiven Zugang zur Baulandausweisung. Neue Widmungen sollen nicht flächenhaft „auf Vorrat“ erfolgen, sondern möglichst nur für konkrete Bauvorhaben bzw. auf Basis eines klaren Konzepts oder Entwurfs. Es werde nicht einfach eine größere Fläche ausgewiesen und „dann schauen wir mal“, sondern es solle nachvollziehbar sein, was dort entstehen soll und ob dafür ein öffentliches Interesse besteht. Im Interview werden in diesem Zusammenhang auch Aspekte wie Orts- und Landschaftsbild sowie die gesetzliche Zulässigkeit der jeweiligen Ausweisungen betont.

Auch in Bezug auf die Nutzung bestehender Baulandreserven wird gesagt, dass der stärkste Mobilisierungseffekt nicht von der Abgabe ausgehe. Vielmehr wird der starke Bauboom der vergangenen Jahre sowie der finanzielle Mehrwert der Verwertung über Wohnungsbau – insbesondere im Bereich des Geschosswohnbaus – als ausschlaggebend beschrieben. Nach Einschätzung der interviewten Person besteht in Schladming ein deutlich größerer ökonomischer Vorteil darin, ein Grundstück zu bebauen oder zu verkaufen, als es ungenutzt zu belassen. Der maßgebliche Anreiz sei daher weniger die Raumordnungsabgabe gewesen, sondern vielmehr die Marktdynamik; die Abgabe habe allenfalls „teilweise“ eine auslösende Wirkung entfaltet.

Block 5 – Bewertung und Grenzen

In der Gesamtbewertung wird die Raumordnungsabgabe in Schladming als grundsätzlich „sehr hilfreich“ eingeschätzt. Begründet wird dies damit, dass sie der Gemeinde eine zusätzliche gesetzliche Handhabe bietet, um unbebaute Baulandflächen nicht dauerhaft ungenutzt zu lassen, Leerstände zu vermeiden und spekulative Entwicklungen bzw. Investor:innen einzuschränken. Gleichzeitig wird betont, dass die Abgabe in Schladming kaum benötigt werde, da der hohe Marktdruck und die touristische Nachfrage ohnehin zu einer raschen Mobilisierung führen.

Die finanzielle Bedeutung der Abgabe wird als gering beschrieben. Zwar handelt es sich um eine reine Gemeindeabgabe, die der Gemeinde direkt zugutekommt, sie stelle jedoch „nur einen Bruchteil“ dar und sei für Schladming nicht ausschlaggebend – insbesondere, weil es nur wenige Anwendungsfälle gebe.

Auch der administrative Aufwand wird als überschaubar eingeschätzt. Die Stadtgemeinde sei personell gut aufgestellt und verfüge über ausreichend Ressourcen sowohl im Bauamt als auch in der Buchhaltung. Abgabenvorschreibungen gehörten grundsätzlich zum kommunalen Alltag, und die Raumordnungsabgabe unterscheide sich aus Sicht der interviewten Person nicht wesentlich von anderen Abgaben. Die Mitarbeitenden in der Buchhaltung seien mit dem Abgabewesen vertraut. Im Zuge einer Revision müssen die Grundstücke zwar konkret geprüft werden – einschließlich Prüfung der Voraussetzungen, Verständigung der Eigentümer:innen und Vorschreibung –, insgesamt handle es sich jedoch nur um einen geringen Mehraufwand, der durch die Einnahmen aus der Abgabe jedenfalls gedeckt werden könne.

Eine generelle Herausforderung oder Grenze der Abgabe sieht die interviewte Person nicht. Die Instrumente seien gesetzlich klar geregelt, und Widmungen würden ohnehin unter den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen geprüft und mit entsprechenden Fristen versehen.

Hinsichtlich der Höhe der Abgabe wird erläutert, dass die 2 % im Verhältnis zu den Grundstückspreisen in Schladming grundsätzlich als vertretbar angesehen werden. Gleichzeitig wird angemerkt, dass dieser Satz angesichts der großen Wertdifferenz zwischen Freiland- und Baulandflächen auch als eher niedrig betrachtet werden könnte; eine Erhöhung wäre aus Sicht der interviewten Person grundsätzlich denkbar. Zugleich wird jedoch betont, dass höhere Abgabensätze voraussichtlich zu mehr Diskussionen führen würden. Derzeit gebe es kaum Rückmeldungen oder

Debatten zur Höhe der Abgabe, unter anderem weil die 2 % als verhältnismäßig gering empfunden würden und es sich um eine gesetzlich festgelegte Regelung handle. Sollte die Abgabe künftig erhöht werden, sei mit deutlich mehr Diskussionsbedarf zu rechnen.

Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass im Zuge der nächsten größeren Revision verstärkt Diskussionen mit Eigentümer:innen auftreten werden, da die Abgabe dann flächendeckend schlagend werden könne. In diesem Zusammenhang könne jedoch argumentiert werden, dass die Abgabe mit 2 % vergleichsweise gering sei. Die interviewte Person vermutet zudem, dass in anderen, stärker ländlich geprägten steirischen Gemeinden mehr Diskussionspotenzial bestehe, da dort der Wertunterschied zwischen Freiland- und Baulandflächen deutlich geringer ausfalle.

Block 6 – Abschluss

Abschließend wird festgehalten, dass die baulandmobilisierende Abgabe in Schladming vor allem eine ergänzende Rolle spielt. Die tatsächliche Mobilisierung von Baulandreserven erfolgt primär durch die sehr hohe Nachfrage – insbesondere im Zusammenhang mit Tourismus, Bautätigkeit und hohem Bodenwert – sowie durch eine restriktive und projektbezogene Widmungspolitik der Gemeinde. Diese orientiert sich stark an der konsequenten Anwendung der gesetzlich vorgesehenen Instrumente. Vor diesem Hintergrund kann eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in Schladming insgesamt gut umgesetzt werden. Die Raumordnungsabgabe fungiert dabei vor allem als Absicherungsinstrument für jene Fälle, in denen Grundstücke trotz Widmung nicht bebaut werden.

Gleichzeitig wird betont, dass die Gemeinde bei wirtschaftlichen Widmungsarten davon absehen wird, zusätzliche Mobilisierungsinstrumente vorzusehen. Wirtschaftliche Entwicklungen werden grundsätzlich begrüßt, weshalb hier bewusst keine einschränkenden Vorgaben gemacht werden sollen.

Als ergänzender Aspekt wird außerdem die Zweckbindung der Raumordnungsabgabe erwähnt. Es handelt sich um eine Gemeindeabgabe, die entsprechend für gemeindebezogene Zwecke – etwa zur Baulandschaffung oder für öffentliche Einrichtungen sowie Grün- und Parkanlagen – verwendet werden kann. Dieser Punkt wird im Interview als eher „nebenbei erwähnenswert“ angesprochen.

Insgesamt wird deutlich, dass der Umgang mit Baulandreserven in Schladming stark kontextabhängig ist und sich deutlich von ländlichen Gemeinden mit geringerer Nachfrage unterscheidet. Die interviewte Person äußert auch Verständnis dafür, dass ländlichere Gemeinden mit größeren Wohnbaulandausweisungen gezielt versuchen, neue Einwohner:innen anzuziehen. Gerade diese Unterschiedlichkeit macht Schladming zu einem aufschlussreichen Vergleichsfall, um die Wirkungsgrenzen baulandmobilisierender Abgaben in stark nachgefragten, touristisch geprägten Räumen sichtbar zu machen. Es zeigt sich, dass die Wirkung solcher Instrumente wesentlich vom jeweiligen Gemeindekontext abhängt und von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich ausfällt.

Interviewzusammenfassung – Gemeinde Markt St. Martin (Burgenland)

Datum: 15. Jänner 2026, persönliches Interview

Interviewte Person: Bgm. LAbg. Jürgen Karall – Bürgermeister der Gemeinde Markt St. Martin (Burgenland) und Abgeordneter zum Burgenländischen Landtag

Block 1 – Rolle der interviewten Person und gemeindespezifische Ausgangslage

Die interviewte Person ist Bürgermeister der Gemeinde Markt St. Martin sowie Landtagsabgeordneter und damit zentral in politische, strategische und kommunikative Entscheidungsprozesse im Bereich der Raumordnung und im Umgang mit Baulandreserven eingebunden.

Die Gemeinde Markt St. Martin ist eine ländlich geprägte Gemeinde im Burgenland, in der unbebaute, aber bereits gewidmete Baugrundstücke eine wesentliche Rolle für die örtliche Entwicklung spielen. Nach Einschätzung des Interviewpartners ist dies eine Situation, die grundsätzlich für viele Gemeinden zutrifft.

Das Bauland im Ortsgebiet ist überwiegend bereits aufgeschlossen und verursacht – auch dann, wenn es unbebaut bleibt – laufende Kosten für die Gemeinde. Dazu zählen unter anderem Aufwendungen für Straßen, Kanalisation, Schneeräumung und weitere Infrastruktureinrichtungen. Die daraus resultierenden Kosten werden mit rund 50 Euro pro Quadratmeter beziffert. Unbebaute Grundstücke werden daher als finanzielle Belastung wahrgenommen, da sie laufende Kosten verursachen, ohne zur Siedlungs- oder Bevölkerungsentwicklung beizutragen. Gleichzeitig entsteht dadurch der Druck, neue Flächen außerhalb des Ortsgebiets zu widmen, was wiederum zusätzliche Kosten nach sich zieht. Die Thematik wird somit sowohl als finanzielle Fragestellung als auch als Frage der Verfügbarkeit von Bauland für Interessent:innen beschrieben.

Der Interviewpartner betont, dass diese Ausgangslage typisch für viele ländliche Gemeinden sei. Besonders problematisch sei, dass selbst dann, wenn junge Menschen aus der eigenen Gemeinde Baugrund suchen, dieser häufig nicht verfügbar ist, da private Eigentümer:innen ihre Grundstücke zurückhalten. Der Grundstückswert spiele dabei oftmals keine entscheidende Rolle; vielmehr würden Flächen unabhängig von konkreten Interessent:innen nicht abgegeben, selbst wenn es sich um junge Paare aus der eigenen Ortschaft handelt.

Ein Großteil der Baulandreserven im Ortsgebiet geht auf Umwidmungen zurück, die bereits sehr lange zurückliegen, vielfach vor 30 bis 40 Jahren. Zu diesem Zeitpunkt wurden Themen wie Baulandmobilisierung oder Bauverpflichtungen kaum diskutiert. Die damalige Erwartung, dass die Grundstücke innerhalb der Familie genutzt würden, habe sich

in vielen Fällen nicht erfüllt. Zahlreiche Grundstücke befinden sich seit Jahrzehnten im Eigentum derselben Familie, ohne dass es zu einer Nutzung gekommen ist. Während eine innerfamiliäre Nutzung grundsätzlich als legitim angesehen wird, wird die große Dimension der zurückgehaltenen Flächen als problematisch bewertet.

Block 2 – Wahrnehmung der Abgabe

Die Baulandmobilisierungsabgabe wird in der Gemeinde Markt St. Martin weniger als fiskalisches Instrument, sondern vor allem als bewusstseinsbildendes Steuerungsinstrument wahrgenommen. Aus Sicht des Interviewpartners war dabei entscheidend, dass durch die Einführung der Abgabe das Thema Baulandreserven und unbebaute Grundstücke wieder stärker in den Fokus gerückt ist – sowohl innerhalb der Gemeindepolitik als auch in der öffentlichen Diskussion. Die Thematik sei dadurch bis hin zu alltäglichen Gesprächen, etwa „am Stammtisch“, präsent geworden.

Die Frage der Einnahmen wird in diesem Zusammenhang als nachrangig beschrieben. Wesentlich wichtiger sei gewesen, dass sich der Gemeinderat systematisch mit der Frage auseinandersetzt, welche Baulandflächen tatsächlich vorhanden sind, wem diese gehören und ob grundsätzlich Gesprächsbereitschaft besteht. Der Bürgermeister berichtet, dass er bereits vor Einführung der Abgabe regelmäßig telefonisch Kontakt zu Baulandbesitzer:innen gesucht habe, um zu klären, ob konkrete Nutzungs- oder Bebauungsabsichten bestehen. Die Abgabe habe diese Gespräche jedoch deutlich erleichtert und zusätzlich legitimiert.

Neben der Bewusstseinsbildung innerhalb der Gemeinde wird auch eine Sensibilisierung auf Seiten der Eigentümer:innen hervorgehoben, insbesondere bei jenen, die selbst keinen direkten Bezug zum Ort haben, aber dennoch über unbebautes Bauland in der Gemeinde verfügen. Der Interviewpartner beschreibt es als aufschlussreich, dass viele Grundstücke Personen gehören, die in der Gemeinde kaum bekannt sind.

Zu Beginn stellte die Abgabe in der kommunalen Praxis durchaus ein zentrales Thema dar, was insbesondere mit der Einführung eines jeden neuen Abgabeninstruments zusammenhängt. Inzwischen habe sich die anfängliche Diskussion jedoch deutlich beruhigt; ein größerer öffentlicher Widerstand sei nicht mehr wahrnehmbar. Gleichwohl wird betont, dass die Abgabe eine Bewegung ausgelöst habe und das Thema Baulandreserven dadurch „auf den Tisch“ gekommen sei.

Aktuell ist die Abgabe im kommunalen Alltag kein dauerhaft dominierendes Thema mehr. In den letzten Wochen und Monaten habe es kaum Diskussionen dazu gegeben. Die Abgabe tritt vor allem dann in Erscheinung, wenn konkrete Grundstücksfragen, Eigentümerkontakte oder Planungsentscheidungen anstehen. Sie wird als „mitlaufendes Instrument“ beschrieben, das andere raumordnerische Überlegungen unterstützt, diese jedoch nicht ersetzt.

Block 3 – Eigentümer:innenverhalten

Hinsichtlich des Eigentümer:innenverhaltens werden in der Gemeinde Markt St. Martin mehrere unterschiedliche Reaktionsmuster wahrgenommen. Insgesamt wird das Verhalten der Eigentümer:innen als deutlich wahrnehmbar beschrieben.

Es gibt konkrete Fälle, in denen Grundstücke infolge der Abgabe mobilisiert wurden. Mehrere Eigentümer:innen haben ihre Grundstücke verkauft, nachdem sie sich bei der Gemeinde über die Abgabe informiert hatten. Diese Grundstücke wurden in weiterer Folge von jungen Familien erworben, die bereits mit der Bebauung begonnen haben.

Darüber hinaus kam es vermehrt zur Nutzung von sogenannten Optionsverträgen, die inhaltlich baulandmobilisierenden Vereinbarungen entsprechen. Während solche Vereinbarungen zwar in Markt St. Martin direkt nicht zur Anwendung kommen, bestehen sie in einem anderen Ortsteil. Eigentümer:innen verpflichten sich dabei, Grundstücke zu verkaufen, sobald eine geeignete Familie gefunden wird. Ziel dieser Vereinbarungen ist es einerseits, die Abgabepflicht zu vermeiden, und andererseits, eine kontrollierte und bedarfsorientierte Nutzung der Grundstücke sicherzustellen.

Gleichzeitig gibt es auch Eigentümer:innen, die die Abgabe bewusst in Kauf nehmen. Diese verfügen über keine Ausnahmetatbestände und betrachten ihre Grundstücke primär als Wertanlage, nicht etwa für eine innerfamiliäre Nutzung. Die Abgabe wird von ihnen in Relation zu möglichen Wertsteigerungen gesetzt; vereinzelt wurde der Vergleich mit anderen Anlageformen wie Aktien oder Gold gezogen. Nach Einschätzung des Interviewpartners handelt es sich dabei jedoch um eine Minderheit der Fälle.

Als besonders relevant wird die indirekte Mobilisierung innerhalb von Familien hervorgehoben. In vielen Fällen habe die Abgabe erstmals eine intensivere Auseinandersetzung innerhalb der Familie darüber ausgelöst, welches Familienmitglied ein Grundstück tatsächlich benötigt. Innerfamiliäre Gespräche über eine mögliche Weitergabe oder auch einen Verkauf wurden dadurch angestoßen. Teilweise kam es in der Folge zu einer Weitergabe oder Neuaufteilung von Grundstücken innerhalb der Familie, ohne dass ein Verkauf nach außen stattgefunden hat. Auch diese Form der Mobilisierung wird als Wirkung der Abgabe verstanden.

Darüber hinaus wird eine weitere Form indirekter Mobilisierung beschrieben. In einzelnen Fällen seien Grundstücke veräußert worden, ohne dass die Eigentümer:innen dies offen mit der Abgabe in Verbindung gebracht hätten. Dabei habe es sich teilweise um jene Personen gehandelt, die sich zuvor besonders kritisch über die Abgabe geäußert hatten. Auch wenn sich ein unmittelbarer Zusammenhang nicht eindeutig belegen lasse, geht der Interviewpartner davon aus, dass die Abgabe in diesen Fällen dennoch eine Rolle gespielt habe. Entsprechend wird angenommen, dass die tatsächliche Zahl der durch die Abgabe ausgelösten Mobilisierungen über die oben genannten Fälle hinausgeht.

Block 4 – Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung

Ein unmittelbarer und flächendeckender Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung wird relativiert, zugleich werden jedoch deutliche strukturelle Effekte beschrieben. Der Interviewpartner berichtet von mehreren Fällen, in denen Grundstücke im Ortskern mobilisiert wurden, die ohne die Abgabe voraussichtlich nicht zur Verfügung gestanden wären. Dadurch konnten Baulücken geschlossen und bestehende Siedlungsstrukturen verdichtet werden. Allein im Ortsteil Markt St. Martin nennt der Interviewpartner drei konkrete Fälle. Er betont, dass diese Bauwilligen andernfalls vermutlich auf Flächen am Ortsrand ausgewichen wären, sofern dort neue Widmungen erfolgt wären, sich die Entwicklung durch die Mobilisierung innerörtlicher Grundstücke jedoch anders ergeben habe.

Diese Entwicklung wird aus Sicht der Gemeinde als besonders positiv bewertet, da sie eine kosteneffiziente Innenentwicklung ermöglicht. Grundstücke im Ortskern sind bereits vollständig infrastrukturell erschlossen, wodurch zusätzliche Erschließungskosten vermieden werden können. Gleichzeitig wird dadurch auch die Attraktivität des Ortszentrums gestärkt.

Unabhängig von konkreten Mobilisierungseffekten wird zudem eine deutliche Sensibilisierung innerhalb der Ortschaft für das Thema Baulandreserven und deren Nutzung hervorgehoben.

Bei neuen Baulandwidmungen spielt die Abgabe heute insofern eine Rolle, als Widmungsentscheidungen insgesamt deutlich politischer und restriktiver getroffen werden als in der Vergangenheit. Während frühere Widmungen oftmals ohne weitergehende Sicherungen erfolgt seien, wird heute verstärkt darauf geachtet, neue Widmungen nur mehr in Verbindung mit vertraglichen Vereinbarungen umzusetzen. Der Interviewpartner verweist in diesem Zusammenhang auf frühere Widmungen im Außenbereich, oberhalb der Ordination der Ärztin, bei denen Grundstücke ohne vertragliche Absicherung umgewidmet wurden und die sich langfristig nicht wie erhofft entwickelt haben. Künftig sollen Verträge dazu beitragen, eine langfristige Hortung von Bauland zu vermeiden.

Ergänzend wird auf die Befristung von Baulandwidmungen verwiesen, die bei Neuwidmungen zur Anwendung kommt. Jedes neu gewidmete Bauland wird heute befristet. Die klassischen Baulandreserven, auf die sich die Abgabe bezieht, sind hingegen vielfach so alt, dass sie keiner Befristung unterliegen. In den vergangenen zwanzig Jahren kam es lediglich in zwei Fällen zum Ablauf einer Befristung. Diese Fälle wurden als unproblematisch beschrieben, da sich die betroffenen Flächen außerhalb des Ortsgebiets befanden und eine Rückwidmung ohne größere Auswirkungen möglich war.

Block 5 – Bewertung und Grenzen

In der Gesamtbewertung wird die Baulandmobilisierungsabgabe als klar hilfreich eingeschätzt. Auch wenn ihre Einführung politisch nicht einfach gewesen sei, werde die Abgabe sachlich als gerechtfertigt betrachtet. Zwar freue sich niemand darüber, „jetzt etwas zahlen zu dürfen“, vergleichbare Instrumente bestehen jedoch auch in anderen Bundesländern. Die Abgabe werde daher nicht als Sonderweg, sondern als notwendige Reaktion auf bestehende strukturelle Probleme verstanden.

Der Abgabe wird zudem eine abschreckende bzw. erzieherische Wirkung gegenüber spekulativen Grundstückskäufen zugeschrieben. Anfragen ortsfremder Investor:innen würden durch die Abgabe deutlich relativiert, wodurch Bauland stärker als Wohnraum und weniger als Anlageobjekt positioniert werde. Der Interviewpartner berichtet von konkreten Anfragen, bei denen offen kommuniziert worden sei, dass Grundstücke nicht bebaut werden sollen. Solche Anfragen würden klar abgelehnt; stattdessen werde darauf verwiesen, dass Bauland in erster Linie dem Wohnen diene. Davon ausgenommen seien Personen aus der Gemeinde, die Grundstücke für ihre Nachkommen vorhalten.

Als zentrale Herausforderung werden die emotionalen Reaktionen in der Anfangsphase beschrieben. Der Interviewpartner äußert Unverständnis darüber, warum die Diskussion im Burgenland – auch seitens der Opposition – deutlich intensiver verlaufen sei als in anderen Bundesländern. Insbesondere zu Beginn habe es spürbaren Widerstand in der Bevölkerung gegeben. Auffällig sei jedoch gewesen, dass sich viele der lautesten Kritiker:innen letztlich als gar nicht betroffen herausgestellt hätten, da sie aufgrund bestehender Ausnahmetatbestände – etwa für Kinder oder Enkelkinder – niemals abgabepflichtig geworden seien.

In der Anfangsphase der Einführung kam es zudem zu kritischen Reaktionen aus der Landwirtschaft. Landwirt:innen äußerten die Sorge, dass die Abgabe zusätzliche Belastungen mit sich bringe. Aus heutiger Sicht wird diese Kritik jedoch als teilweise unbegründet eingeschätzt. Der Interviewpartner betont, dass gerade die Landwirtschaft indirekt von der Baulandmobilisierung profitiere, da durch die bessere Nutzung bestehender Baulandreserven weniger Grünland in Bauland gewidmet werden müsse.

Mittlerweile habe sich die öffentliche Diskussion deutlich beruhigt. Die Abgabe werde weitgehend akzeptiert und als gegeben hingenommen.

Die bestehenden Ausnahmeregelungen werden insgesamt positiv bewertet, auch wenn sie als vergleichsweise umfangreich beschrieben werden. Der Interviewpartner hebt ausdrücklich hervor, dass es sinnvoll gewesen sei, die Ausnahmen im Laufe der Zeit zu erweitern, da sich die Lebensrealitäten deutlich verändert hätten. Der ursprüngliche Entwurf sei sehr „straight“ gewesen. Insbesondere die Anhebung der Altersgrenze beim Eigenbedarf wird positiv bewertet, da Menschen heute deutlich später bauen, Familienstrukturen vielfältiger geworden seien und klassische Lebensläufe an Bedeutung verloren hätten. Die Abgabe müsse diesen Entwicklungen Rechnung tragen, um gesellschaftlich akzeptiert zu bleiben.

Insgesamt wird positiv hervorgehoben, dass bei den Ausnahmeregelungen auch nachträglich Anpassungen vorgenommen wurden. So wurden unter anderem zusätzliche Ausnahmen für Betriebe und für die Landwirtschaft ergänzt.

Wie viele Personen konkret unter die Ausnahmetatbestände fallen, könne nicht genau beziffert werden, es seien jedoch deutlich mehr als die Hälfte. Verwiesen wird dabei insbesondere auf die große Zahl an Kindern und Enkelkindern unter 45 Jahren. In diesem Zusammenhang wird nochmals betont, dass es nicht darum gehe, Menschen für den ursprünglichen Zweck der Widmung – nämlich die Bebauung – zu bestrafen.

Sehr positiv bewertet wird zudem, dass das Land als Abgabenbehörde fungiert. Die Gemeinden stünden ohnehin unter finanziellem Druck, und die Einführung eines zusätzlichen Verwaltungstools auf Gemeindeebene wäre mit erheblichem Aufwand verbunden gewesen. Die Einnahmen werden zwischen Land und Gemeinden aufgeteilt, wobei das Land einen Anteil zur Abdeckung des administrativen Aufwands erhält, was gerechtfertigt erscheint.

Der tatsächliche Arbeitsaufwand für die Gemeinde wird rückblickend als überschaubar eingeschätzt. Zu Beginn habe die Gemeinde die vom Land übermittelten Grundstücksdaten überprüft, was grundsätzlich gut funktioniert habe. Einzelnt habe es Klärungsbedarf gegeben, etwa bei Grundstücken, die aus mehreren Grundstücksnummern bestehen. In diesen Fällen sei jedoch bekannt gewesen, dass es sich bei den hinteren Grundstücksteilen ursprünglich um Ackerland gehandelt habe, das mittlerweile den vorderen Grundstücken zugeordnet ist. Diese Klärungen wurden auf Gemeindeebene durch die Verwaltung vorgenommen.

Block 6 – Abschluss

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die Gemeinde rechtlich verpflichtet ist, leistbaren Wohnraum bereitzustellen. Dabei werden die drei Ortsteile gemeinsam betrachtet. Nach Einschätzung des Interviewpartners ist dieser Bedarf derzeit gedeckt; bislang habe für alle Wohnungssuchenden eine Lösung gefunden werden können. In jüngerer Zeit hätten sich zwar weniger Personen gemeldet, die aktiv Bauland nachfragen, diese hätten jedoch vielfach innerhalb der bestehenden Ortschaft geeignete Grundstücke gefunden. Der Wunsch nach Bauen im Ortskern werde zunehmend wahrgenommen und ausdrücklich begrüßt. Vor diesem Hintergrund sollen im laufenden Jahr zwei weitere Grundstücke aufgeschlossen werden, da ein entsprechendes Interesse erkennbar sei.

Besonders hervorgehoben wird zudem, dass die Weiterentwicklung der Abgabe als klarer Bottom-up-Prozess wahrgenommen wird. Die Erweiterung der Ausnahmetatbestände sei nicht abstrakt am Schreibtisch erfolgt, sondern als direkte Reaktion auf zahlreiche Diskussionen, Rückmeldungen und Veranstaltungen in den Bezirken in der Anfangsphase des Instruments. Der zuständige Landesrat war selbst bei einer Veranstaltung in Markt St. Martin anwesend und nahm die Rückmeldungen auf. Diese kontinuierliche Rückkopplung habe wesentlich zur Akzeptanz der Abgabe beigetragen. Mindestens eine Informationsveranstaltung habe verpflichtend in jedem Bezirk stattgefunden. Darüber hinaus bestehen weiterhin Beratungstage bei den Bezirkshauptmannschaften sowie eine telefonische Hotline, an die man sich bei Fragen jederzeit wenden könne.

Als weiteres potenziell relevantes Instrument wird die Leerstandsabgabe genannt, wie sie in anderen Bundesländern bereits besteht. Diese wird als thematisch verwandt und als mögliche Ergänzung im Umgang mit bestehenden Siedlungsstrukturen eingeschätzt.

Im Ausblick wird erwartet und zugleich gehofft, dass die Abgabe langfristig dazu beiträgt, die Innenentwicklung zu stärken, Ortskerne zu beleben, Infrastrukturkosten zu senken und die weitere Flächeninanspruchnahme zu begrenzen. Bereits wenige zusätzlich mobilisierte Grundstücke könnten den Bedarf für mehrere Jahre decken und kostenintensive Neuaufschließungen vermeiden. In Markt St. Martin werde durchschnittlich mit rund zwei Neubauten pro Jahr gerechnet. Insgesamt wird die Baulandmobilisierungsabgabe als wichtiger und praxisnaher Baustein für eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung bewertet.

Interviewzusammenfassung – Gemeinde Neustift bei Güssing (Burgenland)

Datum: 27. Jänner 2026, telefonisches Interview

Interviewte Person: Bgm. Franz Kazinota – Bürgermeister der Gemeinde Neustift bei Güssing (Burgenland)

Block 1 – Rolle der interviewten Person und gemeindespezifische Ausgangslage

Die interviewte Person ist Bürgermeister der Gemeinde Neustift bei Güssing und damit in zentraler Funktion mit Fragen der örtlichen Entwicklung, der Flächenwidmung sowie dem Umgang mit Baulandreserven befasst. In dieser Rolle ist er sowohl in politische Entscheidungsprozesse als auch in die praktische Beratung von Grundstückseigentümer:innen eingebunden. Die baulandmobilisierende Abgabe betrifft seinen Tätigkeitsbereich unmittelbar, da die Gemeinde regelmäßig als erste Anlaufstelle für Rückfragen, Beratungen und Gespräche mit betroffenen Eigentümer:innen fungiert.

Die Gemeinde Neustift bei Güssing ist stark durch Streusiedlungsstrukturen geprägt. Trotz insgesamt hoher Baulandreserven im Südburgenland wird die tatsächliche Verfügbarkeit von Baugrundstücken als gering eingeschätzt. Ein wesentlicher Teil des gewidmeten Baulands bleibt langfristig unbebaut und wird von den Eigentümer:innen zurückgehalten. Insgesamt bestehen in der Gemeinde sehr viele Baulandreserven, die jedoch nur sehr eingeschränkt mobilisierbar sind.

Der Interviewpartner beschreibt diese Zurückhaltung als typisch für die Region. Bauland wird häufig als „indirektes Sparbuch“ verstanden und aus emotionalen sowie eigentumsbezogenen Motiven nicht weitergegeben. Viele

Eigentümer:innen leben seit Jahrzehnten in gleicher Lage und sehen keinen Anlass, ihre Grundstücke, oftmals nebenan, zu veräußern oder zu bebauen. Besonders bei älteren Eigentümer:innen überwiegt der Wunsch nach Ruhe, nach seit Jahrzehnten bestehenden Gewohnheiten und nach dem Erhalt der bestehenden Wohnsituation. Als wesentliches Motiv wird dabei auch der Wohlfühlfaktor genannt, etwa keine unmittelbaren Nachbar:innen zu haben. Selbst bei dem Hinweis, dass ein Gebäude mit einem Abstand von 15 Metern zur Grundstücksgrenze errichtet werden könnte, bestehe häufig keine Bereitschaft zur Weitergabe des Grundstücks. Dieses Verhalten wird als typisch für die Region zwischen Stegersbach und Jennersdorf beschrieben. Jüngere Eigentümer:innen würden in dieser Hinsicht teilweise offener reagieren, insgesamt sei die Zurückhaltung bei älteren Eigentümer:innen jedoch sehr deutlich ausgeprägt.

Es wird insgesamt betont, dass eine hohe rechnerische Baulandreserve nicht automatisch bedeutet, dass Baugrund für Bauwillige tatsächlich verfügbar ist. Dies wird anhand eines konkreten Beispiels verdeutlicht: Die Suche nach einem Baugrundstück für ein Familienmitglied dauerte trotz hoher Baulandreserven mehr als ein Dreivierteljahr. Erst durch die Einführung der Baulandmobilisierungsabgabe kam es zur Verkaufsbereitschaft eines Eigentümers mit einem sehr großen, zuvor ungenutzten Grundstück. Ohne diese Abgabe hätte ein Bauvorhaben in der Gemeinde Neustift nach Einschätzung des Interviewpartners nicht realisiert werden können.

Block 2 – Wahrnehmung der Abgabe

Die baulandmobilisierende Abgabe wird aus Sicht der Gemeinde grundsätzlich positiv bewertet. Der Interviewpartner beschreibt sie als sinnvolles Instrument, um Eigentümer:innen zur widmungsgemäßen Nutzung von Bauland zu bewegen und eine dauerhafte landwirtschaftliche Nutzung von gewidmetem Bauland zu reduzieren, sofern konkrete Nachfrage besteht.

Insbesondere für Abwanderungsgemeinden wie Neustift bei Güssing wird der Abgabe eine strategische Bedeutung zugeschrieben. Ohne eine Aktivierung bestehender Baulandreserven wird es aus Sicht des Bürgermeisters zunehmend schwierig, junge Menschen in der Gemeinde zu halten oder neu anzusiedeln. Dieses Argument wird auch in Gesprächen mit Eigentümer:innen bewusst angesprochen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass eine anhaltende Nichtverfügbarkeit von Baugrund langfristig zu weiterer Abwanderung führen kann und die Gemeinde dadurch an Attraktivität verliert. In diesem Zusammenhang wird der Abgabe eine wichtige bewusstseinsbildende Funktion zugeschrieben. Die Gründe und Zielsetzungen würden von vielen Eigentümer:innen grundsätzlich verstanden und nachvollzogen.

Gleichzeitig wird betont, dass diese Bewusstseinsbildung in der Praxis oft mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Es wird als zäh beschrieben, wiederholt auf zahlreiche Grundstückseigentümer:innen zuzugehen, die trotz Argumentation keine Bereitschaft zur Weitergabe ihrer Flächen zeigen. Der Interviewpartner äußert hierfür zwar Verständnis im Sinne eines „gesunden Egoismus“, zeigt jedoch zugleich Unverständnis darüber, da in anderen burgenländischen Gemeinden mit anderen Siedlungsstrukturen – etwa in Streckhoflagen – ein engeres Nebeneinander funktioniere.

Im kommunalen Alltag war die Abgabe insbesondere zu Beginn ihrer Einführung ein sehr präsent und emotional diskutiertes Thema – parteiübergreifend und über alle Altersgruppen hinweg. Mit zunehmender Information und Beratung habe sich diese Diskussion jedoch beruhigt. Aktuell tritt das Thema vor allem dann wieder in den Vordergrund, wenn konkrete Vorschreibungen zugestellt werden und Eigentümer:innen Klärungs- und Beratungsbedarf äußern.

Block 3 – Eigentümer:innenverhalten

Der Interviewpartner nimmt wahr, dass ein Teil der Eigentümer:innen auf die baulandmobilisierende Abgabe reagiert, vor allem durch Kontaktaufnahme mit der Gemeinde. Dabei geht es weniger um unmittelbare Verkaufs- oder Bautätigkeit als vielmehr um das Abklären möglicher Handlungsoptionen. In diesem Zusammenhang wurden Eigentümer:innen etwa zu Beratungstagen an der Bezirkshauptmannschaft verwiesen. Von insgesamt elf Personen, die dieses Angebot wahrnahmen, wandten sich sieben anschließend erneut an die Gemeinde, da weiterhin Unklarheiten darüber bestanden, wie konkret vorzugehen sei.

In mehreren Fällen wurden mögliche Alternativen zur Abgabepflicht diskutiert, etwa die Übertragung des Grundstücks an Kinder oder Enkelkinder, eine Eigennutzung oder der Abschluss von Vereinbarungen mit der Gemeinde. Die Gemeinde fungiert dabei häufig als erste Anlaufstelle, obwohl der Bürgermeister betont, dass es schwierig sei, Eigentümer:innen konkrete Empfehlungen zu geben, was für sie persönlich „das Beste“ sei. In der Praxis kam es in vielen Fällen dennoch zum Abschluss entsprechender Vereinbarungen.

In einzelnen Fällen wurde auch der Wunsch nach einer Rückwidmung geäußert. Diese Anträge wurden jedoch teilweise relativiert, nachdem im Gespräch nochmals auf den ursprünglichen Zweck der Widmung – nämlich als Baulandreserve für Kinder oder Enkelkinder – hingewiesen wurde. Weiters wird darauf hingewiesen, dass eine Rückwidmung seitens des Landes nicht genehmigt werden würde. Wird dies offen angesprochen und transparent kommuniziert, zeigen sich Eigentümer:innen laut Interviewpartner häufig einsichtig.

Gleichzeitig gibt es auch Fälle, in denen die Abgabe bewusst in Kauf genommen wird. Insbesondere finanziell gut situierte Eigentümer:innen akzeptieren die Abgabe als laufende Kosten, um ihre Grundstücke weiterhin ungenutzt zu halten. Die Abgabe wird in diesen Fällen nicht als mobilisierender Druck, sondern als verkraftbare Belastung wahrgenommen. Die Höhe der Abgabe wird dabei im Südburgenland als vergleichsweise gering eingeschätzt. Exemplarisch wird ein Fall genannt, in dem ein Eigentümer die jährliche Abgabe von rund 240 Euro bewusst

akzeptiert und ungeachtet von Argumenten zu Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit oder Kinder- und Enkelbedürfnissen an der Nichtweitergabe des Grundstücks festhält.

Die Interviewerin spricht den Interviewpartner darauf an, dass das Südburgenland insgesamt eher von Abwanderung geprägt ist, und fragt, ob die geringe Mobilisierung von Bauland möglicherweise darauf zurückzuführen sei, dass zwar Verkaufsbereitschaft bestehe, jedoch schlicht keine ausreichende Nachfrage nach Baugrundstücken vorhanden sei. Der Interviewpartner widerspricht dieser Annahme ausdrücklich. Aus seiner Sicht bestehe sehr wohl Nachfrage nach Baugrundstücken, auch in Neustift bei Güssing. Das zentrale Problem liege vielmehr darin, dass Eigentümer:innen trotz konkreter Anfragen nicht bereit seien, ihre Grundstücke zu veräußern. Als Gründe werden insbesondere der Wunsch genannt, keine unmittelbaren Nachbar:innen zu haben, sowie eine starke Bindung an das Eigentum, das wiederholt als „Sparbuch“ verstanden werde. Selbst bei mehrfachen Interessensbekundungen komme es daher häufig zu keinem Verkaufsabschluss. Die baulandmobilisierende Abgabe vermöge dieses Verhalten nur eingeschränkt zu verändern. Zugleich wird betont, dass diese Zurückhaltung vor allem bei ortsansässigen Eigentümer:innen zu beobachten sei. In einem konkreten Fall habe hingegen eine nicht ortsansässige Person mit Wohnsitz in Baden ein großes Grundstück veräußert, da kein Eigennutzungsinteresse bestand und aufgrund der Größe von rund 6.000 m² mit einer entsprechend hohen Abgabenbelastung zu rechnen gewesen wäre.

Block 4 – Einfluss der Abgabe auf die Siedlungsentwicklung

Ein direkter Zusammenhang zwischen der Einführung der baulandmobilisierenden Abgabe und konkreten Veränderungen der Siedlungsstruktur wird nur eingeschränkt gesehen. Die Gemeinde verfolgt unabhängig davon eine zurückhaltende Widmungspolitik und orientiert sich an klar definierten Siedlungsgrenzen. Neue Baulandwidmungen wurden seit Einführung der Abgabe nicht vorgenommen. Als wesentliches Argument werden dabei die hohen Kosten genannt, die mit neuen Widmungen und Erschließungen verbunden sind. Diese Kostenaspekte werden auch gegenüber Personen offen kommuniziert, die Anfragen nach neuen Baulandwidmungen stellen.

Gleichzeitig wird ein langsamer Bewusstseinswandel wahrgenommen, insbesondere bei jüngeren Personen. Während früher Anfragen nach Bauland in peripheren Einzellagen häufiger waren, zeigen jüngere Bauwerber:innen heute verstärkt Interesse an integrierten Lagen mit funktionierender Infrastruktur und guter öffentlicher Verkehrsanbindung. Diese Entwicklung wird jedoch nicht ausschließlich der Abgabe zugeschrieben, sondern auch allgemein veränderten Mobilitäts- und Lebensstilen.

Aus Sicht des Interviewpartners trägt die baulandmobilisierende Abgabe dennoch indirekt dazu bei, den Fokus stärker auf bestehende Siedlungsstrukturen zu lenken und die Nutzung vorhandener Infrastruktur zu betonen. Gerade in streusiedlungsgeprägten Gemeinden werden die hohen Kosten für neue Erschließungen zunehmend als zentrales Argument gegen weitere Zersiedelung und zusätzliche Flächeninanspruchnahme herangezogen.

Block 5 – Bewertung und Grenzen

Insgesamt wird die Baulandmobilisierungsabgabe aus Sicht der Gemeinde als hilfreiches, jedoch in ihrer Wirkung begrenztes Instrument eingeschätzt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Situation vieler Gemeinden. Die größte Stärke der Abgabe wird weniger in der unmittelbaren Mobilisierung großer Flächen gesehen, sondern vielmehr in ihrer Anstoßwirkung sowie in der Förderung von Auseinandersetzungs- und Entscheidungsprozessen bei den Eigentümer:innen.

Als zentrale Herausforderung wird der hohe Informations- und Beratungsbedarf genannt. Zwar wurden seitens des Landes Informationsangebote und Beratungstage eingerichtet, aus Sicht des Interviewpartners hätten jedoch frühere und häufiger stattfindende Formate die Akzeptanz der Abgabe erhöhen können. In diesem Zusammenhang wird einerseits eine stärkere Bringschuld seitens der Landesregierung gesehen. Gleichzeitig wird betont, dass auch eine gewisse „Holschuld“ bei den Eigentümer:innen besteht, sich aktiv zu informieren und mit dem Instrument auseinanderzusetzen, was in der Praxis nicht immer erfolgt sei.

Als wesentliche Grenze des Instruments wird zudem hervorgehoben, dass die Abgabe bestehende Verkaufsblockaden nicht automatisch auflöst. Auch bei vorhandener Nachfrage bleiben Eigentümer:innen in vielen Fällen bei ihrer Entscheidung, Bauland nicht weiterzugeben. Mobilisierung scheitert damit weniger an mangelndem Interesse, sondern vielmehr an fehlender Verkaufsbereitschaft.

Eine bloße Erhöhung der Abgabe wird vor diesem Hintergrund nicht als zielführende Lösung angesehen. Stattdessen wird angeregt, Gemeinden stärker in die Umsetzung einzubinden und ihnen eine aktivere Rolle zuzuschreiben. So wird etwa die Erstellung eines Leitfadens für Gemeinden vorgeschlagen, der dabei unterstützt, auf Eigentümer:innen zuzugehen und nachvollziehbar zu vermitteln, warum Baulandmobilisierung wichtig und sinnvoll ist. Gemeinden könnten dabei ein konkretes Bild davon vermitteln, wie die aktuelle Situation aussieht und welche Entwicklung aus raumordnerischer Sicht angestrebt wird. Aus Sicht des Interviewpartners besteht zudem die Erwartung, dass Argumente auf Gemeindeebene bei Eigentümer:innen stärker Gehör finden als Vorgaben „von oben“.

Die Gemeinde sieht ihre Rolle daher vor allem darin, Gespräche zu führen, Optionen aufzuzeigen und die langfristigen Folgen einer Nichtmobilisierung – insbesondere für Abwanderungsgemeinden – zu thematisieren. Die baulandmobilisierende Abgabe allein wird jedoch nicht als ausreichend angesehen, um strukturelle Herausforderungen wie Abwanderung oder hohe Baulandreserven nachhaltig zu lösen.

Block 6 – Abschluss

Die baulandmobilisierende Abgabe wird als ein wichtiges ergänzendes Instrument verstanden, das insbesondere in Kombination mit Bewusstseinsbildung, aktiver Gemeindepolitik und einer zurückhaltenden Widmungspraxis Wirkung entfalten kann.

Als mögliche Ergänzung im raumordnerischen Instrumentarium wird zudem die Einführung einer Zweitwohnsitzabgabe im Burgenland angeregt. Aus Sicht des Interviewpartners könnte ein solches Instrument dazu beitragen, dass Eigentümer:innen ihre Wohnsitzentscheidung überdenken und gegebenenfalls einen Hauptwohnsitz im Burgenland anmelden. Für die Gemeinden wäre dies aus finanzieller Sicht weniger entscheidend, da entweder Einnahmen durch eine Abgabe erzielt oder zusätzliche Hauptwohnsitze generiert würden.

Darüber hinaus bringt der Interviewpartner einen weiterführenden, bewusst zugespitzten Gedanken ein: Er stellt die Frage, welche Auswirkungen es hätte, wenn unbebautes Bauland grundsätzlich wieder in Grünland rückgewidmet würde. In diesem Zusammenhang wird auch auf die mögliche Wirkung auf Grundstückspreise verwiesen. Es wird angemerkt, dass sich in einem solchen Szenario zeigen würde, zu welchen Preisen Eigentümer:innen tatsächlich bereit wären zu verkaufen – als Grünland oder doch bevorzugt als Bauland. Dieser Gedanke wird weniger als konkrete Forderung verstanden, sondern vielmehr als Impuls zur Diskussion über bestehende Anreizstrukturen im Umgang mit unbebautem Bauland.