

Ihre Gesprächspartner:

Andreas Stangl

Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard

Präsident der AK Oberösterreich

Institut für Österreichisches und
Europäisches Öffentliches Recht (IOER),

WU Wirtschaftsuniversität Wien

**Mehr geförderter Wohnbau statt
Immobilien-Spekulation:
AK Oberösterreich fordert Maßnahmen
für leistbares Bauland**

Pressekonferenz

Donnerstag, 11. Mai 2023, 10 Uhr

Arbeiterkammer Linz

Leistbarer Wohnraum basiert auf verfügbarem und leistbarem Bauland. Die Preise für Bauland sind in Oberösterreich in den letzten zehn Jahren jedoch massiv gestiegen. Grund und Boden wird auch als Wertanlage genutzt. Werden Grundstücke auf Bauland umgewidmet, kommt es zu Wertsteigerungen. Davon profitieren jedoch nur wenige, während Bauland - auch für den geförderten Wohnbau - immer unerschwinglicher wird. Damit Wohnen auch in Zukunft leistbar bleibt, schlägt die Arbeiterkammer Oberösterreich Maßnahmen vor, um Bauland - besonders für den geförderten Wohnbau - zu mobilisieren. Einer der Ansätze ist dabei die Widmungskategorie „Gebiete für den sozialen Wohnbau“, die aus Sicht der AK bedeutende Vorteile hat und stärker genutzt werden soll. Land und Bund sind hier ebenso gefragt, wie die Kommunen.

Bauland ist in Oberösterreich massiv teurer geworden. Der durchschnittliche Preisanstieg in guter Lage betrug innerhalb von zehn Jahren laut Medienberichten 73 Prozent. Hintergrund ist unter anderem, dass Anleger/-innen als Folge der Finanzkrise 2008/2009 anfangen, vor allem auch in Immobilien und Grundstücke zu investieren. Die Grundstücke dienen jedoch nicht immer dazu, bebaut zu werden, sondern dienen als Wertanlage. Widmet eine Gemeinde ein Grundstück von Grünland in Bauland um, steigert das seinen Wert. Werden die Grundstücke nach den Umwidmungen verkauft, so ergeben sich daraus teils erhebliche Gewinne für die Verkäuferinnen und Verkäufer.

Damit der geförderte Wohnbau auch in Zukunft leistbaren Wohnraum zur Verfügung stellen kann, braucht es jedoch leistbares und verfügbares Bauland.

Kommunen können „Gebiete für den sozialen Wohnbau“ eigens widmen

Die im Oö. Raumordnungsgesetz festgeschriebene Baulandkategorie „Gebiete für den sozialen Wohnbau“ ist ein wesentlicher Schlüssel, um Mieten im geförderten Wohnbau auch in Zukunft leistbar zu gestalten. „Gebiete für den sozialen Wohnbau“ sind jene Flächen, auf denen geförderter mehrgeschoßiger Wohnbau oder Gebäude in verdichteter Flachbauweise vorgesehen sind. Dabei kann maximal die Hälfte einer in Bauland zu widmenden Fläche für den sozialen Wohnbau zweckgewidmet werden. Dem Grundstückseigentümer muss dabei ein angemessener Preis in der Höhe von zumindest der Hälfte des ortsüblichen Verkehrswertes angeboten werden. Durch die Widmungskategorie lassen sich erhebliche preisreduzierende Effekte erzielen. Ob Bauland jedoch als „Gebiet für den sozialen Wohnbau“ definiert wird, ist eine Entscheidung, die im Ermessen der jeweiligen Stadt oder Gemeinde liegt. Die Kommunen nutzen diese Möglichkeit bisher nur im überschaubaren Ausmaß.

Bedarfszuweisungsmittel, Bodenfonds und Baulandmobilisierungsabgabe

Bund und Land können hier steuernd eingreifen und Anreize zur stärkeren Nutzung der Widmungskategorie setzen:

- Das Land Oberösterreich kann hierzu Investitionen auf kommunaler Ebene etwa mit sogenannten „Bedarfszuweisungsmitteln“ fördern. Auch Spielraum bei der Landesumlage, welche Gemeinden an das Land Oberösterreich zu entrichten haben, stellt einen möglichen Ansatzpunkt dar.
- Auch der Bund hat Möglichkeiten: Mit dem „Kommunalen Investitionsprogramm 2023“ werden unter anderem bereits Maßnahmen zur Hebung der Energieeffizienz sowie der Umstieg auf erneuerbare Energieträger in den Gemeinden gefördert. Hier sind auch weitere Zweckzuschüsse denkbar, die Anreize für Gemeinden setzen.

Darüber hinaus bestehen weitere Möglichkeiten, Bauland verstärkt zu mobilisieren:

- Seit über 25 Jahren besteht in Tirol ein Bodenfonds. Mit diesem Instrument werden Grundflächen erworben, entwickelt und anschließend durch die Kommunen baureif weitergegeben. Ähnlich in Wien: Hier kauft der „Wohnfonds Wien“ für den Wohnbau geeignete Flächen an, um diese in weiterer Folge für soziale Wohnbauprojekte zur Verfügung zu stellen. In Vorarlberg wurde kürzlich der Startschuss für die Etablierung eines Bodenfonds gesetzt. Die Modelle leisten wichtige Beiträge, damit geförderte Wohnbauprojekte im Bereich des sozialen Wohnbaues umgesetzt werden können.
- Ab Mitte 2023 müssen Baulandbesitzer im Burgenland, die ihr Bauland brach liegen lassen und als Anlage- oder Spekulationsobjekt betrachten, eine Baulandmobilisierungsabgabe leisten. Dabei bestehen Ausnahmen, zum Beispiel für Menschen, die jünger als 45 Jahre sind und solche, die einen Bauplatz für ein Kind oder Enkelkind vorsehen. Die Einnahmen werden zwischen Land und den Kommunen aufgeteilt. Bemessungsgrundlagen sind das Flächenausmaß des jeweiligen Baulandgrundstückes sowie der per Verordnung für jede Gemeinde festgelegte Quadratmeterpreis. Bei einem 1.000 m² großen Grundstück und einem Quadratmeterpreis von 50 Euro soll die jährliche Abgabe 500 Euro betragen.

- Bei unbebauten, aber aufgeschlossenen Grundstücken handelt es sich um gewidmetes Bauland, zu denen die Stadt oder Gemeinde bereits das Kanal- und Wasserversorgungsnetz errichtet hat. Dafür heben die Kommunen Beiträge für die Erhaltungsaufwände der Anlagen ein. Im Jahr 2021 hat das Land OÖ den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, die Beiträge von insgesamt 35 auf 70 Cent je Quadratmeter und Jahr zu verdoppeln. Heuer wurde jedoch die vorgesehene Valorisierung wegen der hohen Inflation ausgesetzt.
- Baulandwidmungen, die im Rahmen der aktuellen Oö. Raumordnung erfolgen, werden in aller Regel mit einem Bauzwang versehen. Bauland, das im „Altrecht“ noch vor den letzten Raumordnungsreformen gewidmet wurde, unterliegt hingegen keinerlei Bauzwang. Damit bestehen für den Gesetzgeber kaum wirksame Optionen, dieses Bauland zu mobilisieren und so für den Wohnbau verfügbar zu machen. Wenn über längere Zeit keine Bebauung erfolgt, gibt es allerdings die Möglichkeit, Bauland zwangsweise in Grünland rückzuwidmen. Eine solche zwangsweise Rückwidmung in Grünland ist bei Widmungen nach „Altrecht“ nur nach Leistung einer Entschädigung an die Grundstücksbesitzenden rechtlich zulässig. Im Gegensatz dazu wäre bei Baulandwidmungen im Rahmen der aktuellen Oö. Raumordnung ein solcher Zwangsakt auch ohne entsprechende Entschädigung möglich.
- Schließlich verfügen Unternehmen im Eigentum des Bundes wie die Österreichischen Bundesbahnen oder die Bundesimmobiliengesellschaft über Grundstückseigentum im beträchtlichen Ausmaß. Darunter findet sich auch gewidmetes Bauland, vor allem in städtischen Regionen Österreichs.

Forderungen der Arbeiterkammer für leistbaren Wohnbau auch in Zukunft

Um weiterhin gute Rahmenbedingungen für den sozialen Wohnbau sicherzustellen, fordert die Arbeiterkammer Oberösterreich, ein Anreizsystem durch Land OÖ und Bund zu schaffen, damit Städte und Gemeinden verstärkt Gebiete für den sozialen Wohnbau widmen:

- Wenn Kommunen die Baulandkategorie „Gebiete für den sozialen Wohnbau“ widmen, soll das Land Oberösterreich seine Städte und Gemeinden mit „Sonder-Bedarfszuwendungsmitteln“ fördern und Rabatte bei der durch die Kommunen zu entrichtenden Landesumlage gewähren.

- Im Rahmen eines „Kommunales Investitionsprogramm Sozialer Wohnbau“ soll der Bund für Bauland der Kategorie „Gebiete für den sozialen Wohnbau“ die Hälfte der Kosten für die Errichtung von Zufahrtsstraßen zu Grundstücken und zum Bau von Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung übernehmen. Voraussetzung ist, dass auf dieser Fläche danach tatsächlich soziale Wohnbau-Projekte umgesetzt werden.

Umsetzung von Maßnahmen zur Baulandmobilisierung

- Bodenfonds für Oberösterreich. Vergleichbar mit den Modellen in Tirol und Wien soll auch in Oberösterreich ein Bodenfonds geschaffen werden.
- Bauland-Mobilisierungs-Abgabe auch in Oberösterreich umsetzen. Im Burgenland tritt mit 1. Juli 2023 eine sogenannte Bauland-Mobilisierungs-Abgabe in Kraft. Eine entsprechende Abgabe fordert die Arbeiterkammer auch für Oberösterreich.
- Erhaltungsbeiträge für Kanal und Wasser für unbebautes Bauland anheben. Die Erhaltungsbeiträge, welche Kommunen Besitzer/-innen von aufgeschlossenem und gewidmetem Bauland in Rechnung stellen, sollen verpflichtend und einheitlich angehoben werden.
- Grundstücke im Eigentum des Bundes verstärkt für sozialen Wohnbau nutzbar machen. Die Republik Österreich ist indirekt Besitzerin von Bauland. Dazu zählt beispielsweise unbebautes Bauland der ÖBB und der Bundesimmobiliengesellschaft. Dieses Bauland soll im Fall von Grundstücksverwertungen von Bauland erstrangig für den sozialen Wohnbau Verwendung finden.
- In letzter Konsequenz auch Rückwidmung in Grünland. Nach dem Verstreichen einer bestimmten Nachfrist soll Bauland mit mehr 5.000 Quadratmetern Fläche an die Gemeinde, oder gemeinnützige Wohnbauträger veräußert werden oder auch in Grünland rückgewidmet werden.

Verfassungsgutachten von Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard zur Bauland-Mobilisierung in Oberösterreich

Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard vom Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht (IOER) an der WU Wirtschaftsuniversität Wien wurde im August 2022 von der AK Oberösterreich beauftragt, ein Verfassungsgutachten zu Fragen der Oö. Raumordnung in Zusammenhang mit sozialem Wohnbau zu erstellen.

Ergebnis des Gutachtens war, dass es in Oberösterreich bereits gute Möglichkeiten gibt, um leistbaren Baugrund für geförderten Wohnbau zur Verfügung zu stellen, und dass Anreizsysteme die Nutzung der Baulandkategorie „Gebiete für den sozialen Wohnbau“ erhöhen können. Es folgt das Exposé zu Fragen der Baulandmobilisierung unter besonderer Berücksichtigung der Regelung in der OÖ Landesrechtsordnung in der originalen Formulierung von Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard als Anhang:

Das Thema „Baulandmobilisierung“ bzw. „Baulandsicherung“ ist nicht neu, aber das damit verbundene Anliegen ist berechtigt und aktuell. Dass Bauland als solches ausgewiesen wird und für die Eigentümer auch einen größeren Verkehrswert mit sich bringt, aber nicht entsprechend, also widmungsgemäß, genutzt wird, ist für jede Raumordnungsgesetzgebung eine offene Flanke und damit ein Problem. Ebenso ist es problematisch, wenn sich nach raumplanerischen Gesichtspunkten für eine Bebauung geeignete Grundstücke im Privateigentum befinden, aber als Grünland gewidmet sind. Daher enthalten in Österreich sämtliche Raumordnungsgesetze entsprechende Maßnahmen zur Baulandmobilisierung.

Im hoheitlichen Bereich sind in jüngerer Zeit vermehrt Modelle von Baulandmobilisierungsabgaben angedacht und realisiert worden. Wichtiger und wohl auch akzeptanzfördernder erscheinen hingegen Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung. Ein mittlerweile flächendeckendes Instrument ist dabei die Vertragsraumordnung. Derartige Verträge treten in unterschiedlichen Ausgestaltungsformen (typischerweise als Baulandverwendungs- oder -überlassungsverträge bzw. Kostenübernahmeverträge) und in differenzierter Regelungsdichte auf, ihr gemeinsamer Wesenszug ist zum derzeitigen Zeitpunkt aber, dass sie Verträge auf dem Gebiet der Privatwirtschaftsverwaltung darstellen, also Verträge darstellen, die nach den Regelungen des Zivilrechts abgeschlossen werden und für die im Streitfall eine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte gegeben ist.

Auch der OÖ Landesgesetzgeber sieht das Instrument der Raumordnungsverträge vor: in § 16 Oö. ROG sind unter dem Titel „Privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Baulandsicherung“ Verträge über die Kostenübernahmen bei Infrastrukturen, Verträge über den Erwerb von Grundflächen durch die Gemeinde selbst, aber auch Vereinbarungen zur Sicherung des förderbaren Wohnbaus vorgesehen. Die letzteren Verträge sind aus der Perspektive des sozialen Wohnbaus besonders relevant, weil es dabei um Grundstücke geht, die noch nicht als Bauland gewidmet sind, deren Umwidmung aber die Baulandmobilisierung gewissermaßen mit den privaten Interessen des Eigentümers „kombiniert“. Vorgesehen ist dabei, dass je Grundstückseigentümer höchstens die Hälfte der für die Umwidmung vorgesehenen Grundstücksfläche insbesondere zum Zweck der Widmung für den förderbaren mehrgeschossigen Wohnbau der Gemeinde angeboten werden und dem Grundstückseigentümer für diese Flächen jedenfalls ein angemessener Preis angeboten werden muss, der zumindest die Hälfte des ortsüblichen Verkehrswerts zu betragen hat.

Dem entspricht auch, dass das Oö. ROG die spezielle Baulandkategorie „Gebiete für den sozialen Wohnbau“ vorsieht (§ 21 Abs. 2 Z 1a und § 22 Abs. 1a Oö. ROG). Konkreter Inhalt einer derartigen Vereinbarung ist daher das In-Aussicht-Stellen einer Baulandwidmung für ein gesamtes Grundstück, wenn Teile dieses Grundstückes speziell für die Nutzung für förderbaren Wohnraum gewidmet werden. Damit profitiert der Eigentümer von einer Wertsteigerung jedenfalls jener Teile, die ihm zur eigenen Nutzung verbleiben. Die Gemeinde profitiert ihrerseits durch die Schaffung von leistbarem (weil gefördertem) Wohnraum innerhalb ihrer Grenzen, was etwa auch im „Standortwettbewerb“ mit anderen Gemeinden relevant sein kann. Außerdem erhöhen sich mit der Vergrößerung der Baulandflächen in der Gemeinde die entsprechenden, auf Bauland bezogenen Gemeindeabgaben.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind diese Verträge, wenn sie nicht zwingend mit der Baulandwidmung verknüpft werden („freiwillige Vertragsraumordnung“), der Vertrag daher nur eines von mehreren Kriterien, aber kein „exklusives“ und damit zwingendes Kriterium für eine Widmung darstellt, unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten unbedenklich.

Möchte man dieses zulässige Instrument effektiver machen, stehen zunächst die Gemeinden als die Träger der örtlichen Raumordnung (und als der Vertragspartner im Rahmen der Vertragsraumordnung) im Mittelpunkt. Sie müssen von diesen Möglichkeiten stärker Gebrauch machen. Dazu müssen aber auch Anreize geschaffen werden. Und diese Anreize muss es letztlich auch für die Grundeigentümer geben, sind sie doch die Vertragspartner der Gemeinden im Rahmen der Vertragsraumordnung.

Die „Stellschrauben“, an denen hier anzusetzen ist, liegen im Raumordnungsrecht selbst. Schwierig wird es bei definitiven Verpflichtungen der Gemeinde zur Schaffung dieser Widmung bzw. zum Eingehen einer Vereinbarung, die mit dieser Widmung verknüpft wäre. Denn dies würde einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden darstellen, weil die Raumordnung in den eigenen – weisungsfreien – Wirkungsbereich fällt.

Vorsicht ist daher auch geboten, wenn es um den „Import“ von Modellen aus dem Ausland geht. In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf das sogenannte „Südtiroler Modell“ verwiesen. Dieses besagt im Wesentlichen, dass Baulandwerbern nur dann der positive Abschluss eines Widmungsverfahrens in Aussicht gestellt wird, wenn 60 Prozent des neu zu widmenden Baulandes für den sozialen Wohnbau zweckgewidmet werden und genau dafür nur die Hälfte des üblichen Marktpreises abgegolten wird. Kombiniert wird dies mit der Abführung des „Planungsmehrwerts“ durch die Gemeinden. Es handelt sich damit nicht um ein „reines“ Vertragsmodell, sondern ein „Mischmodell“, das freilich auch vertragliche Elemente besitzt. Jedenfalls ist aber mit der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung der Gemeinde zur Einhebung eines „Planungsmehrwerts“, der im Erwerb von 60 Prozent der entsprechenden Fläche zur Hälfte des Marktwerts liegt, ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden verbunden, der nach österreichischem Verfassungsrecht als bedenklich zu qualifizieren wäre.

Relevanter und auch aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich sind Instrumente des Förderungsrechts im Verhältnis von Land und Gemeinde, aber auch die finanzausgleichsrechtliche Relation der Gemeinde mit Blick auf mögliche Anteile an Landesabgaben.

So könnten die Gemeinden bei Verwendung der Widmungskategorie „Gebiete für den sozialen Wohnbau“ entsprechende Förderungen erhalten, die im Besonderen auf die Erfordernisse der begleitenden Infrastruktur für diese neuen Wohngebiete abstellen.

Auch was das Eingehen der privatwirtschaftlichen Raumordnungsverträge betrifft, kann das Förderungsrecht als „Stellschraube“ gesehen werden, was der Sache nach schon jetzt in § 16 Abs. 3 OÖ. ROG angesprochen ist. Denkbar wäre, dass für den erfolgreichen Abschluss dieser Verträge entsprechende Förderungen des Landes für die Gemeinde vorgesehen werden.

Die Gemeinde selbst hat wiederum im Rahmen des freien Beschlussrechtes nach § 7 Abs. 5 F-VG entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten zum Anreiz für die Grundeigentümer, sodass sie eine realisierte Baulandnutzung im Bereich der entsprechenden Abgaben berücksichtigen, diese also

„privilegieren“ kann. Zu denken wäre hier auch an die Option, Infrastrukturbeiträge zu reduzieren oder ganz zu erlassen. Dies könnte instrumentell in unterschiedlicher Weise umgesetzt werden. Eine Option wäre die Berücksichtigung in der Raumordnungsvereinbarung mit dem Grundeigentümer, eine andere der Abschluss eines eigenen „verwaltungsrechtlichen Vertrages“, der nach der Rechtsprechung auch im Abgabenrecht als zulässig qualifiziert wird.

Denkbar wäre auch ein Ansetzen an den „Messgrößen“ des § 16 Abs. 1 Z 3 Oö. ROG, sodass etwa auch größere Anteile als die Hälfte der Fläche für den förderbaren Wohnbau gewidmet werden könnten. Problematisch wären hier nur „starre“ Messgrößen, von denen man nicht abweichen dürfte. Diese würden auch im Verdacht stehen, verfassungswidrig zu sein. Flexible Messgrößen versprechen im Ergebnis demgegenüber eine Sicherung der Verfassungsmäßigkeit der Regelung, weil sie eine Bedachtnahme auf den Einzelfall ermöglichen.

Insgesamt bestehen aber bei Gesamtsicht entsprechende Möglichkeiten zur Schaffung insbesondere finanzieller Anreize zur effektiven Baulandmobilisierung, die zur bislang bereits vorgesehenen Regelung in § 16 Oö. ROG hinzutreten könnten.

Anreize zum Eingehen einer derartigen Vereinbarung und sodann zur Nutzung von umgewidmeten Flächen müssen aber auch für den einzelnen Grundeigentümer vorhanden sein. Dies betrifft dann auch die Frage der tatsächlichen widmungsentsprechenden Nutzung umgewidmeter Grundstücke oder Grundstücksteile. Die Regelung der Vertragsraumordnung könnte zu diesem Zweck in mehrfacher Hinsicht mit Anzeielementen angereichert werden, welche die Intention der Regelung, nämlich die Baulandmobilisierung, effektuieren.

Zum einen kann die mit dem Vertrag in Aussicht gestellte Baulandwidmung auf einen bestimmten Zeitraum befristet werden, wofür es in einzelnen Raumordnungsgesetzen entsprechende Vorbilder gibt. Dies würde bedeuten, dass Bauland-Neuweisungen nur mehr befristet vorgenommen werden und bei Verstreichen der Frist eine entschädigungslose Rückwidmung des Grundstückes erfolgt. Damit wird ein Anzeielement sowohl für die Gemeinde (oder den Dritten, an den der Grundstücksteil für den förderbaren Wohnbau übertragen wird) als auch für den privaten Grundstückseigentümer geschaffen, eine tatsächliche Nutzung als Bauland zu realisieren. Das entsprechende Regelungsmodell kann der Gemeinde in dieser Hinsicht eine bloße Ermächtigung geben, sie aber auch zur Befristung verpflichtet, was nach herrschender Ansicht als zulässig erachtet wird.

Festzuhalten ist, dass für die hier einschlägigen Rückwidmungskonstellationen – anders als bei „Altwidmungen“, die in der Regel schon seit Jahrzehnten bestehen, und die daher nicht entschädigungslos rückgewidmet werden dürfen – keine verfassungsrechtliche Entschädigungspflicht besteht, weil es in diesen Fällen ein Schutzbedürfnis der Gemeinde, aber auch des privaten Grundstückseigentümers nicht gibt. Diesem Befristungsgedanken entspricht es weiters, dass in weiterer Folge auch eine bereits vorgenommene Bauplatzerklärung, die Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist, selbst befristet werden könnte.

Insoweit wären aufeinander abgestimmte Befristungen von Baulandwidmung und Bauplatzerklärung eine naheliegende Regelungsvariante. All dies verlangt freilich eine explizite gesetzliche Grundlage im jeweiligen Materiengesetz, wobei die Befristungsmöglichkeit bzw. -verpflichtung der Baulandwidmung im Rahmen der Regelung der Vertragsraumordnung normiert werden könnte.