

Wohnbaulandreserven und deren gemeindefiskalische Wirkung

Matthias Thalinger

Die österreichweit hohen Baulandreserven und daraus resultierende Herausforderungen für die Kommunen zählen zu den Dauerthemen der Raumplanung. Die Reserven haben vielfältige Auswirkungen, welche die öffentliche Hand, allen voran die Kommunen, belasten. Ziel der vorliegenden Arbeit war es, Umwidmungen seit ihrem Bestehen zu analysieren und deren fiskalische Auswirkungen zu beschreiben. Als Methodik wurde eine fiskalische Wirkungsanalyse (FWA) auf eine ausgewählte niederösterreichische Beispielgemeinde angewandt und in einem weiteren Schritt auf Niederösterreich hochgerechnet. Die Arbeit bietet eine Analyse der fiskalischen Auswirkungen der Wohnbaulandreserven für Niederösterreich und bildet den Status Quo systematisch ab. Darüber hinaus wurde eine Berechnungsformel für Gemeinden entwickelt, welche eine Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen für die jeweilige Gemeinde ermöglicht.

1 Einleitung

Finanzielle Auswirkungen von Baulandneuausweisungen sind komplex und daher für kommunale Entscheidungsträger_innen nicht leicht nachvollziehbar. Daher behandelt die vorliegende Arbeit das Thema der Baulandreserven und versucht, deren finanzielle Wirkungen sichtbar zu machen. Wird bei kommunalen Entscheidungsträger_innen Bewusstsein über die tatsächlichen, in den meisten Fällen bereits geleisteten, Kosten von ungenutzten Baulandreserven geschaffen, könnte das zukünftige Entscheidungsprozesse beeinflussen. Als Alternative zur Neuausweisung und -erschließung rückt die Ausnutzung von bestehenden Reserven in den Vordergrund.

Baulandreserven haben eine Vielzahl von Gründen. Darunter fallen etwa die Bodenpolitik, Spekulationsabsichten der Grundeigentümer_innen, die Nutzung von Boden als

wertgesicherte Geldanlage, private Eigeninteressen wie die Hortung direkt benachbarter Grundstücke um sich vor mutmaßlichen Störfaktoren zu schützen, oder Vorsorgemaßnahmen für Familienangehörige (Schedlmayer 2016: 67). Wesentliche Auswirkungen sind die fehlende Verfügbarkeit und Verwertungsmöglichkeit, die Einschränkung der Planungs- und Handlungsfähigkeit der Gemeinde, fiskalische Aufwendungen, sowie Zersiedelung. Die Verknüpfung von Baulandreserven mit fiskalischen Analysen findet man in bisherigen Arbeiten eher selten. Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung findet bislang nur mit fiskalischen Wirkungsanalysen für zukünftige in Planung befindliche Projekte statt. Der Fokus der Untersuchung lag deshalb auf den fiskalischen Wirkungen von bestehenden Baulandreserven.

Ausgehend von dieser Problemstellung wurde ein Forschungsansatz entwickelt, der an drei Schwerpunkten ansetzt. Die Schwerpunkte behandeln die Messung und Höhe der Baulandreserven welche im nachfolgenden Kapitel behandelt werden, die Wirkungszusammenhänge von Wohnbaulandreserven im Kapitel 3 und die durch Wohnbaulandreserven verursachten Nettoeffekte für alle niederösterreichischen Gemeinden im Kapitel 4. Diese Nettoeffekte werden für unterschiedliche Szenarien errechnet und gelten als empirischer Kern. Sie sollen als Denkanstoß und als Grundlage für Diskussionen für zukünftige Entscheidungen dienen.

2 Entwicklung der Baulandreserven

Als Grundvoraussetzung der Messung wurde die Definition der Baulandreserven aus den niederösterreichischen Gesetzestexten und Verordnungen abgeleitet. Baulandreserven sind demnach gewidmetes, jedoch nicht bebautes Bauland. Damit werden Leerstands- oder Bebauungsreserven auf bereits bebauten Flächen ausgeschlossen (NÖ Planzeichenverordnung 2002: § 20 Abs. 4).

Grundsätzlich konnten drei Messmethoden auf den Verwaltungsebenen Bund, Land und Gemeinde identifiziert werden, die aufgrund von spezifischen Rahmenbedingungen und Anforderungen Unterschiede aufweisen. Hinter jeder Messmethode steht eine eigens entwickelte Methodik, um die jeweiligen Ausgangsdaten zusammenzuführen und die Baulandreserven zu berechnen. Durch die unterschiedlichen Messmethoden tritt eine Vielzahl an Problemen auf, wobei die mangelnde Vergleichbarkeit aufgrund von unterschiedlichen Definitionen bei der Mindestbauplatzgröße oder der Festlegung, ab wann ein Grundstück als bebaut oder verfügbar gilt, als größter Mangel zu nennen ist. Abgesehen davon konnten Datenbeschaffungsprobleme bei notwendigen GWR- und DKM-Daten sowie Ressourcenprobleme auf allen Ebenen festgemacht werden. Als Lösungsansatz und Schritt zu einem besseren Flächenmonitoring wird das „Land Information System Austria“ gesehen, welches die Baulandreservemessung in Zukunft via Satellitendaten unterstützen wird (LISA 2018).

Die unterschiedlichen Messmethoden zeigen für Österreich, laut Umweltbundesamt, Baulandreserven von 26,5 % gewidmetes, aber nicht bebautes Bauland (Umweltbundesamt 2016: 23) und für Niederösterreich, laut dem Amt der niederösterreichischen Landesregierung, 22,2 % (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2015). Mithilfe von Untersuchungen und Vergleichen mit dem NÖ Landesentwicklungskonzept (Amt der NÖ Landesregierung 2004: 65) wurden die Baulandreserven sowohl auf nationaler Ebene sowie auch auf Landesebene als zu hoch eingestuft. Beispielsweise decken die österreichweiten

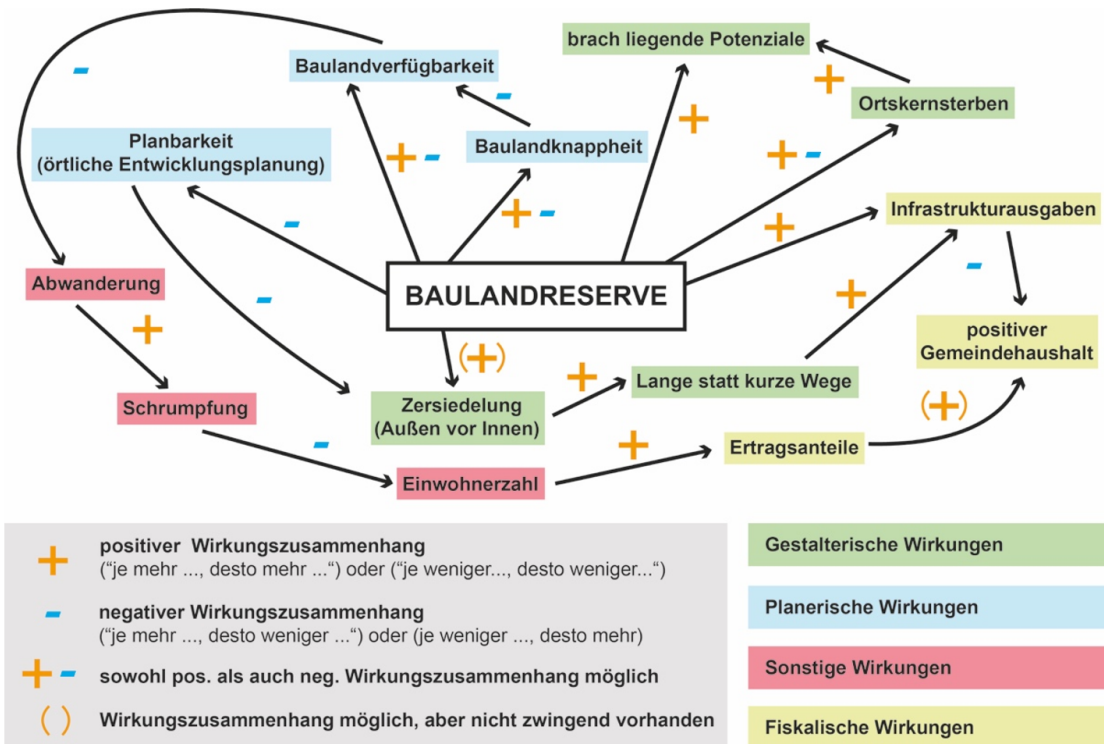
Baulandreserven mit einer Fläche von 809 km² bereits den Flächenbedarf der nächsten 20 Jahre bei gleichbleibender Flächeninanspruchnahme ab (Umweltbundesamt 2018). Im Bundesland Niederösterreich wurden laut den aktuellsten Messungen 18.626 ha Reservefläche errechnet, die 29 % aller österreichischen Reserveflächen ausmachen (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2015). Räumlich konnte bei der Verteilung der Baulandreserveflächen ein Stadt-Land-Gefälle mit abnehmenden Reserven in Stadtnähe und eine Korrelation der Baulandreserven mit dem Dauersiedlungsraum beobachtet werden. Für die weitere Arbeit war es notwendig eine Einschränkung auf Wohnbaulandreserven zu treffen, die über 80 % aller Reserveflächen ausmachen (Umweltbundesamt 2016: 24).

Abgesehen von den Schwächen der Methodik musste ein Mangel an Vergleichsdaten aus den letzten Jahren und Jahrzehnten festgestellt werden. Obwohl es die Problematik von Baulandreserven seit den Anfängen der Raumplanung gibt, gelang es bislang nur bedingt ein kontinuierliches Flächenmonitoring österreichweit oder auf Landesebene einzuführen und laufend zu publizieren. Ein derartiges Monitoring ist für die Beobachtung der Entwicklung und die Evaluierung gesetzter Maßnahmen unabdingbar und derzeit nur auf Gemeindeebene in Form der qualitativen Flächenbilanz ansatzweise vorhanden. Es erscheint an der Zeit, Fortschritte in diesem essentiellen Planungsbereich zu erzielen.

3 Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohnbaulandreserven

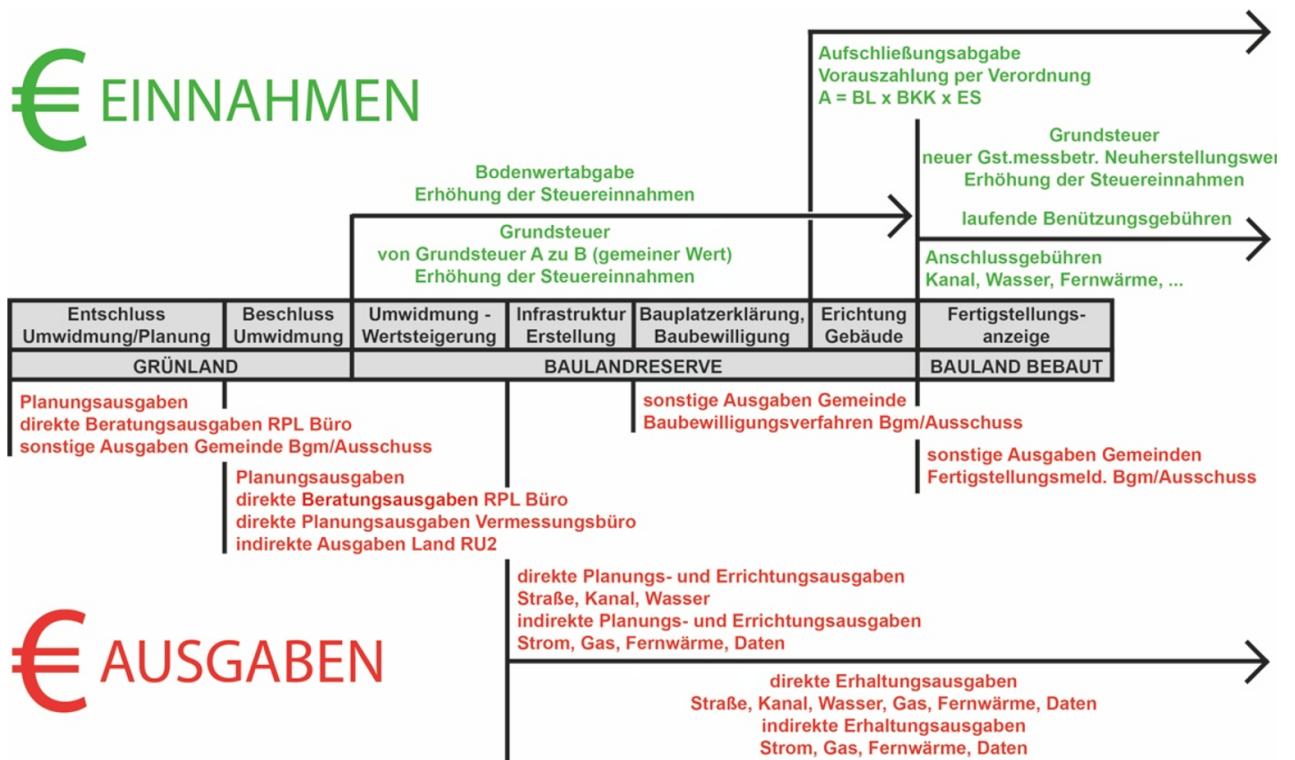
Der zweite Schwerpunkt der Analyse widmete sich den unterschiedlichen Wirkungszusammenhängen, die von Wohnbaulandreserven ausgehen, um die Potentiale der identifizierten Reserveflächen abschätzen zu können. Die Analyse ergab, dass von Baulandreserven hauptsächlich gestalterische, planerische und fiskalische Wirkungen ausgehen, die sowohl positive als auch negative Wirkungszusammenhänge aufweisen. Mithilfe eines Wirkungsdigramms wurde das komplexe Thema gegliedert. Neben den gestalterischen Wirkungen der Zersiedelung wurden die Einschränkungen in der Planbarkeit durch überbordende Baulandreserven als Beispiel für planerische Wirkung identifiziert. Weist eine Gemeinde beispielsweise hohe Baulandreserven auf, die auch verfügbar sind, muss die Landesregierung die Genehmigung neuer Baulandflächen versagen, wodurch der Planungsspielraum für die Gemeinde eingeschränkt wird. Das Hauptaugenmerk der Untersuchung wurde aber auf die fiskalischen Wirkungen, die sich in einmalige und laufende unterscheiden, gelegt. Abgesehen von dieser Unterscheidung, die dem Faktor Zeit eine entscheidende Rolle zukommen lässt, werden die fiskalischen Wirkungen in direkte, also das jeweilige

Abbildung 1: Wirkungszusammenhänge von Baulandreserven



Quelle: eigene Konzeption und Darstellung, 2018.

Abbildung 2: Fiskalische Wirkungen von Baulandreserven



Quelle: eigene Konzeption und Darstellung, 2018.

Gemeindebudget betreffende, und indirekte, die andere Kostenträger betreffen, eingeteilt. Der hohe Stellenwert der fiskalischen Wirkungen ergibt sich aus der Quantifizierbarkeit in Eurobeträgen und der daraus resultierenden leichteren Verständlichkeit für potenzielle Entscheidungsträger_innen.

Um die einmaligen und laufenden Wirkungen der Reserveflächen ganzheitlich zu erfassen, wurde die Zeitachse über die Phase der klassischen Baulandreserve hinaus erweitert. Die Zeitachse auf der das theoretische Modell aufgebaut wurde, kann je nach Reservefläche zwischen einem und 50 Jahren lang sein. Im Laufe dieser Zeit durchläuft jede Reservefläche Phasen, in denen unterschiedliche einmalige und laufende Wirkungen auftreten. Diese sind bei den einmaligen Planungsausgaben für die Umwidmung sowie Vermessungsarbeiten und Ausgaben für die Erstellung der technischen Infrastruktur in Form von Straßeninfrastruktur, Wasserversorgungsanlagen und Abwasserentsorgungsanlagen. Bei den einmaligen Einnahmen sind die Aufschließungsabgabe, Wasseranschlussabgabe und Kanaleinmündungsabgabe zu nennen. Die laufenden fiskalischen Wirkungen sind vor allem durch die Ausgaben für die Erhaltung der Infrastruktur geprägt. Zu den laufenden Einnahmen zählen die Veränderung der Grundsteuer von A zu B, die Bodenwertabgabe und die anfallenden Benützungsgebühren. Durch eine Analyse der Gemeindebudgets aller österreichischen Gemeinden konnte festgestellt werden, dass die angeführten fiskalischen Auswirkungen aus budgetärer Sicht als bedeutend einzustufen sind.

Grundsätzlich geht die FWA auf die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) zurück- mit dem Unterschied, dass sie sich lediglich den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben des Staates und nicht dem Nutzen widmet. Wenn fiskalische Wirkungen nicht monetarisierbar oder quantifizierbar sind, werden sie nicht erfasst und ausgeschlossen. Als Ergebnis wird eine „Ausgaben-Einnahmen-Quote“ angestrebt, die angibt, ob die Ausgaben für die erbrachten Leistungen mit den Einnahmen in Zukunft gedeckt sind (Reidenbach et al. 2007: 27 ff.). Es werden also nicht nur einmalige Effekte für Errichtung, sondern auch laufende Effekte für Betrieb und Instandhaltung berücksichtigt. Letztendlich kann mithilfe des abgezinsten Saldos die fiskalische „Rentabilität“ berechnet werden (Bröthaler et al. 2013: 138). In der gegenständlichen FWA kommt der Begriff des fiskalischen Nettoeffekts zur Anwendung, welcher die Höhe des Einnahmen-Ausgaben-Saldo widerspiegelt.

Abgesehen von der Wirkungsweise, die angibt welche Effekte auftreten, wurde auch die Wirksamkeit, also die Stärke der auftretenden Effekte, untersucht. Grundsätzlich kann bei Wirkungsanalysen zwischen der Ex-Ante-Bewertung, die vor der Umsetzung eines Projektes gemacht wird und der Ex-Post-Bewertungen, die nach einem Projekt zum Zweck der Evaluierung durchgeführt wird, unterschieden werden (Bröthaler et al. 2017: 9). Da es sich bei der gegen-

ständlichen Arbeit um Wirkungen von bereits getroffenen Entscheidungen handelt, kann von einer Ex-Post-Analyse gesprochen werden.

Bei der FWA wird die Höhe der fiskalischen Wirkungen durch das Produkt aus der Länge oder der Anzahl und den Kosten je Einheit, ermittelt. Aus methodischer Sicht wurde so vorgegangen, dass bei der Ermittlung der Längen, beziehungsweise der Anzahl, gemeindespezifisch mit den Daten der Untersuchungsgemeinde gearbeitet wurde. Bei der Bildung der Kostenindikatoren wurde die Ableitung aus der Literatur als bevorzugte Methode ausgewählt. Dadurch sollen kostenbeeinflussende lokale Gegebenheiten, wie die Geländeneigung oder Bodenverhältnisse, ausgeglichen werden. Mithilfe der gemeindespezifischen Berechnung sollen Durchschnittswerte für die Längen und die Anzahl ermittelt werden. Dieses Vorgehen einer Kombination aus gemeindespezifischen Daten und landesweiten Durchschnittswerten ist notwendig, um in einem weiteren Schritt die Hochrechnung auf alle niederösterreichischen Gemeinden zu ermöglichen.

4 Anwendung der FWA am Beispiel der Marktgemeinde Loosdorf

Eine Besonderheit der gegenständlichen FWA ist, dass die Analyse nicht für neue Bauvorhaben oder Planungskonzepte die in der Zukunft umgesetzt werden können, sondern für Baulandreserveflächen, die in der Vergangenheit entstanden sind, durchgeführt wurde. Die Baulandreserveflächen sind als Berechnungsgegenstand statt an Zukunftsszenarien, an fiskalische Wirkungen aus der Vergangenheit gebunden. Als Projektalternativen wurden deshalb einerseits die Nullvariante, welche die gesamten Nettoeffekte aus der Vergangenheit berechnet und andererseits die Szenarien „Mögliche Einnahmen“ und „Sofortige Bebauung“, die sich ebenfalls auf die Vergangenheit beziehen, berechnet. Außerdem fließen nur unmittelbare direkte Wirkungen in die Berechnung ein. Wertschöpfungs- und einkommensbedingte Steuereffekte werden nicht berücksichtigt.

Im Szenario „Mögliche Einnahmen“ wurde ermittelt, wie sich die Nettoeffekte verändern, wenn die Gemeinde alle potenziell möglichen Einnahmen einheben würde. Dabei wurde von den gleichen Baulandreserveflächen wie bei der Nullvariante ausgegangen.

Beim zweiten Szenario „Sofortige Bebauung“ dienen die ermittelten Baulandreserven als Grundlage, jedoch wurde davon ausgegangen, dass diese nach der durchschnittlichen Bebauungsdauer bebaut wurden. Natürlich können nur jene Baulandreserven bebaut werden, die gänzlich aufgeschlossen sind. Bei diesem Szenario flossen alle

zusätzlich anfallenden Einnahmen in die FWA ein, um auf die vorhandenen Potenziale aufmerksam zu machen. Es wurde die Annahme getroffen, dass die vorhandenen Kapazitäten für die zusätzlichen Nutzer_innen ausreichen und keine weiteren Kosten entstehen.

Abgesehen von der Einschränkung auf Niederösterreich wurde die Marktgemeinde Loosdorf als spezifische Untersuchungsgemeinde ausgewählt. Dafür war es vorweg notwendig alle erforderlichen Daten zu erheben. Als letzter Schritt wurde eine Abschätzung für die Summe aller niederösterreichischer Gemeinden, jeweils für die Nullvariante und die zwei Szenarien, getroffen. Für die Untersuchungsgemeinde Loosdorf wurde ermittelt, dass lediglich 2,9 % der 282.533 m² (Marktgemeinde Loosdorf 2017) Wohnbaureserveflächen der Untersuchungsgemeinde Loosdorf derzeit zur Verfügung stehen, obwohl 77,8 % der Reserveflächen gänzlich aufgeschlossen sind und alle notwendigen Infrastruktureinrichtungen aufweisen. Rein rechnerisch könnten auf den Reserveflächen 32 % aller bislang in der Gemeinde errichteten Gebäude noch einmal Platz finden

4.1 Nullvariante

Mithilfe dieser ermittelten Reserveflächen und den eigens für die FWA gebildete Kostenindikatoren wurden die gesamten Einnahmen und Ausgaben für die sogenannte Nullvariante berechnet. Dabei dienten die Wohnbaulandreserven als Ausgangslage und es wurden die fiskalischen Wirkungen seit ihrem Bestehen berechnet, um die gesamten kumulierten Nettoeffekte aller Reserveflächen zu ermitteln. Mithilfe dieser Berechnung wurde die Annahme bestätigt, dass ein proportionaler Zusammenhang zwischen dem Aufschließungsgrad, welcher das Vorhandensein eines Straßen-, Kanal- und Wasseranschlusses angibt, und den Ausgaben besteht. Die Ausgaben für aufgeschlossene Flächen sind im Vergleich zu unaufgeschlossenen Flächen 16-mal so hoch. Den Hauptanteil der Ausgaben nehmen mit 79 % die Kosten für die Straßeninfrastruktur ein. Auf der Einnahmenseite trägt die Erhöhung der Grundsteuer von A auf B mit 80 % zu den durch Baulandreserven verursachten Einnahmen bei. Somit stehen bei der Nullvariante den Gesamtausgaben von 7.006 Tsd. Euro Gesamteinnahmen von 535 Tsd. Euro gegenüber, wodurch sich für Loosdorf ein Saldo von 6.471 Tsd. Euro ergibt. Jeder Quadratmeter Wohnbaulandreservefläche hat seit seinem Bestehen einen negativen Nettoeffekt von -22,9 Euro verursacht, was -19.433 Euro pro Bauplatz entspricht.

Die Bedeutung der finanziellen Belastung für die Gemeinde wird klarer, wenn man sich zum Vergleich die Gesamtausgaben der Untersuchungsgemeinde aus dem Jahr 2015 mit 7.993 Tsd. Euro vor Augen führt. Betrachtet man lediglich die zuvor angeführten verfügbaren Flächen, auf denen einer Bebauung eigentlich nichts im Weg steht,

verbleibt ein negativer Nettoeffekt von 1.316 Tsd. Euro, was beinahe ein Fünftel der gesamten Nettoeffekte ausmacht.

4.2 „Mögliche Einnahmen“

Bei den potenziell möglichen Einnahmen handelt es sich um die Vorauszahlung der Aufschließungsabgabe, die eine Gemeinde unter bestimmten Umständen vorschreiben darf. Die Nettoeffekte in der Untersuchungsgemeinde würden sich dadurch um lediglich 1,9 % auf -22,5 Euro pro Quadratmeter reduzieren. Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass die Möglichkeit der Vorauszahlung in der Praxis selten angewendet wird, da für die Berechnung der Höhe sehr detaillierte Informationen über die bauliche Ausnutzbarkeit des Grundstücks notwendig wären. Die Vertreter_innen der ausgewählten Untersuchungsgemeinde begründen das Nicht-Anwenden der Vorauszahlung mit dem hohen Ressourceneinsatz, der für die komplexe Berechnung notwendig ist.

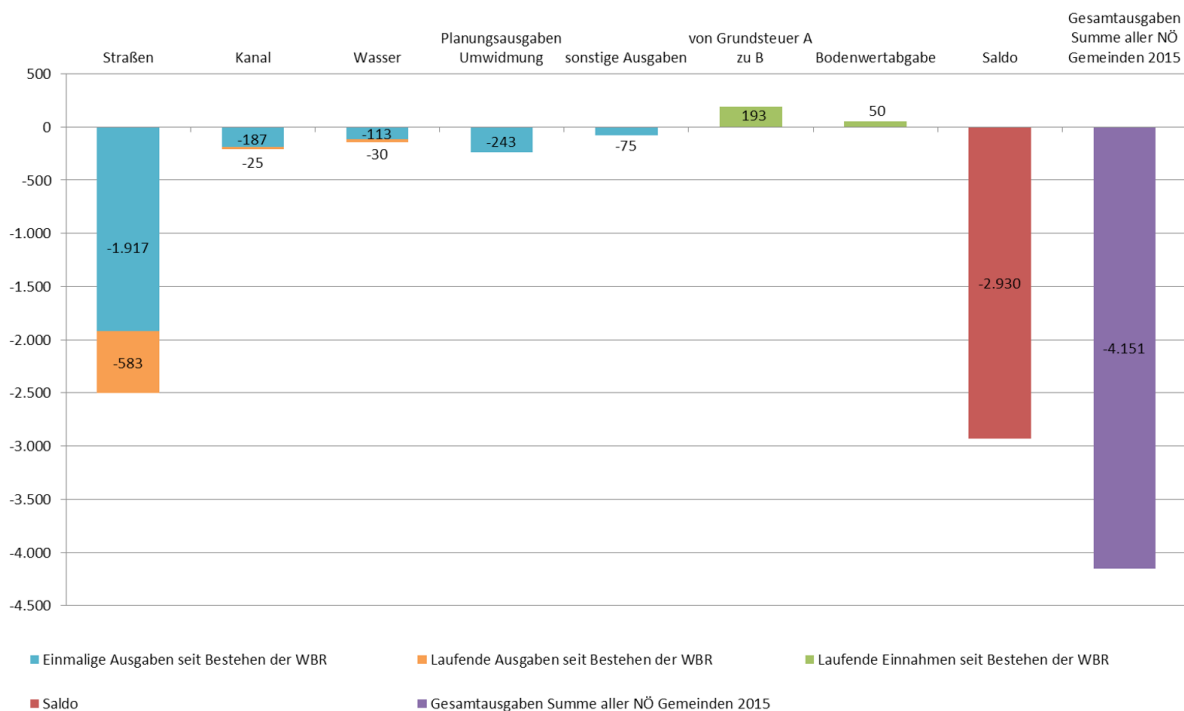
4.3 „Sofortige Bebauung“

Als zweites Szenario wurden die Nettoeffekte auch für den fiktiven Fall der „Sofortigen Bebauung“ berechnet, um auf die bestehenden Potenziale aufmerksam zu machen. Neben den gleichbleibenden Ausgaben wird davon ausgegangen, dass alle Reserveflächen, die gänzlich aufgeschlossen sind, nach einer üblichen Bebauungsfrist bebaut worden sind. Dadurch kommt es zu zusätzlichen Einnahmen durch die Aufschließungs-, Anschluss- und Benützungsgebühren sowie zur abermaligen Erhöhungen der Grundsteuer. Aufgrund dieser Einnahmen steigen die Gesamteinnahmen in diesem Szenario um das Zwanzigfache auf 10.684 Tsd. Euro, wodurch sich ein positiver Saldo von 3.679 Euro ergibt. Wären die Wohnbaulandreserveflächen ihrer vorgesehenen Nutzung unmittelbar zugeführt worden, hätte sich ein positiver Saldo von 13 Euro pro Quadratmeter ergeben. Obwohl dieses Szenario von einem theoretischen Modell ausgeht, wurde die Erkenntnis gewonnen, dass sich der negative Einnahmen Ausgaben Saldo von Wohnbaulandreserven im Fall einer Bebauung um mehr als 150 % reduzieren kann. Durch die unterschiedlichen Szenarien gelang es, die Spannweite der fiskalischen Wirkungen einzuschätzen und neue Erkenntnisse zu gewinnen.

4.4 Hochrechnung auf Niederösterreich

Ausgehend von den Ergebnissen der FWA für die Untersuchungsgemeinden wurde eine Hochrechnung durchgeführt, um die Nettoeffekte für ganz Niederösterreich, jeweils für die Nullvariante und die beiden Szenarien, abzuschätzen.

Abbildung 3: Verteilung nach Ausgaben und Einnahmen und Darstellung des Saldos für WBR in NÖ in Mio. Euro



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung, 2018.

Über die Einnahmen- und Ausgabenindikatoren pro Quadratmeter wurde für die 12.794 ha (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2015) Wohnbaulandreserven in Niederösterreich ein Nettoeffekt von -2.930 Mio. Euro bei der Nullvariante hochgerechnet. Die Summe entspricht über 70 % der Gesamtausgaben aller niederösterreichischen Gemeinden aus dem Jahr 2015. Die Hochrechnung des Szenarios „Mögliche Einnahmen“ ergab, dass 54 Mio. Euro landesweit durch die Vorauszahlung der Aufschließungsabgabe eingehoben werden können. Beim Szenario „Sofortige Bebauung“ wandelt sich der Saldo durch Zusatzeinnahmen von 4.596 Mio. Euro zu einem positiven Saldo von 1.665 Mio. Euro. Dieser Wert spiegelt das derzeit nicht ausgeschöpfte Potenzial der Niederösterreichischen Wohnbaulandreserven wieder und macht deutlich wie wichtig widmungskonforme Nutzungen aus finanziellen Gesichtspunkten sind.

4.5 Berechnungsformel und Modellaufbau

Als weiteres Teilergebnis der FWA konnte eine Berechnungsformel für die Ermittlung der Nettoeffekte durch die Anwendung von Ausgaben- und Einnahmenindikatoren aufgestellt werden. Mithilfe dieser Formel und den Wohnbaulandreserven nach Aufschließungsgrad als Inputdaten kann man für jede spezifische Gemeinde die fiskalischen

Nettoeffekte abschätzen, ohne eine Detailanalyse durchführen zu müssen.

$$\text{Wohnbaulandreservefläche je Aufschließungsgrad} \times \text{Einnahmenind.} - \text{Wohnbaulandreser-vefläche je Aufschließungsgrad} \times \text{Ausgabenind.} = \text{Saldo je Aufschließungsgrad}$$

Beim Aufbau des Berechnungsmodells wurde bewusst darauf geachtet ein anpassungsfähiges Modell zu schaffen. Diese Bestrebungen zeigen sich dadurch, dass beispielsweise auch andere Inputdaten, wie neue Indikatoren oder aktuellere landesweite Wohnbaulandreserveflächen, mit Zusatzinformationen wie dem Aufschließungsgrad, verarbeitet werden können, um die Qualität der Berechnungen weiter zu erhöhen. In diesem Kontext ist die Problematik der Datenqualität bei der Verwendung von Sekundärdaten zu erwähnen und auf die Korrelation mit der Qualität der Ergebnisse hinzuweisen. Je mehr Parameter die Ausgangsdaten aufweisen und je höher die Datenqualität ist, desto höher ist auch die Qualität der berechneten Ergebnisse. Grundsätzlich bilden die im Zuge der FWA identifizierten Einnahmen und Ausgabenindikatoren je Aufschließungsart das Grundgerüst, welches mit der Größe der jeweiligen Wohnbaulandreservefläche multipliziert wird. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anwendung der Berechnungsformel mit beispielhaften fiktiven Wohn-

Abbildung 4: Berechnungstabelle der Nettoeffekte nach Aufschließungsgrad mit Beispielwerten

Fläche in m ²	Aufschließungsgrad	Einn. in € pro m ²	Ausg. in € pro m ²	Saldo in € pro m ²	Saldo in €
20.000	Straßen-, Wasser- und Kanalanschluss vorh.	1,7	27,1	-25,4	-507.322
700	kein Straßenanschluss	2,1	9,2	-7,1	-4.964
70.000	kein Wasseranschluss	1,4	19,3	-17,9	-1.254.973
550	kein Kanalanschluss	2,5	25,3	-22,8	-12.537
7.000	kein Wasser- und Kanalanschluss	3,3	5,0	-1,8	-12.343
2.000	kein Straßen-, Wasser- und Kanalanschluss	2,1	1,7	0,5	923
Durchschnitt/Summe		1,9	24,8	-22,9	-1.791.216

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung, 2018.

baulandreserveflächen.

Die grau hinterlegten Spalten der Abbildung 4 stellen die berechneten Einnahmen- und Ausgabenindikatoren der Untersuchungsgemeinde dar. In diesem Beispiel wurden die Wohnbaulandreserveflächen nach der Berechnungsformel mit den jeweiligen Einnahmen- beziehungsweise Ausgabenindikatoren multipliziert und die gesamten Nettoeffekte ermittelt. Darüber hinaus kann die Berechnungsformel auch auf die zwei Szenarien „Mögliche Einnahmen“ und „Sofortige Bebauung“ angewendet werden und bietet die Möglichkeit einer umfassenden Einschätzung der fiskalischen Tragweite.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die vorliegende fiskalische Wirkungsanalyse ergab, dass Wohnbaulandreserven seit ihrem Bestehen negative Nettoeffekte von -22,9 Euro pro Quadratmeter Wohnbaulandreservefläche verursacht haben, welche nur durch eine Bebauung verringert werden können. Alle 12.794 ha Wohnbaulandreserven in Niederösterreich (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2015) zogen seit ihrem Bestehen einen Nettoeffekt von 2.930 Mio. Euro nach sich. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt des nachhaltigen Einsatzes von Steuergeld muss die Höhe der berechneten Nettoeffekte unter dem Gesichtspunkt des nachhaltigen Einsatzes von Steuergeld sehr kritisch gesehen werden. Vor allem der im vorhergehenden Kapitel angestellte Vergleich mit den Gesamtausgaben aller niederösterreichischer Gemeinden verdeutlicht die finanzielle Tragweite. Es wurde gezeigt, wie komplex die Thematik ist und wie schwer Gründe und Ursachen für die Entwicklungen identifiziert werden können. Eine Diskussion zur Schuldfrage ist nicht dienlich.

Es war auch nicht das Ziel, diese auszulösen, aber es soll den Verantwortlichen durch die gewonnenen Erkenntnisse die Tragweite der finanziellen Wirkungen leichter nachvollziehbar gemacht werden. Da es bislang im Untersuchungsraum Niederösterreich keine Berechnungen und damit Ergebnisse in dieser Form gab, fehlen derzeit noch entsprechende Vergleichswerte.

Dem Phänomen der Baulandreserven wurde wissenschaftlich auf den Grund gegangen und die fiskalischen Wirkungen berechnet. Darauf aufbauend lassen sich weitere spannende Forschungsfelder eröffnen. Die Baulandmobilisierungsmaßnahmen, welche die Instrumente und Maßnahmen für die Reduktion der bestehenden Reserveflächen enthalten, wären eines davon. Hierbei besteht vor allem in der Evaluierung der Wirksamkeit eine Forschungslücke, welche in Anbetracht der dringenden Notwendigkeit an wirksamen Maßnahmen geschlossen werden sollte. Besonderes Forschungsinteresse besteht in diesem Kontext an der Infrastrukturkostenabgabe, die als eine der umstrittensten Mobilisierungsmaßnahmen in der niederösterreichischen Raumplanungsgeschichte gilt.

Die tagespolitische Diskussion über die aktuellen Entwicklungen in den Bundesländern Salzburg (Salzburger Nachrichten 2018) und Vorarlberg (vau|hoch|drei 2018) belegen den dringlichen Handlungsbedarf. In beiden Bundesländern werden aus aktuellem Anlass Änderungen der Raumordnungsgesetze diskutiert und umgesetzt, um die gesetzliche Grundlage für hoheitliche Mobilisierungsmaßnahmen in Form von steuerlichen Belastungen durch Infrastrukturbeiträge zu schaffen. Dadurch erhoffen sich die handelnden Akteur_innen eine Belebung des Bodenmarktes durch die Mobilisierung bestehender Reserveflächen. Eine derartige Maßnahme sollte in allen Bundesländern angestrebt werden, um die negativen fiskalischen Auswirkungen zu minimieren. Der zukünftige Weg sollte die vorhandenen Lösungsansätze sobald wie möglich in die Umsetzung bringen.

Dieser Artikel basiert auf der Diplomarbeit mit dem Titel „Gemeindefiskalische Wirkungen von Wohnbaulandreserven – Analyse am Beispiel einer ausgewählten Gemeinde in Niederösterreich“ und stellt die wichtigsten Ergebnisse dieser zusammenfassend dar. Die Diplomarbeit wurde durch Herrn Dr. Johann Bröthaler vom Forschungsbe- reich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik IFIP der TU Wien betreut und im September 2018 abgeschlossen.

Quellen

- Amt der NÖ Landesregierung, Gruppe Raumordnung, Umwelt und Ver-
kehr-Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik Hrsg./Richter,
Brigitta Projektl. (2004): Strategie niederösterreich – Landesent-
wicklungskonzept für Niederösterreich. St.Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regio-
nalpolitik (2015): Sonder-auswertung für studentische Zwecke,
Flächenbilanz 2015. St.Pölten.
- Bröthaler, Johann/Getzner, Michael/Giffinger, Rudolf/Hamedinger,
Alexander/Voigt, Andre-as (2013): Jahrbuch der Raumplanung
2013, Hierarchische Analyse der fiskalischen Langzeitwirkungen
von Stadtentwicklungsprojekten. Department für Raumplanung
der Technischen Universität Wien. NWV – Neuer Wissenschaftli-
cher Verlag. Wien.
- Bröthaler, Johann/Resch, Andreas (2017): Systemische Bewertungs-
und Simulationsmodelle. Präsentation zur Vorlesung. TU Wien.
- LISA – Land Information System Austria (2018): Überblick. URL: [www.
landinformationssystem.at/lisa/overview](http://www.landinformationssystem.at/lisa/overview) (5.4.2018).
- Marktgemeinde Loosdorf (2017): Flächenwidmungsplanänderung vom
12. 9. 2016, Flächen-bilanz. Bereitstellung durch Raumplanungs-
büro Schedlmayer in Absprache mit der Ge-meinde. Loosdorf.
- NÖ Planzeichenverordnung (2002): LGBl. Nr. 8000/2-0, 2002.
- Reidenbach, Michael/Heneckl, Dietrich/Meyer, Ulrike/Preuß, Thomas/
Riedel, Daniela (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für
die Gemeindekasse?, Fiskalische Wirkungs-analyse von Wohn- und
Gewerbegebieten, 2. Auflage. Deutsches Institut für Urbanistik.
Berlin.
- Salzburger Nachrichten (2018): Länder schießen auf Salzburgs neues
Raumordnungsgesetz. Onlineartikel. URL:
[www.sn.at/salzburg/politik/laender-schielen-auf-salzburgs-neues-rau-
mordnungsgesetz](http://www.sn.at/salzburg/politik/laender-schielen-auf-salzburgs-neues-rau-
mordnungsgesetz) (8.7.2018).
- Schedlmayer, Herbert/Bacher, Reinhold A./Hartel Georg/Staben-
theiner, Gerhard (2016): Im-mobilien sinnvoll nutzen – statt nur
besitzen, Baulandreserven als „Altlast“ der Raum-planung in
Gemeinden Niederösterreichs. Schriftenreihe Recht & Finanzen für
Gemein-den. RFG Band 01/2016. Manz. Wien.
- Umweltbundesamt Hrsg./Banko, Gerhard/Weiß, Michael (2016): Ge-
widmetes, nicht bebautes Bauland. Auftraggeber- Österreichische
Raumordnungskonferenz. Wien.
- Umweltbundesamt (2018): Flächeninanspruchnahme in Österreich
2006–2016, Datenquelle: Regionalinformation der Grundstücks-
datenbank (Bundesamt für Eich- und Vermes-sungswesen) aufbe-
reitet durch Umweltbundesamt. URL: [www.umweltbundesamt.at/
umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruch-
nah-me/](http://www.umweltbundesamt.at/
umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruch-
nah-me/) (16.3.2018).
- vau|hoch|drei (2018): Initiative für gemeinwohlorientierte Raument-
wicklung in Vorarlberg. URL: www.vauhochdrei.at/ (16.3.2018).