TECHNISCHE UNIVERSITÄT WIEN
Vienna University of Technology

DIPLOMARBEIT

Quantitative Erfassung und qualitative Bewertung von Baulandreserven

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
einer Diplom-Ingenieurin
unter der Leitung

Univ.Prof. Dipl.Ing. Dr. techn. Arthur Kanonier
E280-08
Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement
Institut für Raumplanung

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von
Elisabeth Polly
01109212

Wien, am 18.05.2021

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Hiermit erkläre ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst habe. Die aus fremden Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen sind als solche erkenntlich gemacht. Ich versichere, dass ich die Arbeit bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt habe.

Wien, am 18.05.2021

KURZFASSUNG

Von der Herausforderung der Baulandreserven sind in Österreich beinahe alle Gemeinden betroffen, womit weitreichende ökonomische, ökologische und soziale Folgen einhergehen. Für künftige Siedlungsentwicklungen stehen Kenntnisse über Baulandreserven im Mittelpunkt, da damit der Baulandbedarf und die Mobilisierungswahrscheinlichkeit des unbebauten Baulandes abgeschätzt werden können.

Um diesen Fragestellungen nachzugehen, sind jedenfalls folgende Aspekte wichtig: Wo und in welchem Ausmaß liegen Baulandreserven vor (Erfassung der Baulandreserven), und warum wurden diese bisher nicht mobilisiert bzw. wie wahrscheinlich ist eine zeitnahe Mobilisierung (Bewertung der Baulandreserven). Als Grundlage dafür wird der Flächenwidmungsplan als Träger der Baulandreserven in Niederösterreich analysiert und die rechtlich zulässigen Ausdifferenzierungen dargelegt.

Die Dokumentenanalyse der raumordnungsrechtlichen Grundlagen in den Bundesländern deckt erhebliche Unterschiede in der Handhabung der Erfassung auf. Es zeigt sich, dass die auf die Baulandbedarfsabschätzung weitere Aspekte (Baulandmonitoring, Leerstand, Verdichtungspotentiale) einwirken.

Am Beispiel Niederösterreich werden umfassende Analyseparameter definiert, die eine Mobilisierung beeinflussen; diese basieren auf rechtlichen Grundlagen und auf der Identifizierung weiterer Einflüsse auf die Nutzungsmöglichkeiten. Daraus wird ein Kategorisierungssystem kreiert, welches die Mobilisierungswahrscheinlichkeiten anhand von Fristigkeiten abschätzt.

ABSTRACT

Almost every municipality in Austria is affected by the challenge of building land reserves, which has far-reaching economic, ecological and social consequences. For future settlement developments, knowledge about building land reserves is of central importance, as it allows to estimate the building land demand and the mobilization probability of undeveloped building land.

In order to answer these questions, the following aspects are important in any case: Where and to what extent are building land reserves available (recording of building land reserves), and why have they not been mobilized so far or how probable is a timely mobilization (evaluation of building land reserves). As a basis for this, the zoning plan as the carrier of building land reserves is analyzed in Lower Austria and the legally permissible differentiations are presented.

The document analysis of the basic principles of spatial planning law in the federal provinces reveals considerable differences in the handling of the recording. It is shown that the building land demand assessment is affected by further aspects (building land monitoring, vacancy, densification potentials).

Using Lower Austria as an example, comprehensive analysis parameters are defined that influence mobilization; these are based on legal principles and on the identification of further influences on utilization possibilities. From this, a categorization system is created, which estimates the mobilization probabilities on the basis of maturities.

INHALTSVERZEICHNIS

Eidesstattliche Erklärung I
Kurzfassung II
Abstract III

1. Einleitung und Grundlagen 1
1.1. Problemaufriss 1
1.2. Forschungsfragen 6
1.3. Motivation 7
1.4. Aufbau und Methodik 7
1.5. Überblick über den Stand der Forschung 8
1.5.1. Quantitative Erfassung 8
1.5.2. Qualitative Bewertung 11

2. Rechtliche Grundlagen 18
2.1. Planungssystem in Österreich 18
2.2. Der Flächenwidmungsplan 19
2.2.1. Allgemeines 19
2.2.2. Widmungen 23
2.3. Baurechtliche Grundlagen 34

3. Quantitative Erfassung in den Bundesländern 36
3.1. Vergleich der Bundesländer 37
3.1.1. Burgenland 37
3.1.2. Kärnten 38
3.1.3. Niederösterreich 41
3.1.4. Oberösterreich 44
3.1.5. Salzburg 46
3.1.6. Steiermark 48
3.1.7. Tirol 51
3.1.8. Vorarlberg 55
3.1.9. Wien 57
3.1.10. Vergleich und Zwischenfazit 59
3.2. Herausforderung Flächenbilanz 62
3.3. Rechtswirkungen 66
3.3.1. Weiterführende Fragestellungen 68

4. Qualitative Bewertung in Niederösterreich 70
4.1. Bestandsaufnahme der Baulandreserven 70
4.2. Analyse jeder Baulandreserve 72
4.2.1. Einteilung der Parameter 72

4.2.2. Erläuterung und Bewertungsmöglichkeiten jedes Parameters 73
4.3. Kategorisierung jeder Baulandreserve 80
4.4. Angewandte Erfassung und Bewertung: Gemeinde Blindenmarkt 83
4.5. Prozess zur Findung des Modells 85
4.5.1. Weiterentwicklungen 86

5. Zusammenfassung der Erkenntnisse 88

6. Handlungsempfehlungen 94
6.1. Definition von Baulandreserve als Grundstein 94
6.2. Integration von Mindestinhalten in die Raumordnungsgesetze 95
6.3. Umsetzung der raumordnungsrechtlichen Festlegungen in der Grundlagenforschung 95
6.4. Ergänzungen und Erweiterungen zur Abschätzung des Baulandbedarfs 98
6.5. Evaluierung der Bedarfsabschätzung 100
6.6. Vorschlag für die Praxis 100

7. Anhang 101
7.1. Definitionen und Begriffe 101
7.2. Widmungsarten laut NÖ ROG 2014 102
7.3. Porträt der Gemeinde Blindenmarkt 103

8. Verzeichnisse 105
8.1. Quellen- und Literaturverzeichnis 105
8.2. Rechtsquellen 109
8.3. Abbildungsverzeichnis 110
8.4. Tabellenverzeichnis 112
8.5. Abkürzungsverzeichnis 112

1. EINLEITUNG UND GRUNDLAGEN

1.1. Problemaufriss

Der Thematik der Baulandreserven – also dem gewidmeten, aber nicht bebauten Bauland – stehen österreichweit alle Gemeinden gegenüber.
Zielloses Widmen von Bauland in Verbindung mit nicht getätigter Baulandmobilisierung in der längeren Vergangenheit führten zu einem durchschnittlichen Anteil an Baulandreserven am gewidmeten Bauland von 23,5% (vgl. ÖROK 2019), wobei sich regionale Unterschiede zeigen. Der Durchschnittswert für Niederösterreich liegt ähnlich bei 24,6%, jedoch liegt die Spannweite der Bezirke zwischen 18,6 und 29,5%. (siehe Tabelle 1)

Bezirk	Anteil der Baulandreserven [%] am Bauland insgesamt
Krems/Donau (Stadt)	21,92
St. Pölten (Stadt)	24,09
Waidhofen/Ybbs (Stadt)	20,43
Wr. Neustadt (Stadt)	18,62
Amstetten	28,01
Baden	21,54
Bruck/Leitha	24,87
Gänserndorf	28,85
Gmünd	29,38
Hollabrunn	29,50
Horn	28,23
Korneuburg	25,59
Krems (Land)	23,23
Lilienfeld	23,63
Melk	27,53
Mistelbach	25,22
Mödling	18,99
Neunkirchen	25,87
St. Pölten (Land)	25,86
Scheibbs	24,11
Tulln	24,41
Waidhofen/Thaya	21,80
Wr. Neustadt (Land)	26,45
Zwettl	23,54
Durchschnitt	24,65

Tabelle 1: Baulandreserven in NÖ nach Bezirken. Auswertung aus 2017. Indikator I. (Eigene Darstellung und Bearbeitung nach ÖROK 2019)

Gleichzeitig wird in den Medien von 14,5ha Bodenverbrauch, der täglich verursacht wird, berichtet (vgl. Braunisch et al. 2017). Der immense Bodenverbrauch kann als eine Folge der hohen Baulandreserven gesehen werden. Nachfolgend werden weitere maßgebliche Folgen in ökologische, ökonomische, soziale/gestalterische und planerische Faktoren als Negativeffekte unterteilt. Zuletzt werden auch positive Folgeerscheinungen aufgezeigt.

Ökologische Folgen:
- Beeinträchtigung der Landschaftsräume
- Landschaftszerschneidung
- Zerstörung von landwirtschaftlichen Produktionsräumen
- Verlust von Lebensräumen für Flora und Fauna sowie Artenvielfalt
- Erhöhter Bodenverbrauch und -versiegelung
- Verlust von Boden(-funktionen)
- Entzug von Flächen für Wasserrückhalt
- Verkehrs-, Lärm- und Abgasbelastung

Die ökologischen Folgen hängen vor allem mit der Bodeninanspruchnahme zusammen. Aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit bestehender Reserven weichen die Gemeinden auf Neuwidmungen aus, welche auf der vielzitierten ‚grünen Wiese' stattfinden. Dadurch wird bisher anderweitig genutzter Landschaftsraum (meist landwirtschaftliche Flächen) in Anspruch genommen, weswegen nicht nur Flächen für die Nahrungsmittelversorgung wegfallen (vgl. Dallhammer 2016: 21), sondern auch potenzielle Lebensräume für Flora und Fauna verschwinden und das Landschaftsbild verändert wird. Die traditionelle Kultur- und/oder Naturlandschaft schrumpft kontinuierlich weiter. Ebenso wird ein Großteil der neu

gewidmeten Flächen versiegelt, wodurch ein massiver Einfluss in das endliche Gut Boden getätigt wird, welcher nur mit hohem Aufwand rückgängig zu machen ist. Dadurch werden Räume für die Oberflächenentwässerung entzogen.

Ökonomische Folgen:

- Infrastrukturelle Investitionen als Vorleistungen der Gemeinde ohne Refundierung
- Errichtungskosten bei 22,9-24€/m²
- Erhaltungskosten bei 0,4€/m²/Jahr
- Erhaltung von Baulandreserven durch alle BürgerInnen
- Fehlende Mittel aus Finanzausgleich und Kommunalsteuer

Die ökonomischen Folgen spiegeln sich in den ‚leeren' Gemeindekassen wider. Ein Großteil der Baulandreserven – vor allem Baulandlücken innerorts – sind basisinfrastrukturell gut versorgt. Leitungen für Wasser und Kanal sowie Verkehrsflächen wurden errichtet, da umgebende Baulandparzellen entsprechend genutzt werden. Die Kostenbelastungen für die Errichtung von Infrastrukturen, welche notwendig sind, aber ineffizient genutzt werden (vgl. Doan 2019: 82), liegen also bei der Gemeinde. Ein Rückfluss von Teilen der getätigten Vorleistungen erfolgt erst bei der tatsächlichen Bebauung des Grundstücks in Form von Aufschließungsabgaben, wobei diese nur für Straßen zu verwenden sind, nicht aber für Leitungen (vgl. Schedlmayer 2016: 76). In verschiedenen Vorstudien wurden die Kosten für Baulandreserven ermittelt. Nach Thalinger (vgl. 2019: 33) kostet der Gemeinde 1 m² Wohnbaulandreserve 22,9€, wobei bei einer sofortigen Bebauung ein Gewinn von 13€ pro m² erzielt werden hätte können. Die Ausgaben für aufgeschlossene Flächen sind 16-mal so hoch wie für unaufgeschlossene Bereiche, wobei 79% der Kosten in die Straßeninfrastruktur fließen (vgl. ibid: 31). Im Projekt der Klima- und Energiemodellregion Amstetten (vgl. Aufhauser-Pinz et al. 2020: 21) wurde mit 24€ pro m² ein ähnlicher Wert ermittelt. Dabei ist zu bedenken, dass es sich hierbei lediglich um die Errichtungskosten handelt – das Ausmaß der Erhaltungskosten ist objektiv schwierig abzuschätzen, da die Reserven unterschiedlich lange bestehen. Mit einem Wert von 0,4€ pro m² pro Jahr summiert sich die Erhaltung ebenso auf einen hohen Betrag; für eine durchschnittliche Einfamilienhausparzelle von 800m² bedeutet dies 320€ jährlich und das bereits über viele Jahre hinweg. In diesem Zusammenhang darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die EigentümerInnen von bereits bebauten Parzellen durch ihre Steuern die unbebauten Liegenschaften mitfinanzieren (vgl. Schedlmayer 2016: 76). Somit ist in weiterer Folge die gesamte Bevölkerung in die ökonomischen Wirkungen miteinbezogen. Darüber hinaus entgehen der Gemeinde einerseits BewohnerInnen, andererseits Betriebe, sodass dies ebenso Auswirkungen auf den Finanzausgleich bzw. die Kommunalsteuer hat.

Soziale, gestalterische Folgen:

- Entleerung der Ortskerne (Bevölkerungsrückgang, Gefährdung der Versorgungsangebote)
- Zersiedelung durch Neuwidmungen am Ortsrand
- Geringere Siedlungsdichten
- Zeit- und Kostenaufwand für tägliche Mobilität
- Anstieg des motorisierten Verkehrs durch längere Wege
- Erreichbarkeitsprobleme
- Ungleiche Verteilung zwischen Baulandreserven und Bevölkerung

Die sozialen und gestalterischen Folgen können sich in mehrfacher Form äußern: Durch eine Unternutzung der Potentiale im Ortskern kann eine Entleerung dieser eintreten, wodurch eine Verschlechterung der Lebensqualität einsetzt. Gleichzeitig entstehen längere Wege von den Ersatzwidmungen am Ortsrand ins Zentrum (vgl. Doan 2019: 80). Durch die Möglichkeit größerer Parzellen am Ortsrand wird tendenziell mehr Bauland gewidmet, was wiederum zu geringen Dichten führt. Ausgelöst wird dadurch auch ein Anstieg des motorisierten Verkehrs, um längere Wege zwischen Arbeits-, Wohn-, Einkaufs-, Freizeitorten zu meistern (vgl. Dallhammer 2016: 22). Dies widerspricht wesentlichen raumplanerischen

Grundsätzen wie Innen- vor Außenentwicklung und die Stadt der kurzen Wege. Darüber hinaus trägt der Wandel in gesellschaftlichen Handlungsmustern (z.B. Kinder werden von Erziehungsberechtigten direkt per PKW in den Kindergarten gebracht) zu einem veränderten Mobilitätsverhalten bei. Das Privateigentum eines Großteils der Baulandreserven führt zu einer „inkompatiblen, räumlichen Verteilung zwischen Baulandreserven und Wohnbevölkerung“ (Doan 2019: 82), wobei jenen, die tatsächlich Bauland für eine entsprechende Nutzung benötigen, keines zur Verfügung steht.

Planerische Folgen:

- Eingeschränkter planerischer Handlungsspielraum
- Erhöhter Argumentationsaufwand
- Ungleichgewicht zwischen Baulandbestand und Verfügbarkeit

Als planerische Folge kann die erschwerte Planbarkeit hinsichtlich der weiteren Raumentwicklung angeführt werden. In Gemeinden, welche über hohe Baulandreserven verfügen, ist die Genehmigung von neuem Bauland durch die Aufsichtsbehörde schwieriger zu erlangen, da quantitativ gesehen genügend Reserven vorhanden sind und der Baulandbedarf nicht gegeben ist. Bei hohen Baulandreserven ist der Handlungsspielraum der Gemeinde erheblich eingeschränkt. Außerdem bedeuten höhere Baulandreserven nicht zwangsläufig mehr verfügbare Baulandflächen, da eine Verfügbarkeit nur eingeschränkt gegeben ist. Denn der Großteil der Baulandreserven liegt im Eigentum von Privaten, wodurch oft eine fehlende Verfügbarkeit und Verwertungsmöglichkeit vorliegt (vgl. Thalinger 2019: 27). Baulandknappheit veranlasst die Gemeinden dazu sich vermehrt mit Planungen im Widmungsbestand auseinanderzusetzen, wo andersartige Herausforderungen bestehen (vgl. Thalinger 2018: 63f).

Neben diesen nachteiligen Aspekten können auch positive Auswirkungen genannt werden: Baulandreserven können im geschlossenen Siedlungsraum als innerörtliche Frei-/Grünräume ausgestaltet werden. Dabei ergeben sich Möglichkeiten für Parkanlagen oder (Spiel-) Plätze. Desweiteren können die Flächen als Räume für die Retention oder zur Kühlung herangezogen werden. Insgesamt kann eine kleinklimatische Aufwertung im bebauten Gebiet errungen werden.
Bei diesem dem Grunde nach sinnvollen Nutzungsmöglichkeiten ergibt sich jedoch ein Anpassungsbedarf in der Widmung. Für genannte Nutzungen sind zwar Flächenreserven vonnöten, jedoch bedarf es keinem Bauland! Für beispielsweise Rückhaltemaßnahmen ist eine Grünlandwidmung angemessener; das Bauland würde hinsichtlich seiner Potentiale untergenutzt sein. Desweiteren ist zu bedenken, dass nicht das gesamte Ausmaß an Baulandreserven derartig genutzt werden kann, denn dadurch entstünde ein Überangebot an Frei-/Retentionsflächen.

Die aufgelisteten Folgen der Baulandreserven sind ein Resultat der Untätigkeit bzw. Unwissenheit von Gesetzgeber und EntscheidungsträgerInnen aus der Vergangenheit in Verbindung mit ungebremsten Neuwidmungen.

Die Kluft zwischen Baulandüberhang und Baulandnachfrage hat Benjamin Davy als Baulandparadoxon bezeichnet. Eine derartige Situation entsteht dadurch, dass zwar grundsätzlich genügend Baulandreserven vorhanden sind, aber mangels Verfügbarkeit ein Baulandmangel besteht, welcher zu neuen Baulandausweisungen führt (vgl. Doan 2019: 79). Um der Erklärung dieses Phänomens näher zu kommen, muss die Entstehung der Baulandreserven näher beleuchtet werden.

Die Entstehung der Baulandreserven liegt im Allgemeinen bereits Jahrzehnte zurück. Im Zuge der flächendeckenden Erstellung der Flächenwidmungspläne in den 60/70er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde den Flächen anhand der bestehenden Nutzungen entsprechende Widmungen zugewiesen. Von den Gemeinden wurden dabei großzügig Flächen als Bauland gewidmet, wobei keinesfalls darauf geachtet wurde, ob tatsächlich eine Absicht

diese Flächen einer Bebauung zuzuführen bestand bzw. ob diese überhaupt bebaubar sind. Ohne jegliche Mobilisierungsmaßnahmen wurden die Widmungen genehmigt (vgl. Schedlmayer 2016: 67). Der Zeitpunkt der Konsumation einer Bauland-Widmung – sprich die Bebauung dieser Flächen – liegt aber seit jeher in den Händen der GrundeigentümerInnen. Dies ist durch das Grundrecht der ‚Unverletzlichkeit des Eigentums' weitgehend gewahrt. Die EigentümerInnen erfahren durch eine Umwidmung in Bauland einen erheblichen Wertanstieg ihrer Liegenschaften, haben jedoch (ohne weitere Maßnahmen) keine Verpflichtung die vorliegende Widmung auch entsprechend zu nutzen.

Für die Hortung von Bauland – was gleichbedeutend mit einer beabsichtigten Nicht-Bebauung steht – zeigen sich verschiedene Gründe:

- Eltern oder gar bereits die Großeltern heben sich diese Grundstücke auf, damit die Kinder und Enkelkinder eine Möglichkeit haben sich niederzulassen und ihren neuen Lebensmittelpunkt zu gründen (vgl. Schedlmayer 2016: 67f). Da diese Baulandgrundstücke oftmals im Nahbereich zum Elternhaus liegen, erhofft sich die ältere Generation, dass sich ihre Nachfahren bei Bedarf auch um die Pflege dieser sorgen.
- Weiters ist seit jeher zu beobachten, dass die Grundstückspreise im Durchschnitt steigen. Dadurch steigt auch der Wert des Baulandgrundstückes erheblich an, wodurch sich ein Verkauf zu einem späteren Zeitpunkt mehr rentiert (vgl. ibid). Zurückzuführen ist diese Entwicklung hauptsächlich auf die Unvermehrbarkeit des Bodens.
- Oftmals besteht seitens der GrundeigentümerInnen keine Bereitschaft die Liegenschaften zu verkaufen oder nur zu überhöhten Preisen (vgl. ibid).
- Je nach Lage kann auch das Freihalten der schönen Aussicht ein entscheidender Grund sein. Dies steht im engen Zusammenhang mit dem Wunsch das Konfliktpotenzial mit Nachbarn zu vermeiden (vgl. ibid).
- Eine ‚zwangsweise' Hortung besteht, wenn die Baulandnachfrage nicht gegeben ist (vgl. Doan 2019: 88).
- Die fehlende Baulandeignung oder Baureife und dadurch in diesem Zustand keine Möglichkeit zur Bebauung spielt ebenso eine wichtige Rolle.

Erst in den letzten Jahrzehnten wurde von den Gesetzgebern erkannt, dass es ohne hoheitliche Vorgaben kaum zu einer Bebauung von unbebautem, gewidmetem Bauland kommt. Dabei beschränken sich die möglichen Interventionen aus zuvor genannten Gründen hauptsächlich auf Neuwidmungen – bei Bestandswidmungen sind die zuständigen AkteurInnen oft machtlos. Denn die EigentümerInnen selbst verfügen über ihre Grundstücke und damit über die Entscheidungskraft der Nutzung.

Seit einigen Jahren wird demnach nach Lösungen gesucht, die eine Mobilisierung vorantreiben. Teilweise konnten diese auch gefunden werden, beziehen sich jedoch hauptsächlich auf Erstwidmungen (auch Neuwidmungen genannt). Beim erheblichen Teil der Reserven handelt es sich jedoch um geltende Widmungen, welche in der Zeit vor der Baulandmobilisierung getätigt wurden. Wirksame, populäre Maßnahmen konnten kaum gefunden und umgesetzt werden. Um die gesamte Thematik der Baulandreserven abzubilden, werden nachfolgend überblicksmäßig die möglichen Mobilisierungsmaßnahmen vorgestellt.

Die Grafik (Abbildung 1) bildet einerseits die Vielfältigkeit der Instrumente ab, andererseits auch die unterschiedlichen Handhabungen und Möglichkeiten in den Bundesländern. Ausdrücklich zwischen Bestands- und Neuwidmungen wird hierbei nicht unterschieden – die nachstehende Abbildung geht im Detail auf die niederösterreichischen Rahmenbedingungen ein und trifft Aussagen über die Anwendungshäufigkeit der Maßnahmen. Es zeigt sich, dass am häufigsten Instrumente bei Neuwidmungen eingesetzt werden.

Die Grafik der Abbildung 2 trifft zwar per se keine Aussage über die Wirkung der Mobi-

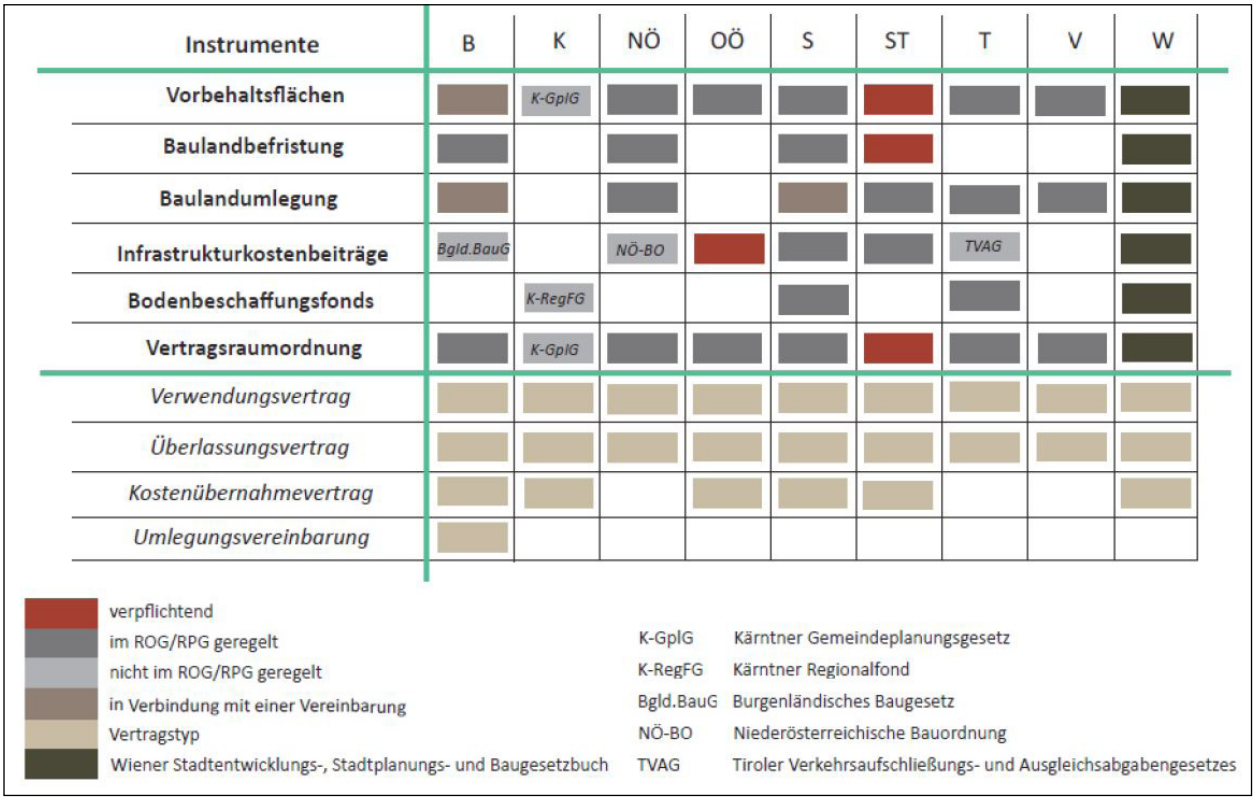


Abbildung 1: Rechtlich verankerte Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern. (Doan 2018: 63)

häufig — selten

Rechtliche Grundlage	Instrument	Anwendbar bei...	Häufigkeit
NÖ ROG § 1 Abs. 2 Zi 3 lit h	Allgemeiner Hinweis: Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland für den gewidmeten Zweck	Ohne konkrete Zuordnung	
NÖ ROG § 16	Bauland-Umnutzung, anderer Baulandtyp	Bestandswidmung	
NÖ ROG § 17 Abs 1	Befristung	Neuwidmung	
NÖ ROG § 17 Abs 2; privatrechtliche Verträge	Vertragsraumordnung	Neuwidmung	
NÖ ROG § 20	Rückwidmen	Bestandswidmung	
NÖ ROG § 22	Vorbehaltsfläche	Bestandswidmung	
iVm Vorbehaltsfläche	Enteignung		
NÖ ROG IV. Abschnitt	Bebauungsplan	Bestandswidmung	
NÖ ROG V. Abschnitt; eigentumsrechtlich	Baulandumlegung	Bestandswidmung, Grünland	
eigentumsrechtlich	Tauschflächen	Bestandswidmung	
eigentumsrechtlich	Ankauf von Flächen	Bestandswidmung, Neuwidmung	
NÖ BO § 38 Abs 2	Vorauszahlung Aufschließungsabgaben	Bestandswidmung	
BobG 1974	Enteignung, Eintrittsrecht der Gemeinde; v.a. für sozialen Wohnbau	Neuwidmung	

Abbildung 2: Einschätzung der Anwendungshäufigkeit der Instrumente bei Neu- und Bestandswidmung. (Aufhauser-Pinz et al. 2020: 23)

lisierungsmaßnahmen, allein aufgrund des vermehrten Einsatzes bei Erstwidmungen von Bauland, ist davon auszugehen, dass für neues Bauland die Mobilisierungswirkung erheblich höher ist. Bestandswidmungen sind als schwieriger mobilisierbar einzustufen.

Unabhängig davon ist zu hinterfragen, ob und welche Flächen überhaupt mobilisierbar sind bzw. ob dies im öffentlichen Interesse der Gemeinde ist. Diese und weitere Überlegungen bilden erste Ansätze für eine qualitative Erfassung der Baulandreserven.

Die heutigen Verantwortlichen (in erster Linie BürgermeisterInnen) sind sich zwar der diffizilen Lage rund um die Baulandreserven bewusst und wollen tätig werden, jedoch scheitert es oft an mangelnden Kenntnissen über die Baulandreserven und Mobilisierungsinstrumente. Um jedoch treffsichere Maßnahmen zu setzen ist es essenziell zu wissen, welche Typen von Baulandreserven vorliegen und welche Rahmenbedingungen im jeweiligen Bundesland vorherrschen.

1.2. Forschungsfragen

Auf Basis dieser Problematik und der persönlichen Motivation kristallisiert sich die Thematik der Erfassung und Bewertung der Baulandreserven heraus, wobei konkret folgende Fragestellungen erforscht werden:

- Welche raumordnungsrechtlichen Differenzierungen weist der Flächenwidmungsplan in Niederösterreich auf?

- Welche raumordnungsrechtlichen Festlegungen gelten in den Ländern hinsichtlich quantitativer Erfassung von Baulandreserven?
  - o Welche Gemeinsamkeiten/Unterschiede lassen sich feststellen?
  - o Inwiefern spielen Flächenbilanzen eine Rolle?
  - o Welche Herausforderungen bringen die Flächenbilanzen mit sich?

- Wie können Baulandreserven am Beispiel Niederösterreich qualitativ bewertet werden?
  - Welche Parameter sind zu berücksichtigen?
  - Welche Kategorien können identifiziert werden?

Die Raumordnungsgesetze bieten der Widmungsbehörde unterschiedliche Möglichkeiten für die Festlegungen der Widmungen an. Als Träger der Baulandreserven gilt es darzulegen, welche allgemeinen Aufgaben und Wirkungen der Flächenwidmungsplan mit sich bringt. Darüber hinaus werden am Beispiel Niederösterreich die Ausdifferenzierungs- und Nutzungsmöglichkeiten der unterschiedlichen Widmungen beschrieben. Bei der Bearbeitung wird deskriptiv vorgegangen.

Eine quantitative Erfassung von Baulandreserven ist in allen Raumordnungsgesetzen der Bundesländer vorgesehen. Ziel soll es sein deskriptiv und vergleichend einen Überblick bzw. eine Gegenüberstellung der gesetzlichen Grundlagen in den Bundesländern hinsichtlich der Erfassung der Baulandreserven darzustellen. Auf Basis von zu erarbeitenden Kriterien wird insbesondere auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede, sowie auf die Flächenbilanzen in tabellarischer und die Darstellung der Baulandreserven in planlicher Form eingegangen. Verschiedene Herausforderungen und Tücken der Flächenbilanzen werden ebenso diskutiert.

Die Ursachen für das Nicht-Bebauen von Bauland sind mannigfaltig. Am Beispiel von Niederösterreich wird gestalterisch ein einheitliches System für die Bewertung von Baulandreserven als Erweiterung zur quantitativen Erfassung erarbeitet. Es soll ein in der Praxis anzuwendendes Tool konstruiert werden, welches eine Systematik der Kategorisierung umfasst. Für die Bewertung ist vorangehend eine Analyse der Baulandreserven vonnöten, für welche Parameter definiert werden müssen.

Jedenfalls nicht Bestandteil der Abhandlung soll eine nähere Beleuchtung der Baulandmobilisierung durch unterschiedliche Maßnahmen und Instrumente sein. Ebenso beschäftigt sich die Arbeit nicht mit der Problematik von Leerständen oder Brachflächen, da diese nicht als Baulandreserve im engeren Sinn gelten.

Aufgrund der Breite der Thematik an sich kann nicht jeder Gedanke ausführlich untersucht und dargelegt werden. Daher belaufen sich manche Aspekte jeweils auf ein ‚Andiskutieren', wobei keine Erkenntnisse im Sinne des wissenschaftlichen Arbeitens gefunden werden.

1.3. Motivation

Die persönliche Motivation sich mit dem Thema auseinanderzusetzen zeigt sich in mehreren Facetten. Einerseits zählt dazu klar die raumplanerische Ausbildung in Verbindung mit der praktischen Anwendung in einem Raumplanungsbüro, wobei eine ständige Konfrontation mit Themen wie Bodenverbrauch, leere Ortskerne und Zersiedelung erfolgt. Dadurch wird eine kritische Auseinandersetzung mit raumplanungsfachlichen Aspekten veranlasst. Ein besonderer Interessensschwerpunkt hat sich hinsichtlich der Problematik der Baulandreserven und -mobilisierung herauskristallisiert, welche sich durch langjährige Beobachtungen – insbesondere in der Praxis – äußert.

Es zeigt sich in der Praxis, dass nur ein schlichtes Wissen hinsichtlich der flächenbezogenen Gründe, warum eine Fläche überhaupt eine Baulandreserve ist, aufgrund mangelnder Auseinandersetzung vorhanden ist.

Einen weiteren Faktor stellt die Novellierung des NÖ Raumordnungsgesetzes dar, welches neuerdings einen Passus zur qualitativen Bewertung der Baulandreserven, welche im Zuge der Grundlagenforschung in einem Siedlungskonzept darzustellen sind, beinhaltet (vgl. § 13 Abs 5 Zi 1 iVm § 55 Abs 4 NÖ ROG 2014).
Die Relevanz dieser Thematik in Wissenschaft und Praxis ist als hoch einzustufen. Dennoch zeigt sich, dass es zwar ausreichend Literatur zur Mobilisierung sowie zu allgemeinen Aspekten der Baulandreserven gibt, aber es an konkreten Auseinandersetzungen zu Erfassung und Bewertung fehlt. Gepaart mit dem Spannungsfeld zwischen Baulandreserven und gewünschten Neuwidmungen, fehlt es hier an einem anwendbaren Tool.

Abgesehen von diesen Beobachtungen gab es eine Mitarbeit an einem Projekt zum Thema Herausforderung Baulandreserven, wobei die „Baulandreserven in Zahlen" im Fokus standen (vgl. Aufhauser-Pinz et al. 2020).

1.4. Aufbau und Methodik

Nach bereits abgehandeltem Problemaufriss und Formulierung der Forschungsfragen, erfolgt die methodische Vorgehensweise und eine Übersicht über den Stand der Forschung in quantitativer Erfassung und qualitativer Bewertung.

Der weitere Aufbau der Arbeit orientiert sich an der Reihenfolge der Forschungsfragen. Der Darlegung der rechtlichen Grundlagen folgt der Vergleich der Bundesländer hinsichtlich der quantitativen Erfassung sowie die Erarbeitung eines Tools für die qualitative Bewertung. Abschließend werden die wichtigsten Inhalte zusammengefasst, von welchen Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

Die verwendeten, relevanten Begriffe werden im Fließtext definiert. Eine übersichtliche Auflistung findet sich im Anhang.

Zur Übersicht wird die Methodik für die beiden Themenkomplexe angerissen. In den jeweiligen Kapiteln wird genauer auf das Vorgehen eingegangen. (Siehe Kapitel 3 und 4)

Das methodische Vorgehen erfolgt auf der einen Seite durch eine Dokumentenanalyse.
Wissenschaftliche Abhandlungen und das Raumordnungsrecht dienen als Basis für die rechtlichen Rahmenbedingungen. Darüber hi-

naus ergänzen nicht empirische, aber aus der Praxis erlangte Einschätzungen die Bearbeitung.

Die raumordnungsrechtlichen Grundlagen (in erster Linie Raumordnungsgesetze) der Länder werden untersucht und die inhaltlichen Festlegungen verglichen. Festzulegende Untersuchungskriterien gelten als Leitgerüst für die Analyse.

Die Vorgehensweise zur qualitativen Erfassung lässt sich folgendermaßen skizzieren: Infolge einer detaillierten Beschreibung der Eigenschaften jener zuvor erhobenen Baulandreserve in einer ausgewählten, niederösterreichischen Gemeinde werden Typen identifiziert und in Kategorien zusammengefasst.
Für die Erhebung und Analyse der Baulandreserven wird auf das Sammeln, Aufbereiten, Ergänzen und Auswerten von GIS-Daten und Orthophotos zurückgegriffen. Die daraus gewonnenen Informationen werden durch Begehung vor Ort ergänzt.
Die Identifizierung der relevanten Analyse-Parameter erfolgt durch eine Untersuchung von Raumordnungsgesetz und Bauordnung, welche mit der empirischen Durchführung an einer Beispielgemeinde kombiniert wird. Die Parameter werden so gewählt, dass sie in eine zuvor definierte Ziel-Kategorisierung übersetzbar sind.

1.5. Überblick über den Stand der Forschung

Zur Thematik der Baulandreserven besteht im Allgemeinen bereits umfassendes wissenschaftliches Material. Hauptsächlich bezieht sich dieses auf Entstehungsursachen, Folgen und insbesondere Mobilisierung. Die Erfassung und Bewertung der Baulandreserven wurden bisher nicht oder nur in untergeordnetem Ausmaß beachtet.

1.5.1. Quantitative Erfassung

Bund
Das Umweltbundesamt bzw. die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) als Präsentator führt österreichweite, systematische und aufbereitete Erhebungen der Baulandreserven seit 2014 – aktualisiert 2017 – durch (vgl. Banko & Weiß 2016):

Die ÖROK ist mit der Erstellung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK) beauftragt. Um dafür gute und ausreichende Grundlagen zur Verfügung zu haben, ist die Raumbeobachtung ein essenzieller Bestandteil der Arbeit der ÖROK in Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt. Aus dem Projekt zur „österreichweite[n] Ermittlung der gewidmeten, aber nicht bebauten Baulandflächen“ (Banko & Weiß 2016: 6; eigene Anmerkung) können folgende Ergebnisse abgelesen werden:
„In Österreich beträgt die gewidmete Baulandfläche 3.049,7 km², davon sind 2.240,7 km² bebaut und 808,9 km² nicht bebaut. Die gesamte gewidmete Baufläche ergibt einen Anteil von 3,7%, die gewidmete und bebaute Fläche einen Anteil von 2,7% an der Gesamtfläche Österreichs.“ (Banko & Weiß 2016: 23)
Damit beliefen sich die relativen Baulandreserven im Jahr 2014 auf 26,5%. Im Bundesländervergleich führte das Burgenland mit 37,9% die Tabelle der Baulandreserven an – Wien hatte mit 4,3% eindeutig die niedrigsten Reserven vorzuweisen (vgl. ibid). Eine detailliertere Betrachtung von ganz Österreich zeigt weiters, dass 2014 mit 37% erhebliche Baulandreserven in überwiegend betrieblicher Nutzung vorlagen (vgl. ibid: 24).

2017 ist der durchschnittliche Österreich-Wert der Baulandreserven auf 23,5% gesunken, wobei sich hier starke regionale Unterschiede abzeichnen. (vgl. Banko & Weiß 2019: 30)
Aus der Karte lässt sich eine Konzentration hoher Baulandreserven im Osten Österreichs (ausgenommen Wien) ablesen. In Zusammenhang steht diese Verteilung mit den allgemein verfügbaren als Bauland nutzbaren Flächen. Während im Alpenraum der Dauersiedlungs-

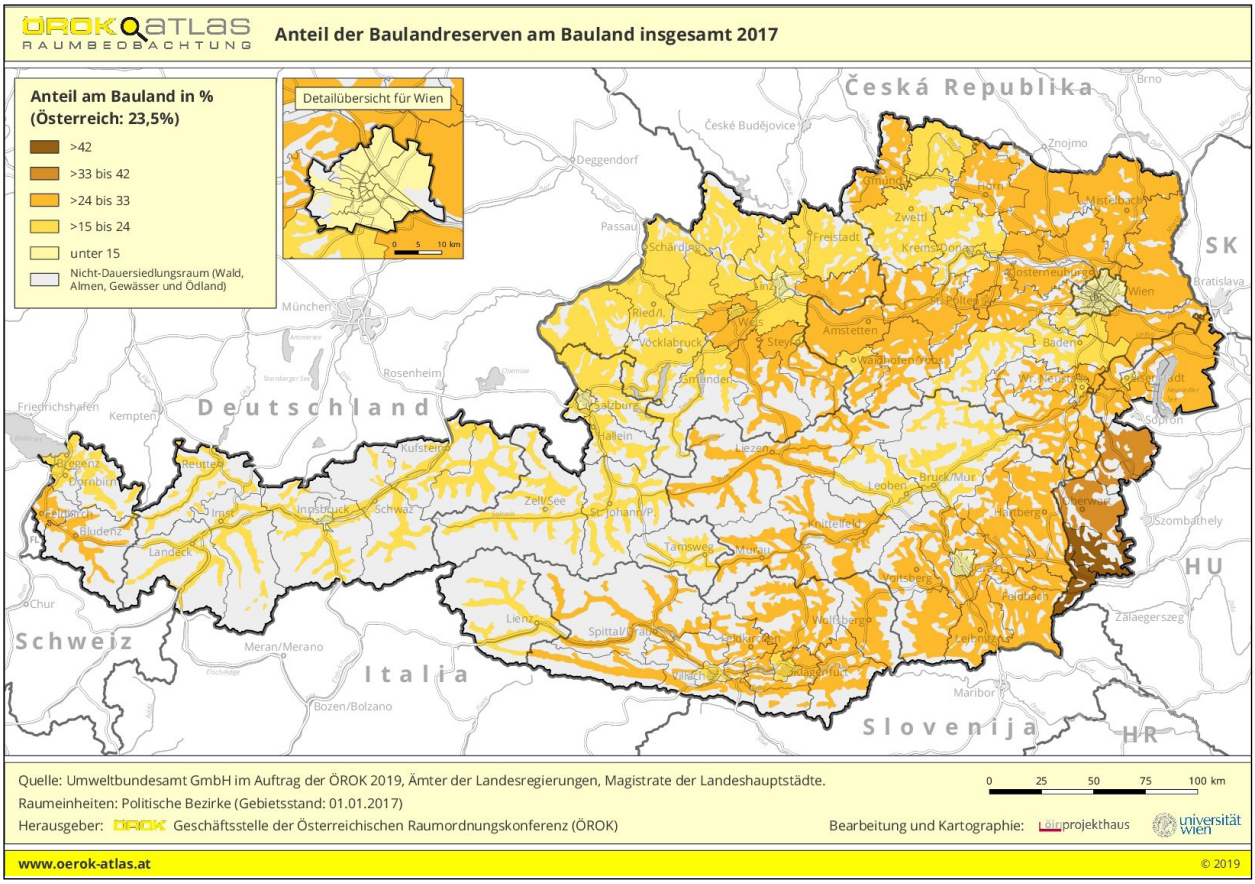


Abbildung 3: Anteil der Baulandreserven am Bauland insgesamt 2017. (ÖROK 2019)

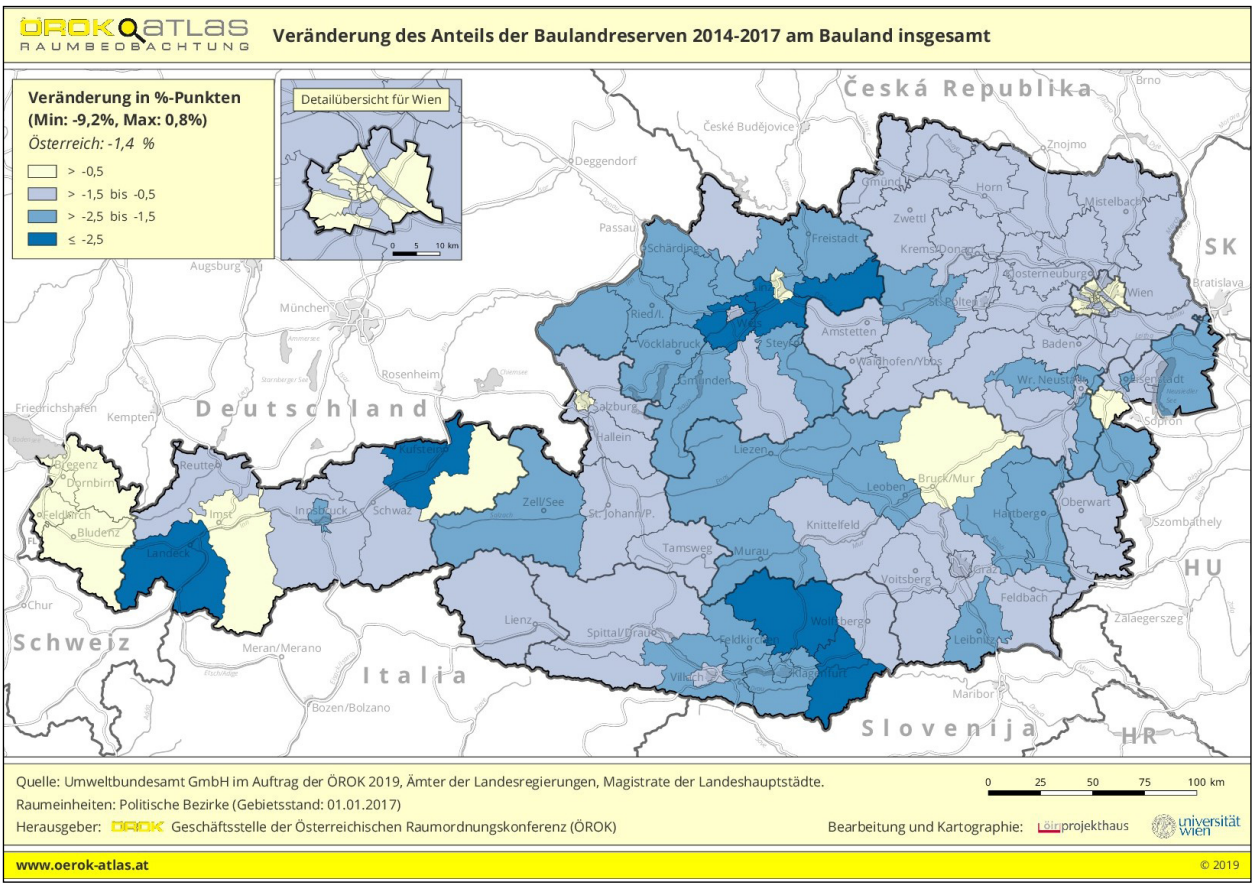


Abbildung 4: Veränderung des Anteils der Baulandreserven 2014-2017. (ÖROK 2019)

Übersicht	2014	2017	Veränderung
Bauland-reserven gesamt	26,5%	23,5%	-3,0%
	nach Anpassung: 24,9 %	23,5%	-1,4%

Tabelle 2: Übersicht über Veränderung der Baulandreserven gesamt. (Eigene Darstellung nach ÖROK 2019)

raum von Vornherein knapp ist, herrscht in den flacheren Teilen kein derart hoher Siedlungsdruck vor. Die Tendenz zu Neuwidmungen trotz Reserven steigt damit an.

Der Rückgang lässt sich vermutlich aus mehreren Faktoren schließen: Einerseits rückt von Jahr zu Jahr der Einsatz von diversen Mobilisierungsmaßnahmen (bei Neuwidmungen) mehr in den Fokus. Andererseits handelt es sich um einen relativen Wert, sodass nicht bekannt ist, inwiefern sich das gewidmete Bauland absolut vergrößert hat. Im Zuge des Updates 2017 wurde die Methodik angepasst und dadurch rückschließend zwar die Daten aus 2014 abgeändert, aber eine hundertprozentige Vergleichbarkeit ist nicht vorliegend.

Länder

Die Landtage als gesetzgebende Organe können im Rahmen ihrer Kompetenz rechtliche Rahmenbedingungen für die Erfassung von Baulandreserven vorgeben. Hierbei zeigt sich, dass zwischen den Bundesländern sehr unterschiedliche Maßstäbe für die Erfassung gesetzt werden.
Das Amt der Tiroler Landesregierung erfasst landesweit alle fünf Jahre Bauland- und Verdichtungsreserven sowie bebaubare Sonderflächen für jede Gemeinde und bildet sie in einer Baulandbilanz ab. (siehe Abbildung 5)

Gemeinden

Auf Gemeindeebene werden im Rahmen der Grundlagenforschung die Baulandreserven erhoben. In welchem Ausmaß und in welcher Tiefe ist dispers, da dies auf die Raumordnungsgesetze der Länder zurückzuführen ist. Unter anderem sind in diesen die Dokumentation der Baulandreserven in Form von Flächenbilanzen vorgesehen. Die rechtlichen Grundlagen sind damit – zumindest in manchen Bundesländern – klar abgesteckt. Die Erfassung der Baulandreserven erhält dadurch einen verbindlichen Charakter. Die angeführte Flächenbilanz zeigt ein Beispiel aus Niederösterreich.

Projekte

Projekte auf verschiedenen räumlichen Bezugsebenen behandeln zwar immer wieder die Baulandreserven, jedoch dienen sie eher der Darstellung der Grundlagen, dessen Ziel auf einer Mobilisierung liegt. Klar ist, dass für eine intensive Diskussion über Maßnahmen zur

2. Unbebaute Grundflächen	Anzahl der abgegrenzten Grundflächen[2)]	Bebaubare Fläche (in ha)	Bebaubare Fläche (in %)	Differenz zur Vorerhebung (in ha)	Differenz zur Vorerhebung (Prozentpunkte)
Baulandreserven					
Wohngebiete	49	3,62	23,3	-1,05	-6,7
Mischgebiete	33	2,94	20,1	-0,29	-1,9
Gewerbe- und Industriegebiete	1	1,03	52,8	-0,12	-6,0
Summe Bauland	**83**	**7,58**	**23,6**	**-1,46**	**-4,5**
Vorbehaltsflächen	.	0,00	0,0	0,00	0,0
Verdichtungsreserven					
Wohngebiete	2	0,05	0,3	-0,05	-0,3
Mischgebiete	3	0,09	0,6	0,01	0,1
Gewerbe- und Industriegebiete	2	0,40	20,7	0,30	15,6
Summe Bauland	**7**	**0,55**	**1,7**	**0,26**	**0,8**
Vorbehaltsflächen	1	0,62	43,0	-0,01	-0,9
Bebaubare Sonderflächen					
Sonderflächen	7	0,58	8,3	0,06	-32,0

Abbildung 5: Baulandbilanz Gemeinde Pettnau, Tirol. Stand 31.12.2016. (Amt der Tir. Landesreg. 2018)

	gesamt	bebaut:	unbebaut:				Bauland-Reserve
				davon:			
	in ha:	in ha:	in ha:	Auf.Zone (A)	befristet (B)	Vertrag (C)	in % (D)
Bauland-Wohngebiet	1,65	1,28	0,37	0,37	0,00	0,00	22,2
Bauland-Kerngebiet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Bauland-Agrargebiet	32,20	27,09	5,11	0,00	0,28	0,64	15,9
Bauland-erhaltensw. Ortsstr.	2,01	1,70	0,31	0,00	0,00	0,00	15,4
Zwischensumme:	35,86	30,07	5,79	0,37	0,28	0,64	16,1
Bauland-Betriebsgebiet	1,33	0,55	0,78	0,78	0,00	0,00	58,7
Bauland-Industriegebiet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Bauland-Sondergebiet	2,10	1,98	0,12	0,00	0,00	0,00	5,5
SUMME:	39,29	32,61	6,68	1,15	0,28	0,64	17,0

Abbildung 6: Flächenbilanz Gemeinde Kirchschlag, Niederösterreich. Stand 08.02.2021. (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)

Erreichung einer Bebauung eine oberflächliche Erhebung der Baulandreserven nicht ausreicht. Auch die Erfassung sollte diskursiv behandelt werden, um qualitative Ergebnisse für die Mobilisierung zu erreichen.
Beispielsweise wurde im Rahmen von „die weinviertelstunde mobilisiert“ der Kleinregion Südliches Waldviertel 2013-2014 ein derartiges Projekt durchgeführt. Dabei fanden verschiedene Workshops mit AkteurInnen der Gemeinden sowie PlanerInnen statt – in einem dieser Treffen wurde auch die Erfassung von Baulandreserven thematisiert. Jedoch beschränkte man sich auf die aktuellen Vorgehensweisen der Erfassung, wobei ein Hinterfragen dieser Systematik laut Projektbericht ausblieb. Wie bereits der Titel dieses Projektes verrät, lag der Fokus stark auf der Mobilisierung von Bauland und Leerständen. (vgl. Huysza 2014)

Vergleiche der Raumordnungsgesetze wurden in der einen oder anderen Abhandlung bereits durchgeführt. Ebenso findet eine bundesweite Erhebung der Baulandreserven in regelmäßigen Abständen vom Umweltbundesamt statt. Auch Länder und Gemeinden haben Lösungen für die Erfassung gefunden.
Eine Zusammenführung dieser Aspekte – ein Vergleich der Festlegungen hinsichtlich quantitativer Erfassung in den Raumordnungsgesetzen – wurde bisher in keiner bekannten wissenschaftlichen Erörterung ausgearbeitet.

1.5.2. Qualitative Bewertung

Bei der qualitativen Bewertung wurden in der jüngeren Vergangenheit unterschiedliche Überlegungen angestellt. Die folgenden Systeme stellen einerseits einen Auszug an Ansätzen dar, welche bei wissenschaftlichen Projekten entstanden sind, andererseits handelt es sich um in der Praxis erarbeitete Kategorien.

Die Baulandtreppe
In Hinblick auf einen quantitativen Bodenschutz wurde die imaginäre Baulandtreppe von Weber (vgl. 2009, 2016) konzipiert, welche die Reifestadien einer Parzelle veranschaulicht. Ursprünglich als Grundlage für weitere Maßnahmensetzungen formuliert, bietet sie essenzielle Aussagen für die Erfassung von Baulandreserven.

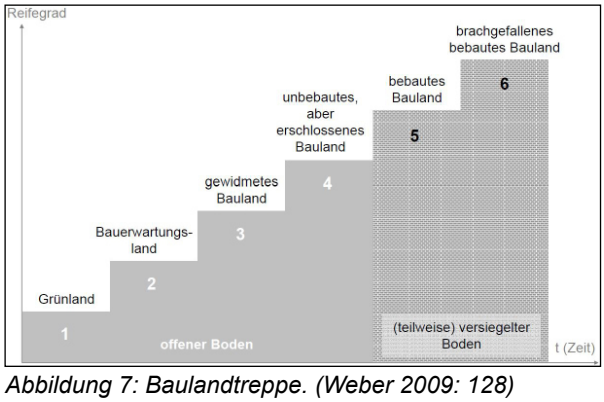


Abbildung 7: Baulandtreppe. (Weber 2009: 128)

♦ 1 Grünland:
Dazu zählen jene Flächen, die in einer absehbaren Zeitspanne keiner Bebauung zugeführt werden sollen. Aus Sicht der EigentümerInnen und der EntscheidungsträgerInnen wird das Grünland jedoch oft als ruhende Baulandreserve betrachtet, auf die beliebig zugegriffen werden kann (vgl. Weber 2009: 128).
♦ 2 Bauerwartungsland:
Damit wird Grünland tituliert, welches in absehbarer Zeit in Bauland umgewidmet wird und dadurch auch umworbenes Gut im Bereich der Bodenspekulationen ist (vgl. ibid: 130).
♦ 3 Gewidmetes Bauland:
Das gewidmete, aber noch unerschlossene Bauland genießt hohe Beliebtheit bei den GrundeigentümerInnen, da sich der Verkehrswert im Gegensatz zu Grünland maßgeblich erhöht. Durch das Umwidmungsbestreben entsteht großer Druck auf die EntscheidungsträgerInnen. Das Ziel einer baldigen Erschließung und Bebauung steht im Vordergrund (vgl. ibid: 131f).
♦ 4 Unbebautes, aber erschlossenes Bauland:
Die hohe, aber nicht genutzte Erschließungsqualität ist das wichtigste Merkmal vom unbebauten, aber erschlossenen Bauland. Die ungenutzten, baureifen Baulandbrachen sind volkswirtschaftlich eine immense Belastung. Die Mobilisierung hat höchste Priorität (vgl. ibid: 133).
♦ 5 Bebautes Bauland:
Dieses unterliegt dem Bestandsschutz, wodurch sich die Raumplanung auf die Außenentwicklung konzentriert. Dennoch hinterbleiben hier Fragen wie die Vermeidung von Leerständen oder die Nachverdichtung (vgl. ibid).
♦ 6 Brachgefallenes, bebautes Bauland:
Für brachgefallenes, bebautes Bauland steht die Bedarfsdeckung an Gebäuden und Infrastruktur im Vordergrund. Die Frage „wie kann brach gefallene Bebauung in den Flächenkreislauf rückgeführt werden“ (ibid: 135) steht im Vordergrund.

Die Umkehr der Baulandtreppe veranschaulicht die Prioritäten in Bezug auf einen besseren Bodenschutz.

Raum+ (Schweiz)
Die Methode Raum+ wurde von der ETH Zürich entwickelt und ist eine Methode zur Schaffung von Übersichten über Siedlungsreserven.

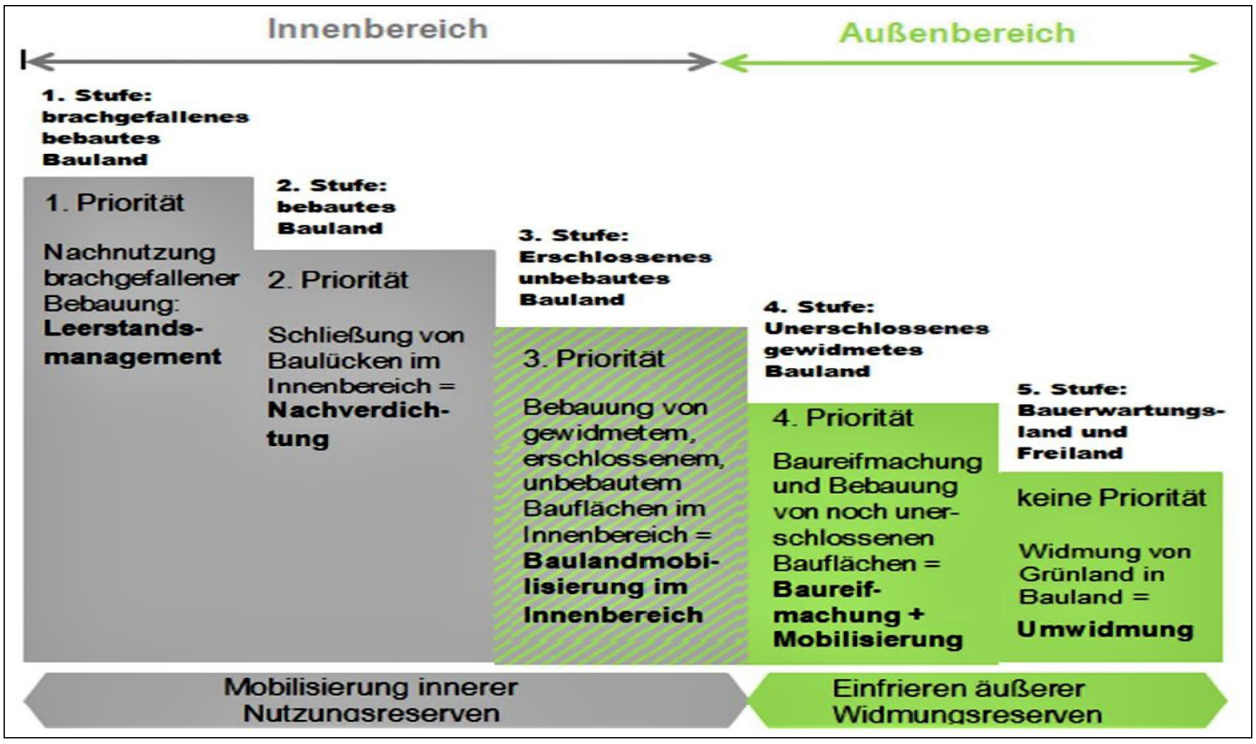


Abbildung 8: Umgekehrte Baulandtreppe. (Weber 2016: 16)

Damit können detaillierte Parzelleninformationen beschaffen und ausgewertet werden, welche als Grundlage für die Setzung von Mobilisierungsmaßnahmen dienen. Die zugehörige digitale Plattform gewährleistet den Zugang zu qualitativen Merkmalen der eruierten Flächen für Planungsbehörden (vgl. Brunner et al. 2020: I). Das Ziel ist eine schweizweite, kantonsbezogene Übersicht über die Siedlungsreserven als Grundlage für ein Siedlungsmanagement (vgl. ibid: 1). Mit Juni 2020 wurde die Methode in 14 von 26 Kantonen durchgeführt (vgl. ETH Zürich 2020).

Die Methodik beruht auf der Untersuchung von qualitativen Angaben für jede Flächenreserve. Basierend auf den drei Säulen der Raum+-Methodik „kooperativ und dialogorientiert / dezentral und nachführungsfähig / Übersicht und Lagebeurteilung“ (Brunner et al. 2020: 4f) werden die Erhebungen der Reserven in den Gemeinden durchgeführt. Grundsätzlich wird zwischen drei Flächenkategorien unterschieden: Innenentwicklungspotential, Außenreserve, Baulücke.

Für die Untersuchung werden folgende Merkmale und Ausprägungen erfasst (vgl. Brunner et al. 2020: 9-12):

- Lage
- Parzellenstruktur
- Nutzungszonen
- Flächengrößen
- Stand der Überbauung/Nutzung
- Erschließung und Baureife
- Verschiedene Typen und Interessen von EigentümerInnen
- Nachfrage
- Mobilisierungshindernisse
- Erwünschte zukünftige Nutzung
- Planungsstand
- Zeitliche Verfügbarkeit

Neben der Betrachtung der gesamten Siedlungsreserve wird eingehender in Bauzone und Arbeitszone unterschieden, wobei bei Letzterem ebenso die Arbeitsstätten und deren bessere (Aus-)Nutzbarkeit untersucht werden. Je nach Zonentyp werden die zuvor genannten Eigenschaften mehr oder weniger intensiv behandelt.

Sowohl Raum+, als auch die vorliegende Arbeit verfolgen das gleiche Ziel der Erhebung und Bewertung der Reserven. Zu bedenken ist, dass in der Schweiz andere Rechtsnormen und prägende Gegebenheiten vorliegen als in (Nieder-)Österreich – dennoch können einzelne Aspekte übernommen und entsprechend umgelegt werden. Die Erhebungsmethodik (Vorarbeit – Erhebung – Nachbereitung) ist für die grundsätzliche Erfassung der Baulandreserven vergleichbar.

Abbildung 9: Prinzipskizze der Flächenkategorien der Gesamtsiedlungsreserve. (Brunner et al. 2020: 9)

Raum+ ist für die schweizweite Verwendung gedacht, und wurde von einer Institution des Bundes (Universität ETH Zürich) geleitet, erarbeitet und wird in allen Kantonen durchgeführt. Im Zuge der eigenen Erarbeitung wird der umgekehrte, induktive Weg gewählt, sodass ein Kategorisierungsmodell anhand eines Bundeslandes erarbeitet wird. Die Übertragbarkeit auf den gesamtösterreichischen Raum ist keine definierte Absicht, zumal Niederösterreich andere Rahmenbedingungen aufweist als die alpengeprägten Bundesländer, aber jedenfalls wünschenswert, da jedes Bundesland gleichermaßen mit Baulandreserven umzugehen hat.

Das Schweizer Modell sieht eine sehr detaillierte Erfassung vor, womit eine hohe Zeit- und Kostenintensität verbunden ist, welche aufgrund der Durchführung durch ein universitäres Institut abgedeckt werden kann. Die gegenständliche Erarbeitung ist an eine Einzelperson gebunden und wird im Rahmen einer Diplomarbeit abgewickelt – eine schweizartige Detailliertheit ist aufgrund fehlender Ressourcen nicht machbar, dennoch sollen gewisse Aspekte zumindest andiskutiert werden.
Die definierten Kategorien gelten in der Schweiz als Grundlage für die weitere Bearbeitung – für die vorliegende Arbeit hingegen gilt eine eigene Kategorisierung als anvisiertes Ergebnis.

Eignung und Priorisierung

Die Einteilung von Baulandreserven kann auch auf Basis einer Priorisierung der Flächen vorgenommen werden (vgl. Weidner 2004: 174):

- Standorte mit Priorität, die sich entsprechend genauer Standort- und Marktanalysen als geeignet für eine Entwicklung zeigen
- Langfristige Reserven, die nicht ganz so gut geeignet sind, jedoch bei einer langfristigen Flächenverknappung als Reserve dienen können
- Standorte ohne Priorität, deren Qualität für eine zukünftige Entwicklung nicht ausreicht

Diese Unterteilung setzt eine eingehende Analyse mit den Reserveflächen voraus. Die Ausarbeitung dieser Kategorien basiert auf der Betrachtung des städtischen Raumes und spart somit einen Großteil der österreichischen Raumtypologie (= ländlicher Raum in all seinen Facetten) aus. Eine Überprüfung der Wirksamkeit dieser Methode im ländlichen Raum und gegebenenfalls eine Erweiterung erscheint sinnvoll.

Grenzübergreifendes Flächenmanagement (Interreg)

Das Ziel des Interreg IV A Projektes „Grenzübergreifendes Flächenmanagement“ (vgl. Spitzer et al. 2016) zwischen Regionen Salzburgs und Bayerns war das Bereitstellen von Planungsgrundlagen für Kommunen und Behörden. Im Zuge dessen wurde ein Analysemodell für Wohnbaulandpotenziale ausgearbeitet; bei Berücksichtigung des Bebauungsgrades und der theoretischen Nutz-/Bebaubarkeit wurden dabei drei Typen definiert (vgl. Spitzer et al. 2016: 46). Für die theoretische Bebaubarkeit wurde auf die Parameter Abstandsvorgaben (theoretische Bauplatzgrenzen, bestehende Gebäude) sowie Größen- und Formanforderungen geachtet (vgl. Spitzer et al. 2015: 35). Nachfolgende Typen sind relevant (vgl. ibid: 35ff):

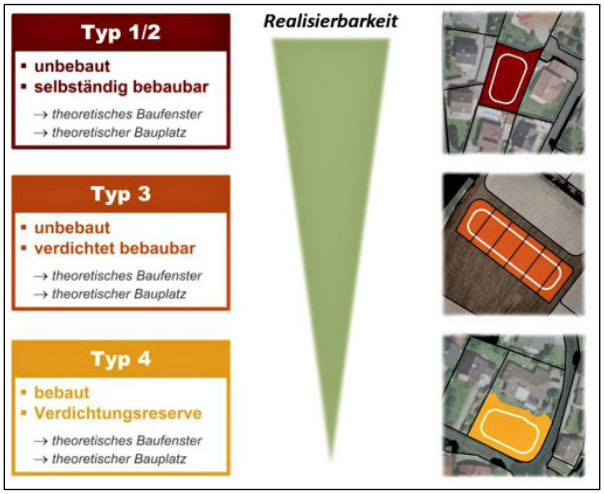


Abbildung 10: Übersicht zur Typologie theoretischer Wohnbaulandpotenziale. (Spitzer et al. 2015: 34)

- Typ 1/2: unbebaute, und theoretisch selbständig bebaubare Parzellen
- Typ 3: unbebaute, aber theoretisch über Parzellengrenzen hinweg verdichtet bebaubare Parzellen
- Typ 4: bebaute Parzellen mit theoretischen Verdichtungsreserven

Fokus Niederösterreich

Gesetzliche Rahmenbedingungen – Verfügbarkeit

Hinsichtlich der quantitativen Übersicht ist in Niederösterreich laut Raumordnungsgesetz „das Ausmaß der als Bauland gewidmeten bebauten sowie unbebauten Flächen […] in einer Flächenbilanz zu erfassen, auf aktuellem Stand zu halten und der Landesregierung auf Anfrage bekannt zu geben“ (§ 13 Abs 5 NÖ ROG 2014). Seit 2010 wird diese Regelung in Form der Flächenbilanzen praktisch durchgeführt (vgl. Hamader 2016: 54). Bis zur ROG-Novelle des Oktobers 2020 gab der Gesetzgeber keine Vorgaben zur qualitativen Erfassung von Baulandreserven, dennoch wurde von der Aufsichtsbehörde im Zuge der entsprechenden Verfahren eine Bewertung der Reserven nach Nutzungsart und Verfügbarkeit verlangt. Zusätzlich erscheint auch eine Darstellung der leerstehenden Gebäude sinnvoll (vgl. Hamader 2016: 55).

Der Ansatz der qualitativen Bewertung ist in seinen Grundzügen nachvollziehbar, jedoch weisen Baulandreserven vielschichtigere Merkmale als nur die Verfügbarkeit auf. Ist diese von EigentümerInnen abhängig, so können darüber hinaus auch Parameter des Grundstücks selbst (z.B. Gefährdungen, Konfiguration) an einer Mobilisierung hindern. Die vorgeschlagene Methodik sollte demnach erweitert werden. Seit der letzten Gesetzesnovellierung ist die qualitative Bewertung der Baulandreserven in NÖ als Grundlage durchzuführen, durch eine entsprechende Übergangsbestimmung jedoch erst mit 1. Jänner 2023 verpflichtend einzuhalten (vgl. § 13 Abs 5 Zi 1 iVm § 55 Abs 4 NÖ ROG 2014)

Aufgrund bisher mangelnder (rechtlicher) Vorgaben haben RaumplanerInnen in Niederösterreich eigene Bewertungskategorien definiert.

Kommunaldialog Raumplanung GmbH

Eine qualitative Bewertung der Baulandreserven erfolgt nach folgenden Kategorien, gezeigt am Beispiel der Gemeinde Wallsee-Sindelburg.

„Die Kategorisierungen sind geordnet von Zeitnahe Bebauung wahrscheinlich (Projekt, Vertrag, Gemeinde) über zeitnahe Bebauung bedingt wahr-scheinlich (Aufschließungszone, Flächenreserve) bis hin zu zeitnahe Bebauung unwahrscheinlich (Unbe-baubar, Altreserve).

Projekt: Ein konkretes Projekt wird gerade ausgearbeitet oder steht vor der Umsetzung.
Vertrag: Auf diesen Flächen wurde das Instrument der Vertragsraumordnung angewendet und ein Bau-zwang auferlegt.
Gemeinde: Diese Flächen liegen im Eigentum der Gemeinde.
Aufschließungszone: Die Bebauung dieser Flächen ist mit einer Bedingung verbunden.
Flächenreserve: Diese Fläche kann für Erweiterungsmöglichkeiten auf dem Grundstück/im Umgebungs-bereich anschließend an bebaute Flächen herangezogen werden.
Unbebaubar: Aufgrund von naturräumlichen Gegebenheiten oder Beschaffenheit sind diese Flächen nicht bzw. nur schwer bebaubar. Hierzu zählen auch noch nicht parzellierte Grundstücke.
Altreserve: Altreserven sind nicht verfügbare Flächen im Privateigentum, welche für den familieneigenen Bedarf zurückgehalten werden und seit 1995 (oder früher) gewidmet sind.
Außerdem sind Informationen zur Infrastruktur angeführt.
Zusätzlich sind noch jene Grundstücke gekennzeichnet, die seit 2014 bebaut wurden.“ (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2020: 5)

Die Bewertung umfasst bereits einige wichtige Parameter, jedoch ist ein einziger Faktor für die Kategorisierung ausschlaggebend. Das

Abbildung 11: Plandarstellung der bewerteten Baulandreserven. Gemeinde Wallsee-Sindelburg. (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2020: 6)

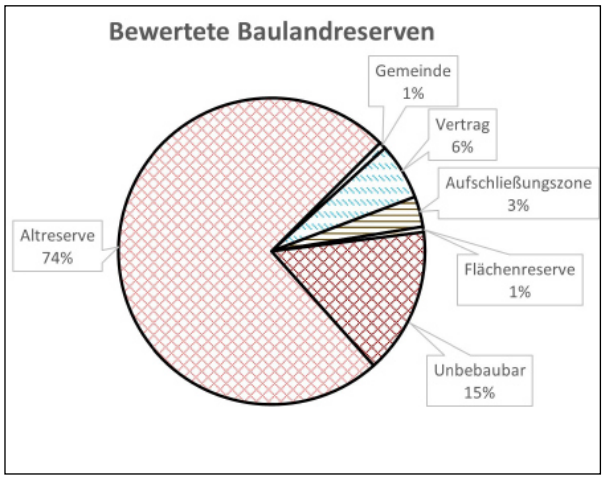


Abbildung 12: Diagramm zu den bewerteten Baulandreserven. Gemeinde Wallsee-Sindelburg. (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2020: 9)

System fängt nicht die gesamte Komplexität der Baulandreserven ein. Durch die Analyse der neu errichteten Gebäude der letzten Jahre wird der Raumbeobachtung Rechnung getragen. Ebenso werden durch die Leerstände Entwicklungspotentiale aufgezeigt. Die qualitative Bewertung umfasst gute Ansätze mit Blick auf Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, ist aber in seiner Aussagekraft ausbaufähig.

Büro Knoll

Eine qualifizierte Baulandbilanz wird durch folgende fünf Kategorien erstellt (vgl. Aichhorn 2018: 4f):

- Kategorie 1 - Bebaut: Grundstücke, welche mit mindestens einem Hauptgebäude (> 30m²) bebaut sind; dazu zählen auch Grundstücke mit bewilligten Bauvorhaben
- Kategorie 2 – Bebaut mit Häusern von 30-50m²: unbewohnte Sommerwohnhäuschen, welche mittelfristig durch Neubebauung ersetzt werden
- Kategorie 3 – Bebaut mit Nebengebäuden/ Häusern <30m²: gelten als unbebaut
- Kategorie 4 – Vollständig unbebaute Grundstücke: weder Haupt- noch Nebengebäude
- Kategorie 5 – Nutzungsbeschränkungen: naturräumliche Beschränkungen, kein Anschluss an öffentliche Verkehrsfläche, ungünstige Flächenkonfiguration

Die gewählten Kategorien sind für eine Bewertung durchaus anwendbar. Zu bedenken ist, dass diese auf eine bestimmte Gemeinde (Mauerbach) zugeschnitten wurde, welche besonders viele Sommerhäuschen aufweist und dadurch Hauptgebäude bereits ab einer Größe von 30m² sieht. Die Kategorien 1 bis 4 beziehen sich nur auf die Fragestellung, ob die jeweiligen Flächen bebaut oder unbebaut sind. Lediglich die Kategorie 5 betrachtet unbebaute Grundstücke mit facettenreichen Merkmalen. Die Zusammenfassung aller Eigenschaften in einer Kategorie schmälert die Aussagekraft. Auf eine Betrachtung der Verfügbarkeit wird gänzlich verzichtet.

Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH

Eine einfachere Bewertung wird durch die Attribute „verfügbar“ und „nicht verfügbar“ vorgenommen. (vgl. Schedlmayer 2016: 72)

- Verfügbar: Bauansuchen ist in Arbeit, Bauvorhaben wurde bewilligt, Verkauf ist geplant, Fläche ist im Gemeindeeigentum, rechtlicher Bauzwang ist auferlegt
- Nicht verfügbar: kein Verkaufswille, Nutzung als Hausgarten, schwer bebaubar, nicht ortsüblicher Angebotspreis, Aufsparen für künftige Generationen, Wertanlage ohne Bauzwang, Vereinigung mit benachbartem Grundstück

Die Kategorien beinhalten eine Palette von Eigenschaften, welche sich nur auf die Verfügbarkeit bezieht. Flächenspezifische oder natürliche Eigenschaften werden außer Acht

gelassen. Die Systematik ist ausbaufähig und eine detaillierte Differenzierung zweckmäßig.

Als zwischenzeitliches Fazit lässt sich feststellen, dass durchaus Ansätze zur Bewertung und Kategorisierung von Baulandreserven bestehen. Durch differente topologische Rahmenbedingungen sowie verschiedene gesetzliche Festlegungen werden je nach Region unterschiedliche Bewertungskategorien herangezogen. Die Schweizer Methodik Raum+ ist bereits sehr detailliert durchdacht, wobei sich hier Fragen der Umlegbarkeit auf Österreich sowie des Ressourcenaufwands stellen. Die weiteren Systematiken liefern erste Ansätze aus verschiedenen Perspektiven, erfordern jedoch Erweiterungen und Vertiefungen bzw. formen erst nach einer Zusammenführung ein entsprechend qualitatives Bild. Eine ganzheitliche Betrachtung und einheitliches Kategorisierungssystem für den niederösterreichischen Raum fehlen bislang.

2. RECHTLICHE GRUNDLAGEN

2.1. Planungssystem in Österreich

Die Raumplanung und Raumordnung in Österreich gilt als Querschnittsmaterie und findet explizit keine Nennung in der Bundesverfassung. Genauso, wie sie viele verschiedene inhaltliche Interessen vertritt und die Kompetenzverteilung zersplittert ist, ist auch die Ausgestaltung der Instrumente mannigfaltig. Einen Überblick über die Basisinformationen des österreichischen Planungssystems bietet nachfolgendes Kapitel.

Die Gesetzgebungskompetenzen sind zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, die Vollziehungskompetenzen stehen Ländern und Gemeinden zu.

Die Europäische Union verfügt über keine umfassende Raumordnungskompetenz: sie kann in Form von Richtlinien länderübergreifende Bestimmungen festlegen, welche durch die Mitgliedsstaaten ratifiziert werden müssen. Dabei zählt etwa die SUP-Richtlinie zum Zwecke der Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (RL 2001/42/EG) zu den maßgeblichen Beeinflussungen der österreichischen Raumplanung (vgl. Gruber et al. 2018: 62). In Abstimmung aller Mitgliedsstaaten wurde das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) für die weitere Entwicklung des europäischen Raumes ausgearbeitet; es hat informellen Charakter (vgl. Europäische Gemeinschaften 1999: III).

Der Bund besitzt in Österreich keine explizite Raumordnungskompetenz – daher besteht

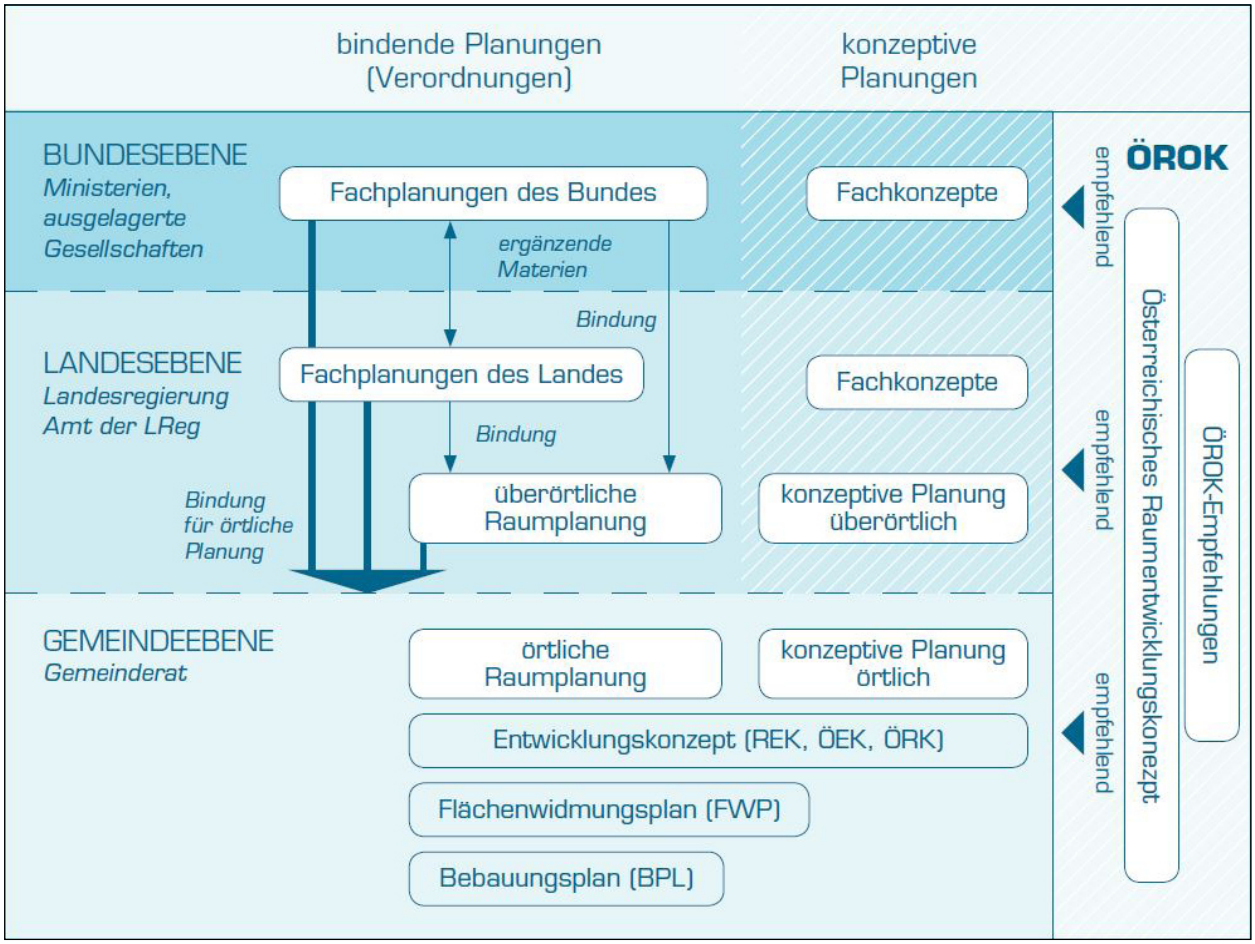


Abbildung 13: Verhältnis der Planungsinstrumente auf verschiedenen Planungsebenen. (Gruber et al. 2018: 77)

auch kein Bundesraumordnungsgesetz. Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) hat zur Aufgabe Analysen und Prognosen über den Raum anzustellen und das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) zu er-/überarbeiten. Dieses gilt als unverbindlicher Leitfaden der österreichischen Raumordnung. Weiters schafft der Bund Fachplanungen in den eindeutig dem Bund lt. Verfassung zugeordneten Angelegenheiten (z.B. Eisenbahnrecht, Wasserrecht) (vgl. Gruber et al. 2018: 63).

Durch die sogenannte Generalklausel (Art. 15a B-VG) erhalten die Länder umfassende Planungskompetenzen, welche in den jeweiligen Landesgesetzen verankert sind. Diese befähigt die Bundesländer dazu eigene (Raumordnungs-)Gesetze zu erlassen und zu vollziehen. Die Landesgesetze bilden die rechtliche Grundlage für die überörtliche, als auch für die örtliche Raumplanung. Als überörtliche Instrumente können regionale oder sachbereichsbezogene Raumordnungsprogramme erlassen werden.
Aufgrund dieser Kompetenzverteilung bestehen in Österreich neun unterschiedliche Raumordnungsgesetze.

Die Vollziehung der örtlichen Raumplanung liegt lt. Artikel 118 (vgl. B-VG) im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde. Dies befugt die Kommunen eigene Örtliche Raumordnungsprogramme (oder synonym verwendete Begriffe) zu erlassen. Dazu zählen je nach Gesetzeslage Entwicklungskonzept, Flächenwidmungs- und Bebauungsplan, welche nach Rechtskraft als verbindliche Instrumente gelten. Das Land tritt hier jedoch als Aufsichtsbehörde auf, welche die vorgelegten Planungen genehmigen muss.

Der Flächenwidmungsplan als zentrales, rechtliches Planungsinstrument der kommunalen Raumordnung ist Träger von Baulandreserven und wird nachfolgend näher beleuchtet.

2.2. Der Flächenwidmungsplan

2.2.1. Allgemeines

Einleitung
Die örtliche Raumplanung/-ordnung liegt laut der zuvor dargestellten Kompetenzverteilung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde. Deren Instrumente sind grundsätzlich dreistufig und hierarchisch aufgebaut: Das Örtliche Entwicklungskonzept (ÖEK) bildet den Handlungs- und Orientierungsrahmen für einen längerfristigen Planungshorizont (etwa 10-15 Jahre), in welchem Entwicklungsziele und -maßnahmen festgelegt sind (vgl. Gruber et al. 2018: 105). Eine Ebene darunter findet sich der Flächenwidmungsplan (FLWP), welcher die Nutzungs- und Widmungsverteilung in einer Gemeinde bestimmt (vgl. ibid: 106). Die hierarchisch unterste Ebene bildet der Bebauungsplan (BPL), der Einzelheiten der zulässigen Bebauung beinhaltet (vgl. ibid: 115).
In Niederösterreich sind das ÖEK und der FLWP im sogenannten Örtlichen Raumordnungsprogramm (ÖROP) zusammengefasst. Verpflichtend muss lediglich der Flächenwidmungsplan erlassen werden – Entwicklungskonzept und Bebauungsplan sind rechtlich nicht verpflichtend (vgl. § 13 Abs 1f NÖ ROG 2014).

Als zentrales planungsrechtliches Instrument der örtlichen Raumplanung behandelt der nachfolgende Abschnitt den Flächenwidmungsplan. Allein aufgrund der rechtlichen Verpflichtung zur Erstellung eines Flächenwidmungsplanes wird ihm eine erhöhte Bedeutung eingeräumt. Darüber hinaus gilt er als Träger der Widmungen, wodurch in weiterer Folge nur basierend auf ihm die in der Arbeit behandelten Baulandreserven entstehen können.

Aufgrund der teilweise unterschiedlichen Ausformungen der Flächenwidmungspläne in den Bundesländern, wird – sofern die Beschreibungen nicht allgemein auf FLWP zutreffen – auf das Beispiel Niederösterreich verwiesen.

Wesen und Aufgaben

Der Flächenwidmungsplan gilt als „traditionellstes Instrument der hoheitlichen [örtlichen] Raumordnung“ (Gruber et al.: 106; eigene Anmerkung) und beinhaltet „wesentliche Aussagen über Widmungs- und Nutzungsverteilungen“ im Raum (ibid). Die zentrale Aufgabe findet sich in der räumlich funktionellen Gliederung des gesamten Gemeindegebietes durch die Festlegung von verbindlichen Widmungs-/ Nutzungsarten. Dadurch kommt dem Flächenwidmungsplan eine normative Wirkung für die Zukunft zu (vgl. ibid: 106). Durch die Festlegung von Widmungen ergeben sich Nutzungsmöglichkeiten, aber auch -beschränkungen, jedenfalls besteht aber keine Nutzungsverpflichtung. Der Flächenwidmungsplan ist auf einen Planungshorizont von mehreren Jahren (meist 5-10 Jahre) ausgelegt.

Die Abgrenzung erfolgt dabei parzellenscharf (vgl. Kanonier 2015: 4). Damit wird ein eindeutiger Raumbezug der festgelegten Widmung hergestellt, weswegen die Rechtslage für das Grundstück unmittelbar erkennbar ist. Dadurch unterscheidet sich der Flächenwidmungsplan vom Örtlichen Entwicklungskonzept, welches auf strukturellen und strategischen Überlegungen basiert. Der Anspruch auf Parzellenschärfe erfordert die Beinhaltung der Grundstücksgrenzen und -nummern. Das Wesen des Flächenwidmungsplanes besteht darüber hinaus darin, dass – wie der Name verrät – sich die Widmung auf eine Fläche/ein Grundstück unabhängig von den Eigentumsstrukturen bezieht. Parzellenscharf bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass jede Parzelle nur eine Widmung aufweisen darf, auch wenn dies den Normalfall darstellt.

Bei der Festlegung entsprechender Widmungsarten sind die Ziele hinsichtlich einer geordneten Siedlungsstruktur, Vermeidung/ Verminderung von Nutzungskonflikten, umweltpolitischer Ziele und die Abwehr von Gefährdungen (vgl. Spitzer 2017: 21) im Hinterkopf zu behalten. Ebenso handelt es sich beim FLWP um die Umsetzung der abstrakten Ziele des Örtlichen Entwicklungskonzeptes (sofern dieses vorhanden ist, andernfalls die Ziele der Stammverordnung der Ersterlassung des Flächenwidmungsplanes) in konkrete Maßnahmen. Bei dieser Übersetzung ist es jedoch essenziell nicht nur die Einzelfläche, sondern auch den Umgebungsbereich bzw. das gesamte Gemeindegebiet in die Betrachtung zu integrieren.

Dem Verordnungsgeber wird ein Instrument in die Hand gegeben, um sich aktiv mit der künftigen Entwicklung der Gemeinde zu beschäftigen.

Darüber hinaus fungiert der Flächenwidmungsplan als zentrales Bindeglied zwischen den öffentlichen Interessen der Raumplanung und den individuellen Nutzungsinteressen der GrundeigentümerInnen. Der Flächenwidmungsplan hat für die EigentümerInnen erhöhte Relevanz, da mit Umwidmungen erhebliche Wertsteigerungen/-minderungen erzielt werden können (vgl. Kanonier 2002: 201f).

Rechtliche Grundlagen und Wirkungen

Die Kompetenz für die örtliche Raumplanung ist im B-VG geregelt, wonach der Gemeinde ein eigener Wirkungsbereich zugesprochen wird. Gesetzgebung und Vollziehung liegt beim Land. Aufgrund dieser Aufteilung besteht eine Berücksichtigungspflicht zwischen den Gebietskörperschaften, sodass die eine Verwaltungseinheit nicht die Kompetenzen der anderen negieren oder dessen gesetzliche Regelungen unterlaufen darf (vgl. Spitzer 2017: 18).

Der Flächenwidmungsplan wird als Verordnung des Gemeinderates beschlossen – die Gemeinde gilt als Widmungsbehörde und ist nicht weisungsgebunden (vgl. Kanonier 2015: 1). Als Verordnung präzisiert sie ein bestehendes Gesetz (in diesem Zusammenhang das Raumordnungsgesetz) und wirkt als generelle Regelung, wodurch sie als Gesetz im materiellen Sinn gilt – jedoch nicht im formellen Sinn, da eine Verwaltungsbehörde die Verordnung erlässt (vgl. Mayer 2011: 19). Die Verordnung besteht meist aus einem Planteil und einer textlichen Beschreibung (Erläuterungsbericht) (vgl. Gruber et al. 2018: 107), wobei in Nie-

derösterreich nur der Plan verordnet wird. Aufgrund seines Verordnungscharakters ist die Änderung eines Flächenwidmungsplanes nur durch die Erlassung einer neuen Verordnung zulässig (vgl. Spitzer 2017: 22).

Überörtliche Raumordnungsprogramme sowie das Örtliche Entwicklungskonzept sind dem FLWP übergeordnet (vgl. Kanonier 2002: 202), was in weiterer Folge bedeutet, dass bei den Überlegungen zum Flächenwidmungsplan auf diese Planungen Rücksicht zu nehmen ist und Widersprüche zu vermeiden sind.

Der FLWP gilt als restriktives Instrument mit vielseitigen Steuer- und Rechtswirkungen:
Aufgrund des hierarchischen Aufbaus der örtlichen Planungsinstrumente fungiert der Flächenwidmungsplan als Grundlage für den Bebauungsplan, wobei beide Instrumente von der Widmungsbehörde zu erlassen sind.
Grundsätzlich bildet die Widmung den verbindlichen Rahmen für individuelle Bauvorhaben, sodass baurechtliche Bewilligungen nur in Übereinstimmung mit dem FLWP gegeben werden können. Dadurch haben für Baubehörde und EigentümerInnen die Widmungen eine bedeutende Rolle inne (vgl. Gruber et al. 2018: 106).
In Zusammenhang damit gibt es jedoch keinen Rechtsanspruch auf eine bestimmte Widmung. Dies bedeutet, dass kein ordentliches Rechtsmittel vorhanden ist, womit eine Widmung eingefordert werden kann. Lediglich durch einen formlosen Antrag kann bei der Widmungsbehörde um eine Umwidmung angesucht werden (vgl. Tschirk o. J.: 5). Ob diesem Ansuchen Folge geleistet wird, liegt im Planungsermessen des Gemeinderates und in übergeordneten Planungsfestlegungen und -leitzielen.
Eine Widmung verpflichtet GrundeigentümerInnen nicht zu einer Umsetzung; es ist die Rede von „Angebots-/Negativplanung“ (Gruber et al. 2018: 106). Weder eine Realisierungspflicht, noch eine zeitliche Vorgabe für eine Umsetzung bestehen bei den herkömmlichen Widmungstypen. Aus diesem Grund wurden in den letzten Jahren unterschiedliche Instrumente zur Baulandmobilisierung geschaffen und gesetzlich verankert (insbesondere Vertragsraumordnung und Befristung).
Dem Flächenwidmungsplan wird nach Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes eine erhöhte Bestandskraft beigemessen; dadurch ergibt sich Rechtssicherheit. Die Festlegungen des Flächenwidmungsplanes werden nicht leichtfertig, sondern können nur unter bestimmten Voraussetzungen erlassen oder geändert werden. (vgl. Tschirk o. J.: 5)

Verfahren

Das formale Planungsverfahren für die Erlassung (bzw. Änderung) des Flächenwidmungsplanes ist gesetzlich vorgegeben. Bei einer Verletzung der Verfahrungsschritte wird der Verordnung Rechtswidrigkeit attestiert (vgl. Gruber et al. 2018: 128).

Die Erlassung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes, von welchem der Flächenwidmungsplan ein Bestandteil ist, wird im § 24 des NÖ ROG 2014 geregelt. In den anderen Bundesländern läuft das Verfahren in ähnlicher Weise ab.

1. Vorprüfung zur Notwendigkeit der Durchführung einer strategischen Umweltprüfung
2. Ausarbeitung des Entwurfs des Flächenwidmungsplanes auf Basis der Grundlagenforschung und Interessensabwägung, erforderlichenfalls inklusive Umweltbericht
3. Auflage des Entwurfs zur öffentlichen Einsichtnahme
4. Möglichkeit zur Stellungnahme durch jedeN BürgerIn
5. Beschluss durch Gemeinderat inklusive Behandlung der eingelangten Stellungnahmen
6. Aufsichtsbehördliche Genehmigung durch Bescheid
7. Kundmachung der genehmigten Verordnung

Seit der EU-Richtlinie 2001/42/EG sind die Gemeinden verpflichtet bei der Aufstellung oder Änderung des Örtlichen Entwicklungskonzepts bzw. des Flächenwidmungsplanes eine strategische Umweltprüfung durchzuführen. Eine Prüfung des Flächenwidmungsplanes auf Umweltauswirkungen kann unter

bestimmten Voraussetzungen entfallen – z.B., wenn das ÖEK bereits vollständig SUP-geprüft wurde und die Widmung als Umsetzung des ÖEK gilt. In Niederösterreich ist das SUP-Verfahren zweigeteilt, sodass vorerst eine Vorprüfung an die Behörde (mit Screening und Scoping) übermittelt wird. Erst nach Rückmeldung der Umweltbehörde wird der Umweltbericht (nicht) erstellt.

Der Umweltbericht umfasst die Einschätzung der Umweltauswirkungen für die identifizierten Schutzgüter sowie Planungsvarianten. Die Ergebnisse des Umweltberichts gelten als Entscheidungsgrundlage für die Gemeinde. Dazu zählt ebenso die Grundlagenforschung, welche die erforderlichen Grundlagen für die Widmungsentscheidung darlegt. Damit erlangt die Grundlagenforschung einen hohen Stellenwert. Ebenso ist die Interessensabwägung von zentraler Bedeutung, wobei öffentliche Interessen gegenüber Einzelinteressen den Vortritt erhalten. Inkludiert ist auch die Abwägung unterschiedlicher Zielsetzungen.

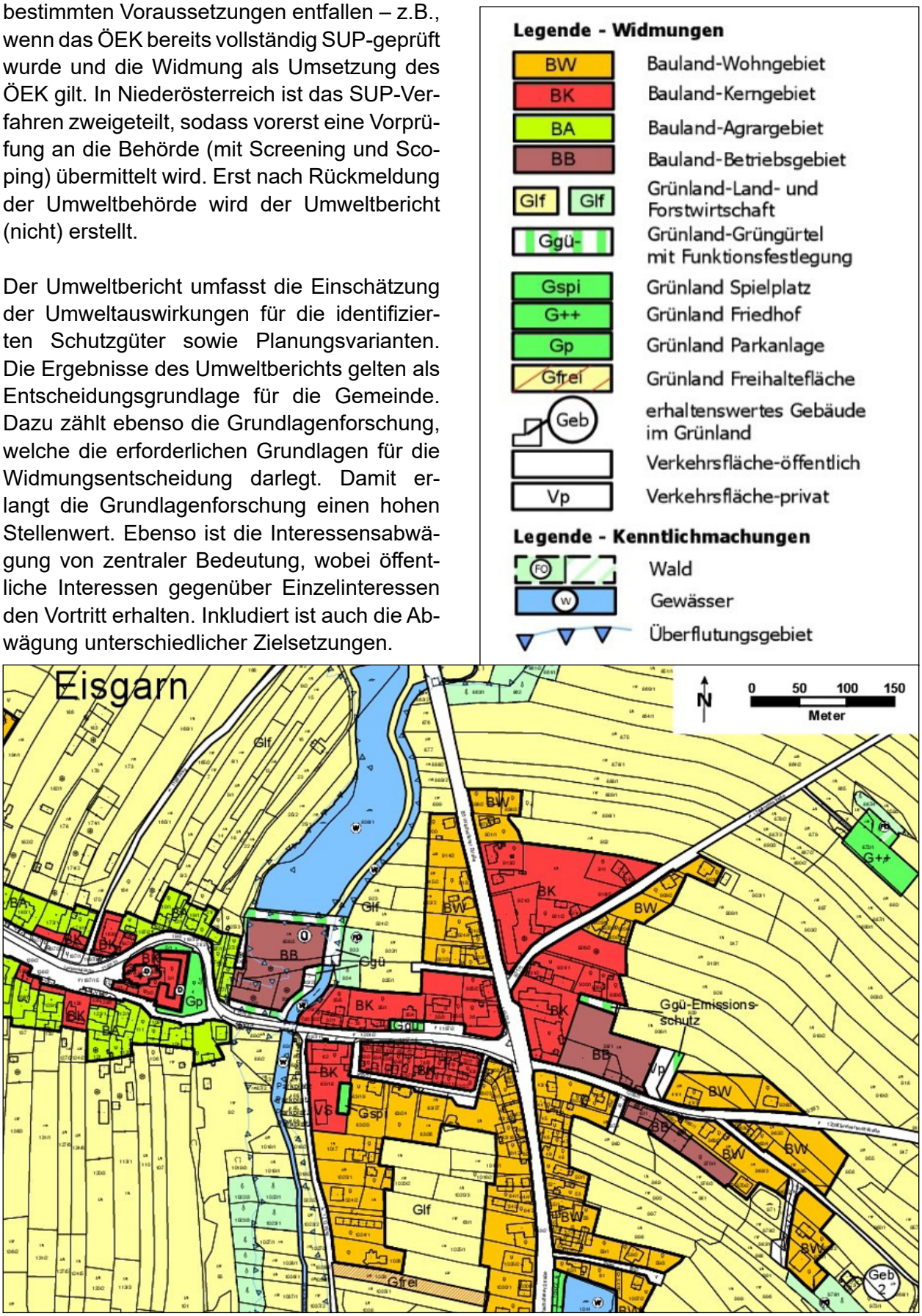


Abbildung 14: Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan. Gemeinde Eisgarn (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)

Grundlagen und Interessensabwägung werden gemeinsam mit den Begründungen und dem Flächenwidmungsplan an sich in einen Erläuterungsbericht gepackt. Der gesamte Entwurf ist für 6 Wochen zur öffentlichen Einsichtnahme aufzulegen und EigentümerInnen, NachbarInnen, InteressensvertreterInnen sowie Nachbargemeinden zu benachrichtigen (vgl. § 24 Abs 5 NÖ ROG 2014). In dieser Form der Beteiligung hat jedermann/jedefrau die Möglichkeit eine Stellungnahme abzugeben.

Diese Stellungnahmen müssen bei der Beschlussfassung durch den Gemeinderat als Widmungsbehörde nachweislich in Erwägung gezogen werden – eine Umsetzungspflicht besteht nicht. Gleichermaßen muss gegebenenfalls der Umweltbericht behandelt werden.
Das Protokoll zum Beschluss sowie weitere Unterlagen sind der Landesregierung als Aufsichtsbehörde vorzulegen. Sofern kein Versagungsgrund nach Abs 11 NÖ ROG 2014 vorliegt, ist eine Genehmigung auszustellen. Diese ist wiederum von der Gemeinde öffentlich kundzumachen, wobei die Verordnung nach 14 Tagen rechtskräftig wird.

Die Änderung des ÖROP erfolgt hinsichtlich Verfahrensablauf analog.
Sind bei der Erlassung eines Flächenwidmungsplanes die Grundlagenforschung und die Interessensabwägung unumgängliche Faktoren, haben diese auch bei der Änderung einen hohen Stellenwert. Auch hierfür gilt, dass Widmungen nur nach sachlichen Kriterien festgelegt werden dürfen (vgl. Tschirk o. J.: 2). Insbesondere die wesentliche Änderung der Planungsgrundlagen spielt eine große Rolle, da dadurch die Rechtssicherheit für die Rechtsunterworfenen sichergestellt werden kann. Die EigentümerInnen können im Vertrauen auf die Rechtslage ihre individuellen Planungsabsichten gestalten (vgl. Spitzer 2017: 22).

Inhalte
Als Plangrundlage wird die Katastralmappe herangezogen. Da mittlerweile der Großteil der Flächenwidmungspläne digital ist, bildet die digitale Katastralmappe mit ihren Grundstücksabgrenzungen das Grundgerüst.
Wesentlichster Bestandteil des Flächenwidmungsplanes sind die Widmungen an sich. Grundsätzlich werden diese in die Kategorien Bauland, Grünland und Verkehrsflächen unterteilt.

Gleichermaßen müssen jedoch auch überörtliche Planungsmaßnahmen kenntlichgemacht werden (vgl. Gruber et al. 2018: 107). In Niederösterreich sind hier beinhaltet:
- „Flächen, für die eine rechtwirksame überörtliche Planung besteht
- Flächen, für die auf Grund von Bundes- und Landesgesetzen Nutzungsbeschränkungen bestehen“

(§ 15 Abs 2 NÖ ROG 2014)

Diese übergeordneten Vorgaben müssen in der örtlichen Raumordnung berücksichtigt werden. Fehlt eine Kenntlichmachung, bedeutet das einen Versagungsgrund der aufsichtsbehördlichen Genehmigung (vgl. Kanonier 2015: 4).

Die Darstellung und die Form des Flächenwidmungsplanes ist durch entsprechende Planzeichenverordnungen der Bundesländer konkretisiert (vgl. Gruber et al. 2017: 107), womit ein landesweites, einheitliches Aussehen der verbindlichen Pläne erzielt wird.

2.2.2. Widmungen

Übersicht über Widmungen
Durch die föderalistische Kompetenzaufteilung ergeben sich neun unterschiedliche gesetzliche Festlegungen hinsichtlich der zulässigen Widmungsarten, wobei sich auch die Definitionen und Nutzungsmöglichkeiten voneinander unterscheiden. Was alle Bundesländer verbindet, ist die Aufteilung der Widmungsarten in:

- Bauland: Bauland dient grundsätzlich zur Bebauung/für bauliche Nutzungsformen. Durch die Differenzierung des Baulandes wird vorgegeben, welche Arten von

Bauwerken in den einzelnen Baulandwidmungsarten errichtet werden dürfen (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2016).
- Grünland: Hier sind nur jene Bauwerke zulässig, die für die spezielle Nutzung, welche durch unterschiedliche Grünlandtypen ausgedrückt wird, unbedingt notwendig sind (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2016).
- Verkehrsfläche: Dafür sind solche Flächen vorzusehen, die dem ruhenden und fließenden Verkehr dienen (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2018: 22). Bauwerke dürfen nur errichtet werden, wenn sie für die Nutzung der Verkehrsfläche notwendig sind (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2016).

Da die vorliegende Arbeit einen Fokus auf Niederösterreich legt, werden im Folgenden die Widmungsarten nach dem NÖ ROG 2014 behandelt. Eine Übersicht über alle zulässigen Widmungsarten laut dem NÖ ROG 2014 findet sich im Anhang.

Abstufungen des Baulandes

Die Widmung Bauland ist die Voraussetzung für das Entstehen von Baulandreserven. Jedoch zeigt sich, dass nicht jede Baulandart gleiche Nutzungsmöglichkeiten nach sich zieht.

Prioritär für eine Bebauung ist Bauland vorgesehen, jedoch sind Unterschiede in den Baulandtypologien je nach beabsichtigter Nutzung und zeitlichen Komponenten zu identifizieren. In Niederösterreich liegen laut dem Raumordnungsgesetz nachstehende Modifikationen vor.

Einerseits bestehen weitere Zusatzfestlegungen, welche für alle Baulandwidmungsarten gleichwertig festgelegt werden können. Diese zielen in erster Linie auf eine zeitlich geregelte Nutzbarkeit des Baulandes ab.

Diese Zusatzfestlegungen greifen erheblich in die Nutzbarkeit des Baulandes ein, wobei eine zeitliche Staffelung vorliegt. Außerdem sind die rechtlichen Auswirkungen nach Ablauf bestimmter Fristen ohne Tätigwerden unterschiedlich.

Während Bausperren nach § 26 Abs 1 (vgl. NÖ ROG 2014) nach einer gesetzlich festgelegten Zeit (2 Jahre) automatisch außer Kraft treten, müssen Bausperren bei gefährdeten Flächen nach Abs 2 aktiv vom Gemeinderat aufgehoben werden. Letzteres gilt auch für die Freigabe von Aufschließungszonen. Sobald Bausperren aufgehoben und Aufschließungszonen freigegeben sind, können diese als vollwertiges Bauland genutzt werden.

Bei Vorbehaltsflächen müssen die Berechtigten innerhalb der Frist von fünf Jahren tätig werden (Erwerb, Nutzungsrecht, Enteignungsantrag); nach Ablauf ist ein Widmungsakt im Rahmen einer Flächenwidmungsplanrevision notwendig, um den Vorbehalt zu löschen. In der Praxis findet dieses Instrument kaum Anwendung in NÖ.

Bei Verträgen und Befristungen herrscht ein Zeitdruck auf Seiten der EigentümerInnen bezüglich einer Bebauung (innerhalb von maximal sieben Jahren) vor. Während nach Ablauf der Zeitspanne von sieben Jahren bei Befristungen automatisch eine Nachfolgewidmung eintritt, warten bei der Vertragsraumordnung privatrechtlich festgesetzte Sanktionen.

Die Besonderheit dieser Typen liegt darüber hinaus darin, dass sich die Ausgangslage der zugrundeliegenden Flächen auf einen Schlag verändern kann. Durch einen Akt des Gemeinderates (bei Aufschließungszonen und Bausperren) oder durch Zeitablauf (insbesondere Befristungen) ändern sich die Eigenschaften der Fläche schlagartig.

Da alle diese Zusatzfestlegungen auf unbebautem Bauland eingesetzt werden, beeinflussen sie maßgeblich die Nutzungsmöglichkeiten und Mobilisierungswahrscheinlichkeiten von Baulandreserven.

Hinweis: Das NÖ ROG gibt über die angeführten Festlegungen in der Tabelle hinaus die Möglichkeit eine Bausperre für die Erlassung/Änderung eines Bebauungsplanes zu beschließen (vgl. NÖ ROG 2014 § 35 Abs 1). Da es sich hierbei um eine andere planungsrechtliche Ebene handelt, ist dieser Bausperrentyp für den Flächenwidmungsplan nicht von Relevanz.

Zusatzfestlegung	Beschreibung, gesetzliche Grundlage
Bsp (Bausperre im Flächenwidmungsplan)	NÖ ROG 2014 § 26 Abs 1: „Ist die Aufstellung oder Änderung eines örtlichen Raumordnungsprogrammes beabsichtigt, kann der Gemeinderat, unter Darstellung der anzustrebenden Ziele, durch Verordnung eine Bausperre erlassen." Abs 2: „Der Gemeinderat hat durch Verordnung eine Bausperre unter Angabe des besonderen Zwecks zu erlassen, wenn a) das ÖROP einem rechtwirksamen überörtlichen ROP widerspricht oder b) sich herausstellt, dass eine als Bauland gewidmete und unbebaute Fläche von Gefährdungen […] bedroht ist."
A (Aufschließungszone)	NÖ ROG 2014 § 16 Abs 4 „Zur Sicherung einer geordneten Siedlungsentwicklung sowie zur Sanierung und/oder Sicherung von Altlasten bzw. Verdachtsflächen kann das Bauland in verschiedene Aufschließungszonen unterteilt werden, wenn zugleich im ÖROP sachgerechte Voraussetzungen für deren Freigabe festgelegt werden. […] Die Freigabe erfolgt durch Verordnung des Gemeinderates nach Erfüllung der festgelegten Freigabevoraussetzungen."
Vbf (Vorbehaltsfläche)	NÖ ROG 2014 § 22 Abs 2, 4 „Im Flächenwidmungsplan können für [Zwecke des Gemeinbedarfs] […] bestimmte Flächen als Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden." (Abs 1, Eigene Anmerkung) „Die Antragsberechtigten haben innerhalb von fünf Jahren […] das Eigentum an der Vorbehaltsfläche oder ein Recht zur Nutzung dieser zu erwerben oder […] bei der Gemeinde einen Antrag auf Enteignung zu stellen." „Hat der Antragsberechtigte innerhalb der Frist die Vorbehaltsfläche oder das Recht nicht erworben und auch keinen Antrag auf Enteignung gestellt, dann ist über Antrag des Eigentümers […] der Vorbehalt durch Änderung des Flächenwidmungsplanes zu löschen."
F (Befristung)	NÖ ROG 2014 § 17 Abs 2 „Bei der Erstwidmung von Bauland darf eine Befristung von maximal sieben Jahren sowie eine Folgewidmung mit der Wirkung festgelegt werden, dass nach Ablauf der Frist die Folgewidmung eintritt, wenn bis dahin mit keiner der Widmung entsprechenden Bebauung begonnen worden ist, wobei ein allfälliger Entschädigungsanspruch […] nicht entsteht."
Vt (Vertragsraumordnung)	NÖ ROG 2014 § 17 Abs 3 „Aus Anlass der Erstwidmung von Bauland und der Änderung der Widmungsart des Baulandes darf die Gemeinde mit Grundeigentümern Verträge abschließen, durch die sich die Grundeigentümer bzw. diese für ihre Rechtsnachfolger zur Erfüllung verpflichten. Derartige Verträge dürfen insbesondere folgende Inhalte aufweisen: 1. die Verpflichtung, Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist (maximal sieben Jahre) zu bebauen bzw. der Gemeinde zum ortsüblichen Preis anzubieten; 2. bestimmte Nutzungen durchzuführen oder zu unterlassen; 3. Maßnahmen zur Erreichung oder Verbesserung der Baulandqualität und zur Verbesserung der Siedlungsstruktur […]"

Tabelle 3: Zusatzfestlegungen für Bauland. (Eigene Darstellung nach NÖ ROG 2014)

Desweiteren lassen sich Abstufungen innerhalb der Baulandwidmungen lt. § 16 (vgl. NÖ ROG 2014) identifizieren. Das Gesetz zeigt dabei nicht nur Untergliederungen des Baulands auf, sondern lässt in einem weiteren Schritt innerhalb eines Baulandtyps verschiedene Konkretisierungen zu. Diese bringen unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten sowie -beschränkungen mit sich.
In der Tabelle 4 sind alle zulässigen Baulandarten nach dem NÖ ROG 2014 aufgelistet und mit der in erster Linie verfolgten Nutzung stichwortartig beschrieben. Darüber hinaus werden mögliche, fixe Zusätze, welche bereits laut dem Gesetz genau definiert sind, sowie variable Zusätze, für welche ein gesetzlicher Rahmen geschaffen ist, aber die konkrete Umsetzung vom Verordnungsgeber zu entscheiden ist, dargestellt.

Durch die diversen Bauland-Zusätze werden die Verwendungsmöglichkeiten im Bauland erheblich verändert. Dabei beziehen sich die Zusätze auf Bebauungsbestimmungen, Nutzungsarten bis hin zu verkehrlichen Aspekten. Die Grenzen zwischen Flächenwidmungsplan mit Nutzungsfestlegungen und Bebauungsplan mit Bebauungsfestlegungen werden damit mehr und mehr aufgelöst – die „nachhaltige Bebauung“ (§ 16 Abs 1 Zi 8-9 NÖ ROG 2014) könnte im Bebauungsplan über eine Bebauungsdichte gelöst werden, eine „Hochhauszone“ (§ 16 Abs 6 NÖ ROG 2014) wäre in erster Linie über eine Bebauungshöhe festzulegen.

Weiters sind für vereinzelte Widmungen nähere Funktionsbezeichnungen zulässig, welche in weiterer Folge auch die zulässigen Baulichkeiten definieren. Beispielsweise ist auf einer Fläche mit der Widmung Bauland-Sondergebiet-Kindergarten die Errichtung eines Feuerwehrhauses unzulässig.
Die dargestellten Zusätze werden, wie die zugrundeliegende Stammwidmung, von der Widmungsbehörde festgelegt, weswegen diese auch auf einer entsprechenden Grundlagenforschung und Interessensabwägung basieren. Die Raumverträglichkeit ist ebenso zu prüfen.

In Bezug auf Baulandreserven sind Baulandtyp und Funktion dahingehend relevant, da die Nutzungs- und Bebauungsmöglichkeiten gelenkt werden und damit Einfluss auf eine Mobilisierung haben.

Widmungsart	Primärnutzung	Fixe Zusätze	Variable Zusätze
BW (Bauland-Wohngebiet)	Wohnen		Beschränkung der zulässigen Wohneinheiten
BWN (Bauland-Wohngebiet für nachhaltige Bebauung)	wie BW, dichtere Bebauung (GFZ >1)		Angabe der zulässigen GFZ
BO (Bauland-Erhaltenswerte Ortsstrukturen)	Wohnen		
BK (Bauland-Kerngebiet)	Wohnen, öffentliche/ gemeinschaftliche /freizeitliche Nutzungen, Betriebe	-H (Handelseinreichtung) -HZ (Hochhauszone)	Beschränkung der zulässigen Wohneinheiten, Nähere Bezeichnung hinsichtlich spezieller Verwendung
BKN (Bauland-Kerngebiet für nachhaltige Bebauung)	wie BK, dichtere Bebauung (GFZ >1)	-H -HZ	Angabe der zulässigen GFZ
BA (Bauland-Agrargebiet)	Land- und Forstwirtschaft, Wohnen	-HI (Hintausbereich)	
BB (Bauland-Betriebsgebiet)	Gewerblich, betrieblich	-HZ	nähere Bezeichnung hinsichtlich spezieller Verwendung
BVB (Bauland-Verkehrsbeschränktes Betriebsgebiet)	wie BB, mehr Fahrten zulässig (>100 Fahrten/ha/Tag)	-HZ	wie BB; Angabe der zulässigen Fahrten
BI (Bauland-Industriegebiet)	Gewerblich, industriell		
BVI (Bauland-Verkehrsbeschränktes Industriegebiet)	wie BI, mehr Fahrten zulässig (>100 Fahrten/ha/Tag		Angabe der zulässigen Fahrten
BS (Bauland-Sondergebiet)	diverse	-HZ	Zusätze für Nutzung mit besonderem Schutz / an bestimmten Standort / andere (Zusatz verpflichtend festzulegen)

Tabelle 4: Nutzungsmöglichkeiten nach Baulandtyp. (Eigene Darstellung nach NÖ ROG 2014)

H (Handelseinrichtung): „In Zentrumszonen können die Widmungen BK und BKN mit dem Zusatz ‚Handelseinrichtungen' bezeichnet werden. In dieser Widmung bestehen für die Errichtung von Handelsbetrieben keine Beschränkungen hinsichtlich der Verkaufsfläche." (§ 18 Abs 1 NÖ ROG 2014)

HZ (Hochhauszone): „Zur Weiterentwicklung der Siedlungsstrukturen können […] Hochhauszonen festgelegt werden. Bei dieser Festlegung ist die maximal zulässige Gebäudehöhe anzugeben. Die Raumverträglichkeit für eine Bebauung ist spätestens bei Erteilung der Baubewilligung nachzuweisen." (§ 16 Abs 6 NÖ ROG 2014)

HI (Hintausbereich): „Im Bauland-Agrargebiet können erforderlichenfalls im Übergang zum Grünland Bereiche festgelegt werden […], in denen jegliche Wohnnutzung unzulässig ist." (§ 16 Abs 5 NÖ ROG 2014)

Bauliche Nutzbarkeit und Möglichkeiten der Widmungen

Der Bezeichnung nach ist Bauland prioritär für bauliche Zwecke gedacht.

Grünland hingegen soll grundsätzlich unbebaut bleiben, dennoch sind für bestimmte Nutzungen auch bestimmte Baulichkeiten erforderlich. Diese dürfen bewilligt und errichtet werden, sofern die Erforderlichkeit nachgewiesen, eine nachhaltige Bewirtschaftung erfolgt und keine geeigneteren Standorte im Bauland auf Eigengrund zur Verfügung stehen (vgl. § 20 Abs 4 NÖ ROG 2014). Baulichkeiten wie Kapellen, Marterln, Kleindenkmäler und Bauten für Energie-/Wasserversorgung dürfen in allen Grünland-Widmungsarten bewilligt werden (vgl. ibid Abs 6).

In bestimmten Fällen sind demnach bewilligungspflichtige Bauvorhaben analog zum Bauland auch in Grünlandwidmungen möglich.

Die nachfolgende Übersicht eröffnet die Bebauungsintensität nach jenen Widmungsarten, die bewilligungspflichtige Vorhaben mit Fokus auf Gebäude zulassen (vgl. NÖ ROG 2014 §§ 16, 20; vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2016). Nicht behandelt werden Grünland-Grüngürtel, -Materialgewinnungsstätten, -Spielplätze, -Friedhöfe, -Aushubdeponie, -Lagerplätze, -Ödland/Ökofläche, -Wasserflächen, -Freihalteflächen, -Windkraftanlagen und -Photovoltaikanlagen (nach dem § 20 Abs 2 NÖ ROG 2014), da keine bzw. nur untergeordnet Bauführungen zulässig sind.

Mit Intensität der Bebauung sind vor allem Ausmaß und Typ der zulässigen Gebäude in Zusammenschau mit der Grundstücks- bzw. Baulandflächengröße gemeint. Ausgegangen wird von einer durchschnittlich umgesetzten Bebauung für die gegenständliche Widmungsart (Extremfälle sind nicht zu beachten). Es handelt sich lediglich um eine Einschätzung, welche auf keiner empirischen Erhebung, sondern auf einer Mischung zwischen potenziell möglicher Intensität und Erfahrungs-/Beobachtungswerten aus der Praxis beruht.

Die Skala reicht von sehr intensiv bis wenig

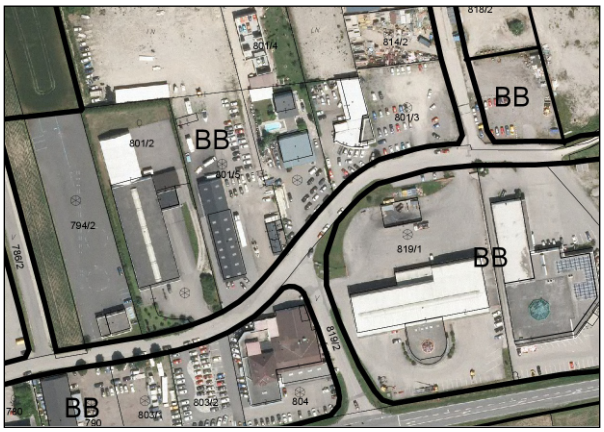


Abbildung 15: Intensiv genutzt. Widmung Bauland-Betriebsgebiet. Beispiel Gewerbestraße, Hart.

Abbildung 16: Mäßig genutzt. Widmung Bauland-Wohn-/Agrargebiet. Beispiel Leutzmannsdorf.

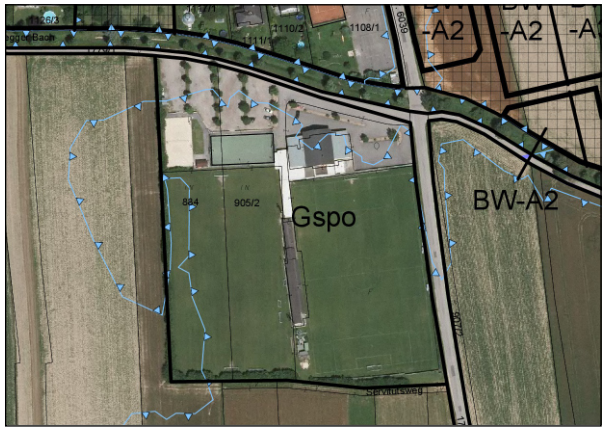


Abbildung 17: Wenig intensiv genutzt. Widmung Grünland-Sportstätte. Beispiel St. Georgen.

Abbildungen 15-17: Ausschnitte aus dem Flächenwidmungsplan, verschnitten mit Orthophoto. St. Georgen am Ybbsfelde (Eigene Darstellung nach Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)

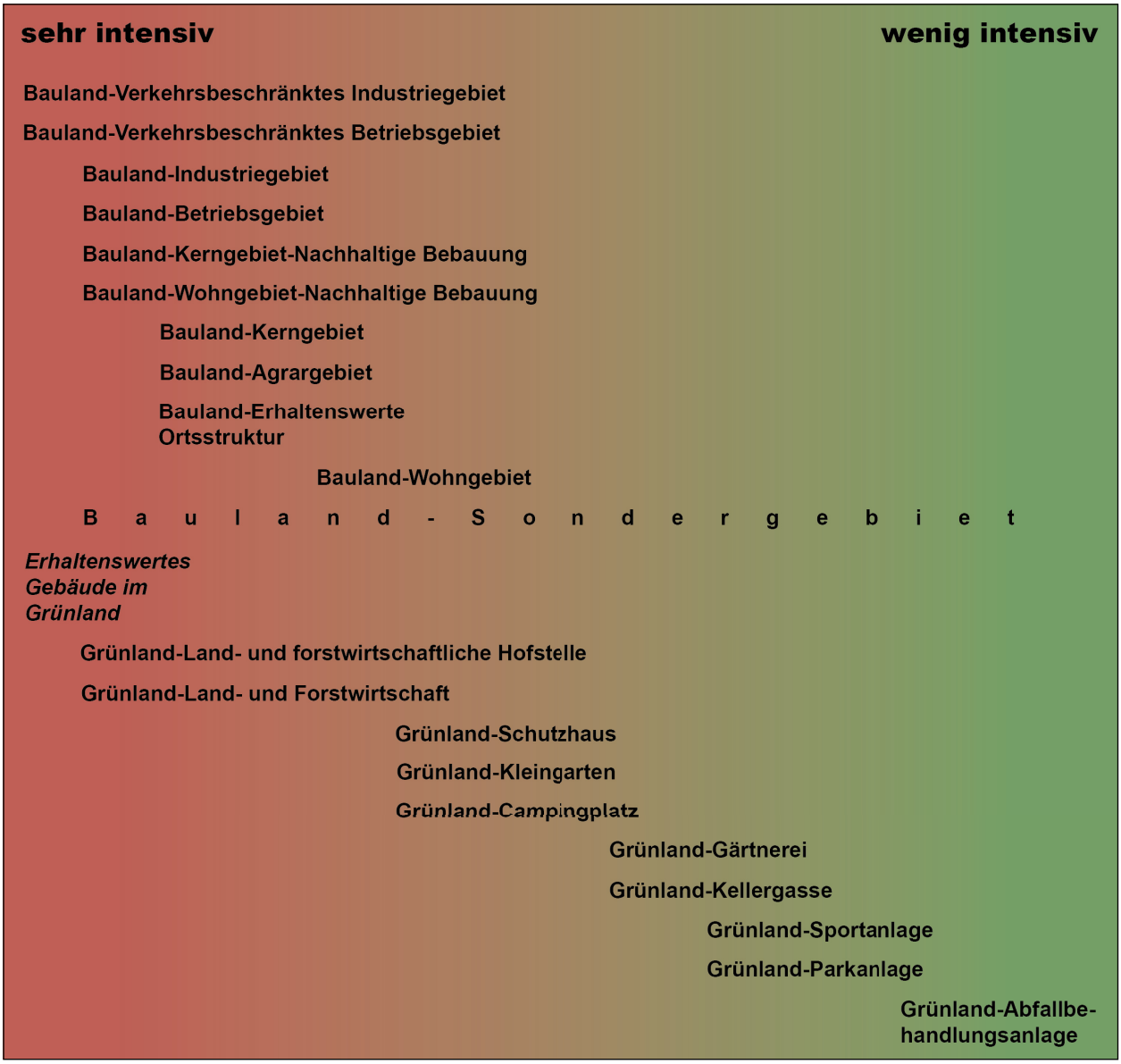


Abbildung 18: Einschätzung der Bebauungsintensitäten in den Widmungsarten. (Eigene Darstellung)

intensiv, wobei auf eine möglichst genaue Einschätzung abgezielt wird. Für das Bauland-Sondergebiet ist eine derart große Bandbreite gegeben, dass hier je nach Funktion sowohl sehr als auch wenig intensive Bebauungen durchführbar sind.

Bei der Erfassung der Baulandreserven wird dem Namen nach nur das Bauland untersucht, obwohl die Grafik deutlich macht, dass auch Grünlandwidmungen mitunter intensive Bebauungen ermöglichen. Im Verfahren zum Flächenwidmungsplan ergeben sich dadurch maßgebliche Unterschiede: Während für Bauland bereits im Widmungsverfahren eine Baulandeignung nachzuweisen ist, gilt dies bei Grünland nicht – eine entsprechende Baugrundeignung für Bauführungen wird erst im Bauverfahren auf Objektebene geprüft. Desweiteren bestehen keine Grünlandreserven, analog zu Baulandreserven, obwohl insbesondere landwirtschaftliche Bauführungen und infrastrukturell notwendige Objekte jedenfalls im Grünland zulässig sind. Ein Teil der im Einführungskapitel dargelegten Folgen der Baulandreserven (vor allem ökologische und gestalterische Aspekte) gehen damit nicht nur von unbebautem Bauland, sondern partiell auch von anderen Widmungsarten aus.

Ausnutzung der Fläche im Bauland

Das hohe Ausmaß an Baulandreserven und die damit einhergehenden Auswirkungen machen eine Mobilisierung und Bebauung erstrebenswert. Hinsichtlich Bebauung bestehen unterschiedliche Typologien von Gebäuden, welche umgesetzt werden können. Im nachfolgenden werden diese Typen gegenübergestellt und dargelegt, welche Flächeninanspruchnahme für jeden vonnöten wäre. Die Ausnutzungsmöglichkeiten der Bebauungstypologien im Bauland werden verglichen. Da mit einer Bebauung im Wohnbauland auch EinwohnerInnen generiert werden können, ist die Betrachtung dieser Möglichkeiten bedeutend.

Die Grundtypologien für Wohnbebauung sind sowohl in Literatur (vgl. Kalian 2011: 39-44), als auch in Praxis klar nachvollziehbar. Für betriebliche Bauten kann eine gleichartige Klassifizierung schwer vorgenommen werden, da die Flächen- und Gebäudeintensität stark vom jeweiligen Betriebstyp abhängt.

Den erwähnten Fragestellungen liegen folgende Überlegungen für Wohnbauland zugrunde:

- 2.000m² Gesamtfläche Bauland
- 2 Geschoße (Erdgeschoß + 1. Obergeschoß, ggf. Kellergeschoß)
- 3 Personen pro Wohneinheit (ausgehend von Familie mit 2 Erwachsenen + 1 Kind)
- Je nach Typ durchschnittliche Größen von Wohngebäuden
- Keine Berücksichtigung von Nebengebäuden

Gebäudetyp	BGF/Geb	WE/Geb	P/Geb	WE auf 2.000m²	P auf 2.000m²
EH	160m² [1]	1	3	3	9
DH	160m² [1]	1	3	4	12
RH	160m² [1]	1	3	5	15
GW	1.340m²	9 [2]	27	9	27

Tabelle 5: Ausnutzung der Fläche im Wohnbauland nach Bebauungstypologien. (Eigene Darstellung)

EH freistehendes Einfamilienhaus
DH Doppelhaus
RH Reihenhaus
GW Geschoßwohnbau
Geb Gebäude (bzw. Gebäudeteil)
BGF Bruttogeschoßfläche
WE Wohneinheit
P Personen

[1] Die Berechnungen basieren auf standardisierten Werten, wobei die Bruttogeschoßflächen der Gebäude mit einer Wohneinheit zur besseren Vergleichbarkeit mit 160m² angesetzt wurden.

[2] Die Berechnung der WE im Mehrfamilienhaus (Geschoßwohnbau) wurde auf zwei Arten berechnet: a) Nach Abzug der Gemeinschaftsflächen (Stiegenhaus, Müllraum etc.) werden 100m²/WE angenommen. b) Die BGF wird durch den standardisierten Wert 160m² der Einparteienhäuser geteilt. -> Der Mittelwert beider Methoden liegt ca. bei 9 WE.

Freistehendes Einfamilienhaus (EH)

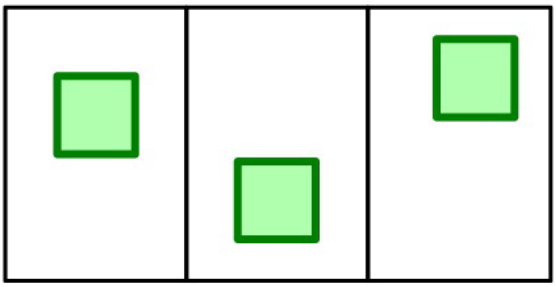


Abbildung 19: Schematische Darstellung freistehendes Einfamilienhaus. (Eigene Darstellung)

Abbildung 20: Beispiel EH. Inzersdorf, Gemeinde Inzersdorf-Getzersdorf. Ohne Maßstab. (Eigene Darstellung)

Doppelhaus

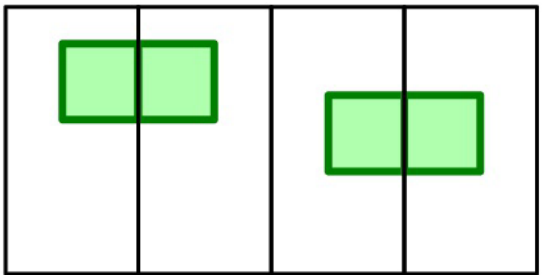


Abbildung 21: Schematische Darstellung Doppelhaus. (Eigene Darstellung)

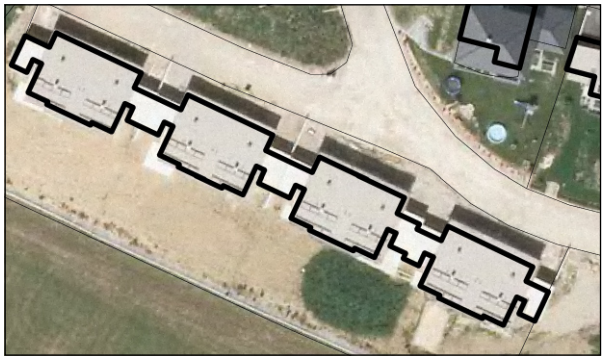


Abbildung 22: Beispiel DH. Allhartsberg, Gemeinde Allhartsberg. Ohne Maßstab. (Eigene Darstellung)

Reihenhaus

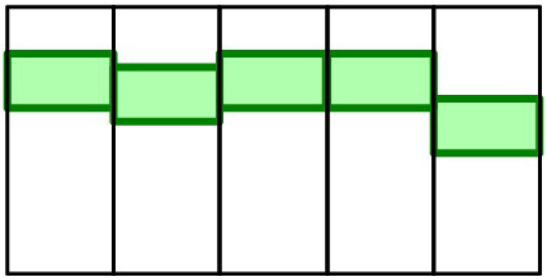


Abbildung 23: Schematische Darstellung Reihenhaus. (Eigene Darstellung)

Abbildung 24: Beispiel RH. Eisgarn, Gemeinde Eisgarn. Ohne Maßstab. (Eigene Darstellung)

Geschoßwohnbau

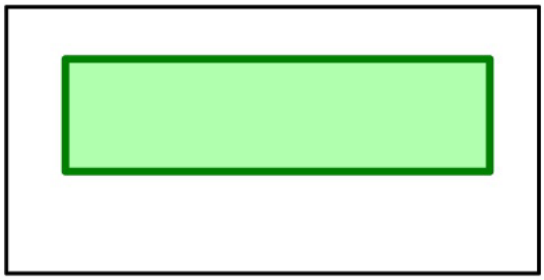


Abbildung 25: Schematische Darstellung Geschoßwohnbau. (Eigene Darstellung)

Abbildung 26: Beispiel GW. Allhartsberg, Gemeinde Allhartsberg. Ohne Maßstab. (Eigene Darstellung)

Die aufgelisteten Typen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es werden die gängigsten Gebäudeformen dargestellt. Die Abbildungen zeigen einerseits die schematischen Darstellungen der jeweiligen Typologie, welche andererseits mit Beispielen aus verschiedenen Gemeinden untermauert werden. Die Gesamtflächen der Praxisbeispiele übersteigen die 2.000m² der standardisierten Berechnungen, jedoch sollen sie vor allem der Veranschaulichung dienen.

Gebäudetyp	Verbaute Fläche	Betrieb auf Gesamtfläche
Betriebsgebäude	830m²	1

Tabelle 6: Ausnutzung der Fläche im Betriebsbauland nach Bebauungstypologie. (Eigene Darstellung)

Betriebsgebäude

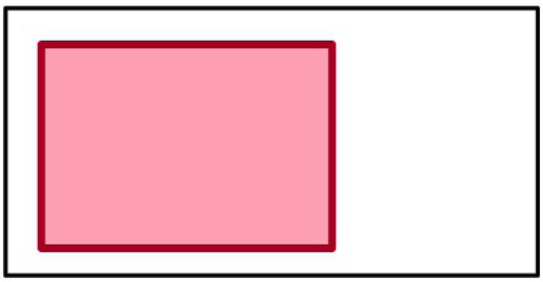


Abbildung 27: Schematische Darstellung Betriebsgebäude. (Eigene Darstellung)

Abbildung 28: Beispiel für Betriebsbauten. Kröllendorf, Gemeinde Allhartsberg. Ohne Maßstab. (Eigene Darstellung)

In der Praxis verschwimmen die verschiedenen Typen mitunter – Doppelhäuser und Reihenhäuser etwa ähneln sich aufgrund der Anordnung von Nebengebäuden mehr und mehr. In die Betrachtung wurden Flächen für die Erschließung nicht berücksichtigt, da die Außenerschließung bei vielen Reserven bereits vorhanden ist.

Die Darstellung mit dem Betriebsgebäude dient der ansatzweisen Vervollständigung, kann jedoch – wie bereits erwähnt – sehr unterschiedliche Ausgestaltungen annehmen.

Die Auseinandersetzung mit Vor- und Nachteilen eines jeden Typs soll nicht Gegenstand dieser Gegenüberstellung sein. Vielmehr relevant ist es abzuschätzen, wie eine Reserve bebaut werden kann.

Denn das Ziel der Gemeinde als Hauptverantwortliche für die örtliche Raumplanung kann es nicht nur sein die Baulandreserven zu bebauen, sondern auch sinnvoll und qualitativ hochwertig zu bebauen. Dies kann jedoch nur in Abstimmung mit der Umgebung, einer angemessenen Dichte und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse der Bevölkerung passieren. Klar ist, dass eine dichtere Bebauung wirtschaftlicher ist, aber die Aspekte der sozialen Verträglichkeit sowie ökologische Überlegungen müssen hier ebenso einfließen.

Mit der letzten Novellierung des NÖ ROG wurden Ende 2020 zwei für diese Fragestellung essenzielle Baulandwidmungsarten in das Gesetz mitaufgenommen. Das sogenannte Bauland-Wohngebiet bzw. -Kerngebiet für nachhaltige Bebauung (vgl. § 16 Abs 1 Zi 8-9 NÖ ROG 2014) sehen grundsätzlich die Nutzungsmöglichkeiten für das ‚einfache' Bauland-Wohngebiet (BW) und -Kerngebiet (BK) vor; jedoch wird hier nach Möglichkeit der Bebauungsdichte unterschieden: Nachhaltige Bebauung (-NB) wird dort gewidmet, wo eine Dichte mit einer Geschoßflächenzahl (GFZ) von über 1 vorliegt/vorliegen soll. Mit dieser Änderung greift der Flächenwidmungsplan dem Bebauungsplan vor, da die Bebauungsdichte bisher rein als Bestimmung des Bebauungsplanes galt (vgl. § 30 Abs 2 Zi 6 NÖ ROG 2014). Damit wirkt der Flächenwidmungsplan maßgeblich auf die Möglichkeiten der künftigen Bebauungstypologien ein.

Widmungsbesonderheiten

Grundsätzlich wird durch Widmungen eine künftige Nutzung erlaubt bzw. verboten, sodass die Siedlungsentwicklung gelenkt wer-

den kann. Die erwünschten Nutzungen und Strukturen entstehen erst nach rechtskräftiger Widmung. Jedoch bestätigt auch hier die Ausnahme die Regel, sodass folgende Widmungsarten eine andere Ausgangslage innehaben:

- Erhaltenswertes Gebäude im Grünland (Geb): Diese Widmungsart ist jene, die sich von den anderen Widmungen am meisten unterscheidet. Einerseits handelt es sich um die einzige Widmungsart im NÖ ROG, wobei nicht eine Fläche, sondern ein Gebäude gewidmet wird. Dem Namen nach können nur Gebäude mit der zugrundeliegenden Flächenwidmung „Grünland“ in dieser Art gewidmet werden. Andererseits ist eine Widmung als Geb als reaktiv zu werten, da nur bereits bestehenden Gebäuden diese Widmung zugeordnet werden kann. Der Bestand wird dadurch rechtlich abgesichert, wodurch wiederum neue Nutzungsmöglichkeiten eröffnet werden.
- Bauland-Gebiete für erhaltenswerte Ortsstrukturen (BO): Analog zum erhaltenswerten Gebäude, können nur bereits bestehende Kleinsiedlungen eine BO-Widmung erhalten. Ein wesentlicher Unterschied liegt aber darin, dass auch zwischenliegende, nicht bebaute Flächen als erhaltenswerte Ortsstrukturen festgelegt werden können, um eine Kompaktheit des Siedlungsraumes zu erreichen.

Für diese beiden Typen müssen demnach bereits gewisse Strukturen vorliegen, welche eine Widmung als Geb oder BO erlauben. Bei der Widmung von geeigneten Flächen als BO entstehen nicht zwangsweise neue Baulandreserven.

In der Baulandtreppe (vgl. Weber 2016: 16) bereits angesprochen ist das Bauerwartungsland. Dieses stellt insofern eine Besonderheit dar, als dass sie imaginär zwischen Bauland und Grünland steht. Unter diesem sind „solche Flächen zu verstehen, die zwar im Bewertungszeitpunkt noch nicht in Bauland umgewidmet sind, deren Umwidmung und Verbauung aber nach ihrer Lage und Aufschließungsmöglichkeit nach den Grundsätzen der Raumordnung und Bauordnung in nächster Zeit möglich ist.“ (VwGH 18.02.1994, 93/07/0102) Im NÖ ROG 2014 wird dieser Begriff nicht verwendet, die zugrundeliegende Idee kann jedoch an mehreren Überlegungen festgemacht werden.
Auf Ebene des Örtlichen Entwicklungskonzeptes werden durch Siedlungsentwicklungsbereiche, oder analog betriebliche Entwicklungsräume, die Grundzüge für das Bauerwartungsland abgesteckt.

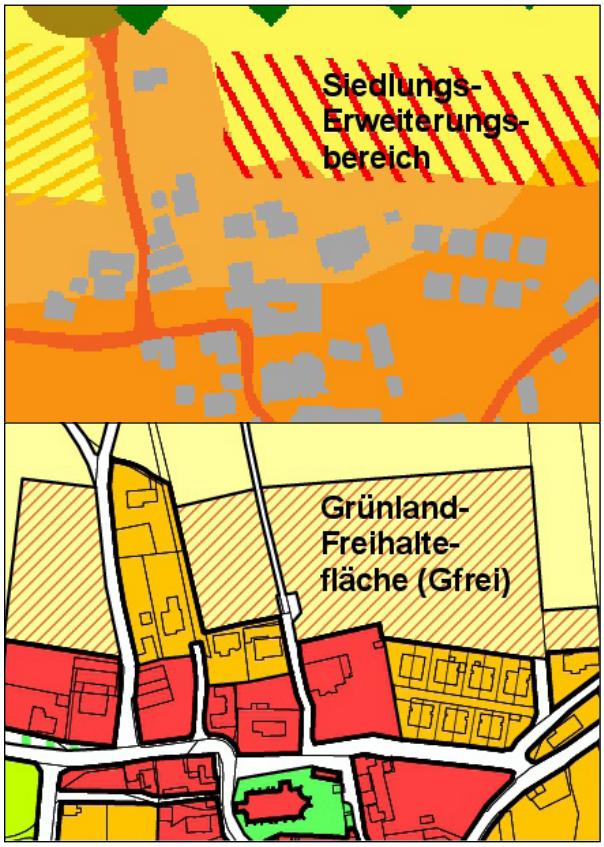


Abbildung 29: Gegenüberstellung Örtliches Entwicklungskonzept und Widmung Gfrei. Krenstetten, Gemeinde Aschbach-Markt. (Eigene Darstellung nach Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)

Im Flächenwidmungsplan kann sich laut der gängigen Planungspraxis Bauerwartungsland durch die Widmung „Grünland-Freihaltefläche“ bzw. „Gfrei“ äußern. Derartige Flächen sollen von jeglicher Bebauung freigehalten werden (vgl. § 20 Abs 2 Zi 18 NÖ ROG 2014) – damit ist sichergestellt, dass etwa LandwirtInnen keine für die Bewirtschaftung erforderlichen Baulichkeiten errichten und damit die Siedlungsentwicklung erheblich gestört wird.

Das Gesetz erlaubt es einen Zusatz zur Signatur festzulegen, womit Gfrei etwa durch den Zusatz ‚Siedlungsentwicklung' als hypothetisches Bauerwartungsland gekennzeichnet werden kann.

Durch die unterschiedlichen Ausdifferenzierungen und Zusatzfestlegungen des Baulandes, die auch im Grünland gegebenen intensiven Bebauungsmöglichkeiten sowie der Zwischenschritt von Grünland zu Bauland weisen auf verschiedene Nutzungs- und Bebauungsvariationen in allen Widmungstypen auf. Für die Erfassung der Baulandreserven spielt dies eine erhebliche Rolle, und es zeigt sich, dass auch andere Widmungsarten als Bebauungsgrundlage für Gebäude dienen.

2.3. Baurechtliche Grundlagen

Das vordergründige Ziel der Raumordnung in Bezug auf Baulandreserven ist im Grunde genommen diese zu mobilisieren, ergo dem Bauland seine vorgesehene Nutzung zuzuführen und mit einem Hauptgebäude zu bebauen. Um eine konsensmäßige Bebauung durchführen zu können, sind neben der Widmungskonformität rechtlich mehrere Bedingungen zu erfüllen und Verfahrensschritte zu bewältigen.

Abgesehen von der Widmung als ‚Bauland', welche hier vorausgesetzt wird, sind folgende Schritte abzuarbeiten:

Bauplatzerklärung
Der erste Schritt umfasst die Erklärung zum Bauplatz, wobei in erster Linie die Eignung des Grundstücks als Bauplatz geprüft wird. Die Entscheidung über die konkrete Bebaubarkeit einer Grundfläche, und damit die Baugrundeignung, wird individuell-konkret auf Ebene der Verwaltungsbehörde (in diesem Fall Gemeinde) getroffen (vgl. Wiener 2021: 14).

Dafür müssen folgende Aspekte erfüllt werden: Einerseits muss der Anschluss an eine öffentliche Verkehrsfläche (Vö) laut Flächenwidmungsplan gegeben, das Grundstück durch eine Brücke an eine Vö verbunden, oder ein Fahr- und Leitungsrecht grundbücherlich verankert sein. Bei Bauland-Sondergebiet kann die Erschließung auch über eine private Verkehrsfläche an das öffentliche Gut erfolgen (vgl. § 11 Abs 2 Zi 1 NÖ BO 2014). Desweiteren muss das Grundstück aufgrund seiner Gestalt, Beschaffenheit und Größe bebaut werden können; es darf nicht in einer Aufschließungszone liegen und keiner Bausperre widersprechen (vgl. ibid Zi 2-4). Zu beachten ist, dass nur der als Bauland gewidmete Teil eines Grundstückes zum Bauplatz erklärt werden darf (vgl. ibid Abs 4).

Baubewilligung
(Bauansuchen, Vorprüfung, Prüfung des Bauansuchens und Bauverhandlung, Baubewilligungsbescheid)

Ist das Bauland-Grundstück für eine Bebauung geeignet, kommt es konkret zum Bauvorhaben. Hierfür muss grundsätzlich eine Baubewilligung erwirkt werden.
Als bewilligungspflichtiges Vorhaben werden unter anderem „Neu- und Zubauten von Gebäuden" (§ 14 Zi 1 NÖ BO 2014) eingestuft.

Das Bewilligungsverfahren umfasst folgenden Ablauf:

1. Das Einbringen des Bauansuchens und damit der Antrag auf Baubewilligung hat Angaben über das Grundeigentum oder einen Nachweis des Nutzungsrechts, gegebenenfalls einen Nachweis des Fahr- und Leitungsrechtes, sowie weitere Unterlagen zu enthalten (vgl. § 18 Abs 1 NÖ BO 2014).
Die bautechnischen Unterlagen umfassen lt. §19 (vgl. NÖ BO 2014) als wichtigste Elemente einen Bauplan mit Lageplan, eine Baubeschreibung mit Baugrundstücksgröße, Grundrissfläche, bebaute Fläche und Nutzflächen. Erforderlichenfalls sind weitere Unterlagen anzuschließen, wozu auch die Angabe über die Höhe des 100-jährlichen Hochwassers, des Grundwasserstandes und der Nachweis über eine ausreichende Tragfähigkeit zählen.

2. Als zweiten Schritt ist seitens der Baubehörde eine Vorprüfung (vgl. § 20 NÖ BO 2014) durchzuführen, in dem zu untersuchen ist, ob das Bauvorhaben einem der folgenden Aspekte entgegensteht: der Widmungsart, einer Vorbehaltsfläche oder Aufschließungszone, dem Bebauungsplan, dem Zweck einer Bausperre, der Unzulässigkeit der Erklärung zum Bauplatz, dem Bauverbot nach § 13 NÖ BO 2014 oder § 42 Abs 6 NÖ ROG 2014 idF LGBL. 3/2015 – entspricht § 53 Abs 6 NÖ ROG 2014 idgF –, der Raumverträglichkeit bei Hochhäusern und weiteren Bestimmungen der NÖ Bauordnung, dem NÖ Raumordnungsgesetz, der NÖ Aufzugsordnung, dem NÖ Kleingartengesetz, dem NÖ Kanalgesetz oder einer Durchführungsverordnung dieser Gesetze.
Sofern Hindernisse festgestellt werden, ist der Antrag abzuweisen oder – wenn eine Beseitigung der Hindernisse möglich ist – den/die EigentümerIn zu informieren.

3. Die Parteien und Nachbarn sind nachweislich über das Vorhaben zu informieren. Diese dürfen Einsicht nehmen und innerhalb von zwei Wochen Einwendungen preisgeben (vgl. § 21 Abs 1 NÖ BO 2014). Eine mündliche Verhandlung ist mittlerweile rechtlich nicht mehr vorgesehen.

4. Wenn kein Widerspruch zu den zuvor genannten Aspekten des § 20 Abs 1 Zi 1—7 (NÖ BO 2014) besteht, ist eine Baubewilligung zu erteilen und schriftlich in Form eines Bescheides mitzuteilen. Inhaltlich muss die Baubewilligung die Angabe des bewilligten Bauvorhabens sowie gegebenenfalls Vorschreibung von Auflagen beinhalten (vgl. NÖ BO 2014 § 23 Abs 1-2).

Danach folgen noch Bauausführung und Bauaufsicht (vgl. §§ 24-29 NÖ BO 2014) sowie Benützungsbewilligung und Fertigstellungsanzeige (vgl. § 30 Abs 1-2).

Um das Recht zu erlangen ein Grundstück zu bebauen, müssen demnach Bauplatzerklärung und Baubewilligung durch einen Bescheid der Baubehörde vorliegen. Dafür müssen gewisse inhaltliche Kriterien erfüllt sein.

3. QUANTITATIVE ERFASSUNG IN DEN BUNDESLÄNDERN

Die Raumordnung ist in Österreich kompetenzrechtlich aufgeteilt, wobei das Land an Gesetzgebung und Vollziehung, die Gemeinden an der Vollziehung beteiligt sind. Daher gibt es in Österreich auch neun Raumordnungsgesetze mit inhaltlich differierenden Festlegungen. Dies beinhaltet auch den Umgang in der Erfassung der Baulandreserven; die Erfassung dient als wichtigste Grundlage für die Abschätzung des Baulandbedarfes.

Es lohnt sich daher eine genauere Untersuchung der Raumordnungsgesetze durchzuführen, diese zu vergleichen und in weiterer Folge Unterschiede und Ähnlichkeiten aufzuzeigen. Als wesentliches Element zeigen sich hierbei die Flächenbilanzen als Darstellungsmethodik.

Die vorliegenden Aufstellungen und Vergleiche gelten zum Stichtag 01.04.2021: Die relevanten Gesetze, welche bis zu diesem Zeitpunkt rechtskräftig sind, werden betrachtet und die relevanten Textpassagen angeführt. Allfällige Novellierungen, welche später durchgeführt wurden, werden nicht berücksichtigt.

Für die Analyse werden folgende Leitparameter herangezogen:

- Erfassung der Baulandreserven:
  Hierbei werden die rechtlichen Festlegungen laut den relevanten raumordnungsfachlichen Gesetzesgrundlagen hinsichtlich der Erfassung der Baulandreserven untersucht. Die zentralen Fragestellungen sind: Was wird wie detailliert erfasst und in welcher Art und Weise soll dies geschehen. Ein besonderer Fokus liegt hierbei auf den gesetzlichen Festlegungen der quantitativen Erhebung in Form von Flächenbilanzen. Darüber hinaus wird nach Definitionen von Baulandreserven gesucht.
- Darstellung der Baulandreserven:
  Ziel ist es die formalen Erfordernisse der darzustellenden Elemente zu analysieren. Dazu zählen sowohl rechtliche Festlegungen, behördliche Vorgaben oder informelle Richtlinien, ergänzend werden auch Beispiele aus der Praxis herangezogen. Inhaltlich bezieht sich dieser Aspekt auf textliche, tabellarische, planliche Erfordernisse. Mit Beispielen wird dieses Kriterium anschaulich dargelegt.

Hinweis: Quantitative Erfassung
Abgeleitet von den quantitativen Methoden, welche darauf abzielen einen Gegenstand mit Zahlen zu fassen (vgl. Schülein & Reitze 2012: 37ff), wird die quantitative Erfassung dahingehend verstanden, dass die Baulandreserven zahlenmäßig erfasst werden. Synonym verwendet werden die Begriffe Erfassung und Erhebung.

Hinweis: Flächenbilanz
Die Flächenbilanz dient zur Darstellung der erfassten Baulandreserven.
Sofern im weiteren Text nicht extra angeführt, steht der Begriff Flächenbilanz stellvertretend für Baulandbilanz, Bauflächenbilanz, Baulandflächenbilanz, Widmungsbilanz.

Hinweis: Raumordnungsgesetz
Das Raumordnungsgesetz ist in den Bundesländern die wichtigste Grundlage hinsichtlich raumordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen.
Sofern im Text nicht extra angeführt, steht der Begriff Raumordnungsgesetz stellvertretend auch für Raumplanungsgesetz, Gemeindeplanungsgesetz und Bauordnung (letzteres nur für Wien). Die Abkürzung ROG steht stellvertretend für das Raumordnungsgesetz.

Hinweis: Planzeichenverordnung
Der Begriff Planzeichenverordnung steht stellvertretend für alle Verordnungen, welche Festlegungen zur Darstellung der Inhalte von Planungsinstrumenten (in erster Linie Flächenwidmungsplan) beinhalten. Abgekürzt wird sie mit PZVO.

3.1. Vergleich der Bundesländer

3.1.1. Burgenland

Im Jahr 2019 wurde das neue Raumplanungsgesetz im Burgenland rechtskräftig. Eine Novellierung wurde im März 2021 beschlossen.

Die Erfassung der Baulandreserven wird indirekt bei den Aussagen der Bevölkerungs- und Wirtschafts-entwicklung auf Ebene des Örtlichen Entwicklungskonzeptes, welches verpflichtend zu erstellen ist, angeschnitten. Die Art und Weise dieser Erhebung ist, mit einer Ausnahme, nicht näher erläutert; lediglich der Baulandbedarf unter Berücksichtigung des vorhandenen, nicht bebauten Baulandes ist abzuschätzen. Ähnlich stellt sich die Festlegung bei der Mobilisierung dar, wo als Grundlage die vorhandenen Baulandreserven und der Baulandbedarf dienen. Von einer Flächenbilanz oder synonym verwendeten Begriffen sowie der Definition einer Baulandreserve ist im Raumplanungsgesetz keine Rede. Die Erfas-sung der Baulandreserven spiegelt sich insofern wider, als dass das nicht bebaute Bauland als Grundlage für den Baulandbedarf heranzuziehen ist. Diese Festlegung gelangte erst mit dem neuen RPG 2019 ins Gesetz.

Der Gesetzgeber hat in einer Planzeichenverordnung die Darstellung der digitalen Flächenwidmungspläne geregelt. Ein Vorschlag zur Darstellung der Baulandreserven ist in der PZVO aus 2008 nicht beinhaltet (vgl. PZ-VO-Bgld. 2008).

Es zeigt sich jedoch, dass in der Praxis eigene Darstellungsweisen für eine Flächenbilanz erzeugt wurden und in Erläuterungsberichten angewandt werden. Hierfür kann man das Beispiel der Marktgemeinde Zurndorf heranziehen. Dort beinhaltet der Erläuterungsbericht Aussagen über:

- Gesamt gewidmetes Bauland
- Bebautes Bauland
- Unbebautes Bauland (alias Reserve)
- Anteil der Baulandreserven
- Aufgliederung der unterschiedlichen Baulandarten nach
  - Vollwertigem Bauland
  - Bauland in Aufschließungszonen
- Summe der Parameter

In der vorliegenden Darstellung wird nicht für alle Baulandtypen die Position der Aufschließungszonen angeführt; dies ist darauf zurückzuführen, dass in der gegenständlichen Gemeinde keine Aufschließungsgebietsreserven in den entsprechenden Widmungsarten liegen. Laut Raumplanungsgesetz sind jedenfalls in allen Baulandarten Aufschließungsgebiete zulässig (vgl. § 33 Abs 2 Bgld. RPG 2019). Inhaltlich sticht die prozentuelle Angabe der Aufschließungszonen mit 100% ins Auge – dieser Wert kann insofern einen falschen Eindruck vermitteln, als dass Aufschließungszonen per definitionem noch nicht bebaut sein können. Schließlich müssen zuerst entsprechende Bedingungen erfüllt werden, um vollwertiges Bauland daraus generieren zu können.

Bauland	gewidmet	bebaut	Reserve	Reserve in %
Wohngebiet	58,4	48,9	9,5	16%
Aufschließungsgebiet-Wohngebiet	1,5	0,0	1,5	100%
Dorfgebiet	51,5	40,0	11,5	22%
Aufschließungsgebiet-Dorfgebiet	5,1	0,0	5,1	100%
Industriegebiet	17,2	17,2	0,0	0%
Betriebsgebiet	20,6	0,0	20,6	100%
Aufschließungsgebiet-Betriebsgebiet	2,2	0,0	2,2	100%
Gemischtes Baugebiet	9,2	6,5	2,7	29%
Summe	**165,7**	**112,6**	**53,1**	**32%**

Abbildung 30: Flächenbilanz, Gemeinde Zurndorf. (Büro Dr. Paula 2015: 24)

Burgenland
Erfassung der Baulandreserven
Bgld. RPG 2019 § 24 Maßnahmen zur Baulandmobilisierung (1) Die Gemeinden haben […] unter Berücksichtigung der vorhandenen Baulandreserven und des abschätzbaren Baulandbedarfes von fünf bis zehn Jahren Maßnahmen zur Baulandmobilisierung zu treffen. § 28 Inhalte des Örtlichen Entwicklungskonzeptes (2) Insbesondere sind grundsätzliche Aussagen zu treffen über 2. die abschätzbare Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung samt abschätzbarem Baulandbedarf unter Berücksichtigung des vorhandenen, nicht bebauten Baulandes;
Darstellung der Baulandreserven
keine rechtlichen Festlegungen

Desweiteren wird lediglich der IST-Stand behandelt – eine Beobachtung der Entwicklung wird in der Bilanz nicht durchgeführt. Die klare und einfache Darstellung macht die Flächenbilanz lesbar. Einzig die Erklärung des Rechenvorgangs für die ‚Reserve in %' ist nicht angeführt und wäre durch eine optische Abtrennung des gesamt gewidmeten Baulandes von den Anteilen besser verständlich.
Auffällig ist, dass das gewidmete Bauland-Betriebsgebiet zur Gänze unbebaut ist. Der Anteil von 32% Baulandreserven liegt über dem Österreich-, aber nur knapp unter dem Burgenland-Durchschnitt.

3.1.2. Kärnten

Die raumordnungsrechtliche Struktur ist in Kärnten zweigeteilt – das Raumordnungsgesetz enthält allgemeine Zielsetzungen und Verfahrensvorschriften für die Raumordnung; das Gemeindeplanungsgesetz beinhaltet die für die örtliche Raumplanung inhaltlich relevanten Festlegungen. Dieses GplG stammt aus 1995 (vgl. K-GplG 1995), wobei eine Novellierung seit Längerem diskutiert wird.

Als Baulandreserve gilt eine solche nicht mehr, sobald ein Bauvorhaben vollendet wurde. Sowohl auf Ebene des Örtlichen Entwicklungskonzeptes, bei den Widmungsfestlegungen als auch bei der Änderung des Flächenwidmungsplanes ist vom Baulandbedarf die Rede, welcher als Grundlage für den weiteren Umgang mit Bauland dient. Die Abschätzung des Baulandbedarfes ist insbesondere auf Basis der Bauflächenbilanz durchzuführen. Dezidiert angeführt ist in der aktuellen Fassung des Gemeindeplanungsgesetzes, dass Aufschließungsgebiete bei der Ermittlung der Baulandreserven NICHT betrachtet werden. Diese Festlegung ist einerseits verwunderlich, da dieses Bauland bereits gewidmet, aber noch unbebaut ist, also per definitionem als Baulandreserve zu werten ist. Andererseits findet hier eine erste qualitative Differenzierung der Reserven statt, indem die momentane Nicht-Nutzbarkeit des Baulands erkannt wird. Damit kann eine Manipulation der Flächenbilanz erreicht werden.

Zur Bauflächenbilanz sind in den rechtlichen Grundlagen – insbesondere der Planzeichen-

verordnung (vgl. PZVO-Ktn. 1995) – keine näheren Details zur Darstellungsart angeführt.

Eine Recherche in den örtlichen Raumordnungsverfahren hat folgende Variante der Bauflächenbilanzen aufgezeigt:

- Gesamt gewidmete Fläche
- Bebaute Fläche
- Flächen in Aufschließungsgebieten
- Unbebaute Flächen (alias Baulandreserve)
- Baulandbedarf
- Baulandüberhang
- Aufgliederung der unterschiedlichen Baulandarten, zusammengefasst nach
  - Wohnbauland und
  - Sonstigem Bauland
- Summe der Parameter

In der Bauflächenbilanz spiegelt sich die Ausklammerung der Aufschließungszonen wider. Diese werden in die Spalte der Baulandreserven nicht inkludiert, wodurch das Ergebnis verzerrt wird. Darüber hinaus ist eine prozentuelle Angabe der Baulandreserven ausständig. Bei der kärntnerischen Herangehensweise entspricht der Anteil der Reserven ca. 8% (Aufschließungszonen ausgenommen); inkludiert man die Aufschließungszonen liegt der Wert bei 13%. Beide Fälle zeigen einen niedrigen bis mittleren Wert der Baulandreserven. Zudem zeigt sich, dass die Baulandreserven hauptsächlich in den Wohn-, Dorf- und Gewerbegebieten liegen. Es ist davon auszugehen, dass die restlichen angeführten Widmungsarten nur bedarfsbezogen ausgewiesen werden.

Die Teil-Zusammenfassungen nach Baulandgruppen (Wohnbauland – sonstiges Bauland) ist insbesondere bei der Vielzahl an Widmungsarten hilfreich, wobei die Bezeichnungen ‚Gesamt' als Summe des Wohnbaulandes und ‚GESAMT' als Summe von Wohn- und sonstigem Bauland für Unklarheiten sorgen können. Auf den Werten der Bauflächenbilanz aufbauend sind auch Baulandbedarfsabschätzungen zu finden. Diese beinhalten den Baulandüberhang und die Abschätzung, für wie viele Jahre die Baulandreserven ausreichen. Zwar ist keine historische Entwicklung, jedoch eine Vorausschau in die Zukunft dargelegt. Da die Berechnung des Baulandbedarfes die bisherige Entwicklung zwingend voraussetzt, wurde dies im dazugehörigen Erläuterungsbericht durchgeführt, jedoch nicht in der Bilanz abgebildet.

Widmungs-kategorie I)	gewidmete Fläche	bebaute Fläche	Aufschl.-Gebiet	Bauland-reserve		Bauland-bedarf	10 Jahresbaulandüberhang absolut	10 Jahresbaulandüberhang in Jahren
Wohngebiet I und II	266,19	230,79	14,13	21,27		26,43	-5,16	8,05
Dorfgebiet	118,55	96,63	7,63	14,29		17,62	-3,33	8,11
Geschäftsgeb., EKZ	66,48	65,50	0,00	0,98		9,48	-8,50	1,03
Kurgebiet I und II	3,11	3,11	0,00	0,00		0,75	-0,75	keine Reserve
SW Apartmenthaus	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	kein Bedarf
SW sonst. Freizeitw.	0,00	0,00	0,00	0,00		2,30	-2,30	keine Reserve
Gesamt	**454,33**	**396,03**	**21,76**	**36,54**		**56,57**	**-20,03**	**6,46**
Gem. Baugebiet	20,67	20,67	0,00	0,00		0,00	0,00	kein Bedarf
Gewerbegebiet	45,21	35,95	1,71	7,55		12,64	-5,09	5,97
Industriegebiet	33,76	24,67	9,09	0,00		9,48	-9,48	keine Reserve
Sondergebiet	16,75	16,75	0,00	0,00		0,00	0,00	kein Bedarf
Vorbehaltsfläche	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	kein Bedarf
GESAMT	**570,72**	**494,07**	**32,56**	**44,09**		**78,69**	**-34,60**	**5,60**

Abbildung 31: Bauflächenbilanz, Stadtgemeinde Spittal an der Drau. (LWK 2016: 121)

Kärnten

Erfassung der Baulandreserven

K-GplG 1995
§ 2 Örtliches Entwicklungskonzept
(3) Im örtlichen Entwicklungskonzept sind ausgehend von einer Erhebung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Gegebenheiten in der Gemeinde die Ziele der örtlichen Raumplanung für einen Planungszeitraum von zehn Jahren festzulegen und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Maßnahmen darzustellen. Dabei sind grundsätzliche Aussagen zu treffen insbesondere über
c) den abschätzbaren Baulandbedarf unter Berücksichtigung der Bevölkerungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung;

§ 3 Bauland
(2) Das Ausmaß des unbebauten Baulandes hat sich nach dem abschätzbaren Baulandbedarf in der Gemeinde unter Berücksichtigung der Bevölkerungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung innerhalb eines Planungszeitraumes von zehn Jahren zu richten. Der Bürgermeister hat den Baulandbedarf jeweils getrennt für die einzelnen Baugebiete (Abs 4 bis 10) zu erheben, darzustellen und auf aktuellem Stand zu halten (Bauflächenbilanz). Die Bauflächenbilanz ist den Erläuterungen zum Flächenwidmungsplan anzuschließen.
(2a) Die Neufestlegung von Grundflächen als Bauland darf nur unter Berücksichtigung der Bauflächenbilanz erfolgen;

§ 4 Aufschließungsgebiete
(3) Als widmungsgemäß bebaut ist eine Grundfläche dann anzusehen, wenn die Ausführung des widmungsgemäßen Bauvorhabens vollendet worden ist.

§ 15 Änderung des Flächenwidmungsplanes
(3) Umwidmungen von Grünland in Bauland (Neufestlegung von Bauland) dürfen unter Berücksichtigung der Bauflächenbilanz (§ 3 Abs 2) nur erfolgen, wenn das im Flächenwidmungsplan festgelegte Bauland nach seiner Gliederung, seinem Ausmaß und seiner lagemäßigen Anordnung den Erfordernissen in der Gemeinde nicht mehr genügt.
(4) Bei der Ermittlung der Baulandreserven in der Gemeinde haben jene als Bauland festgelegte Grundflächen außer Betracht zu bleiben, die als Aufschließungsgebiete festgelegt sind.

Darstellung der Baulandreserven

keine rechtlichen Festlegungen

3.1.3. Niederösterreich

In Niederösterreich gilt das NÖ Raumordnungsgesetz aus dem Jahr 2014, welches zuletzt im Dezember 2020 geändert wurde und eine wichtige Neuerung für die Erfassung von Baulandreserven mit sich brachte.

Als Grundlage für die Aufstellung des Örtlichen Raumordnungsprogrammes (ÖROP) muss eine umfassende Grundlagenforschung durchgeführt werden, während bei der Änderung des ÖROP eine schlankere Version der Grundlagenerhebung zu dokumentieren ist. Jedenfalls ist die Erfassung der Baulandreserven im Rahmen der Flächenbilanz ein zwingender Bestandteil. Dabei gelten im Umkehrschluss zur gegebenen Definition jene Flächen als bebaut, welche mit einem Hauptgebäude bebaut sind. Die Aufstellung des ÖROP verlangt neben der quantitativen Darstellung auch eine qualitative Bewertung der Baulandreserven. Dieser Passus fand im Rahmen der letzten Novellierung im Dezember 2020 Einzug ins Gesetz. Niederösterreich ist damit bis dato das erste und einzige Bundesland, welches die qualitative Bewertung der Baulandreserven dezidiert in das Raumordnungsgesetz aufnimmt – diese Festlegung ist aufgrund einer Übergangsbestimmung (vgl. § 55 Abs 4 NÖ ROG 2014) erst ab 1.1.2023 gültig.

Im Gesetz ist sowohl von „Flächenbilanz“ (§ 13 Abs 5 NÖ ROG 2014), als auch von „Baulandbilanz“ (§ 25 Abs 4 NÖ ROG 2014) die Rede. Hier stellt sich die Frage, ob diese Begrifflichkeiten synonym verwendet werden oder Unterschiede bestehen. Nähere Erläuterungen sind in den Gesetzen jedenfalls nicht bein-haltet. Nach Recherchen (vgl. Aufhauser 2021) stellte sich heraus, dass damit im Grunde das Gleiche gemeint ist. In der gängigen Planungspraxis wird jedenfalls keine Unterscheidung zwischen Flächen- und Baulandbilanz gemacht.

In diesem Zusammenhang lohnt sich weiters ein Blick in die NÖ Planzeichenverordnung (vgl. 2002), welche ausschließlich von Flächenbilanz spricht.

Passend dazu hat der Verordnungsgeber eine Darstellungsweise für eben diese eingebracht,

FLÄCHENBILANZ

gem. § 2 Abs. 4 NÖ ROG 1976

KATASTRAL-/GEMEINDE:

Nummer:

	gesamt in ha:	bebaut: in ha:	unbebaut: in ha:	davon: Auf.Zone (A)	befristet (B)	Vertrag (C)	Bauland-Reserve in % (D)
Bauland-Wohngebiet							
Bauland-Kerngebiet							
Bauland-Agrargebiet							
Bauland-erhaltensw. Ortsstr.							
Zwischensumme:							
Bauland-Betriebsgebiet							
Bauland-Industriegebiet							
Bauland-Sondergebiet							
Bauland-Einkaufszentrum							
SUMME:							

	in ha:
bebaute Fläche mit offensichtlich nicht genutztem Gebäude	

Ersteller:
Stand:
Art der Ermittlung:

(A) Aufschließungszonen, gem. § 16 Abs. 4
(B) befristetes Bauland, gem. § 16a Abs. 1
(C) Vertragsbauland gem. § 16a Abs. 2
(D) (unbebaut/bebaut) * 100

Anlage 1

Abbildung 32: Vorlage Flächenbilanz, Niederösterreich. (NÖ PZVO 2002)

Niederösterreich

Erfassung der Baulandreserven

NÖ ROG 2014
§ 13 Örtliches Raumordnungsprogramm
(5) Die Gemeinde hat als Grundlage für die Aufstellung oder Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes den Zustand des Gemeindegebietes durch Untersuchung der naturräumlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten zu erforschen und deren Veränderungen ständig zu beobachten. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren. Das Ausmaß der als Bauland gewidmeten bebauten sowie unbebauten Flächen ist in einer Flächenbilanz zu erfassen, auf aktuellem Stand zu halten und der Landesregierung auf Anfrage bekannt zu geben. Die Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen hat alle Umstände und Analysen zu enthalten, welche die Festlegungen des örtlichen Raumordnungsprogrammes in nachvollziehbarer Weise begründen. Bei der Aufstellung ist das Ergebnis insbesondere darzustellen in:
1. Plänen mit folgendem Inhalt:
- Siedlungskonzept, einschließlich der baulichen Bestandsaufnahme, qualitativer Bewertung der Baulandreserven und Nachverdichtungspotenziale

§ 25 Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes
(2) Als bebaut gelten Grundstücke oder Grundstücksteile, auf denen ein Gebäude errichtet ist, das nicht als Nebengebäude anzusehen ist.
(4) Für das Verfahren zur Änderung örtlicher Raumordnungsprogramme gelten die Bestimmungen des § 24 sinngemäß. Unbeschadet einer allfälligen Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung sind jedenfalls die Themen Bevölkerungsentwicklung, Naturgefahren und Baulandbilanz aufzuarbeiten und darzustellen, soweit dies nicht bereits in einem verordneten Entwicklungskonzept enthalten ist.

Darstellung der Baulandreserven

NÖ Planzeichenverordnung 2002
4. Abschnitt Plandarstellung der Ergebnisse der Grundlagenforschung
§ 20 Baulandausnutzung
(1) Die Ausnutzung des Baulandes ist in eine Schwarz/Weiß-Darstellung des Flächenwidmungsplanes einzutragen und ergibt sich aus der Überlagerung der baulichen Bestandsaufnahme mit der neuen Flächenwidmung.
(3) Als Planzeichen sind zu verwenden für:
1. bebaute Baulandfläche: Signatur Farbgebung entsprechend der Widmungsart;
2. nicht bebaute Baulandfläche: Farbgebung keine
(4) Die Flächenbilanz gem. § 2 Abs 4 NÖ ROG 1976 ist entsprechend der Anlage 1 für jede Katastralgemeinde und für die Gesamtgemeinde in den schriftlichen Grundlagenbericht aufzunehmen.

wobei in Form einer Übersichtstabelle folgende Inhalte behandelt werden:

- Gesamt gewidmetes Bauland
- Bebautes Bauland
- Unbebautes Bauland, mit detaillierter Auflistung von Flächen
  - In Aufschließungszonen
  - Mit Befristung
  - Mit Baulandvertrag
- Anteil der Baulandreserven
- Aufgliederung der unterschiedlichen Baulandarten, zusammengefasst nach
  - Wohnbauland und
  - Sonstigem Bauland
- Summe der Parameter

Darüber hinaus besteht die Option der Darlegung des Gebäude-Leerstandes.
Die Zusammenfassung nach Baulandgruppen erleichtert die Lesbarkeit, wobei zwar eine ‚Zwischen-summe' für das Wohnbauland, jedoch nicht für das sonstige Bauland angeführt wird. Die Flächenbilanz bildet die bisherige Baulanddynamik nicht ab, und verfügt ebenso wenig über einen Zukunftsblick. Durch die Unterteilung des unbebauten Baulandes in Aufschließungszone, befristet und Vertrag bzw. darüber hinaus des Leerstandes zeichnen sich hier Elemente einer qualitativen Erfassung ab.

Ebenso in der Verordnung finden sich Konkretisierungen der Plandarstellungen. Im vorliegenden Kontext steht die Baulandausnutzung im Vordergrund, wobei bebaute und unbebaute Baulandflächen planlich abgebildet werden. Das angeführte Beispiel (siehe Abbildung 33) zeigt die Problematik auf, dass sowohl nicht bebautes Bauland als auch alle sonstigen Widmungsarten (Verkehrsfläche, Grünland) in derselben Farbe (weiß) dargestellt sind, was die Lesbarkeit erschwert. In der vorliegenden Darstellung wurden die Baulandgrenzen (schwarze Konturen) ergänzt, was jedoch laut PZVO nicht vorgesehen ist.

Zu bedenken ist, dass die Planzeichenverordnung aus 2002 stammt und seither nicht novelliert wurde, obwohl das NÖ ROG 2014 inhaltlich relevante Änderungen (neue Baulandwidmungsarten) vorgenommen hat. Aus diesem Grund können Diskrepanzen zwischen den Inhalten und Verweisen bestehen. Sei-tens des Amtes der NÖ Landesregierung wurde mündlich kommuniziert, dass eine Überarbeitung der PZVO geplant ist. Als Anhaltspunkt für die Darstellung ist die PZVO jedenfalls sehr dienlich.

Abbildung 33: Planausschnitt zur Baulandausnutzung, Gemeinde Bad Traunstein. (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)

3.1.4. Oberösterreich

Das Oberösterreichische Raumordnungsgesetz stammt aus dem Jahr 1994 und wurde 2020 zuletzt novelliert. Bis dahin wurde an zweierlei Stellen der Baulandbedarf behandelt, welcher einerseits Grundlage für das Baulandkonzept (auf Ebene des Entwicklungskonzepts) und andererseits Basis für Baulandwidmungen bildet. Seit der Novellierung wurden die Festlegungen des Flächenwidmungsplanes (§ 18) umstrukturiert, sodass hier nunmehr keine Rede mehr von einem Baulandkonzept, welches den künftigen Baulandbedarf festlegt, ist (vgl. OÖ ROG 1994 idF LGBL. Nr. 69/2015).

Als bebaut werden die Grundstücke mit dreierlei Möglichkeiten angesehen, wobei nicht nur auf die Bebauungssituation, sondern auch auf die Umgebungsstruktur eingegangen wird. Im § 21 wird nach wie vor von der Abschätzung des Baulandbedarfs für einen Zeitraum von siebeneinhalb Jahren (vor der Novellierung von fünf Jahren) gesprochen, jedoch ist hier nicht dezidiert beschrieben, ob und inwieweit bestehende Reserven berücksichtigt werden sollen. Im Gegensatz dazu wird in der Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne ein Zeitraum von 10 Jahren für die Abschätzung angegeben (vgl. 2016: 9, Anlage 2 PZ-VO-OÖ 2016). Diese Diskrepanz lässt sich mit den unterschiedlichen Rechtskraftdaten erklären, wobei nie eine Anpassung zwischen ROG und Planzeichenverordnung erfolgt ist.

Gesamtfläche in ha:	FWP Nr. 2		FWP Nr. 2		FWP Nr. 3 Entwurf	
2.656,00	November 2002		April 2013		August 2013	
Widmungskategorien	in ha	in %	in ha	in %	in ha	in %
Bauland	1.015,03	38,22	1.057,47	39,81	1.059,90	39,91
Verkehrsflächen	72,42	2,73	72,94	2,75	74,03	2,79
Grünland	1.568,55	59,05	1.525,59	57,44	1.522,07	57,30
Summe	**2.656,00**	**100**	**2.656,00**	**100**	**2.656,00**	**100**
BAULAND	in ha	in %	in ha	in %	in ha	in %
Wohngebiet	590,90	58,22	598,79	56,62	601,56	56,76
Dorfgebiet	7,73	0,76	7,73	0,73	8,95	0,84
Kerngebiet	59,69	5,88	62,26	5,89	65,55	6,18
Gemischtes Baugebiet	68,61	6,76	66,18	6,26	59,86	5,65
Eingeschränktes gemischtes Baugebiet	37,74	3,72	38,72	3,66	36,77	3,47
Betriebsbaugebiet	95,37	9,40	116,15	10,98	120,50	11,37
Industriegebiet	117,23	11,55	117,23	11,09	117,21	11,06
Gebiet für Geschäftsbauten von 300 m² bis 1.500 m² Gesamtverkaufsfläche	1,61	0,16	5,99	0,57	6,70	0,63
Gebiet für Geschäftsbauten mit mehr als 1.500 m² Gesamtverkaufsfläche	10,44	1,03	18,23	1,72	17,90	1,69
Sondergebiete des Baulandes	25,71	2,53	26,19	2,48	24,90	2,35
Summe Bauland	**1.015,03**	**100**	**1.057,47**	**100**	**1.059,90**	**100**
GRÜNLAND - SONSTIGE NUTZUNG	in ha	in %	in ha	in %	in ha	in %
Dauerkleingärten	24,91	1,59	20,27	1,33	28,69	1,88
Erwerbsgärtnereien	7,76	0,49	6,71	0,44	3,60	0,24
Friedhof	5,90	0,38	5,90	0,39	5,90	0,39
Ablagerungsplätze	12,28	0,78	12,28	0,80	13,73	0,90
Summe Grünland - Sonstige Nutzung	**50,85**	**3,24**	**45,16**	**2,96**	**51,92**	**3,41**
Summe Grünland	**1.568,55**	**100**	**1.525,59**	**100**	**1.522,08**	**100**

Abbildung 34: Flächenbilanz, Stadtgemeinde Steyr. (Magistrat der Stadt Steyr 2013: 29f)

Oberösterreich
Erfassung der Baulandreserven
Oö. ROG 1994 § 21 Bauland (1) Als Bauland dürfen nur Flächen vorgesehen werden, die sich auf Grund der natürlichen und der infrastrukturellen Voraussetzungen für die Bebauung eignen. Sie müssen dem Baulandbedarf der Gemeinde entsprechen, den die Gemeinde für einen Planungszeitraum von siebeneinhalb Jahren erwartet. § 25 Aufschließungsbeitrag im Bauland (3) Als bebaut gilt ein Grundstück bzw. Grundstücksteil, 1. auf dem ein Gebäude errichtet ist, das nicht unter § 3 Abs 2 Z 5 der Oö. Bauordnung 1994 fällt, oder 2. auf dem mit dem Bau eines solchen Gebäudes im Sinn der Oö. Bauordnung 1994 tatsächlich begonnen wurde oder 3. das bzw. der mit einem Grundstück bzw. Grundstücksteil gemäß Z 1 und 2 eine untrennbare wirtschaftliche Einheit bildet, an dieses bzw. diesen unmittelbar angrenzt und mit diesem in der gleichen Grundbuchseinlage eingetragen ist. PZVO 2016 Anlage 2, S. 9 Der Baulandbedarf ist für einen Planungszeitraum von zehn Jahren abzuschätzen.
Darstellung der Baulandreserven
keine rechtlichen Festlegungen

Durch eine weitere Recherche war herauszufinden, dass das Land OÖ eine „Dokumentation der Baulandentwicklung“ einfordert, welches bei jeder Änderung vorzulegen ist (vgl. Land OÖ 2017: 14). Darüber hinaus wird dezidiert von Flächenbilanzen gesprochen, welche bei Neukundmachungen der Flächenwidmung nicht zwingend aktualisiert werden müssen, dies aber empfohlen wird. Als wichtige Aussage gilt, dass es für Flächenbilanzen keine Formvorschrift gibt (vgl. ibid: 7).

Eine Stadtgemeinde hat die Flächenbilanz mit folgenden Inhalten erstellt:

- Gesamt gewidmetes Bauland, Verkehrsflächen, Grünflächen
  - Absolut
  - Relativ
- Beobachtung der Entwicklung der Flächenausmaße
- Aufgliederung nach Widmungstypen
- Summe der Parameter

Auffallend sind hier zweierlei Aspekte: Einerseits werden nicht nur das Bauland, sondern auch alle anderen Widmungsarten sowie Ersichtlichmachungen ausführlich analysiert. Diese Herangehensweise wird dem Begriff ‚Flächen‘-bilanz jedenfalls gerecht. Andererseits handelt es sich lediglich um eine Auflistung der Widmungsausmaße, jedoch um keine Darstellung von bebauten und unbebauten Flächen. Dabei ist die Evolution der Gesamtausmaße dokumentiert. Die Betrachtung der Anteile ist insofern mit Vorsicht zu genießen, als dass sinkende %-Anteile nicht zwingend sinkende Absolutzahlen bedeuten (bzw. vice versa). Der hohe Baulandanteil von beinahe 40% in Steyr ist beträchtlich.

Die Widmungsreserven werden erst in der nachfolgenden, umfangreichen textlichen Erläuterung dargelegt. Dabei wird ein Blick auf die vergangene Entwicklung, das Gesamtausmaß des Baulands und der -reserven sowie eine Aufteilung nach Baulandtypen getätigt.

3.1.5. Salzburg

Das Raumordnungsgesetz von Salzburg wurde im Jahr 2009 aufgestellt, wobei 2017 eine umfassende Novellierung (vgl. ROG 2009) vorgenommen wurde.

Die Erfassung von Baulandreserven ist grundsätzlich als Teil der Grundlagenforschung zu sehen – im Abschnitt zur Bestandsaufnahme spricht das ROG jedoch nur allgemein von siedlungsstrukturellen Gegebenheiten. Für die genauere Betrachtung der Baulandreserven herrscht hier ein eigener Paragraf, der über Ausmaß und Befristung des unverbauten Baulandes spricht und augenscheinlich die Erarbeitung einer Flächenbilanz als Grundlage für den Baulandbedarf von 10 Jahren sieht. Interessant ist der letzte Satz des Abs 1 des § 29, denn dieser ermöglicht der Landesregierung konkretere Bestimmungen über Flächenbilanzen zu verordnen. In den Frequently Asked Questions zur großen Novelle 2017 (vgl. Land Salzburg o.J.: 2) wird näher ausgeführt, dass die Erstellung einer Verordnung beabsichtigt wird. Bisher wurde eine derartige Verordnung nicht erlassen. Sowohl unverbaute, als auch bebaute Grundflächen werden eindeutig definiert – bereits ab der Baubeginnanzeige wird das Grundstück als bebaut angesehen.

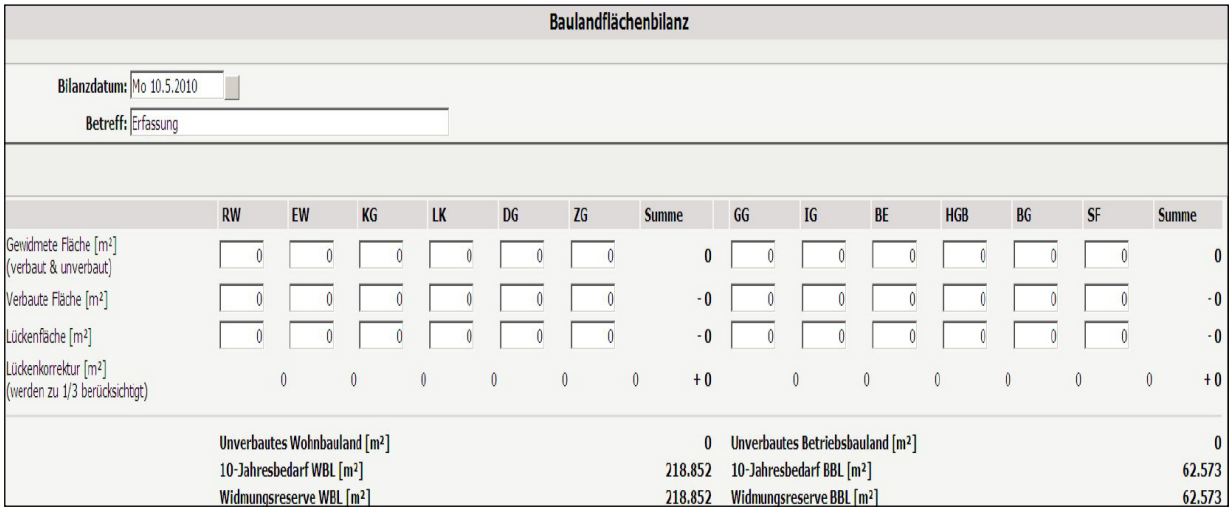
Ebenso die Planzeichenverordnung (vgl. PZ-VO-Sbg 2018) beinhaltet keine Informationen zur Darstellung der Flächenbilanzen.

Weitere Hinweise zur Flächenbilanz finden sich einerseits im Leitfaden für das REK, wo ein Abschnitt zu „Baulandbilanz im SAGISonline“ (Aigner 2019: 15) verankert ist. Andererseits eröffnet das Handbuch Raumordnung, dass im ROGServe – eine interne Plattform für RaumplanerInnen – ein Tool für die Erstellung einer Baulandflächenbilanz zur Verfügung steht (vgl. Mair 2011, Anlage: 6).

Dieses Tool verlangt mehrere Eingaben, woraus unterschiedliche Inhalte resultieren:

- Gesamt gewidmete Fläche
- Verbaute Fläche
- Lückenfläche/Lückenkorrektur
- Aufgliederung nach Baulandtypen, zusammengefasst nach
  - Wohnbauland
  - Sonstigem Bauland
- Summe der Parameter
- Unverbautes Bauland
- Baulandbedarf
- Widmungsreserve

Als digitales Online-Tool werden die einzelnen Werte zum aktuellen Zeitpunkt eingegeben, woraufhin Ergebnisse automatisch berechnet werden. Da die Tabelle in erster Linie für PlanerInnen erarbeitet wurde, werden Abkür-



Baulandflächenbilanz

Bilanzdatum: Mo 10.5.2010

Betreff: Erfassung

	RW	EW	KG	LK	DG	ZG	Summe	GG	IG	BE	HGB	BG	SF	Summe
Gewidmete Fläche [m²] (verbaut & unverbaut)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbaute Fläche [m²]	0	0	0	0	0	0	-0	0	0	0	0	0	0	-0
Lückenfläche [m²]	0	0	0	0	0	0	-0	0	0	0	0	0	0	-0
Lückenkorrektur [m²] (werden zu 1/3 berücksichtigt)	0	0	0	0	0	0	+0	0	0	0	0	0	0	+0

Unverbautes Wohnbauland [m²]	0	Unverbautes Betriebsbauland [m²]	0
10-Jahresbedarf WBL [m²]	218.852	10-Jahresbedarf BBL [m²]	62.573
Widmungsreserve WBL [m²]	218.852	Widmungsreserve BBL [m²]	62.573

Abbildung 35: Vorlage Baulandflächenbilanz, Salzburg. (Mair 2011, Anlage: 6)

Salzburg
Erfassung der Baulandreserven
ROG 2009 § 5 Begriffsbestimmungen 6. c) aa) unverbaute: zur selbständigen Bebauung geeignete Grundflächen, Grundstücke oder Baulandgrundstücke, die mit keinem Bau oder nur mit Nebenanlagen bebaut sind; bb) bebaute: Grundflächen, Grundstücke oder Baulandgrundstücke, auf denen ein Bau errichtet ist oder mit dessen Errichtung bereits begonnen wurde, soweit es sich dabei nicht um eine Nebenanlage handelt; § 24 Bestandsaufnahme (1) In einer Bestandsaufnahme sind die für die örtliche Raumordnung maßgeblichen Gegebenheiten zu erheben, und zwar jedenfalls: […] 3. die siedlungsstrukturellen Gegebenheiten (2) Die Ergebnisse der Bestandsaufnahmen sind zusammen mit den wesentlichen daraus sich ergebenden Aussagen darzustellen. § 29 Ausmaß und Befristung des unverbauten Baulandes (1) Das Ausmaß des unverbauten Baulandes hat sich nach dem Bedarf zu richten, der in der Gemeinde in einem Planungszeitraum von zehn Jahren voraussichtlich besteht. Der Bedarf ist in einer Beilage zum Flächenwidmungsplan nach Widmungen detailliert zu begründen (Flächenbilanz). Die Landesregierung kann dazu durch Verordnung nähere Festlegungen treffen.
Darstellung der Baulandreserven
keine rechtlichen Festlegungen

zungen für Widmungen verwendet – bei Integration in den Erläuterungsbericht sind diese Kürzel kaum verständlich. Das Herausheben der Baulücken ist auffällig, womit diese als differente Baulandreserven eingestuft werden. Eine erste qualitative Differenzierung wird damit hervorgerufen. Durch die automatische Berechnung des Bedarfs wird bereits in die Zukunft geschaut. Unklar ist jedoch, auf welcher Basis der 10-Jahresbedarf berechnet wird.

3.1.6. Steiermark

Im Jahr 2010 wurde das Steiermärkische Raumordnungsgesetz (StROG 2010) rechtskräftig.

Das ROG spricht nicht nur von der Erstellung einer Flächenbilanz bzw. eines damit zusammenhängenden Baulandflächenbilanzplanes, sondern definiert auch klar, was unter diesen Begriffen zu verstehen ist. Ebenso erfolgt eine Erläuterung wie unbebaute Grundflächen zu verstehen sind. Demnach gilt ab der Rohbaufertigstellung oder bei der Errichtung einer widmungskonformen, nutzungsverwandten baulichen Anlage das Grundstück als bebaut. Der Fokus liegt bei der Erfassung auf den unbebauten Baulandflächen, wobei die Plandarstellung das gesamte Bauland betrachtet, bei der Bilanz nur das Wohnbauland ins Auge gefasst wird. Diese Erhebung dient als Grundlage für die Festlegungen des Flächenwidmungsplanes, insbesondere die Wohnbauland-Bedarfsabschätzung für die Planungsperiode.

Der Festlegung, dass die Landesregierung nähere Bestimmungen hinsichtlich den inhaltlichen Vorgaben und der Baulandflächenbilanz verordnen kann, wird sie in der Planzeichenverordnung gerecht. Die Darstellung der unbebauten Flächen ist mit einer Schraffur bestimmt. Ein Beispiel dafür ist ebenso in der PZVO angeführt (vgl. PZVO-Stmk 2016).
Hinsichtlich der Flächenbilanz wurde seitens des Landes eine Excel-Tabelle angefertigt, welche den PlanerInnen zur Verfügung steht und diese Aspekte beinhaltet:

- Gesamt gewidmetes Wohnbauland
- Bebautes Wohnbauland
- Unbebautes Wohnbauland
- Mobilisiertes Wohnbauland
- Beobachtung der Entwicklung/Veränderung der Ausmaße
  - Absolut
  - Relativ
- Aufgliederung nach den verschiedenen Wohnbaulandwidmungsarten
- Summe der Parameter

Dasselbe Excel-Sheet beinhaltet weiters Vorgaben zur Berechnung des Wohnbaulandbedarfs.
Dass die Excel-Tabelle von der zuständigen Landesabteilung generiert wurde, trägt dazu bei, dass einheitliche Darstellungen in der Steiermark verwendet werden. Die gesetzliche Passage „jeweils vollwertiges Bauland, Aufschließungsgebiet und Sanierungsgebiet“ findet jedoch keinen Einzug in das Formular. Das angeführte Beispiel zeigt, wie diese drei Posten ebenso aufgegliedert werden können. Damit wird das Bauland qualitativ differenziert. Die Baulandbeobachtung sowie die Integration des mobilisierten Baulandes dienen als qualifizierte Grundlage. Erweiterungsfähig ist die Tabelle insofern, als dass auch Betriebsgebietsreserven und sonstige Baulandarten

	Flächenwidmungsplan Nr.				Flächenwidmungsplan Nr.				Veränderung							
Baugebiete	gesamt	bebaut	unbebaut	mobilisiert	gesamt	bebaut	unbebaut	mobilisiert	gesamt		bebaut		unbebaut		mobilisiert	
									abs.	rel.	abs.	rel.	abs.	rel.	abs.	rel.
WR																
WA																
KG																
DO																
GG																
I/1																
I/2																
E1																
E2																
KU																
EH																
FW																
Wohnbauland																
Gesamt																

Abbildung 36: Formblatt Vorlage Flächenbilanz. (Land Stmk o. J.)

Steiermark
Erfassung der Baulandreserven
StROG 2010 § 2 Begriffsbestimmungen (1) 3. Baulandflächenbilanzplan: die Darstellung der unbebauten Baulandflächen und der Baulandmobilisierungsmaßnahmen. 11. Flächenbilanz: die Berechnung und die Darstellung der unbebauten Grundflächen des Wohnbaulandes; das sind die Kategorien Reines Wohngebiet, Allgemeines Wohngebiet, Dorfgebiet und Kerngebiet (jeweils vollwertiges Bauland, Aufschließungsgebiet und Sanierungsgebiet). 33. Unbebaute Grundflächen: jene Grundflächen, die nicht mit einem widmungskonformen Gebäude (Rohbaufertigstellung) oder mit einer mit der widmungskonformen Nutzung zusammenhängenden baulichen Anlage (wie Carport, Schwimmbecken und dergleichen) bebaut sind. § 25 Flächenwidmungsplan (3) Zur Begründung des Flächenwidmungsplanes ist ein Erläuterungsbericht zu erstellen […] Der Erläuterungsbericht hat unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Bestandsaufnahme zu enthalten: 3. die Flächenbilanz (Baulandflächenbilanzplan) (4) Die Landesregierung kann durch Verordnung nähere Bestimmungen festlegen betreffend 3. die inhaltlichen Vorgaben und die Baulandflächenbilanz. § 26 Inhalt des Flächenwidmungsplans (1) Das im Flächenwidmungsplan ausgewiesene unbebaute Wohnbauland gemäß § 29 Abs 1 darf den Bedarf für die in der Planungsperiode zu erwartende Siedlungsentwicklung der Gemeinde nicht überschreiten. Die Landesregierung kann durch Verordnung nähere Bestimmungen betreffend die Berechnung des Wohnbaulandbedarfs festlegen.
Darstellung der Baulandreserven
Planzeichenverordnung 2016 Anlage 2 – V. B. Baulandflächenbilanzplan

betrachtet werden. Die Abkürzungen der Widmungsarten erschweren die Verständlichkeit bei LaiInnen. Darüber hinaus stellen sich die Prozentangaben beim Beispiel Voitsberg als missverständlich heraus, da nicht am ersten Blick klar ist, welche Werte kumuliert werden, um 100% zu erhalten. Eine Erklärung ist nicht angeführt. Im Allgemeinen ist anzunehmen, dass gewidmete Aufschließungsgebiet zur Gänze unbebaut sind – aus dem Beispiel lässt sich jedoch ableiten, dass Teile dieser Gebiete bereits bebaut sind; ein Widerspruch zur rechtliche Festlegung für Aufschließungsgebiete nach § 29 Abs 3 ist hier festzustellen.

ÖRTLICHE RAUMPLANUNG				STADTGEMEINDE VOITSBERG								
FLÄCHENWIDMUNGSPLAN 4.00				BAULANDFLÄCHENBILANZ (in ha)								
GESAMTBILANZ				STAND: 23.01.2013								
KAT.	GESAMTBAULAND			VOLLWERTIGES BAULAND			SANIERUNGS-GEBIET HOCHW.			AUFSCHLIESSUNGS-GEBIET		
	Sum	unbeb.		Sum	unbeb.		Sum	unbeb.		Sum	unbeb	
WR	125,08	33,87		107,46	20,48		4,46	0,23		13,16	13,16	
WA	139,61	20,96		104,10	10,15		25,50	1,28		10,01	9,53	
KG	36,77	2,12		25,73	1,26		9,88	0,73		1,16	0,13	
KG+WA	13,60	0,00		10,44	0,00		3,16	0,00		0,00	0,00	
DO	8,95	1,07		8,88	1,07		0,07	0,00		0,00	0,00	
GG	53,35	15,33		28,30	5,62		17,88	2,54		7,17	7,17	
I1	28,33	6,92		22,27	6,42		6,06	0,50		0,00	0,00	
E1	2,32	0,00		1,05	0,00		1,27	0,00		0,00	0,00	
P+KG	0,12	0,00		0,12	0,00		0,00	0,00		0,00	0,00	
	0,00	0,00										
SUMME	408,1	80,3		308,35	45,00		68,28	5,28		31,50	29,99	
PROZENTANTEILE				75,55%	56,1%		16,7%	6,6%		7,72%	37,4%	

Abbildung 37: Flächenbilanz, Gemeinde Voitsberg. (Ankowitsch & Pumpernig 2013, Anhang: 5)

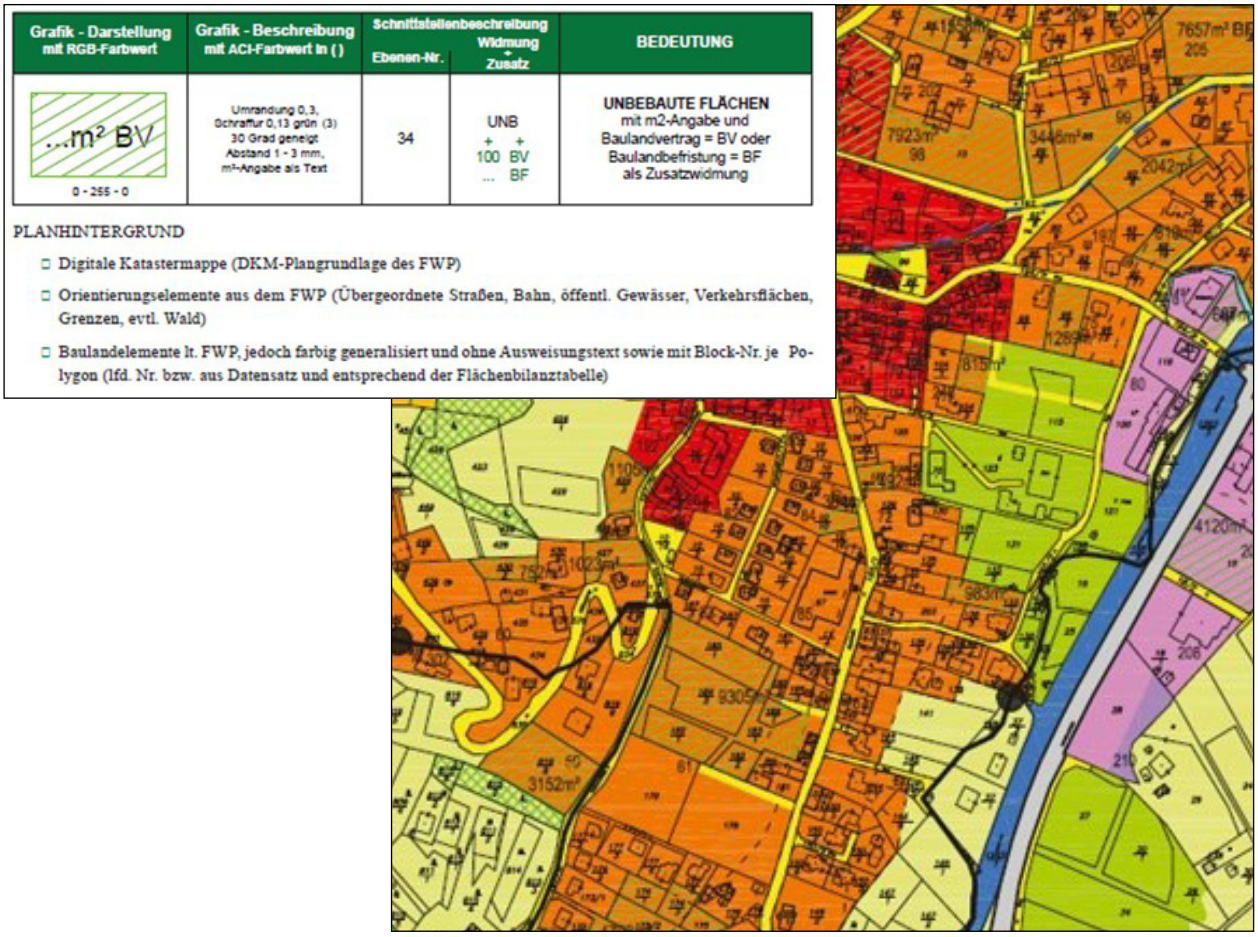


Abbildung 38: Beispiel Baulandflächenbilanzplan. (PZVO-Stmk 2016: 32)

3.1.7. Tirol

Das Tiroler Raumordnungsgesetz wird traditionell nicht neu beschlossen, sondern wiederverlautbart, sodass das aktuelle TROG 2016 in Grundzügen auf dem Gesetz 1972 basiert. Novellierungen werden sehr wohl beschlossen.

Das Land Tirol nimmt sich bezüglich der Erfassung der Baulandreserven selbst in die Verantwortung. Auch wenn Flächenwidmung kompetenzrechtlich der örtlichen Raumplanung und damit den Gemeinden zugeschrieben wird, ist festgelegt, dass die Landesregierung sowohl eine Baulandbilanz, als auch eine Widmungsbilanz zu erstellen hat. Während ersteres das Bauland den momentanen IST-Stand von Gesamtausmaß, bebauten und unbebauten Flächen sowie Verdichtungsflächen auf Gemeindeebene unter die Lupe nimmt und tabellarisch als auch planlich darstellt, beobachtet die Widmungsbilanz die Entwicklungen des gewidmeten Baulandes auf Ebene der Planungsverbände in regelmäßigen Abständen. Beide Bilanztypen beziehen sich auf Bauland, Sonderflächen und Vorbehaltsflächen. Weitere Widmungsarten (Grünland, Verkehrsflächen) werden nicht behandelt. Während die Widmungsbilanz öffentlich einsehbar ist, stehen die Daten für die Baulandbilanz nur Personen mit einem TIRIS-Zugang zur Verfügung.

Die Baulandbilanz, welche von der Landesregierung zu erstellen ist, beinhaltet lt. TROG § 28a Abs 1 folgende Aspekte:

- Gesamt gewidmetes Bauland
- Bebautes Bauland
- Unbebautes Bauland
- Verdichtungsflächen
- Absolut und Relativ
- Aufgegliedert nach Baulandtypen, Sonderflächen, Vorbehaltsflächen

1. Zusammenstellung nach Widmungsarten:	Widmungsfläche gesamt (in ha)	darunter bebaubare Fläche im Dauersiedlungsraum[1] (in ha)	(in %)	Differenz zur Vorerhebung Widmungsfläche GESAMT (in ha)	(in %)
Wohngebiete	15,51	15,51	100,0	-0,03	-0,2
Mischgebiete	14,64	14,64	100,0	-0,03	-0,2
Gewerbe- und Industriegebiete	1,94	1,94	100,0	0,00	0,0
Summe Bauland	**32,09**	**32,09**	**100,0**	-0,07	-0,2
Vorbehaltsflächen	1,44	1,44	100,0	0,00	0,0
Sonderflächen	8,54	6,97	81,6	0,33	4,0

2. Unbebaute Grundflächen Baulandreserven	Anzahl der abgegrenzten Grundflächen[2]	Bebaubare Fläche (in ha)	(in %)	Differenz zur Vorerhebung (in ha)	(Prozentpunkte)
Wohngebiete	49	3,62	23,3	-1,05	-6,7
Mischgebiete	33	2,94	20,1	-0,29	-1,9
Gewerbe- und Industriegebiete	1	1,03	52,8	-0,12	-6,0
Summe Bauland	**83**	**7,58**	**23,6**	**-1,46**	**-4,5**
Vorbehaltsflächen	.	0,00	0,0	0,00	0,0

Abbildung 39: Baulandbilanz, Gemeinde Pettnau. (Amt der Tiroler Landesregierung 2018)

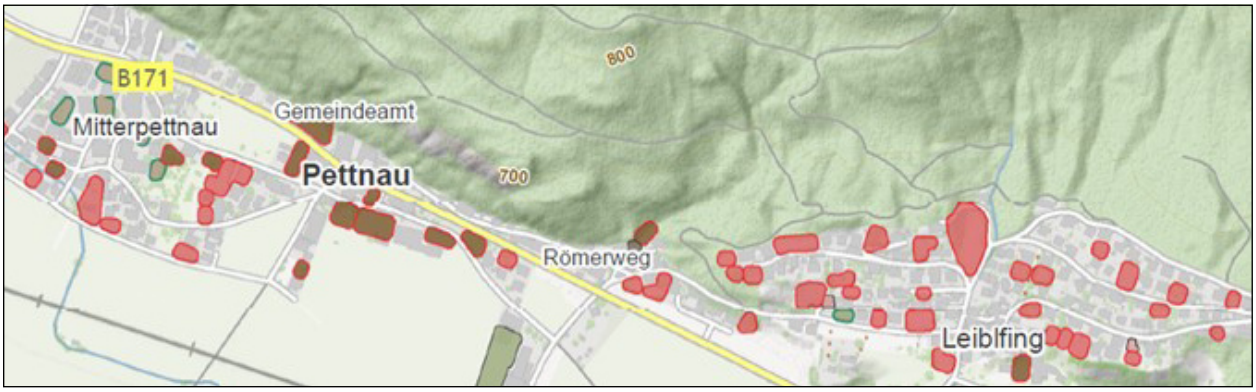


Abbildung 40: Plandarstellung Baulandbilanz, Gemeinde Pettnau. (Amt der Tir. Landesregierung 2018)

Tirol

Erfassung der Baulandreserven

TROG 2016
§ 28 Bestandsaufnahme
(1) Die Gemeinde hat die für die örtliche Raumordnung bedeutsamen Gegebenheiten und deren voraussehbare Veränderungen zu erheben und in einer Bestandsaufnahme festzuhalten.
(5) Im Rahmen der Fortschreibung des örtlichen Raumordnungskonzeptes hat die Bestandsaufnahme jedenfalls zu umfassen:
a) die als Bauland gewidmeten unbebauten Grundflächen sowie jene derzeit ungenutzten Gebäude, die für eine spätere Verwendung zu Wohnzwecken oder zu geschäftlichen oder sonstigen betrieblichen Zwecken in Betracht kommen

§ 28a Baulandbilanz, Widmungsbilanz
(1) Die Landesregierung hat […] längstens alle fünf Jahre für jede Gemeinde eine Baulandbilanz zu erstellen und dieser zur Verfügung zu stellen. Die Erstellung der Baulandbilanz ist nach Möglichkeit so mit der Fortschreibung der örtlichen Raumordnungskonzepte abzustimmen, dass der Gemeinde zu diesem Zweck möglichst aktuelle Daten zur Verfügung stehen.
(2) Die Baulandbilanz hat jedenfalls eine Zusammenstellung über das Ausmaß der als Bauland, als Sonderflächen und als Vorbehaltsflächen gewidmeten Grundflächen zu enthalten. Dabei sind das Gesamtausmaß dieser Grundflächen sowie nach Widmungsarten gegliedert das Ausmaß der bebauten, der unbebauten und der für eine Verdichtung der bestehenden Bebauung in Betracht kommenden Grundflächen einschließlich des prozentuellen Anteils dieser Flächen an der jeweiligen Gesamtfläche tabellarisch und in Form eines Übersichtsplanes darzustellen.
(3) Die Landesregierung hat auf der Grundlage der digitalen Daten des Flächenwidmungsplanes alle zwei Jahre eine Widmungsbilanz zu erstellen. Die Widmungsbilanz hat auf Ebene der Planungsverbände in einer Zusammenstellung über das Ausmaß der innerhalb dieses Zeitraumes erfolgten Änderungen der Widmung von Grundflächen, gegliedert nach Bauland, Sonderflächen und Vorbehaltsflächen zu bestehen.

2. Abschnitt Örtliches Raumordnungskonzept
§ 31 Inhalt
(1) Im örtlichen Raumordnungskonzept sind unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Bestandsaufnahme und der Daten der Baulandbilanz Festlegungen über die geordnete räumliche Entwicklung der Gemeinde im Sinn der Ziele der örtlichen Raumordnung zu treffen.

Darstellung der Baulandreserven

Plangrundlagen- und Planzeichenverordnung 2019
Anlage 3 – Bestandsaufnahme – Nutzungserhebung;
Örtliches Raumordnungskonzept

Bestand an Bauland, Sonder- und Vorbehaltsflächen am 31.12.2019 nach Planungsverbänden [in ha]

PV Nr.	Planungs-Verband	Bevölkerung (31.12.2019)	Wohngebiete	Mischgebiete	Gewerbe-gebiete	Nichtlandw. Sonderflächen	Landw. Sonderflächen	Bauland Gesamt	Bauland u. Sonderflächen Gesamt	Baulandquote in m²/EW
1	Tannheimertal	3.156	48,5	140,0	5,9	60,4	4,1	194,3	258,9	616 m²/EW
2	Reutte u. U.	18.425	450,2	188,5	96,6	133,9	10,6	735,2	879,8	399 m²/EW
3	Oberes Lechtal	4.994	68,3	192,6	5,7	51,2	7,1	266,6	324,9	534 m²/EW

Abbildung 41: Widmungsbilanz 2019, Tirol. (Ortner 2020: 7)

Bei der Widmungsbilanz handelt es sich um eine reine Feststellung des aktuell gewidmeten Baulandes und der Baulanddynamik. Aussagen über die Reserven werden hier keine getroffen. Die Gruppierung nach Planungsverbänden entspricht den Vorgaben des Gesetzes und unterstreicht die Relevanz von übergeordneten Planungsorganismen.

Die Baulandbilanz umfasst die im Gesetz definierten Posten – einzig die bebauten Flächen werden nicht dezidiert angeführt, sondern sind nur nach der Differenzbildung von gewidmetem und unbebautem Bauland auszumachen. Darüber hinaus wird die Anzahl der Grundflächen, welche als Baulandreserve gelten angeführt. In der angeführten Gemeinde gibt es demnach 83 Grundflächen auf ca. 7,6ha (dies bedeutet ca. 23,7% des gewidmeten Baulandes), die als Reserve gelten. Angeführt wird im Sinne eines Monitorings die Differenz zu der letzten Erhebung. Analog passiert dies mit Verdichtungsreserven und Sonderflächen. Zur Lesbarkeit trägt die planliche Darstellung bei. Diese differenziert jedoch nicht zwischen Bauland-, Verdichtungsreserve oder Sonderfläche. Hier wird nur der IST-Stand abgebildet.

Die von der Landesregierung erhobenen Daten sollen als Grundlage für die Gemeinden dienen, welche im Rahmen der Bestandsaufnahme ebenso Auskunft über die unbebauten

Baulandbilanz/Flächenwidmungsplan Bestand	in ha
Wohngebiet § 38 Abs. 1 TROG 2006	23,41
Gewerbegebiet § 39 Abs. 1 TROG 2006	0,16
Gewerbegebiet § 39 Abs. 2 TROG 2006	0,91
Mischgebiet allgemeines § 40 Abs. 2 TROG 2006	0,35
Landw. Mischgebiet § 40 Abs. 5 TROG 2006	14,40
Gesamt	**39,23**
Sonderflächen § 43 Abs. 1 TROG 2006	2,76
Sonderfläche Hofstelle § 44 TROG 2006	0,26
Sonst. Land- u. forstwirtsch. Gebäude § 47 TROG 2006	0,007
Sonderfläche Sportanlage § 50 TROG 2006	46,40
Gebäude u. sonst. Anlagen Gemeinde § 52 Abs. 1 lit. a TROG 2006	1,84
Gesamt Sonderflächen	**51,26**

Abbildung 42: Baulandbilanz, Gemeinde Rinn. (Lotz & Ortner 2014: 10)

ENTWICKLUNGSBEREICHE – BAULANDRESERVEN 2011 - 2012			
2012 (Rechtsbestand)	**Entwicklungsbereiche lt. ÖRK in ha**	**Reserven lt. Flächenwidmungsplan in ha 2012**	**Reserven ges 2012 in ha**
Wohngebiet	2,45	3,15	5,60
Gewerbegebiet	0,96	0,65	1,61
Landw. Mischgebiet	0,55	1,84	2,39
gesamt	**3,96**	**5,64**	**9,60**

Abbildung 43: Entwicklungsbereiche, Gemeinde Rinn. (Lotz & Ortner 2014: 12)

Flächen geben sollen. Definiert werden diese unbebauten Flächen im ROG nicht. Eine Zweiteilung hinsichtlich der Erfassung von Baulandreserven kann hinterfragt werden; da jedoch die Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen agieren, werden auch andere Ziele verfolgt: Auf Landesebene wird versucht einen regelmäßigen Überblick über die Entwicklung der Widmungen zu schaffen – auf Gemeindeebene gilt die Baulandbilanz als Teil der Grundlagenforschung und als Legitimation für Festlegungen im Flächenwidmungsplan.

Nach Durchschau eines Erläuterungsberichtes einer Gemeinde werden folgende Inhalte bezüglich Baulandbilanz angeführt:
Bestandsaufnahme

- Gesamt gewidmetes Bauland, Sonderflächen
- Aufgliederung nach Widmungsarten
- Summe der Parameter
- Entwicklungsbereiche – Baulandreserven
- Unbebautes Bauland (Bestand)
- Entwicklungsbereiche lt. ÖRK
- Aufgegliedert nach Wohngebiet, Gewerbegebiet, landwirtschaftliches Mischgebiet
- Summe der Parameter

Die erste Tabelle listet rein das gesamt gewidmete Bauland zum IST-Stand auf – eine Erfassung der Baulandreserven fehlt hier gänzlich. Diese wird erst in der zweiten Tabelle in zusammengefassten Gruppen dargestellt. Hier wird weiters auf die ‚Entwicklungsbereiche lt. ÖRK' referiert, welche als Bauerwartungsflächen zu interpretieren sind. Da es sich hierbei (noch) nicht um Bauland handelt und die Zeitachse für eine Umwidmung schwer absehbar ist, wird die Aussage hinsichtlich Reserven verzerrt. Dennoch erfolgt hier bereits ein Blick in die Zukunft; Schilderungen über die vergangene Baulandentwicklung werden jedoch nicht getätigt. Die Aufteilung in zwei unterschiedliche Tabellen und der Umgang mit der Auflistung von Widmungsarten (Einzelposten – zusammengefasst) erschweren die Verständlichkeit. Die angeführten Sonderflächen sind zwar rein rechtlich kein Bauland, jedoch sind hier ebenso umfassende bauliche Tätigkeiten möglich, weswegen die Betrachtung dieser sinnvoll ist. Zudem fällt auf, dass neben dem Wohnschwerpunkt in der Gemeinde vor allem ein freizeit-touristischer Fokus liegt, da mehr ‚Sonderfläche Sportanlage' als Bauland insgesamt gewidmet ist.

Die Planzeichenverordnung (PZVO-Tir 2019) regelt die planliche Darstellung für bebaute und unbebaute Grundflächen für die örtliche Raumordnung, wobei der Legenden-Ausschnitt beispielhaft für weitere Nutzungen (industriell-gewerblich, touristisch, landwirtschaftlich und gemischt, gemischt, Zentrum/ Kern, Sondernutzung) steht. Auch für die Erstellung des Örtlichen Raumordnungskonzeptes wird zwischen unbebauten und bebauten sowie Bauland bzw. Nicht-Baulandflächen unterschieden.

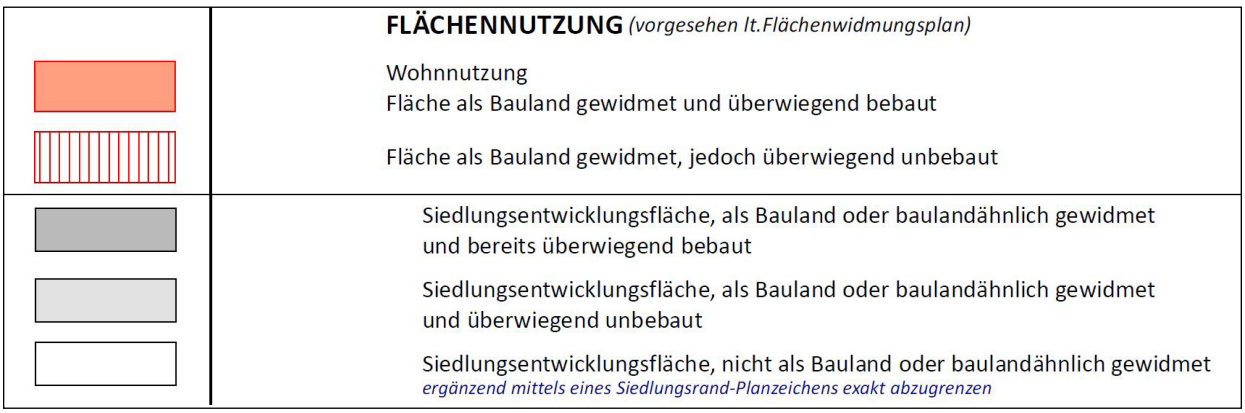


Abbildung 44: Darstellung der Flächennutzung, Tirol. (PZVO-Tir 2019, Anlage 3: 9, 11)

3.1.8. Vorarlberg

In Vorarlberg gilt das Gesetz über die Raumplanung 1996; letzte Novellierung war im Dezember 2020.

Die Erstellung eines Räumlichen Entwicklungsplanes, welches als Grundlage für den Flächenwidmungsplan gilt, ist gesetzlich vorgesehen. Weder für die strategische, noch die ordnende Ebene wird eine Grundlagenforschung vorausgesetzt; lediglich auf die Beachtung der raumplanerischen Zielsetzungen (vgl. § 2 RPG 1996) und die Interessensabwägung (vgl. § 3) wird verwiesen. Damit wird eine Beobachtung der Baulandreserven inklusive deren Entwicklung rechtlich vollständig ausgeklammert. In weiterer Folge verliert auch die Planzeichenverordnung kein Wort über Baulandreserven oder Flächenbilanzen. Dennoch wird eine Annäherung an eine Definition von Baulandreserve angegeben, welche einen bebauten Bereich anführt. Dieser beschreibt rein die Bezeichnung als Baufläche im Flächenwidmungsplan bzw. eines zusammenhängenden bebauten Gebiets. Damit geht die Definition über die parzellenscharfe Betrachtung hinaus und bezieht sich auf Ortsstrukturen.

Dieser Mangel steht im Widerspruch zu einem wesentlichen Aspekt raumordnungsfachlicher Überlegungen – der Grundlagenforschung. Diese dient als Argumentationsgrundlage für Festlegungen und geht mit der Interessensabwägung einher. Kurios hierbei ist, dass auf überörtlicher Ebene das Land sehr wohl Grundlagen für die überörtlichen Planungen zu erheben hat – jedoch für die örtliche Ebene keine derartige Bestimmung existiert.

Darüber hinaus ist auch im GIS-System des Landes Vorarlberg (VoGIS) eine Karte mit der übersichtlichen Darstellung von genutztem/ungenutztem/schlecht genutztem Bauland abzufragen.

Dennoch sind vereinzelte Gemeinden bemüht die Entscheidungsgrundlagen für raumplanerische Festlegungen zu erfassen und darzustellen. Zu der Erfassung der Baulandreserven finden sich etwa folgende Informationen:

- Gesamt gewidmetes Bauland, Bauerwartungsfläche, Vorbehaltsfläche
- Bebaute Flächen
- Unbebaute Flächen
  - Absolut
  - Relativ
- Aufgliederung in Baulandwidmungsarten, Bauerwartungsflächen, Vorbehaltsflächen
- Summe der Parameter

Die fehlende Betitelung der Spalten von gewidmetem, bebautem und unbebautem Bauland hemmt die Nachvollziehbarkeit, insbesondere für LaiInnen. Die Widmungstypen

	ha	ha	ha	Anteil unbebaut
Baufläche	50,33	31,24	19,09	38%
Wohngebiet	16,84	10,93	5,91	35%
Mischgebiet	6,79	4,02	2,77	41%
Mischgebiet (inkl BM-L)	23,76	14,51	9,25	39%
Betriebsgebiet I	2,94	1,78	1,16	40%
Bauerwartungsfläche	0,62	-	0,62	100%
Wohngebiet	0,51	-	0,51	100%
Mischgebiet	0,11	-	0,11	100%
Vorbehaltsfläche mit Unterlagswidmung BM	1,22	0,82	0,40	33%
Summe (inkl. Unterlagswidmung)	**52,18**	**32,06**	**20,11**	**39%**
Wohngebiet	17,35	10,93	6,42	37%
Mischgebiet (inkl. Unterlagswidmung)	31,88	19,35	12,53	39%
Betriebsgebiet I	2,94	1,78	1,16	40%

Abbildung 45: Tabelle der Bauflächenreserven, Gemeinde Mellau. (StadtLand 2010: 8)

Vorarlberg
Erfassung der Baulandreserven
RPG 1996 § 2 (1) g) bebauter Bereich: jener Bereich, der entweder in einem Flächenwidmungsplan als Baufläche bezeichnet ist oder durch mindestens fünf Wohngebäude oder nicht land- oder forstwirtschaftliche Betriebsgebäude zusammenhängend bebaut ist; § 5 Grundlagenerhebung, geographisches Informationssystem, Bericht (1) Das Land hat die Grundlagen für die überörtliche Raumplanung zu erheben sowie alle für die Raumplanung bedeutsamen Unterlagen zu sammeln und auf dem neuesten Stand zu halten. Die Gemeinden sind über das Vorliegen von wichtigen Unterlagen in Kenntnis zu setzen. keine rechtlichen Festlegungen für die örtliche Raumplanung
Darstellung der Baulandreserven
keine rechtlichen Festlegungen

werden vorerst nach drei Kategorien zusammengefasst. Dabei sind optisch die zahlenmäßigen Gesamtsummen nicht von den Unterteilungen zu unterscheiden. Eine Erklärung der Berechnung des Anteils oder eine optische Abhebung zwischen gesamtem Bauland und den Unterteilungen in (un)bebautes Bauland fehlt. Abschließend wird nach drei Baulandtypen kumuliert, wobei die Verbindung zu den zuvor angeführten Widmungstypen nicht klar ist. Die Integration der Bauerwartungsfläche führt dazu, dass diese auch in die Baulandreserven aufgenommen werden, obwohl diese – logischerweise – noch nicht bebaut sind, wodurch eine Verfälschung forciert wird. Dennoch wird damit ein Schritt über den IST-Stand

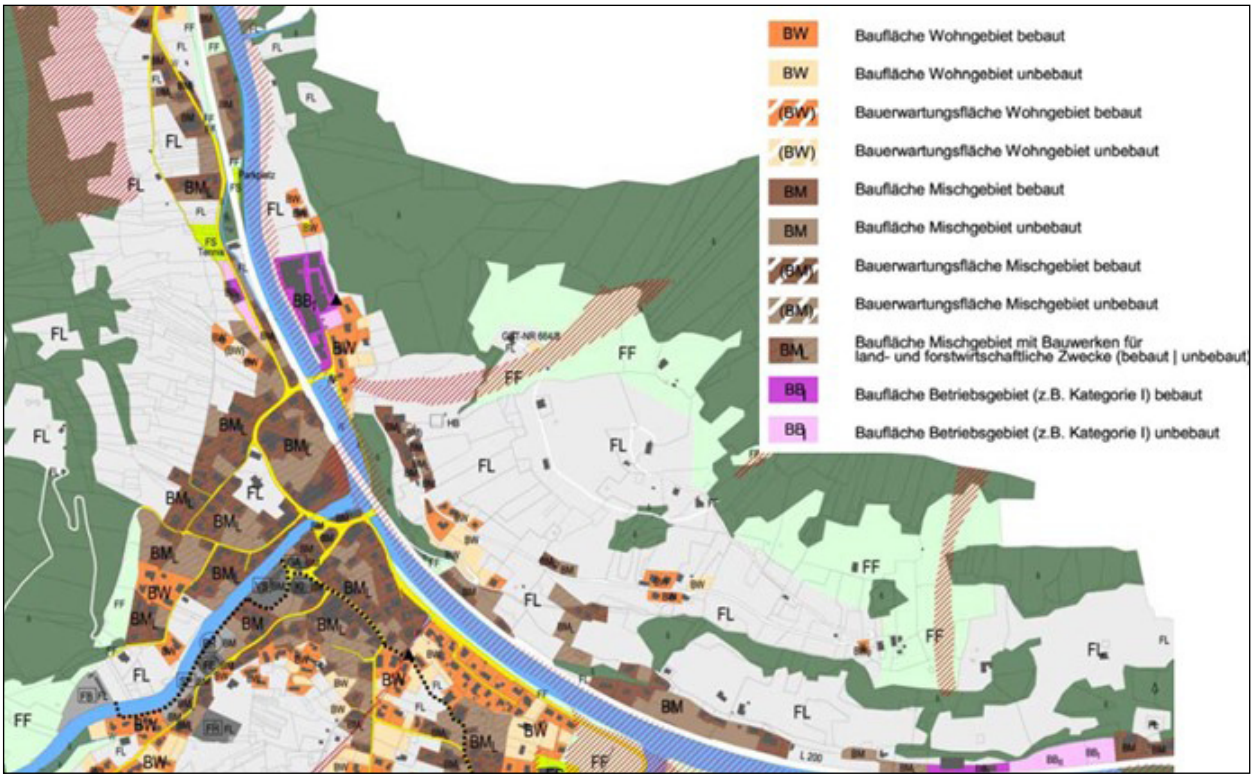


Abbildung 46: Plandarstellung der Bauflächenreserven, Gemeinde Mellau. (StadtLand 2010: 8)

der Baulandbilanz hinaus gemacht, indem mögliche künftige Entwicklungen beachtet werden, auch wenn die zeitliche Komponente nur schwer abschätzbar ist.

Im Konkreten lässt sich für die Gemeinde feststellen, dass die Baulandreserven mit 39% sehr hoch sind – miteinbezogen wird hier jedoch auch das Bauerwartungsland, welches eine Zwischenstufe zwischen Grün- und Bauland ist, aber das Ergebnis verzerrt. Bei Ausgliederung bleibt weiters der hohe Wert von 37,8% Reserven im Bauland.

Ergänzend dazu findet sich eine Plandarstellung, welche das Bauland in unbebaut und bebaut unterscheidet, und zusätzlich die Bauerwartungsflächen darstellt. Letztere Darstellung ist in der Planzeichenverordnung vorgeschrieben (vgl. PZVO-Vbg 1996, Anlage 1: 1.2).

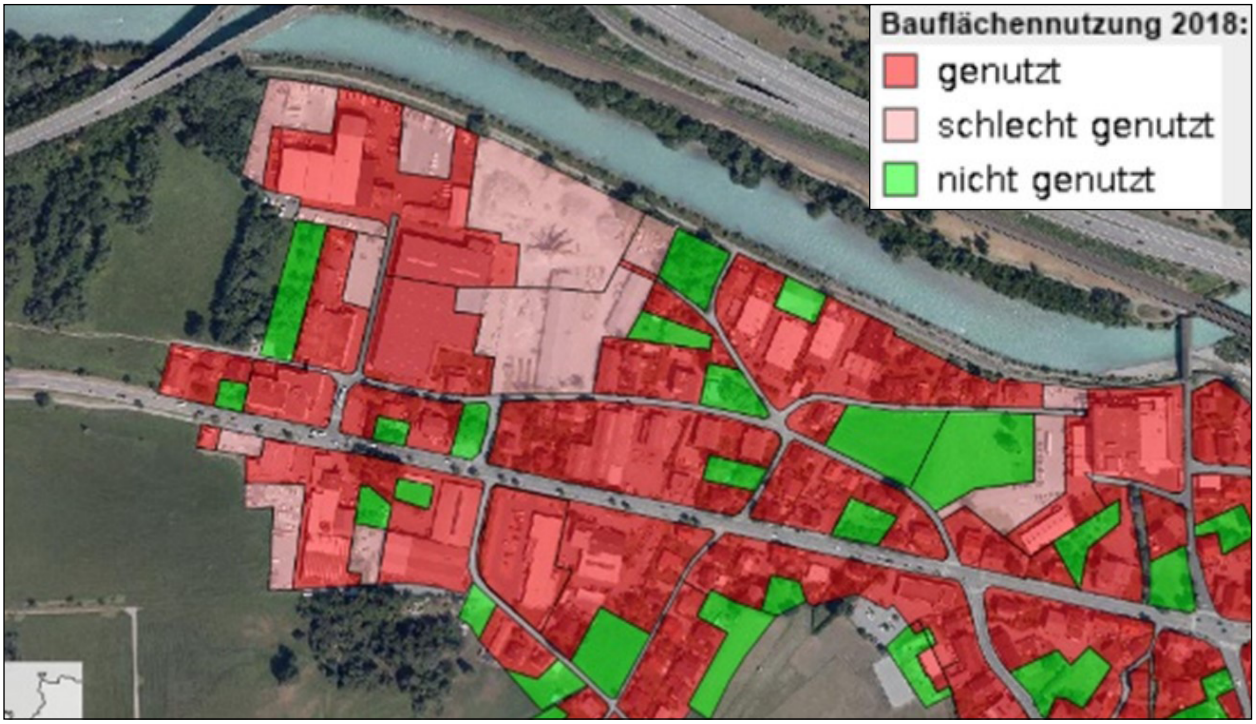


Abbildung 47: Bauflächennutzung, 2018, Gemeinde Frastanz. (Land Vorarlberg o. J.)

3.1.9. Wien

In Wien gilt die Wiener Bauordnung aus 1930 (BO für Wien 1930), welche im Oktober 2020 zuletzt novelliert wurde. Ihre Besonderheit liegt darin, dass sie sowohl raumordnungsrechtliche, als auch baurechtliche Festlegungen in einem Gesetz zusammenfasst.

Inhaltlich bezieht sich das Gesetz auf eine allgemein gehaltene Grundlagenforschung, welche als fixer Bestandteil des Verordnungsverfahrens für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne gilt. Im Zuge dessen sind auch bei Bedarf Widmung, Baubestand und Nutzung zu erheben. Damit wird indirekt eine Basis für die Erfassung der Baulandreserven geschaffen – eine dezidierte Auseinandersetzung mit diesen ist jedoch nicht festgesetzt. Als Erklärungsversuch dafür ist die Argumentation, dass städtische Bereiche im allgemeinen erheblich weniger Baulandreserven aufweisen als dies in ländlichen Gebieten der Fall ist. Infolgedessen spielt die Erfassung der Reserven nur eine untergeordnete Rolle, weswegen auch die Zeichenerklärung (PZ-Wien 2019) keine Festlegungen dazu trifft.

Die im Gesetz begriffsbestimmte unbebaute Grundfläche bezieht sich auf Fragestellungen der Rechtskonformität von Bebauungen und ist weniger als Zuhilfenahme für Baulandreserven geeignet.

Wien
Erfassung der Baulandreserven
BO für Wien 1930 § 2 Verfahren bei Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungspläne und der Bebauungspläne (1) Die Entwürfe für Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne sind vom Magistrat in folgender Weise auszuarbeiten: 1. Die natürlichen, ökologischen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Gege-benheiten […] sind zu erheben. 2. Die auf Grundflächen und Bauwerke bezogenen Rechtsverhältnisse, soweit sie für die Planung bedeutsam sind, sind zu erheben. § 2a Grundlagen für die Stadtplanung und Stadtentwicklung (3) Für Zwecke der Stadtplanung und Stadtentwicklung sind folgende Daten erforderlich: 1. Größe, Lage, Anschrift, Beschaffenheit, Baubestand und Nutzung der Liegenschaft; 2. Widmung und Nutzungsbeschränkungen der Liegenschaft; Unbebaute Grundflächen, Begriffsbestimmung § 14 Grundflächen, die gegen Widerruf oder unbefugt bebaut worden sind, gelten als unbebaut.
Darstellung der Baulandreserven
keine rechtlichen Festlegungen

Als eine Annäherung an eine qualitative Erfassung kann die Erhebung der Rechtsverhältnisse angesehen werden, da dadurch ein maßgeblicher Faktor, welcher unter anderem über bebaut oder nicht bebaut entscheidet, analysiert wird. Die Gemeinde Wien bedarf keiner Auseinandersetzung mit unbebautem Bauland, da dies nur eine zweitrangige Problematik ist und entsprechende Mobilisierung seit jeher betrieben wird.

Die Analyse verschiedener Erläuterungsberichte zu Flächenwidmungsverfahren (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2009, 2020) zeigt, dass inhaltlich sehr städtebaulich argumentiert wird – z.B. werden umgebende Bebauungsstrukturen unter die Lupe genommen. Eine Auseinandersetzung mit Baulandreserven wurde in keinem Bericht thematisiert – anzunehmen ist, dass hier die vermeintliche Reserve bebaut wird oder keine weiteren Reserven im Planungsgebiet bestehen.

Die Wiener Stadtentwicklung wird hauptsächlich auf Quartiersebene durchgeführt. Eine Art Flächenbilanz wäre hierfür widersinnig, da ohnehin eine Entwicklung stattfinden soll. Eine ganzheitliche Erfassung der Baulandreserven über die gesamte Gemeinde Wien ist ebenso nicht zielführend, da sie schwierig umsetzbar ist und aufgrund des Ausmaßes nur geringen aussagekräftigen Output liefern würde. Andenken könnte die Gemeinde eine Betrachtung auf Bezirksebene, jedoch sind aufgrund der Geringfügigkeit dieser Problematik (die Baulandreserven in Wien liegen bei ca. 4%) keine überaus nützlichen Aussagen für die allgemeine Stadtentwicklung zu generieren.

Vergleich	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	W
Erfassung	Nicht bebautes Bauland	Bauflächenbilanz, Definition Reserve	Flächenbilanz, qualitative Bewertung Baulandreserven, Definition Reserve	Baulandkonzept mit Bedarf, Definition Reserve	Flächenbilanz, Definition Reserve	Flächenbilanz, Baulandflächenbilanzplan, Definition Reserve	unbebaute Grundflächen (Gemeinde); Bauland- und Widmungsbilanz (Land)	Grundlagen für überörtliche Raumplanung	Bestandsaufnahme; Erhebung: Widmung, Baubestand
Darstellung			PZVO Tabelle, Plandarstellung			PZVO Plandarstellung	PZVO Plandarstellung		
Flächenbilanz	Bsp: G, B, U (abs, %) - Typ - Σ	Bsp: G, B, U (%) - Typ - Σ	PZVO: G, B, U (abs, %) - Typ - Σ	Bsp: G (abs, %) - Typ - Entw. - Σ	Land: G, B, U (abs) - Typ - Bedarf - Σ	Land: G, B, U, M - Typ - Entw. - Σ, %	Gesetz: G, B, U, V - Typ - Σ, % Bsp (Gem): G, U (abs, ÖRK) - Typ - Σ	Bsp: G, B, U (abs, %) - Typ - Σ	
Einschätzung	~	+	+	-	+	+	+	-	-

Tabelle 7: Vergleich der raumordnungsrechtlichen Grundlagen in den Bundesländern. (Eigene Darstellung)

G	gesamt gewidmetes Bauland
B	bebautes Bauland
U	unbebautes Bauland
M	mobilisiertes Bauland
V	Verdichtungsflächen
abs	absolut
%	relativ
Σ	Summe(n) der Aspekte

Typ	Aufgliederung nach Widmungstypen
Bedarf	Abgeleiteter Baulandbedarf
Entw	Beobachtung der Entwicklung
Bsp	Abgeleitet von einem Beispiel aus der Recherche
Bsp (Gem)	-"- auf Gemeindeebene
Land	von jeweiliger Landesregierung zur Verfügung gestellte Tools
Gesetz	Festlegung des Raumordnungsgesetzes
PZVO	Festlegung der Planzeichenverordnung
ÖRK	Entwicklungsflächen lt. ÖRK

+	detaillierte Festlegungen
~	Basic-Festlegungen
–	keine/kaum Festlegungen

Die Einzeluntersuchungen der Bundesländer werden bezüglich eingangs erwähnter Kriterien überblicksmäßig in der Tabelle 7 gegenübergestellt. Die Inhalte werden auf Stichworte bzw. Abkürzungen reduziert, sodass die Kernaussagen unmittelbar erkennbar sind. Die Erklärungen finden sich in untenstehender Legende.
Hinsichtlich der Erfassung der Baulandreserven wird die aussagekräftigste Festlegung der Gesetze angeführt.
Der Faktor der Darstellung referiert darauf, wo was geregelt wird.
Die Flächenbilanz wird als eigener Aspekt angeführt, wobei der Fokus auf dem Bauland liegt und andere Widmungen außer Acht gelassen werden. Unterschieden wird hierbei hinsichtlich der Quelle für die Analyse.
Die Einschätzung fasst die Quantität und Qualität der rechtlichen Festlegungen in einer Bewertung zusammen. Dies ist ein Hinweis, in welchem Bundesland – im Vergleich zu den anderen Ländern – ausreichend gesetzliche Grundlagen zur Erfassung von Baulandreserven vorhanden sind und wo noch Nachschärfungsbedarf besteht.

Erfassung der Baulandreserven

Das Thema der Baulandreserven ist in den meisten Bundesländern auch in ihren Raumordnungsgesetzen angekommen. Die Bezeichnungen für die Erfassung von unbebautem Bauland sind unterschiedlich gewählt, wodurch sich auch die Inhalte und die Umsetzung voneinander differenzieren – der Kern der Sache bleibt jedoch der gleiche.

Die Erfassung der Baulandreserven ist als Teil der Grundlagenforschung zu verstehen, welche in Zusammenhang mit der Verordnung von örtlichen Planungsinstrumenten (insbesondere Flächenwidmungsplan) als Entscheidungsgrundlage durchzuführen ist. Inhaltlich ist die Art der Erfassung in den Ländern breit gefächert, sodass von einem generellen Erfordernis zur Durchführung einer Grundlagenforschung bis zu einer detaillierten Erklärung zur tabellarischen und planlichen Darstellung auftreten. Analog dazu sind auch die Definitionen von Baulandreserven zu verstehen. Kann in manchen Bundesländern eindeutig eine Begriffsbestimmung abgelesen werden, ist in anderen eine Ableitung und Interpretation aus den Festlegungen notwendig, während wenige über keinerlei Erklärungen verfügen.

Grundsätzlich beschränkt sich die Erhebung der Baulandreserven auf die quantitative Erfassung. Vereinzelt können Elemente zur qualitativen Analyse identifiziert werden; Niederösterreich spricht dezidiert davon eine qualitative Bewertung durchzuführen und ist rechtlich gesehen Vorreiter auf dem Gebiet.

Die Auseinandersetzung mit Baulandreserven ist der Sache nach ein Bestandteil der örtlichen Raumplanung, da Bauland ein Element des Flächenwidmungsplanes darstellt, der kompetenzrechtlich den Gemeinden zufällt. Einzig Tirol verschiebt die ganzheitliche Erfassung der Baulandreserven zu einem wichtigen Teil auf die überörtliche Landesebene.

Auch wenn raumordnungsrechtlich die Erfassung der Baulandreserven nicht in allen Gesetzen verankert ist, findet in fast jedem Bundesland eine Auseinandersetzung mit unbebauten Flächen statt, was in Form einer Flächenbilanz getan wird. Es wird erkannt, dass diese Information als Grundlage für die Ermittlung des Baulandbedarfes dient. Als Ausnahme zeigt sich hier Wien, da der Anteil an Reserven verschwindend gering ist.

Es zeigt sich, dass in allen analysierten Ländern die Bilanz in Form einer Tabelle dargestellt wird, wobei in den Zeilen die einzelnen Widmungstypen aufscheinen und die Spalten die spezifischen Ausmaße beinhalten. Damit können prägnant und platzschonend die Ergebnisse beschrieben werden.

Die Analyse der Bundesländer erfolgte auf unterschiedlichen Quellen. Einerseits bestehen konkrete rechtliche Vorgaben in Gesetzen oder Verordnungen, weiters gibt es interne Vorgaben der Behörden, andererseits wurden Beispiele aus der Praxis herangezogen. Erwähnenswert ist, dass die Ausgestaltung der Flächenbilanzen auch in Ländern ohne recht-

liche oder behördliche Vorgaben jenen mit gesetzlichen Bestimmungen ähneln. Zurückzuführen ist dies auf informelle Empfehlungen bzw. auf die Optimierung der Umsetzungen in Folge jahrelanger Praxis.

Folgende Inhalte ziehen sich durch die Flächenbilanzen:
- Gesamt gewidmetes Bauland
- Bebautes Bauland
- Unbebautes Bauland
- Aufgliederung nach Widmungen
- Summe der Aspekte

Die Flächenbilanzen bestehen aus einer zahlenmäßigen Darstellung der einzelnen Posten und bringen diese in Beziehung zueinander. Prinzipiell ist es möglich die Extrema noch weiter zu unterteilen nach Baureife der Fläche (Aufschließungszone) oder weiteren Festlegungen (Befristung…), wobei hier bereits ein erster Schritt in Richtung qualitative Bewertung getan wird.

Darstellung der Baulandreserven

Für die Untersuchung der Darstellungsarten der Baulandreserven wird auf die Planzeichenverordnungen (PZVO) der Bundesländer zurückgegriffen. Als Verordnung präzisiert sie die zugrundeliegenden Raumordnungsgesetze. Sofern also die Gesetze nicht bereits Details zur Darstellung beinhalten, kann die PZVO nähere Details anführen bzw. das Gesetz ergänzen.
Im Allgemeinen sind in den PZVO der Länder kaum rechtliche Festlegungen zu dieser Thematik vorhanden. Die Verordnungen legen ihren Fokus eher auf die Darstellung der rechtsverbindlichen Pläne. Dazu zählen beispielsweise die Farbgebung der Widmungsarten, die Strichstärke von Baufluchtlinien, aber auch die Ausgestaltung von Planköpfen, Deckblättern etc. Da sich die Planzeichenverordnung bereits ihrem Namen nach auf Pläne bezieht, können theoretisch nur in jenen Ländern für die Fragestellung relevante Festlegungen vorkommen, in welchen auch von planlichen Darstellungen der Baulandreserven die Rede ist. Details zur planlichen Darstellung sind nur in drei Bundesländern zu finden; diese Bestimmungen stellen sich dafür detailliert dar. In der niederösterreichischen PZVO ist darüber hinaus ein Muster für die Flächenbilanz verankert.
Weitere interne Vorgaben sind möglich, jedoch haben diese keine rechtliche Verankerung und daher auch keine direkte Bindung.

Einschätzung

In den meisten Bundesländern ist die Erfassung der Baulandreserven thematisiert und rechtlich verankert. Das Fazit beurteilt die gegebenen rechtlichen und davon abgeleiteten Grundlagen für die (quantitative) Erfassung von Baulandreserven. Aus dem Vergleich zeigt sich, dass mehr als die Hälfte der Bundesländer raumordnungsrechtlich bereits gut aufgestellt ist, ein Bundesland über grundlegende Aussagen verfügt und in den verbleibenden drei Raumordnungsgesetzen erhöhter Bearbeitungsbedarf besteht. Im Hinterkopf ist zu behalten, dass die Einschätzung in Relation zu den anderen Bundesländern zu werten ist; Verbesserungspotential kann in allen Bundesländern gesichtet werden.

Erklärungsversuche für die unterschiedlichen Inhalte und Detaillierungsgrade in den Raumordnungsgesetzen sind folgende:

- Raumordnungsfachliche Problemfelder und Handlungserfordernisse:

Das Ausmaß der Baulandreserven variiert zwischen den Bundesländern stark (vgl. Kapitel 1.1). Ist das Burgenland durchschnittlich mit deutlich über 25% Baulandreserven der Spitzenreiter, so finden sich in Wien nur etwa 4% nicht bebautes Bauland. Dies ist unter anderem auf die ländliche bzw. urbane Struktur zurückzuführen. Da etwa in Wien das Problem der Baulandreserven tatsächlich kein großes ist, kommt diese Thematik auch im Gesetz nicht derart prominent vor. Etwa urbane Grün-/Freiräume oder leistbares Wohnen spielen in der Hauptstadt eine erheblich größere Rolle. Im Gegensatz dazu stellen sich die burgenländischen Widmungsreserven als große Herausforderung für Land und Gemeinden dar – dadurch wird hier ein deutlicher Fokus gesetzt.

♦ Planungskultur:
In Österreich herrscht ein „comprehensive integrated approach“ vor, welcher eine „stark hierarchische Formalisierung der Planung zur Koordination öffentlichen Handelns“ (Knieling & Othengrafen 2009: 47) beschreibt. Auch wenn dies für eine grundlegende Beschreibung der österreichischen Planungstradition ausreicht, spielen weitere Einflüsse auf die regionalen Planungskulturen eine Rolle. Beeinflusst von räumlichen Gegebenheiten, sozialen und ökonomischen Strukturen, kulturellen Traditionen und politisch-administrativen Gegebenheiten wird die lokale politische Kultur geprägt. Historisch gesehen sind bestimmte Parteien schon immer mehr oder weniger stark in der Landesregierung vertreten, wodurch auch der politische Kurs stark mitgeprägt wurde und wird. Die Planungskultur wiederum ist ein Teil dieser politischen Kultur (vgl. Hamedinger & Franta 2016: 14). So lassen sich in ländlich-peripheren Gebieten andere Umgangsformen wie in urbanen Zonen feststellen. Dies spiegelt sich letztlich auch in den rechtlichen Rahmenbedingungen wider.

♦ Mangelndes Wissen:
Kein bzw. nicht ausreichendes Wissen über die Baulandreserven, insbesondere über Ausmaß und Auswirkungen, kann auch Ursache mangelnder Sichtung von Handlungserfordernissen bei EntscheidungsträgerInnen sein. Das Thema wird unbewusst als zu geringes Problem abgetan. Aber auch die Überzeugung, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen bereits ausreichend gegeben sind und damit ausreichend bezüglich der Erfassung von Baulandreserven umgesetzt zu haben, können zu einer Lethargie in der Gesetzgebung führen.

♦ Diskrepanz Gesetz – Praxis:
Gesetze bieten die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen bestimmten Sachbereich; dabei können diese detaillierte Festlegungen oder nur grobe Vorgaben beinhalten. Die Raumordnungsgesetze sind diesbezüglich eher locker gehalten, sodass große Spielräume für die Anwendung entstehen. Auch wenn im Gesetz nur grob die Erfassung von Baulandreserven angerissen ist, bedeutet das nicht, dass die Anwendung in der Praxis ebenso oberflächlich ist. Die Legitimität ergibt sich beispielsweise durch die Vorgabe von siedlungsstrukturellen Erhebungen, zu denen in weiterer Folge die Flächenbilanzen zählen können. Die detaillierte Ausführung ist eine dem Gesetzgeber nachgelagerte Aufgabe des Vollzugs – in der Praxis also von Behörde, Gemeinde, RaumplanerInnen. Die analysierten Flächenbilanzen zeigen, dass hier jedenfalls Unterschiede zwischen gesetzlichen Vorgaben und praktischer Umsetzung bestehen.

3.2. Herausforderung Flächenbilanz

Als ein Schwerpunkt der Forschungsfragen stehen die Flächenbilanzen im Mittelpunkt. Daher wird neben dem bereits getätigten Vergleich, welcher in erster Linie formale und strukturelle Auswüchse der Bilanzen behandelt, nun insbesondere die inhaltliche Ebene anvisiert. Welche Herausforderungen und Unschärfen eine Flächenbilanz mitbringen kann, wird allgemein diskutiert.

Titel
In den unterschiedlichen Gesetzen werden verschiedene Begriffe für die Darstellung der bebauten und unbebauten Flächen in Zahlen verwendet: Baulandbilanz, Flächenbilanz, Baulandflächenbilanz, Bauflächenbilanz, Widmungsbilanz.

Der Duden (vgl. Bibliographisches Institut 2020) versteht unter einer Bilanz ein Ergebnis, Fazit bzw. einen abschließenden Überblick. Eine genauere, wortwörtliche Auseinandersetzung mit den einzelnen Begrifflichkeiten lässt detailliertere Verständnisse zu:

- Die Baulandbilanz umfasst eine Aufschlüsselung, welche ausdrücklich gewidmetes Bauland betrifft.
- Die Flächenbilanz beinhaltet die Aufschlüsselung bezüglich aller Flächen. Das Verständnis einer Fläche ist nicht abgegrenzt.

- Die Widmungsbilanz beschäftigt sich mit der Aufschlüsselung bezogen auf alle Widmungsarten (sowohl Bauland, als auch Grünland und Verkehrsfläche).

Bereits die Bezeichnung der entsprechenden Bilanz resultiert bei wortwörtlicher Deutung in unterschiedlichen Outputs. Bei kontextualer Interpretation ist davon auszugehen, dass die Begriffe letztendlich synonym verwendet werden und auf eine Differenzierung in bebautes und unbebautes Bauland abgezielt wird.

Aspekte der Erfassung

Je nach Definition und Interpretation ist unter einer ‚Baulandreserve' unterschiedliches zu verstehen, obwohl im Allgemeinen von gewidmetem, nicht bebautem Bauland auszugehen ist. Dabei fehlen jedoch sowohl flächenbezogene Abgrenzungen (Fragestellung: Ist hier parzellenscharf vorzugehen?), als auch Definitionen, ab wann eine Fläche als bebaut gilt. Die raumordnungsgesetzlichen Vorgaben in den Bundesländern sind hier sehr vage und können entsprechend frei interpretiert werden. Es ist damit zu rechnen, dass das Gesetz von Vorgaben der Aufsichtsbehörde begleitet wird und sich im Laufe der Zeit eine gängige Praxis hinsichtlich der Fragestellung etabliert, was (nicht) als Baulandreserve zu zählen ist. Ein Vergleich der Baulandreserven zwischen den Bundesländern ist dadurch erheblich erschwert. Eine einheitlich österreichweite Auslegung und Verwendung des Begriffes Baulandreserven existiert nicht. Eine Teilaufgabe der ÖROK ist die österreichweite Darstellung von Baulandreserven (zumindest auf Bezirksebene), jedoch können sich diese Werte erheblich von jenen der Länder unterscheiden.

Die herangezogenen Datenquellen für die Erfassung sind die GWR-Daten (Gebäude- und Wohnungsregister) und die DKM (Digitale Katastralmappe). Diese werden bei Bedarf durch eigene Erhebungen ergänzt. Die Gemeinde gilt als Verwalterin der GWR-Daten, während das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) für die DKM zuständig ist. Bei externen Quellen besteht keine Garantie auf Vollständigkeit, Richtigkeit oder Konsistenz der Daten, auch wenn es sich grundsätzlich um vertrauenswürdige AnbieterInnen handelt. Im Zuge der Datenführung der Gemeinde werden GWR-Punkte gesetzt, welche für bestehende Gebäude (oder auch bewilligte Gebäude) stehen. Aufgrund der Vielzahl an Verwaltungstätigkeiten, welche die Gemeinden zu erledigen haben, kann es passieren, dass ein GWR-Punkt besteht, obwohl das Objekt tatsächlich gar nicht mehr existiert.

Die DKM, welche einmal jährlich aktualisiert wird, beinhaltet einerseits die Grundstücksgrenzen, andererseits Informationen zu den Nutzungen der einzelnen Flächen. Sie „entsteht durch die Digitalisierung der Analogen Katastermappe und Steigerung der Qualität durch Verwendung von Koordinatendatenbank, Teilungsplänen, Luftbildinformationen wie etwa Orthophotos sowie weiteren technischen Unterlagen (Lageplänen, Bestandspläne)." (BEV o. J.) Während Unterlagen wie Teilungspläne zuverlässig sind, birgt die Nachdigitalisierung von Orthophotos – wie es vor allem früher Praxis war – Risiken. Dies kann sich auf Missinterpretationen der Luftbilder beziehen – etwa kann ein gelagerter Holzstoß hinsichtlich Form und Farbe als Dach angesehen werden, woraufhin dies als Gebäude klassifiziert wird. (siehe Abbildung 48) Wenn Gebäude in der Natur nicht mehr existent sind, werden diese unter Umständen nicht aus den qualifizierten Nutzflächen herausgenommen.

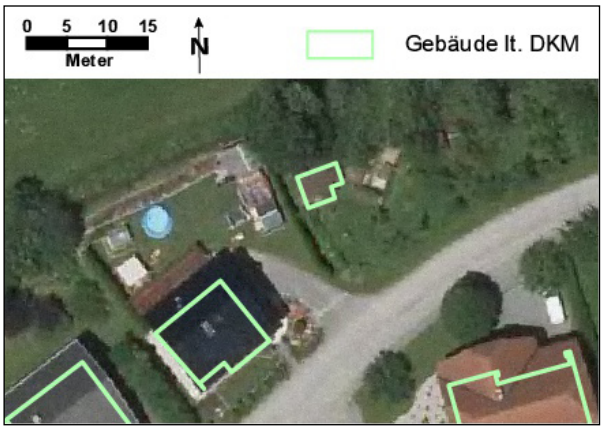


Abbildung 48: Darstellung der Gebäude laut DKM, unterlegt mit Orthophoto, Weistrach. (Eigene Darstellung nach Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)

Durch die Unsicherheit hinsichtlich der Datenqualität ergibt sich eine Unsicherheit in der angewandten Methodik der Flächenbilanz. Die angeführten organisatorischen Schwierigkeiten der zuständigen Behörden können durch eigene Erhebungen vor Ort gemindert werden. Jedoch handelt es sich dabei um eine zeitlich und finanziell aufwändige Methode mit vergleichsweise geringem Output, da nur geringfügige Abweichungen zu den digitalen Daten zu erwarten sind.
Der Einfluss mangelnder Datenqualität auf die Flächenbilanz ist groß.

Potenziell kann durch grob gerundete Ausmaße der bebauten/unbebauten Flächen eine geringfügige Verfälschung der Daten entstehen, jedoch bewegt man sich hier im Ar-Bereich, sodass dies keine merkbaren Auswirkungen auf die Bilanz hat.
Desweiteren können sich die Zuweisung einer Eigenschaft als bebaute oder unbebaute Fläche sowie händische Berechnungen/Summierungen der Werte als Fehlerquellen weisen.

Mängel oder Tricks

Neben der Frage, was in die Flächenbilanz mitaufgenommen wird, ist ebenso die Frage essenziell, welche Inhalte keinen Einzug in ebendiese finden & welche Auswirkungen dies mit sich bringt.

(Ehemals) landwirtschaftliche Gebäude im Grünland scheinen naturgemäß in einer Baulandbilanz nicht auf, da hier kein Bauland gewidmet ist. Dennoch sind diese Gebäude genutzt und bewirken einen Flächenverbrauch. Dazu zählen einerseits die landwirtschaftlichen Hofverbände mit Wohn- und Wirtschaftsgebäuden. Andererseits gibt es Gebäude, welche aufgrund der landwirtschaftlichen Tätigkeit im Grünland erforderlich waren, die Agrarbetriebe jedoch mittlerweile eingestellt wurden. In Niederösterreich etwa besteht hier die Möglichkeit diese als ‚erhaltenswerte Gebäude im Grünland' zu widmen – es handelt sich jedoch um keine Baulandwidmung.

Ein weiterer fehlender Aspekt sind die nicht genutzten Gebäude. Da die Gebäude bestehen und einmal genutzt waren, sind diese als bebaut dargestellt. Eine Aussage darüber, ob diese tatsächlich bewohnt, betrieblich oder anderwärtig genutzt werden, wird in einer Flächenbilanz nicht getroffen.
Abgesehen von gebäudebezogenen Aspekten, gibt es auch flächenbezogene Fragestellungen.

Große Parzellen, welche aber im Verhältnis kaum bebaut sind, werden nicht differenziert betrachtet. Sie gelten ebenso als bebaut wie kleinere Parzellen mit Gebäuden. Für eine Differenzierung stellt sich die Frage der Definition und Abgrenzung von ‚großen' bzw. ‚kleinen' Parzellen. Denkbar ist auch eine Herangehensweise, bei welcher das Ausmaß des Grundstücks und die Größe des Gebäudes in ein Verhältnis gesetzt werden. Bei Überschreiten dieser Grenzwerte könnten die Restflächen als Resultat als Flächenreserve betrachtet werden, wobei sich wiederum die Frage stellt, bei welchem Anteil das Grundstück als bebaut bzw. als Flächenreserve eingestuft wird.

In Zusammenhang damit stehen de facto unbebaute Parzellen im Fokus, welche aber als Einheit mit einem benachbarten Grundstück zu betrachten sind. Beispielweise eine Gartennutzung, die auf einer separaten Parzelle stattfindet, aber dem/derselben EigentümerIn zuzuordnen ist. Faktisch gelten diese Flächen als unbebaut – in Vergleich zum zuvor genannten Punkt zeigt sich hier ein Ungleichgewicht in der Bewertung. Praktisch gelten die genutzten, unbebauten Bereiche als Entwicklungspotential und Flächenreserve für die Zukunft. Solange jedoch das funktional zugehörige Grundstück inklusive Gebäude noch genutzt ist, wird mit großer Wahrscheinlichkeit auch die Nutzung am abhängigen Grundstück weiter bestehen.

Eine Ebene darüber steht das Entwicklungskonzept, welche auch Erweiterungsbereiche festlegt – diese Bereiche können in die Kategorie ‚Bauerwartungsland' eingestuft werden. Manche Bundesländer führen sogar eine eigene Widmungskategorie für Bauerwartungs-

flächen. Rein quantitativ sind diese Flächen noch nicht als Bauland gewidmet, eine künftige Umwidmung ist jedoch sehr wahrscheinlich, sofern die erforderlichen Rahmenbedingungen gegeben sind. Eine Schwierigkeit liegt dabei in der Abschätzung der Fristigkeit, sprich, wann eine Umwidmung erfolgen wird. Theoretisch ist ein Entwicklungskonzept auf 10-15 Jahre ausgelegt; praktisch ist die Handhabe je nach Situation unterschiedlich. Sofern kein Entwicklungskonzept verordnet ist bzw. die entsprechende Widmung nicht gegeben ist, schmälert sich das Problem, da keine festgelegten Siedlungserweiterungen abgeleitet werden können.

Im Hinterkopf zu behalten ist, dass die Flächenbilanz den IST-Zustand darstellt und als Teil der Grundlagenforschung zählt. Bauerwartungsland – welches (noch) nicht als Bauland gewidmet ist – sollte bei der Erfassung der Baulandreserven mit Vorsicht bzw. separat betrachtet werden. Denn Flächen werden zwar als baulandähnlich geführt, sind aber noch nicht baulandartig bebaubar. Dadurch wird die Bilanz verfälscht. Sinnvoll ist es dennoch die Betrachtung von Bauerwartungsflächen in die Grundlagenforschung – abseits der Erfassung der Baulandreserven – mitaufzunehmen, um diese Thematik zu behandeln.

Aussage

Generell stellt sich also die Frage, was die Aussage der Flächenbilanz sein soll: Geht es um eine nüchterne Darstellung des Baulandes, sind dabei die absoluten Werte wichtig oder geht es um Verhältnisse. Welche Aussagen sollen daraus generiert werden… Derartige Fragestellungen werden durch die Gesetzgeber in Ansätzen beantwortet: Die Auseinandersetzung mit unbebautem Bauland gilt als Grundlage für den Baulandbedarf. Durch die Darstellung der Baulandreserven können weitere Baulandwidmungen legitimiert oder theoretisch auch verhindert werden. Diese Gegebenheit macht die Flächenbilanzen angreifbar; in Zusammenhang mit den davor erläuterten Aspekten kann hier manipuliert werden, sodass die Werte derart günstig stehen, um eine Baulandwidmung zu ermöglichen. Für die akkurate Abschätzung des Baulandbedarfs ist jedoch auch die Komponente der Dynamik des Baulandverbrauches in Verbindung mit demographischen Strukturen und Entwicklungen erforderlich. Die Flächenbilanzen zielen jedoch meist auf eine Darstellung des IST-Zustandes von bebautem und unbebautem Bauland ab. Für eine ganzheitliche Abschätzung des Bedarfs sollten die Flächenbilanzen um die Entwicklung der letzten Jahre ergänzt werden – für eine umfassendere Einschätzung ebenso die zu erwartende künftige Entwicklung.

Zu bedenken ist, dass es zu Recht unterschiedliche Baulandtypen gibt, welche verschiedene Anforderungen mit sich bringen und divergierende Nutzungen eröffnen. Allein im Wohnbauland herrscht eine große Vielfalt wie am Beispiel Niederösterreich (vgl. § 16 NÖ ROG 2014) dargestellt: Während Bauland-Wohngebiet überwiegend für reines Wohnen gedacht ist, sind im Bauland-Agrargebiet auch Betriebe möglich, welche nach dem Emissionsaufkommen den Betrieben im Bauland-Betriebsgebiet gleichen. Wiederum im Kerngebiet finden sich mannigfaltige Nutzungen von Wohnen über Betriebe hin zu öffentlichen Einrichtungen. Für rein betriebliche Nutzungen finden sich abermals die Möglichkeiten von Bauland-Betriebsgebiet oder -Industriegebiet, wobei der Unterschied in erster Linie am Emissionsaufkommen zu messen ist. Sonderformen wie Bauland-Sondergebiet tauchen meist anlassbezogen auf ein konkretes Projekt auf, wodurch die Problematik als Baulandreserve geringer ist. Die Aufschlüsselung der Baulandreserven nach Baulandtypen ist aufgrund der unterschiedlichen Nutzungsintensitäten sinnvoll.

Nur mit Vorsicht kann man demnach aus den Bilanzen ablesen, dass für Widmungsarten mit hohen Reserven ein geringeres Neuwidmungserfordernis besteht, oder ob eine Mobilisierung zwingender ist. Es besteht eine Aussage dazu in welcher Kategorie am meisten Reserven bestehen, und wo damit einhergehend noch Entwicklungspotential im Widmungsbestand vorliegt bzw. wo der Baulandbedarf theoretisch gedeckt ist.

Lesbarkeit/Verständlichkeit/Interpretation
Als Teil der Grundlagenforschung für Änderungsverfahren von Flächenwidmungsplan/ Entwicklungskonzept werden die Flächenbilanzen von beauftragten OrtsplanerInnen erstellt. Als AdressatInnen gelten die Aufsichtsbehörde, aber auch die BürgerInnen, welche im Zuge der Auflage Einsicht in die Unterlagen nehmen können.

Die praktische Ausgestaltung der Flächenbilanzen wird in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt.
Die Ausgestaltung der Flächenbilanzen als Tabelle zieht sich durch alle Bundesländer. Klar ist, dass Beschriftungen, optische Untergliederungen sowie ganze Begriffe oder zumindest erklärte Abkürzungen erheblich zu einer verbesserten Lesbarkeit beitragen. Ein inhaltlich logischer und stringenter Aufbau fördert ebenso die verständliche Darstellung. Diese Eckpfeiler sind zu berücksichtigen, da auch für LaiInnen (insbesondere BürgerInnen) die Bilanz nachvollziehbar sein muss: Als Teil der Grundlagenforschung finden die Tabellen Einzug in den Erläuterungsbericht und damit ins raumordnungsrechtliche Verfahren, wodurch im Zuge der BürgerInnenbeteiligung alle Einsicht nehmen können. Darüber hinaus tragen formale Anforderungen wie Titel, Quelle, rechtlicher und räumlicher Bezug, aber vor allem Datum zu einer besseren Nachvollziehbarkeit bei.

Weitere Elemente wie die Zusammenfassung von (Bauland-)Typen unterstützen LeserInnen, wozu auch die Bildung von Zwischen- und Gesamtsummen zählen. Hier ist für eine stringente Nutzung von Zwischensummen zu plädieren, da meist nur Wohnbauland zusammengerechnet wird und dadurch gegenüber dem sonstigen Bauland betont wird.

Im Endeffekt strebt die Flächenbilanz die Darstellung der Baulandreserven an, weswegen eine Angabe dieser in absoluten, als auch relativen Werten sinnvoll ist. Die Berechnungsweise sollte erklärt werden, denn grundsätzlich wäre auch die Aussage als Verhältniszahl möglich.

Beispiel: 50ha gesamt / 40ha bebaut / 10ha unbebaut

- Verhältniszahl = 4 -> In der Gemeinde gibt es 4-mal so viele bebaute Flächen wie unbebaute Flächen
- Anteil = 20% unbebaute Flächen

Es ist zu überlegen, ob bei den Widmungstypen nur jene angeführt werden, welche auch tatsächlich in der Gemeinde gewidmet sind, oder ob alle rechtlich möglich Widmungen aufgelistet werden. Der Spagat zwischen Verfälschung der Darstellung (nur gewidmetes Bauland) und überflüssigen Informationen (Anführen aller Baulandarten) ist ein schmaler. Letztendlich handelt es sich wohl um eine Präferenzfrage, welche nicht objektiv beurteilbar ist. Wichtig ist jedoch, dass die Verständlichkeit und Aussage nicht darunter leidet und gegebenenfalls entsprechende Erläuterungen angeführt werden.

Dieser Leitsatz ist generell für die Flächenbilanzen anzuführen: Je detaillierter die Inhalte sind, desto besser müssen diese grafisch aufgearbeitet werden.

3.3. Rechtswirkungen

Gesetze sind generell-abstrakter Natur, das heißt sie gelten für eine Vielzahl an Sachverhalten und für die Allgemeinheit (vgl. Walzel-Wiesentreu o. J.: 9f).

Das Legalitätsprinzip oder Gesetzmäßigkeitsprinzip besagt, dass nur auf Grund des Gesetzes gehandelt werden darf (vgl. Berka 2012: 149). „Ein zentraler Inhalt des Legalitätsprinzips ist der Grundsatz der ausreichenden Bestimmtheit von Gesetzen.“ (ibid: 152) Aufgrund unterschiedlicher Typologien der Rechtsmaterien ergeben sich auch unterschiedliche Bestimmtheitserfordernisse. Eine abgeschwächte Determinierung ist unter anderem bei künftigen, sich dynamisch entwickelnden Sachverhalten möglich; dazu zählt auch die Raumordnung. In diesem Fall ist eine finale Determinierung notwendig, wobei Zielvorgaben rechtlich niedergeschrieben werden.

Bei dieser „verdünnten Legalität“ (Öhlinger & Eberhard 2012: 270), fordert die Judikatur darüber hinaus eine besonders strenge Verfahrensbindung, sodass Legitimation durch Verfahren entsteht. Dies kann gesteigerte behördliche Ermittlungs- und Abwägungspflichten nach sich ziehen (vgl. Berka 2012: 154f), und es besteht Ergänzungsbedarf bei Regelungen wie Entscheidungsgrundlagen des Verordnungsgebers.(vgl. Öhlinger & Eberhard 2012: 271).

Im Recht gibt es verschiedene Typen von Normen, wobei die Zwangsnorm als Teil des Verhaltensrechts Anordnungen gibt, wie wir uns zu verhalten haben. Gleichzeitig regelt sie die Folgen, sofern wir uns nicht regelkonform verhalten (vgl. Mayer 2011: 12). Das heißt, dass die Rechtsnorm aus zwei Teilen besteht: dem Gebotsteil und dem Sanktionsteil. Zu beachten ist, dass Sanktionen nur durch einen menschlichen Willensakt, in Form der Vollziehung, eintreten. Der Vollzug ist eine eigene Form der Rechtserzeugung und individualisiert die generelle Zwangsnorm (Bsp.: Bescheide in der Verwaltung) (vgl. ibid: 21f).

Der Gebots- und Sanktionsteil sind im NÖ Raumordnungsgesetz insofern beinhaltet, als dass einerseits Vorgaben zu Gestaltung und Verfahren zum Örtlichen Raumordnungsprogramm (inklusive Flächenwidmungsplan) gemacht werden und andererseits eine Versagung im aufsichtsbehördlichen Genehmigungsbescheid zu erteilen ist, wenn diese Vorgaben nicht erfüllt sind. Das Beweisthema für die Behörde besteht in der Übereinstimmung der Genehmigungsanträge (also die Verordnung des ÖROP) mit den Bestimmungen des Gesetzes. Als Versagungsgründe gelten im NÖ ROG 2014 (vgl. §24 Abs 11) Widersprüche zu Festlegungen zu: Verträglichkeit mit Europaschutzgebieten (vgl. §2), inhaltliche Festlegungen des ÖROPs und Flächenwidmungsplanes – insbesondere Widmungen, Kenntlichmachungen, Widmungsverbote (vgl. §§ 13-16, 18-22), Planungsrichtlinien (vgl. § 14 Abs 2) sowie Verfahren der Erlassung und Änderung des ÖROP (vgl. §§ 24-25).

Durch die eingangs erwähnte finale Determinierung sind die Zielvorgaben bzw. Planungsrichtlinien des Raumordnungsgesetzes maßgebend. Das Wesen der Raumplanung besteht jedoch darin, dass nicht alle Ziele mit einer Maßnahme erreicht werden können und Widersprüche entstehen. Hierfür ist die Interessensabwägung in Verbindung mit der Grundlagenforschung essenziell.

§13 (vgl. NÖ ROG 2014) beinhaltet Bestimmungen zur Grundlagenforschung, welche auch die Aufstellung von Flächenbilanzen vorsieht. Da Widersprüche dazu als Versagungsgrund zu werten sind, kann abgeleitet werden, dass ein Fehlen der Flächenbilanzen eine Versagung nach sich zieht.

Schwieriger ist die Frage bei mangelhafter Grundlagenforschung: Dafür ist zu definieren, in welchem Fall eine Grundlagenforschung mangelhaft ist – z.B. falsch oder unvollständig. Daraus ist abzuleiten, ob ein Versagungsgrund vorliegt. Hierbei kommt dem Ermessenspielraum der Behörde eine große Bedeutung zu, insbesondere bei einer derart abgeschwächten Determinierung des Gesetzes. Daher können bei ähnlichen Sachverhalten unterschiedliche Entscheidungen fallen. Umso sinnvoller ist es, dass die Behörde konkretere (informelle) Vorgaben zur Ausgestaltung der Flächenbilanzen gibt.

Da die Erfassung der Baulandreserven zur Abschätzung des Baulandbedarfes dient, sind auch hierbei Rechtswirkungen zu beachten. Wenn im Vergleich übermäßig viele Baulandreserven vorhanden sind, ist fachlich und rechtlich daraus abzuleiten, dass die Voraussetzungen für eine Neuwidmung von Bauland nicht gegeben sind. Hier spielt auch das Prinzip des Baulandminimierungsgebotes eine Rolle (vgl. Gruber et al. 2018: 112). Bei jeder Neuaufstellung und Revision des Flächenwidmungsplanes ist der Baulandbedarf zu kontrollieren bzw. mithilfe der Grundlagenforschung zu dokumentieren. Wird bei hohen Reserven dennoch neues Bauland gewidmet, müssen ebendiese Entscheidungsgrundlagen, Begründung und Motivation ausreichend

dokumentiert sein, um die Neuwidmung zu rechtfertigen. Andernfalls stellt eine Neuwidmung bei enormen Baulandreserven einen möglichen Versagungsgrund dar, da gegen die erhobenen Entscheidungsgrundlagen sowie gegen Planungsrichtlinien verstoßen wird. Ein ausdrückliches Widmungsverbot bei hohen Baulandreserven ist im NÖ ROG 2014 jedenfalls nicht determiniert. Trotz der normativen Zielsetzung des Baulandminimierungsgebots herrscht rechtlich gesehen Unklarheit.

Es stellt sich zudem die Frage, ob sich rechtlich ein Mobilisierungserfordernis ableiten lässt.
Rechtlich nicht direkt ableitbar ist eine Handlungspflicht der EntscheidungsträgerInnen, um eine Mobilisierung voranzutreiben. Mittelbar lässt sich der Ansatz eines Mobilisierungserfordernisses nur durch die Interpretation weiterer Festlegungen zurückführen.
Die „Sicherung und Verfügbarkeit von Bauland für den gewidmeten Zweck durch geeignete Maßnahmen“ (§ 1 Abs 2 Zi 3 lit. h NÖ ROG 2014) und die dazugehörige Planungsrichtlinie „bei der Widmung von Bauland sind gemäß § 17 geeignete Maßnahmen zur Baulandmobilisierung anzuwenden“ (§ 14 Abs 2 Zi 3 NÖ ROG 2014) sprechen über die Mobilisierung von geltendem Bauland. Wäre hier im Allgemeinen ein Mobilisierungserfordernis gegeben, präzisiert der zitierte § 17, dass die Mobilisierungsmaßnahmen für Erstwidmungen oder für die Änderung von Baulandwidmungsarten anzuwenden sind. Bestandswidmungen von Bauland werden hier außer Acht gelassen.

Die Grundlagenforschung dient als eine der essenziellen Argumentationsgrundlagen für die Festlegungen im Flächenwidmungsplan. Gelten die Flächenbilanzen demnach als Abschätzung für den Baulandbedarf, können sie auch für die Abschätzung eines Mobilisierungserfordernisses herangezogen werden.

Für beide Sachverhalte gilt, dass ein klarer Handlungsauftrag nicht gegeben werden kann, da kein Schwellenwert eines Baulandreserveausmaßes festgelegt ist; ein Schwellenwert, der dezidiert aussagt, dass ein oder kein Baulandbedarf gegeben ist oder klar zwischen einem und keinem Handlungserfordernis abgrenzt.

Eng mit dieser Frage in Zusammenhang stehen auch Rückwidmungserfordernisse. Einleitend ist dazu festzuhalten, dass mehrere Erkenntnisse der Höchstgerichte beinhalten, dass für eine Rückwidmung die fachlichen Gründe sowie die Interessensabwägung ausreichend dargelegt werden müssen (vgl. VfGH 03.12.1992, V239/91; VfSlg 13282/1992). Darüber hinaus ist die Verminderung des Baulandüberhanges oder eine Umverteilung der Reserveflächen keine ausreichende Begründung für eine Rückwidmung (vgl. VfGH 16.03.2005, V2/05; VfSlg 17514/2005). Aus der Judikatur zeigt sich, dass erhöhte Baulandreserven als Ergebnis der Erfassung allein nicht für eine Rückwidmung ausreichen, sondern zusätzliche Grundlagen und Interessen aufgezeigt werden müssen. Darüber hinaus ist die Festlegung der neuen Widmungsart (Grünland, Verkehrsfläche) gleichermaßen zu begründen. Eine Rückwidmung kann darüber hinaus nicht nur Entschädigungszahlungen, sondern auch eine erhebliche Wertminderung für die EigentümerInnen sowie weiterhin eine ineffiziente Nutzung von bestehenden Infrastrukturen bedeuten.

3.3.1. Weiterführende Fragestellungen

Hinsichtlich der Thematik Erfassung der Baulandreserven tauchten im Zuge der Bearbeitung weiterführende Fragestellungen zur rechtlichen Wirkung auf. Diese werden nachfolgend angerissen, jedoch nicht ganzheitlich beantwortet, da sie nicht unmittelbar zur Beantwortung des Forschungszieles beitragen:

Bei einer Revision des Flächenwidmungsplanes, welche sich ausschließlich auf Nicht-Baulandwidmungen beschränkt (z.B. Grünlandtyp 1 in Grünlandtyp 2), stellt sich die Frage, ob hier ebenso eine laut Gesetz verpflichtende Grundlagenforschung hinsichtlich Baulandre-

serven durchgeführt werden muss. Für die Widmungsänderung sind grundsätzlich die für die Entscheidung relevanten Grundlagen zu erheben, sodass sich für den vorliegenden Fall die Erhebung der Baulandreserven nicht als notwendig erweist.

Der Planungshorizont eines Flächenwidmungsplanes beläuft sich auf 5-10 Jahre, welcher die Nutzungsabsichten beinhaltet – etwa, dass Bauland für eine Bebauung mit einem Hauptgebäude vorgesehen ist. Wenn nach Ablauf dieser Planungsfrist (>10 Jahren) die beabsichtigte Nutzung nicht gegeben ist, wurden die durch die Widmung festgelegten Planungsziele nicht erreicht. Es stellt sich die Frage, ob und welches Handlungserfordernis ausgelöst wird. Jedenfalls müssen die Planungsziele neuerlich betrachtet und gegebenenfalls überarbeitet werden.

4. QUALITATIVE BEWERTUNG IN NIEDERÖSTERREICH

Das Ziel dieses Abschnittes ist es Parameter zu definieren, mit welchen eine qualitative Kategorisierung von Baulandreserven im IST-Zustand möglich ist. Die Kategorien sollen auf eine Einschätzung der Dauer, in welcher eine unbebaute Fläche mobilisiert werden kann, hinauslaufen.

Im Laufe der Zeit haben sich die Datengrundlagen für die Prüfung der Baulandeignung, welche bei jeder Neuwidmung verpflichtend darzulegen ist, erheblich verbessert. Bei bereits länger gewidmeten Reserven wurde demnach keine – nach heutigem Wissensstand – vollständige Prüfung der Baulandeignung durchgeführt. Das Wesen der Baulandwidmungen liegt darin eine Bebauung mit einem Hauptgebäude zu verwirklichen. Da nicht in allen Fällen eine umfassende Prüfung der Baulandeignung bei der Widmung durchgeführt wurde, sind für die Errichtung eines Hauptgebäudes baurechtliche Bestimmungen heranzuziehen, sodass die Prüfkriterien zur Bauplatzerklärung und Baubewilligung als Grundlage für eine Abschätzung der Bebauungsmöglichkeiten herangezogen werden.

Klare Absicht ist es ein möglichst einfach anwendbares Tool für die Praxis zu erarbeiten.
Mit einer umfassenden qualitativen Bewertung der Baulandreserven, wird eine bessere Grundlage für den Baulandbedarf geschaffen.

Die Erarbeitung dieses Bewertungssystems wird ausgehend von rechtlichen und theoretischen Grundlagen mit der praktischen Anwendung am Beispiel einer Gemeinde kombiniert. Dabei handelt es sich um einen integrativen und iterativen Prozess.
Bei der Gemeinde handelt es sich um Blindenmarkt, eine Gemeinde im Bezirk Melk nahe Amstetten. Ein Kurzportrait der Gemeinde findet sich im Anhang.

Hinweis: Qualitative Bewertung
Im Gegensatz zur quantitativen Erfassung geht es bei der qualitativen Bewertung um die Güte bzw. die Ausprägung einer Baulandreserve. Es werden individuell und konkret die Eigenschaften einer Baulandreserve dargestellt. Abgeleitet von den qualitativen Methoden handelt es sich auch hier um teils interpretative Vorgänge, sodass Interpretationsspielräume zurückbleiben können. Die qualitative Bewertung gilt als Erweiterung der quantitativen Erfassung. Die Kategorisierung ist das dazugehörige Modell.

4.1. Bestandsaufnahme der Baulandreserven

Die Bestandsaufnahme ist keine Spezialität der qualitativen Bewertung, sondern ist bei der quantitativen Erfassung – respektive Flächenbilanzen – ebenso erforderlich. Da es sich bei der Bearbeitung der Flächenbilanzen (siehe Kapitel 3) weniger um die inhaltlich-praktische Vorgehensweise der Erfassung, als vielmehr um die rechtlichen und formalen Bedingungen handelt, wird die Bestandsaufnahme im gestalterischen Teil der qualitativen Erfassung angeführt.

Um Baulandreserven zu identifizieren, muss im Vorfeld das Verständnis einer Baulandreserve – abgeleitet von Raumordnungsgesetz und Bauordnung Niederösterreichs – definiert werden:

Im Allgemeinen wird unter einer Baulandreserve ‚gewidmetes, aber nicht bebautes Bauland' verstanden. Diese knappe Definition erfordert jedoch eine konkretere Auseinandersetzung mit den Termini gewidmet und bebaut. Ebenso ergibt sich die Fragestellung für welche Flächeneinheit eine Reserve abgegrenzt wird. Da diese Definition im speziellen auf die qualitative Erfassung in Niederösterreich zugeschnitten wird, wird dafür auf die Festlegungen des NÖ ROG 2014 bzw. NÖ BO 2014 zurückgegriffen.

Gewidmet/Widmung: Im Flächenwidmungsplan wird grundsätzlich zwischen den Kategorien Bauland, Grünland und Verkehrsfläche unterschieden. Als rechtskräftig gewidmet gilt eine Fläche, wenn ein Verfahren zur Erstellung oder Änderung des Flächenwidmungsplanes mit den wichtigen Eckpunkten öffentliche Auflage, Beschluss durch Gemeinderat, Bescheid der Aufsichtsbehörde und anschließender Kundmachung konform durchgeführt wurde (vgl. NÖ ROG 2014 §§ 24-25; siehe auch Kapitel 2.2.1). Hinsichtlich der Baulandreserven muss eine der Baulandtypen lt. § 16 Abs 1 NÖ ROG 2014 gewidmet sein.

Bebaut: Als bebaut gilt eine Fläche, wenn mindestens ein Hauptgebäude auf dieser errichtet ist. Da ein Hauptgebäude als Wortlaut nicht im Gesetz definiert ist, wird der Umkehrschluss aus der Definition eines Nebengebäudes (laut NÖ BO 2014 § 4 Zi 15) gezogen. Ein Hauptgebäude ist demnach ein Gebäude, welches mindestens 100m² groß ist, mehr als ein Geschoß aufweist, mindestens einen Aufenthaltsraum enthält oder den Zweck eines Hauptgebäudes verfolgt. In Raumordnungsverfahren ist es momentan Praxis eine Fläche als bebaut zu betrachten, wenn eine Baubeginnanzeige bei der Gemeinde vorliegt. Damit ist mit hoher Wahrscheinlichkeit gewährleistet, dass die BauwerberInnen auch tatsächlich ein Gebäude errichten.

Flächeneinheit: Die inhaltliche Bearbeitung bewegt sich auf Grundstücksebene, wobei jene Grundstücke bzw. jene Teile des Grundstückes, welche als Bauland gewidmet sind, für die Erfassung betrachtet werden.

Synonym verwendet werden können die Begriffe: Baulandreserve, Nutzungsreserve, unbebautes Bauland, ungenutztes Bauland hinsichtlich des gewidmeten Zwecks

Baulandreserve:
- Grundstück als zu betrachtende Einheit
- Gewidmetes Bauland
- Unbebaute Fläche (kein Hauptgebäude, keine Baubeginnanzeige)

Der erste Schritt für die Analyse von Baulandreserven liegt darin, die unbebauten Baulandgrundstücke herauszufiltern. Dafür werden GIS-Daten aufbereitet und anschließend bearbeitet. Von den Eigenschaften eines Hauptgebäudes können nur die Größe und mitunter die Geschoßigkeit des Gebäudes ermittelt werden, weswegen die GIS-basierte Erhebung auf diesen Kriterien basiert. Die damit gewonnen Ergebnisse werden mit einem Lokalaugenschein zusätzlich hinsichtlich der verbleibenden Merkmale (mindestens 1 Aufenthaltsraum, Zweck eines Hauptgebäudes) überprüft und gegebenenfalls überarbeitet bzw. ergänzt.

Für die Abfrage der Baulandreserven werden die Datengrundlagen laut Tabelle 8 benötigt. Die Ermittlung der Baulandreserven erfolgt in den in der Tabelle 9 dargestellten Etappen.

Datensatz	Beschreibung	Datenquelle/-pfleger	Aktualität
GWR	Gebäude- und Wohnungsregister	Gemeinde	April 2020
DKM	Digitale Katastralmappe mit Darstellung aller Grundstücke	BEV	Oktober 2019
Flächenwidmungsplan	Flächenwidmungsdaten nach Baulandtypen lt. NÖ ROG 2014 § 16	Kommunaldialog Raumplanung GmbH	Oktober 2020

Tabelle 8: Datengrundlagen für die Erfassung. (Eigene Darstellung)

Schritt	Methodik
Aufbereitung	1. Flächenwidmungsplan: Abfragen von Flächen mit gewidmetem Bauland 2. DKM: Auflösen von Punktparzellen oder ähnlich eigenständigen Parzellen (Eingliedern von (Punkt-)Parzellen in umgebendes Grundstück mit gleichem/r EigentümerIn) 3. Verschneiden der Baulandwidmungen mit bearbeiteten Grundstücken
Abfrage und Bearbeitung	4. GWR: Selektion von Grundstücken mit Gebäudepunkt mit überbauter Fläche von mindestens 100m² und/oder mehr als eingeschoßig 5. DKM: Selektion von Grundstücken mit Gebäudebestand mit Mindestfläche von 100m² 6. Zusammenführen der gewonnen Ergebnisse aus GWR und DKM
Ergänzung	7. Lokalaugenschein: Abgleich bzw. Ergänzung der Daten vor Ort

Tabelle 9: Vorgangsweise zur Erfassung der Baulandreserven. (Eigene Darstellung)

4.2. Analyse jeder Baulandreserve

Mit den zuvor gewonnen Ergebnissen – die erhobenen Baulandreserven in der Gemeinde – kann in einem nächsten Schritt die Analyse vorgenommen werden.
Dazu wird jedes Grundstück bzw. alle Grundstücksteile, welche als Bauland gewidmet sind, unter die Lupe genommen. Anschließend wird aufgrund ausgewählter Parameter die Kategorisierung vollzogen.

4.2.1. Einteilung der Parameter

Unter den Prämissen, dass einerseits eine Bebauung mit einem Hauptgebäude auf unbebautem Bauland herbeigeführt werden soll, und andererseits eine zeitliche Abschätzung der Bebauungswahrscheinlichkeit zu tätigen ist, werden Parameter ausgewählt. Es stellt sich also die Frage, welche Kriterien eine Bebauung beeinflussen.

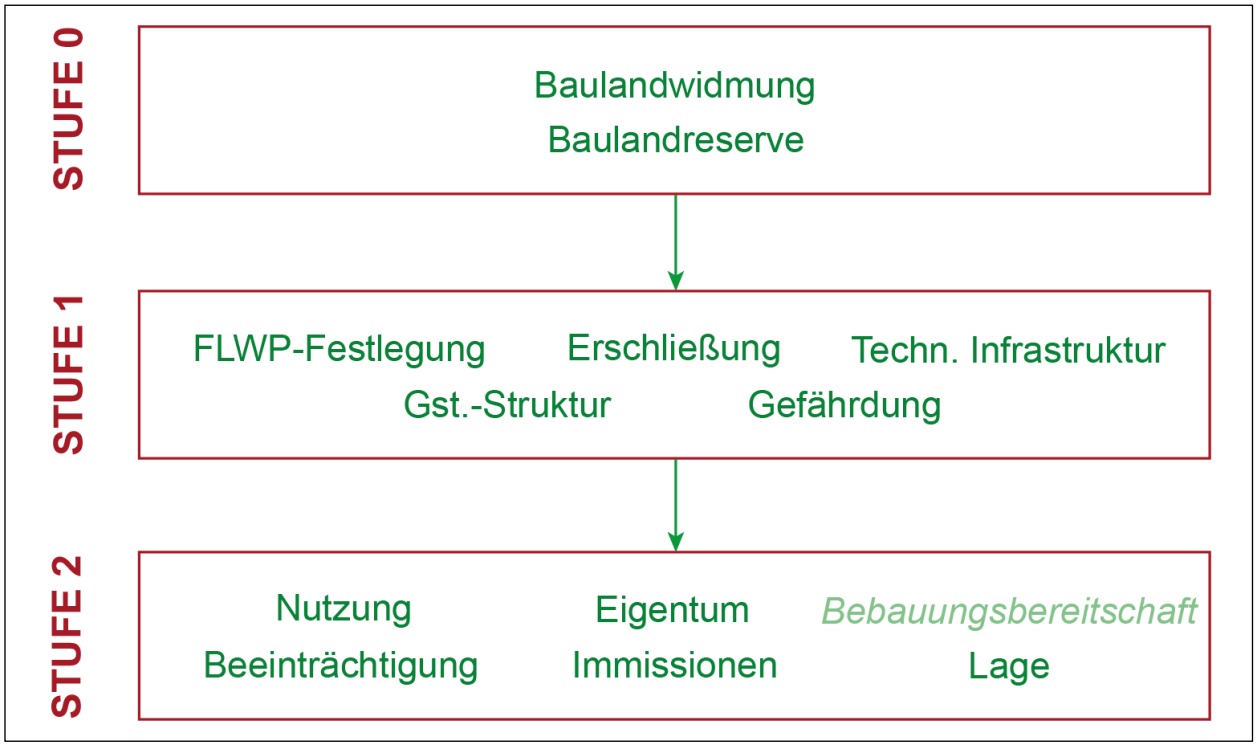


Abbildung 49: Übersicht über Parameter. (Eigene Darstellung)

Eine zentrale Anforderung an die Parameter ist eine grundsätzliche Unabhängigkeit der Parameter voneinander, das heißt jedes Kriterium sollte weitgehend eigenständig funktionieren.

Die Parameter werden in verschiedene Stufen unterteilt, welche folgende Funktionen innehaben:

- Stufe 0:

Diese Stufe hat zur Aufgabe die notwendigen Voraussetzungen für die weiteren Schritte der qualitativen Bewertung zu überprüfen. Sofern sowohl eine Baulandwidmung, als auch eine Reserve per definitionem vorliegen, kann zu den weiteren Stufen übergegangen werden. Wenn eine oder beide Bedingungen nicht vorliegen, ist eine qualitative Kategorisierung nicht möglich. Die Stufe 0 geht einher mit der Bestandsaufnahme.

- Stufe 1:

Diese Stufe ist jedenfalls verpflichtend durchzuführen, um eine aussagekräftige Einschätzung zu erhalten. Diese Parameter beeinflussen die Nutzbarkeit des Grundstückes maßgeblich; neben raumordnungsrechtlichen Bestimmungen, sind die gesetzlichen Festlegungen der Bauordnung (Abschnitte zu Bauplatzerklärung und Baubewilligung) bedeutungsvoll.

- Stufe 2:

Für einen tiefergehenden Einblick und zur Ergänzung ist die Anwendung dieses Abschnitts sinnvoll. Hierbei werden außergesetzliche, aber ebenso die Nutzbarkeit beeinflussende Rahmenbedingungen abgesteckt.

Desweitern wird wiederum nach Aufwand zur Bestimmung der Parameter unterschieden. Als Prämisse gilt eine möglichst einfache Einschätzung, welche ‚vom Computer aus' – also mithilfe von verfügbaren GIS-Daten – erhoben werden kann. Dann handelt es sich um ein ‚Muss-Kriterium'. Sofern ein höherer Erhebungsaufwand notwendig ist, werden diese Kriterien als „Kann-Kriterien" eingestuft. Dafür können Begehungen vor Ort oder Gespräche mit AkteurInnen zählen.

Im Allgemeinen gilt sohin, dass Informationen aus GIS-Daten für eine qualitative Einschätzung für alle Muss-Kriterien ausreichen; es kann jedoch für jeden Parameter die Betrachtung auf empirisch-qualitative Methoden (Gespräche…) ausgeweitet werden. Dadurch können noch detailliertere Informationen erlangt werden.

4.2.2. Erläuterung und Bewertungsmöglichkeiten jedes Parameters

Die einzelnen Parameter für eine parzellenscharfe Analyse der Baulandreserven werden im Folgenden dargestellt, wobei eine Beschreibung, die rechtliche Grundlage, die heranzuziehenden Datenquellen sowie konkrete Untergliederungsmöglichkeiten, gegebenenfalls inklusive Beispiele, angeführt werden.

Stufe 0

Baulandwidmung

Die erste Voraussetzung liegt darin, dass eine nach dem Raumordnungsgesetz definierte Baulandwidmungsart für die gegenständliche Fläche vorliegt. Der Parameter fußt auf dem § 16 Abs 1 des NÖ ROG 2014.

Als Informationsquelle dient:

- Flächenwidmungsplan

Eine der folgenden Widmungen lt. NÖ ROG 2014 muss vorliegen

- Bauland-Wohngebiet
- Bauland-Kerngebiet
- Bauland-Betriebsgebiet
- Bauland-Industriegebiet
- Bauland-Agrargebiet
- Bauland-Sondergebiet
- Bauland-Gebiet für erhaltenswerte Ortsstrukturen
- Bauland-Wohngebiet für nachhaltige Bebauung
- Bauland-Kerngebiet für nachhaltige Bebauung
- Bauland-Verkehrsbeschränktes Betriebsgebiet
- Bauland-Verkehrsbeschränktes Industriegebiet

Reserve

Als zweite essenzielle Bedingung zählt der unbebaute Zustand des Grundstücks. Per definitionem bedeutet dies, dass kein Hauptgebäude auf dem gewidmeten Bauland-Grundstück errichtet sein darf.
Die Feststellung, ob eine Reserve vorliegt oder nicht, geht mit der Bestandsaufnahme der Baulandreserven einher.

Abzulesen ist diese Eigenschaft von:
- Bestandsaufnahme Baulandreserven; diese resultiert aus der Betrachtung von
  - GWR
  - DKM
  - Flächenwidmungsplan

Folgende Voraussetzung muss gegeben sein:
- Baulandreserve

Stufe 1

Weitere Festlegungen des Flächenwidmungsplanes (alias FLWP-Festlegungen)

Dieses Kriterium bezieht sich unter anderem auf die rechtskräftigen Zusatz-Festlegungen des Flächenwidmungsplanes, welche über die Baulandwidmung hinausgehen. Es sind vom Gemeinderat verordnete Bestimmungen aufzuzeigen, welche in Zusammenhang mit der Baulandwidmung und/oder der Fläche stehen.

Die rechtliche Grundlage dafür bildet das NÖ ROG 2014 (vgl. §§ 16, 17, 22, 26, 35). Notwendig ist die Betrachtung auch für das weitere Bauverfahren, da hier geprüft wird, ob eine Aufschließungszone oder Bausperre vorliegt.

Dieses Kriterium kann durch Heranziehen folgender Quelle bestimmt werden:
- Flächenwidmungsplan

Die weiteren Festlegungen lassen sich einordnen in:
- Keine Festlegung
- Vorteilhafte Festlegung
- Neutrale Festlegung
- Nachteilige Festlegung

Mit vorteilhaft/neutral/nachteilig ist immer die Chance gemeint die gegenständliche Reserve zu mobilisieren. Als vorteilhaft erweisen sich Befristungen und Verträge (lt. NÖ ROG 2014 § 17 Abs 1-2). Etwa eine Einschränkung der Wohneinheiten kann als neutral eingestuft werden. Bausperren (vgl. ibid §§ 26, 35) oder Aufschließungszonen (§ 16 Abs 4) stellen sich im Allgemeinen als nachteilig heraus. Alle raumordnungsrechtlichen Ausdifferenzierungen des Flächenwidmungsplanes sind im Kapitel 2.2.2 dargestellt.

Gefährdungen

Unter dem Kriterium der Gefährdungen ist auf naturräumliche Gegebenheiten und daraus folgenden Gefährdungen hinzuweisen. Die Prüfung eben dieser erfolgt im Zuge der Baubewilligung, wobei in der Vorprüfung festgesetzt ist, dass das Bauansuchen nicht der Bauordnung, dem Raumordnungsgesetz, weiteren Gesetzen oder einer Durchführungsverordnung zu diesen entgegenstehen darf (vgl. § 20 Abs 1 Zi 7 NÖ BO 2014). Im Grünland und auf Verkehrsflächen (vgl. § 55 NÖ BO 2014) gilt, dass Bauwerke nicht errichtet werden dürfen, wenn das Bauwerk unter anderem durch Hochwasser, Steinschlag, Rutschungen, Grundwasser, ungenügende Tragfähigkeit des Untergrundes oder Lawinen gefährdet ist (vgl. ibid Abs 2). Analog können diese Kriterien auf Gebäude im Bauland umgelegt werden.

Abgeleitet ist die Relevanz dieses Aspekts darüber hinaus von der „Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten“ aus den Zielsetzungen des NÖ ROG 2014 (§ 1 Abs 2 Zi 1 lit i).

Daher sind als Datenquellen heranzuziehen:
- Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung
- Abflussuntersuchungen der Wasserbauabteilung
- HORA
- Gefahrenhinweiskarte Hangwasser
- Gefahrenhinweiskarte Rutschprozesse und Sturzprozesse
- etc.

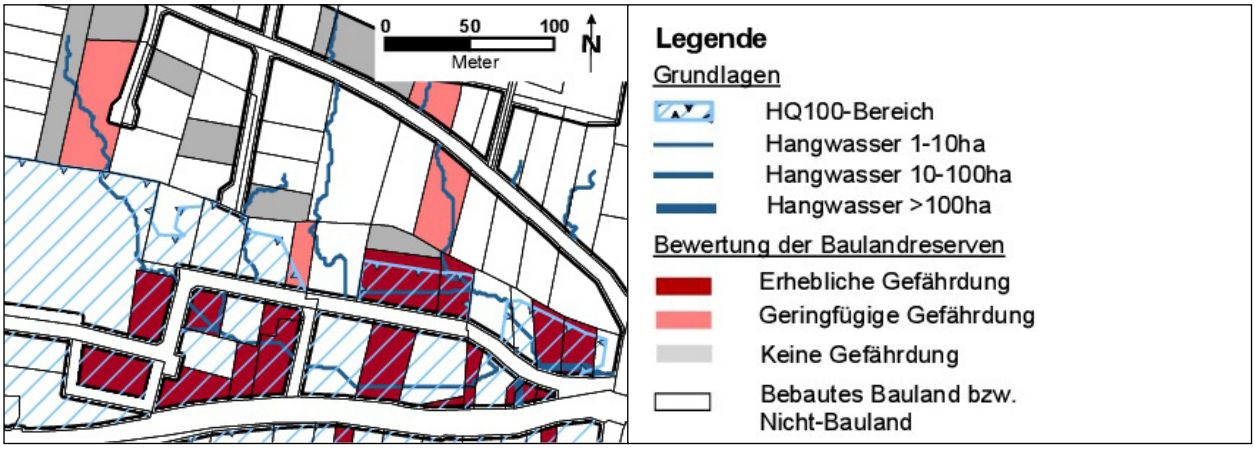


Abbildung 50: Bewertung der Baulandreserven hinsichtlich Gefährdung. (Eigene Darstellung)

Die Unterteilung der Gefährdungen passiert in:

- Keine Gefährdung
- Geringfügige Gefährdung
- Erhebliche Gefährdung

Die Unterteilung erfolgt nach der Abschätzung, wie sehr die Nutzbarkeit und damit die Bebaubarkeit durch die Gefährdung beeinträchtigt wird. Dabei wird eine Fläche, welche entweder gänzlich von einer Gefährdung bedroht wird oder mehrere Gefährdungen aufweist, zur „erheblichen Gefährdung“ gezählt; während eine marginale Überlappung eher als „geringfügige Gefährdung“ eingestuft wird. Die Einschätzung ist auf die Inhalte und Vorgaben des jeweiligen GIS-Kartenmaterials abzustimmen.

Erschließung

Zu diesem Parameter zählt die funktionsgerechte Erschließung, wodurch öffentliche Verkehrsflächen mit direktem Anschluss an das Bauland gemeint sind – Ausnahme bildet das Bauland-Sondergebiet, wo private Verkehrsflächen ausreichen (vgl. § 14 Abs 2 Zi 6 NÖ ROG 2014). Ebenso bildet der Anschluss eine Voraussetzung für eine positive Bauplatzerklärung (vgl. NÖ § 11 Abs 2-3 NÖ BO 2014). Die Frage nach einer ‚funktionsgerechten‘ Erschließung muss sich nicht zwangsweise auf eine autogerechte Straßenbreite beziehen, sondern kann auch durch eine fußläufige Verbindung gegeben sein. Die Wahl des Verkehrsmittels (Kfz, Rad, Öffis…) spielt für diese Fragestellung keine Rolle.

Dieser Aspekt gibt Auskunft über den technischen Aufwand, welcher seitens der öffentlichen Hand zu tätigen ist, bis eine Bebauung stattfinden kann. Zusätzlich zielt die Erschließung auf die Beantwortung der Zugänglichkeitsfrage ab.

Die Hauptquellen zur Einschätzung sind:

- Flächenwidmungsplan
- GIP
- Orthophoto

Eine Unterscheidung erfolgt in:

- Erschließung gegeben (Straße zur Erschließung bereits errichtet und entsprechend gewidmet; eingetragenes Servitut)
- Vö gewidmet (entsprechende Verkehrsfläche ist gewidmet, jedoch noch nicht errichtet)
- Straße errichtet (entsprechende Verkehrsfläche ist errichtet, jedoch nicht gewidmet)
- Keine Erschließung (weder gewidmete, noch errichtete Verkehrsfläche)

Der Unterschied zwischen errichtet und gewidmet liegt darin, dass bei einer rein gewidmeten Verkehrsfläche zwar planbildlich und rechtlich die Voraussetzungen erfüllt sind, aber noch keine Erschließung in natura vorliegt – bzw. vice versa. Für beide Sachverhalte (Widmung und Errichtung) ist die öffentliche Hand zuständig.

Zusätzlich können eigentumsspezifische Informationen wie ein eingetragenes Servitut (Fahrrecht) in die Unterscheidung miteinbezogen werden, jedoch ist hierbei eine Absprache mit den EigentümerInnen und dadurch ein erhöhter Erhebungsaufwand vonnöten.

Technische Infrastruktur

Eng in Zusammenhang mit der Erschließung steht auch die technische Infrastruktur, da die öffentlichen Verkehrsflächen auch meist als Träger der Infrastrukturleitungen dienen. Mit technischer Infrastruktur sind hier Ver- und Entsorgungsleitungen als funktionsgerechte Leitungsinfrastruktur gemeint. Als funktionsgerecht können sowohl öffentliche, als auch genossenschaftliche Leitungen – jedoch keine privaten Infrastrukturen (z.B. Brunnen) – gezählt werden (vgl. § 14 Abs 2 Zi 7 NÖ ROG 2014).

Eine ausreichende Versorgung mit Trinkwasser, sowie einer geordneten Abwasserbeseitigung (vgl. § 1 Abs 2 Zi 1 lit i NÖ ROG 2014) gemeinsam mit der „Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Wasserversorgung und einer ordnungsgemäßen Abwasserentsorgung“ (§ 1 Abs 2 Zi 3 lit e NÖ ROG 2014) ist bereitzustellen und gilt als raumordnungsrechtliche Basis für diese Frage. Ebenso bildet die angemessene technische Infrastruktur eine Voraussetzung für eine positive Bauplatzerklärung (vgl. § 11 Abs 2-3 NÖ BO 2014).

Dieser Aspekt trifft ebenso Aussagen zum technischen Aufwand, welcher seitens der öffentlichen Hand zu tätigen ist, bis eine Bebauung stattfinden kann.

Verschiedene Informationsquellen können herangezogen werden:
- Infrastrukturkataster
- GWR-Daten mit Hinweis auf Ver-/Entsorgungstyp
- Wasserbuch

Eine Ausdifferenzierung kann folgendermaßen aussehen:
- Vollständig gegeben (Ver- UND Entsorgungsleitungen)
- Teilweise gegeben (Ver- ODER Entsorgungsleitungen)
- Nicht gegeben (keine öffentlichen oder genossenschaftlichen Leitungen)

Auch hier können analog zur Erschließung eingetragene Servitute (Leitungsrecht) mit zusätzlichem Aufwand hinterfragt werden.

Grundstücksstruktur (alias Gst.-Struktur)

Die strukturellen Eigenschaften eines Bauland-Grundstücks/-Grundstücksteiles umfassen in diesem Zusammenhang verschiedene Ausformungen „aufgrund seiner Gestalt, Beschaffenheit und Größe“ (§ 11 Abs 2 Zi 2 NÖ BO 2014) als Grundlage für die Bauplatzerklärung.

Das Zusammenspiel von Flächenausmaß, Grundstücksform und Neigung zielt auf die Abschätzung sinnvoller Bebauungs- und Nutzungsmöglichkeiten ab, wobei die Einschätzung in Abstimmung an die Anforderungen des zugrundeliegenden Baulandes passieren muss.

Die wichtigsten Grundlagen hierfür sind:
- DKM
- Digitales Geländemodell
- Hangneigung lt. NÖ Atlas

Einteilbar ist dieser Aspekt in:
- Günstige Gst.-Struktur
- Ausreichende Gst.-Struktur
- Ungünstige Gst.-Struktur

Bsp.: Während beim Wohnbauland ein ebenes 700m² Grundstück in Blockform als günstig einzustufen ist, kann ein 2.000m² Grundstück in Streifenform mit einer Breite von 10m in steilem Gelände nur als ungünstig anzusehen sein, da eine Bebaubarkeit erheblich erschwert ist. Für betriebliches Bauland sind andere Maßstäbe zu wählen, da die erwarteten Betriebe meist flächenintensiv sind und daher

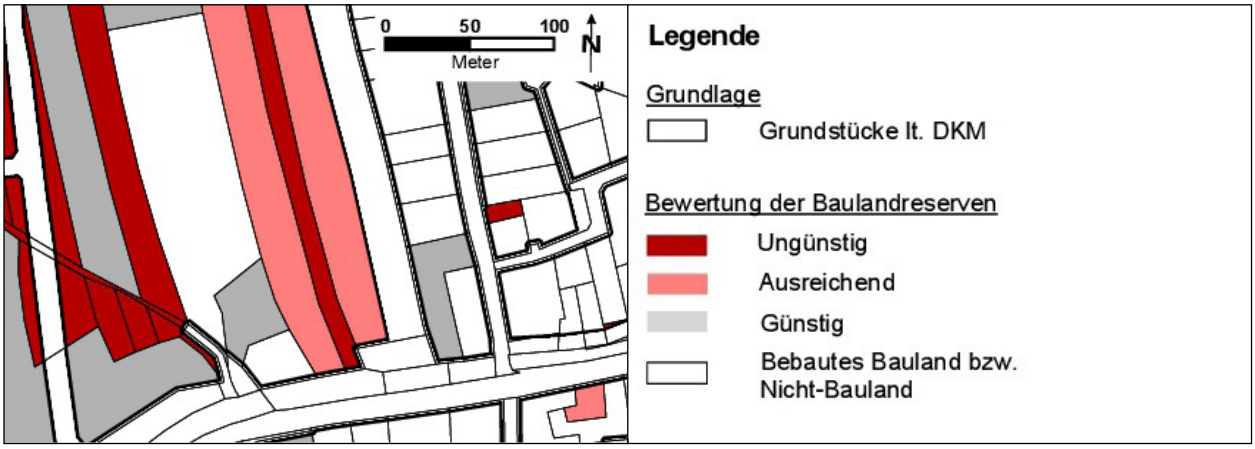


Abbildung 51: Bewertung der Baulandreserven hinsichtlich Grundstücksstruktur. (Eigene Darstellung)

erheblich größere Baugrundstücke benötigen. Aufgrund der vielfältigen topografischen Gegebenheiten in NÖ sollte die Abschätzung der Hangneigung je nach Gemeinde eigens überlegt werden. Etwa kann im Marchfeld eine Neigung von 10% bereits als steil eingestuft werden, während in der Voralpenregion damit mittelsteiles Gelände ausgedrückt wird.
Eine allgemeine Festsetzung von Grenzwerten betreffend das Zusammenspiel der Werte Größe-Beschaffenheit-Gestalt für die Einteilungen ist schwer möglich, und daher ist im Einzelfall zu entscheiden. Im Mittelpunkt der Überlegungen sollte immer die sinnvolle Bebauung mit einem Hauptgebäude stehen.

Stufe 2

Nutzung

Widmungen erlauben Nutzungen, aber erzwingen diese Nutzungen (ohne Setzen von zusätzlichen Maßnahmen) nicht. Wenn also ein Grundstück noch nicht seiner Bauland-Widmung nach bebaut ist, wird hier eine anderweitige Nutzung vollzogen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, wie (in)stabil sich die Nutzung darstellt bzw. mit welchem Aufwand sie veränderbar ist.

Erhoben kann die Nutzung werden unter Zuhilfenahme von:

- DKM (Nutzflächen)
- Orthophotos

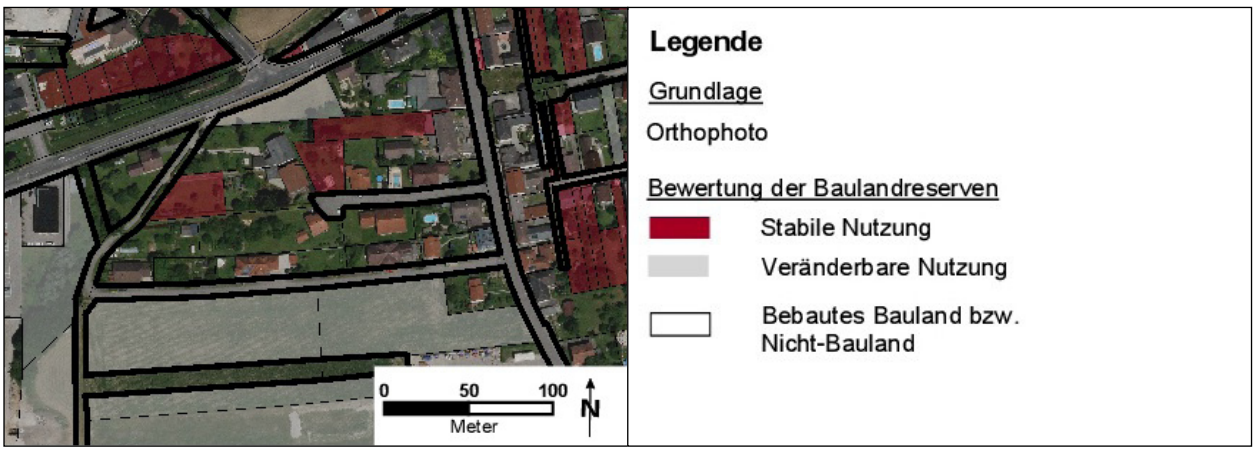


Abbildung 52: Bewertung der Baulandreserven hinsichtlich Grundstücksstruktur. (Eigene Darstellung)

Wie bereits angedeutet sind folgende Abschätzungen möglich:
- ♦ Veränderbare Nutzung
- ♦ Mäßig veränderbare Nutzung
- ♦ Kaum/nicht veränderbare Nutzung

Bsp.: Ein Grundstück, welches als Ackerfläche bewirtschaftet wird, unterliegt einer veränderbaren Nutzung. Hingegen eine Fläche mit Gartennutzung, welches dem benachbarten bebauten Grundstück strukturell zuzuordnen ist, kann als schwer veränderbar eingestuft werden.

Eigentum

Der/die grundbücherlich eingetragene EigentümerIn ist essenziell, da unterschiedliche Eigentumsstrukturen diverse Interessen hinsichtlich Baulandreserven mit sich bringen.

Die Eigentumsverhältnisse gelten als Grundstein für das Kann-Kriterium der Bebauungsbereitschaft. (siehe weiter unten)

Die Informationen werden bezogen aus:
- ♦ Grundbuch

Der Zugang zum Grundbuch muss durch entsprechende Vereinbarungen gewährleistet, datenschutzkonform sein und ist nicht für jedermann/frau kostenfrei abfragbar.

Unterschieden wird zwischen:
- ♦ Öffentlich (Körperschaft nach öffentlichem Recht, insbesondere Gemeinde)
- ♦ Halböffentlich (z.B.: Wohnbau-Genossenschaft, Kommanditgesellschaft)
- ♦ Privat (natürliche oder juristische Person ohne öffentliches Recht)

Bei Baulandgrundstücken in der Hand von öffentlichen/öffentlich-rechtlichen Akteuren ist eine Bebauung meist absehbar, da das Ziel dieser AkteurInnen ist bebaubare Wohn-/Gewerbe-/andere Nutzungsflächen zu schaffen. Unter öffentlich ist die Gemeinde als Akteur zu verstehen; zu halböffentlichen Akteuren zählen beispielsweise Kommanditgesellschaften, welche den Ankauf von Grundstücken und die Bebauung dieser vorantreiben. Ebenso können hierbei gemeinnützige Genossenschaften verstanden werden, welche die Schaffung von Wohnraum als Ziel verfolgen. Private verfolgen meist wirtschaftliche oder familiäre Interessen.

Kann-Kriterium: Bebauungsbereitschaft

Als Kann-Kriterium lässt sich die ‚Bereitschaft zur Bebauung' beschreiben. Darunter ist das Interesse der EigentümerInnen zu verstehen, die Baulandreserve mit einem Hauptgebäude zu bebauen. Dieses wird als Kann-Kriterium geführt, da der Aufwand für die Analyse signifikant ist. Gespräche mit EigentümerInnen und/oder Gemeinde sind unerlässlich, wodurch erhebliche Zeit- und Personalressourcen in Anspruch genommen werden. Der Mehrwert kann jedoch beträchtlich sein. Die Erhebung der Bebauungsbereitschaft ist vor allem bei privaten EigentümerInnen (siehe Parameter zuvor) von Bedeutung, da öffentliche bzw. meist auch halböffentliche Akteure ohnehin das Ziel verfolgen eine Bebauung herbeizuführen und dadurch die Bereitschaft hoch ist.

Als Quelle ist anzuführen:
- ♦ Informationen der AkteurInnen/EigentümerInnen

Zur Unterscheidung kommen in Frage:
- ♦ Interessiert
- ♦ Neutral
- ♦ Ablehnend

Sofern keine Aussage seitens der EigentümerInnen erreicht werden kann, ist die Einstufung als neutral am sinnvollsten.

Beeinträchtigung

Unter diesem Aspekt werden jene Beeinträchtigungen verstanden, welche aufgrund von bestehenden Bestands-/Analysegrundlagen Nachteile vermuten lassen. Diese Komponenten unterscheiden sich von den Gefährdungen dadurch, dass sie nicht direkt aus den baurechtlichen Grundlagen zu Bauplatzerklärung und Baubewilligung ableitbar sind und keine naturräumliche Gefährdung darstellen.

Als raumordnungsrechtlicher Grundgedanke dient die „Vermeidung von Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung“ (§ 1 Abs 2 Zi 1 lit i NÖ ROG 2014).
Die Beeinträchtigung muss direkt auf der betrachteten Fläche liegen.

Die Quellen sind vielfältig:
- Verdachtsflächenkataster
- Leitungskataster (etwa für Strom-/Gasleitungen…)
- Wasserbuch (z.B. für Schutz-/Schongebiete)
- BDA (z.B. für Bodendenkmal)
- etc.

Analog zu den Gefährdungen gibt es nachfolgende Möglichkeiten:
- Keine Beeinträchtigung
- Geringfügige Beeinträchtigung
- Erhebliche Beeinträchtigung

Auch hier gilt eine Einschätzung im Einzelfall, je nachdem welche Art bzw. wie viele Beeinträchtigungen vorliegen und wie sehr die gegenständliche Reserve davon betroffen ist.

Immissionen
Immissionen können ebenso als Beeinträchtigungen verstanden werden, wirken jedoch von außen auf die jeweilige Fläche. Dabei sind Art und Intensität der Immissionen in Abstimmung mit der Sensibilität der zugrundeliegenden Widmung zu berücksichtigen.

Die „Vermeidung von Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung“ (§ 1 Abs 2 Zi 1 lit i NÖ ROG 2014) steht in Verbindung mit dem „Schutz vor Gefährdungen durch Lärm, Staub, Geruch, Strahlungen, Erschütterungen u. dgl.“ (ibid).

Basierend auf:
- Flächenwidmungsplan
- DKM (Nutzungen)
- Lärmkarte
- Radonkarte
- etc.

Die Regelung kann wie folgt aussehen:
- Nicht relevant (insbesondere für betriebliche Widmungen)
- Keine Immissionen
- Geringfügige Immissionen
- Erhebliche Immissionen

Die Betrachtung der Immissionen ist in erster Linie für Wohngebiete von Bedeutung, weswegen auch die Möglichkeit „Nicht relevant“ für Bauland-Betriebsgebiet bzw. -Industriegebiet zur Auswahl steht. Diese Widmungsarten sind nicht sensibel/schutzbedürftig hinsichtlich Immissionen. Für Bauland-Sondergebiet ist je nach Funktion abzuschätzen, ob Immissionen (ir)relevant sind.
Bei der Einschätzung ist möglichst objektiv vorzugehen. Hilfreich für die Abschätzung der Lärmeinwirkungen ist die „Verordnung über die Bestimmung des äquivalenten Dauerschallpegels bei Baulandwidmungen“ (LGBl. 8000/4-0), welche zulässige Tag-/Nachtwerte nach Baulandwidmungsarten festlegt.

Lage
Darunter ist die Lage der Baulandreserve in der Gemeinde zu verstehen. Die Fragestellungen der Funktion der umgebenden Siedlung sowie die Infrastrukturausstattung stehen hier im Mittelpunkt. Die Attraktivität der Wohn-Baulandreserve hängt auch davon ab, welche öffentlichen, Bildungs-, Gesundheits-, Freizeit- und ähnliche Einrichtungen im erweiterten Umgebungsbereich lokalisiert sind. Diese Überlegungen gelten insbesondere für Wohnbauland. Folgende Zielsetzungen des NÖ ROG 2014 sind auszugsweise beachtenswert und auf die Betrachtung der Baulandreserven umlegbar: „Sicherung und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne als funktionaler Mittelpunkt der Siedlungseinheiten, insbesondere als Hauptstandort zentraler Einrichtungen“ (§ 1 Abs 2 Zi 3 lit c), „Festlegung von Wohnbauland in der Art, dass [zentrale] Einrichtungen […] günstig zu erreichen sind“ (ibid lit i; eigene Anmerkung), „Bedachtnahme auf die Erreichbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel“ (ibid lit b).

Für sonstiges Bauland sind Fragen der Erreichbarkeit, der technischen Ausstattung sowie der Größe des umgebenden gleichartigen Baulandes (etwa Einbettung in größeres Gewerbegebiet) relevant. Ein ausgedehntes Betriebsgebiet außerhalb geschlossener Ortsräume wird daher eher als zentral gelten als Einzelstandorte im Ortsgebiet. Die „räumliche Konzentration von gewerblichen und industriellen Betriebsstätten innerhalb des Gemeindegebietes“ (§ 1 Abs 2 Zi 3 lit f) spielt hier eine Rolle.

Ziel ist es die Zentralität des Grundstücks innerhalb der Gemeinde, abgestimmt auf die Nutzung, zu bestimmen.

Datenquellen sind:
- Flächenwidmungsplan
- Orthophoto
- DKM
- ÖV-Güteklassen
- etc.

Zur Auswahl stehen:
- Zentrale Lage (Wohnbauland: meist Hauptort; Betriebsbauland: große Betriebsgebiete)
- Dezentrale Lage (Wohnbauland: meist Nebenort; Betriebsbauland: kleine Betriebsgebiete)
- Periphere Lage (Wohnbauland: meist Weiler o.ä.; Betriebsbauland: Einzelbetriebsstandorte)

Die in Klammer angeführten Beispiele stellen die häufigsten Fälle dar, wobei auch hier Abweichungen auftreten können. Da Weiler eher keine Baulandwidmung aufweisen, kann es sich maximal um Ortschaften mit der Widmung „Bauland-Gebiete für erhaltenswerte Ortsstruktur“ handeln.

Subjektiv will nicht unbedingt jedeR im Zentrum leben – abgeschottete Grünlandlagen erfreuen sich mehr an Beliebtheit. Die Einschätzung der Lage ist aber grundsätzlich objektiv durchzuführen: Die Ziele und Planungsrichtlinien des NÖ ROG 2014 sind so ausgelegt, dass gut ausgestattete Lagen gestärkt werden und die hauptsächliche Entwicklung dort stattfinden soll, sodass raumordnungsfachlich eine objektive Zuordnung der Zentralität in weiterer Folge möglich ist.

Die vorliegenden Parameter sind ein Versuch alle bedeutenden Sachverhalte, welche bezüglich unbebauter Flächen vorliegen können, abzubilden. Die Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit; grundsätzlich sind die Kriterien gegebenenfalls erweiterbar.
Die Liste bietet ein umfassendes Grundgerüst, welches den Großteil der niederösterreichischen Gemeinden bedienen kann. Anpassungen für einzelne Gemeinden können jedenfalls sinnvoll sein.

4.3. Kategorisierung jeder Baulandreserve

Die aus dem Recht abgeleiteten und weitere identifizierte Parameter sowie deren Bewertungsmöglichkeiten gilt es nun in ein sinnvolles Kategorisierungssystem zu verpacken.

Für die Einteilung der Kategorien gelten folgende Überlegungen: Die qualitative Bewertung erfolgt auf Gemeindeebene, wobei jedes unbebaute Bauland-Grundstück eigens aus der Position eines/r Raumplaners/in betrachtet wird.

Das Ziel der gewählten Kategorisierungssystematik besteht darin die Zeitspanne, in welcher eine Mobilisierung realistisch ist, abzuschätzen. Dies hängt wiederum stark vom erforderlichen Aufwand zur Baureifmachung zusammen und es können die Zeitabschnitte auch auf das Ausmaß der Mobilisierungshemmnisse bezogen werden. Die Fristigkeiten lassen sich einteilen in:

- Kategorie I: kurzfristig (0-3 Jahre) bedeutet kein bis geringer Aufwand
- Kategorie II: mittelfristig (3-10 Jahre) bedeutet mittelmäßiger Aufwand
- Kategorie III: langfristig (> 10 Jahre) bedeutet hoher Aufwand

Aus der Aussage dieser Kategorien wird einerseits eine treffsicherere Einschätzung des Baulandbedarfes erwirkt, andererseits ist daraus für die Gemeinde abzuleiten, wo es sinnvoll ist, initiativ zu werden, um eine Mobilisierung zu forcieren – oder eben nicht.

Die zuvor definierten und analysierten Parameter gilt es nun mithilfe der angeführten Bewertungsmöglichkeiten in diese 3er-Kategoriensystematik bestmöglich einzuordnen. Eine klare Zuordnung ist für die allgemeine Klassifizierung nicht immer möglich, sodass einzelne Aspekte für mehrere Kategorien gelten können und im Einzelfall zu entscheiden ist. Das Modell sieht wie in Abbildung 53 dargestellt aus.

Die Vorgehensweise für die Einschätzung wurde bereits bei den jeweiligen Parametern erläutert.

Wie bereits erwähnt, verfolgen die Logiken der Stufen unterschiedliche Absichten und Vorgehensweisen:

- Die Stufe 0 überprüft das Vorliegen aller notwendigen Voraussetzungen, um eine qualitative Bewertung und Kategorisierung durchführen zu können.

Sind die Bedingungen erfüllt, kommen die weiteren Stufen zu tragen:

- Die Stufe 1 beinhaltet jene Parameter, welche durch gesetzliche Bestimmungen definiert werden und unabdinglich für eine Bebauung sind.
- Die Stufe 2 behandelt weitere, über baurechtliche Festlegungen hinausgehende Faktoren, welche ebenso Einfluss auf eine Mobilisierungswahrscheinlichkeit nehmen.

STUFE 0	**Voraussetzungen**	☐ Baulandwidmung ☐ Baulandreserve		
	Parameter	**Kategorie I**	**Kategorie II**	**Kategorie III**
	FLWP-Festlegung	vorteilhafte F.	neutrale/keine F.	nachteilige F.
STUFE 1	**Gefährdung**	keine Gefährdung	geringfügige Gefährdung	erhebliche Gefährdung
	Erschließung	Erschließung gegeben	Vö gewidmet / Straße errichtet	keine Erschließung
	Technische Infrastruktur	vollständig gegeben	teilweise gegeben	nicht gegeben
	Gst.-Struktur	günstige Struktur	ausreichende Struktur	ungünstige Struktur
	Nutzung	veränderbare Nutzung		stabile Nutzung
	Eigentum	öffentlich	halböffentlich	privat
STUFE 2	***Bebauungsbereitschaft***	*interessiert*	*neutral*	*ablehnend*
	Beeinträchtigung	keine Beeinträcht.	geringfügige Beeinträcht.	erhebliche Beeinträcht.
	Immissionen	keine Immissionen nicht relevant	geringfügige Immissionen	erhebliche Immissionen
	Lage	zentrale Lage	dezentrale Lage	periphere Lage

Abbildung 53: Modell zur Zuordnung der Bewertungsmöglichkeiten. (Eigene Darstellung)

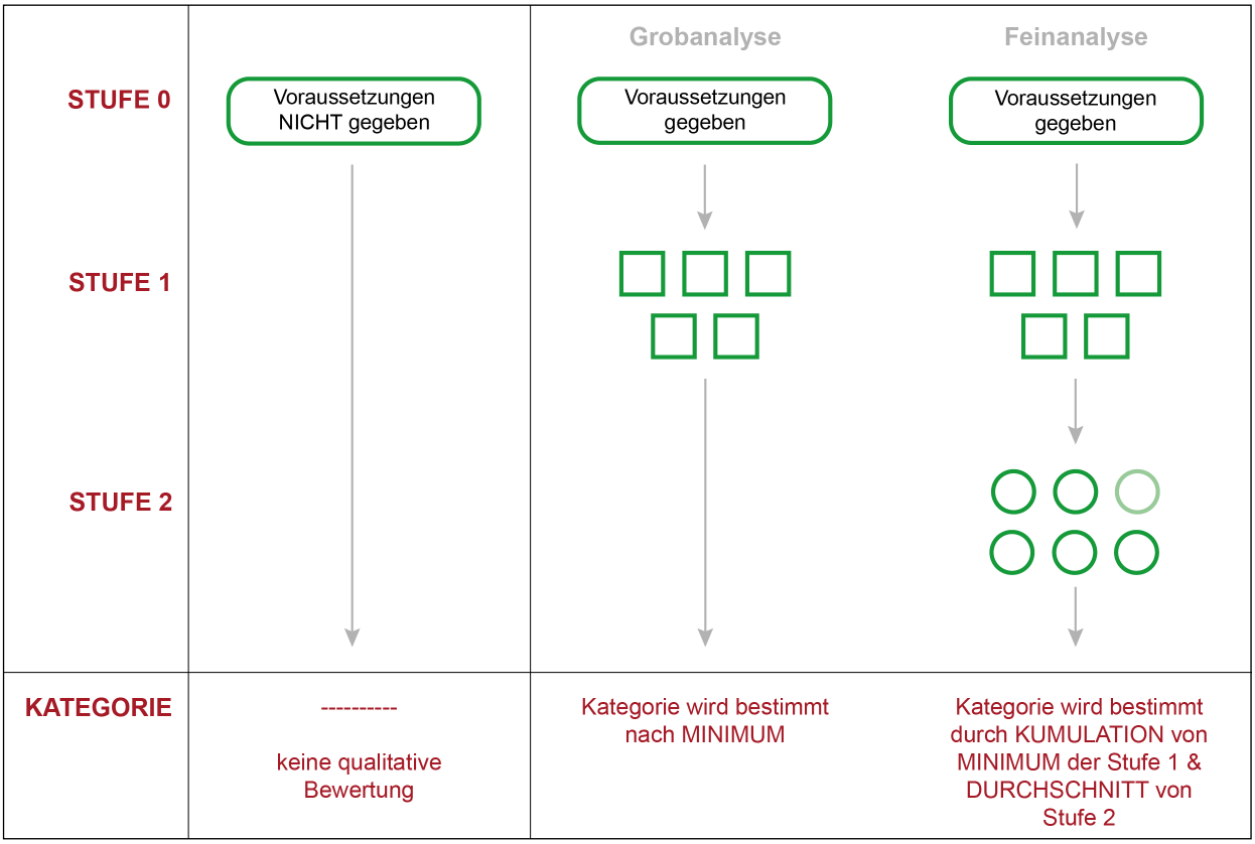


Abbildung 54: Übersicht über Kategorisierungs-Wege. (Eigene Darstellung)

Aus der Konstellation dieser Stufen können folgende Kategorisierungswege gebildet werden:

- Die Grobanalyse berücksichtigt ausschließlich die Parameter der Stufe 1. Entscheidend ist, dass alle Parameter als gleichwertig zu erachten sind. Dadurch erfolgt die Kategorienbestimmung absolut, wobei das Minimum maßgeblich ist; soll heißen, wenn die Untergliederung bei mindestens einem Parameter der Stufe 1 in die Kategorie II einzuordnen ist, kann dies keine Kategorie I-Baulandreserve mehr werden.
- Die Feinanalyse berücksichtigt die Parameter der Stufe 1 und der Stufe 2, wobei für die Stufe 1 die gleiche Herangehensweise der Grobanalyse zählt. Im Gegensatz dazu erfolgt die Einschätzung der Stufe 2 über einen durchschnittlichen Wert, aber immer ausgehend vom Ergebnis der Stufe 1. Die Kategorie wird durch Kumulation der beiden Werte erzielt.

Da die Kategorien in erster Linie durch die Stufe 1 Parameter bestimmt werden, hat die Stufe 2 bei der Feinanalyse nur untergeordnet Einfluss. Jedoch können damit weitere Herausforderungen zur Mobilisierung aufgezeigt werden.

Die nachfolgenden Tabellen zeigen alle möglichen Konstellationen von Kategorisierungsergebnissen der Stufe 1 bzw. Stufe 1 + 2, um die Vorgehensweise abermals zu verdeutlichen. Bei mehreren Kategorisierungsmöglichkeiten werden eine Abwägung und individuelle Entscheidung vorgenommen.

Ergebnis Stufe 1 (Minimum)	Kategorisierung gesamt
I	I
II	II
III	III

Tabelle 10: Konstellationen bei Grobanalyse. (Eigene Darstellung)

Die Kategorisierung zielt auf die Erhebung des IST-Zustandes ab – künftige Entwicklungen sind oft schwer einschätzbar und mit erhöhtem Aufwand verbunden. Dies stellt jedoch wiederum die Schwierigkeit dieser Systematik dar: Es handelt sich um eine Momentaufnahme, welche sich theoretisch rasch ändern kann. Da die quantitativen Flächenbilanzen jedoch ebenso den aktuellen Stand abbilden und die qualitative Bewertung eine Vertiefung dieser ist, herrscht hier ein Gleichgewicht der Grundlagen vor.

Ergebnis Stufe 1 (Minimum)	Ergebnis Stufe 2 (Durchschn.)	Kategorisierung gesamt
I	I	I
I	II	I oder II
I	III	II
II	I	II
II	II	II
II	III	II oder III
III	I	III
III	II	III
III	III	III

Tabelle 11: Konstellationen bei Feinanalyse. (Eigene Darstellung)

4.4. Angewandte Erfassung und Bewertung: Gemeinde Blindenmarkt

Anhand der Gemeinde Blindenmarkt wurde eine Erfassung sowie eine Bewertung der Baulandreserven durchgeführt, mit folgenden Ergebnissen:

Das Bauland schlüsselt sich wie in Abbildung 55 dargestellt auf. Der Anteil der Baulandreserven ist mit ca. 34% vergleichsweise hoch. Strukturell lassen sich diese einerseits in Baulücken, welche über das gesamte Ge-

	gesamt	**bebaut:**	**unbebaut:**				**Bauland-**
				davon:			**Reserve**
	in ha:	in ha:	in ha:	Auf.Zone (A)	befristet (B)	Vertrag (C)	in % (D)
Bauland-Wohngebiet	63,54	44,45	19,09	1,59	0,00	0,54	30,0
Bauland-Kerngebiet	20,15	15,63	4,53	0,26	0,00	0,00	22,5
Bauland-Agrargebiet	10,78	8,37	2,41	0,00	0,00	0,00	22,4
Bauland-erhaltenswerte Ortsstruktur	1,37	1,16	0,21	0,00	0,00	0,00	15,3
Bauland-Wohngebiet für nachhaltige Bebauung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Bauland-Kerngebiet für nachhaltige Bebauung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Zwischensumme 1:	95,83	69,60	26,23	1,84	0,00	0,54	27,4
Bauland-Betriebsgebiet	27,73	11,46	16,27	8,16	0,00	2,76	58,7
Bauland-Industriegebiet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Bauland-Sondergebiet	2,99	2,37	0,62	0,52	0,52	0,00	20,8
Bauland-verkehrsbeschränktes Betriebsgebiet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Bauland-verkehrsbeschränktes Industriegebiet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Zwischensumme 2:	30,72	13,83	**16,89**	8,68	0,52	2,76	55,0
SUMME:	126,55	83,43	43,12	10,52	0,52	3,30	34,1

Abbildung 55: Flächenbilanz Blindenmarkt - Stand 01.01.2021. (Eigene Erhebung und Darstellung)

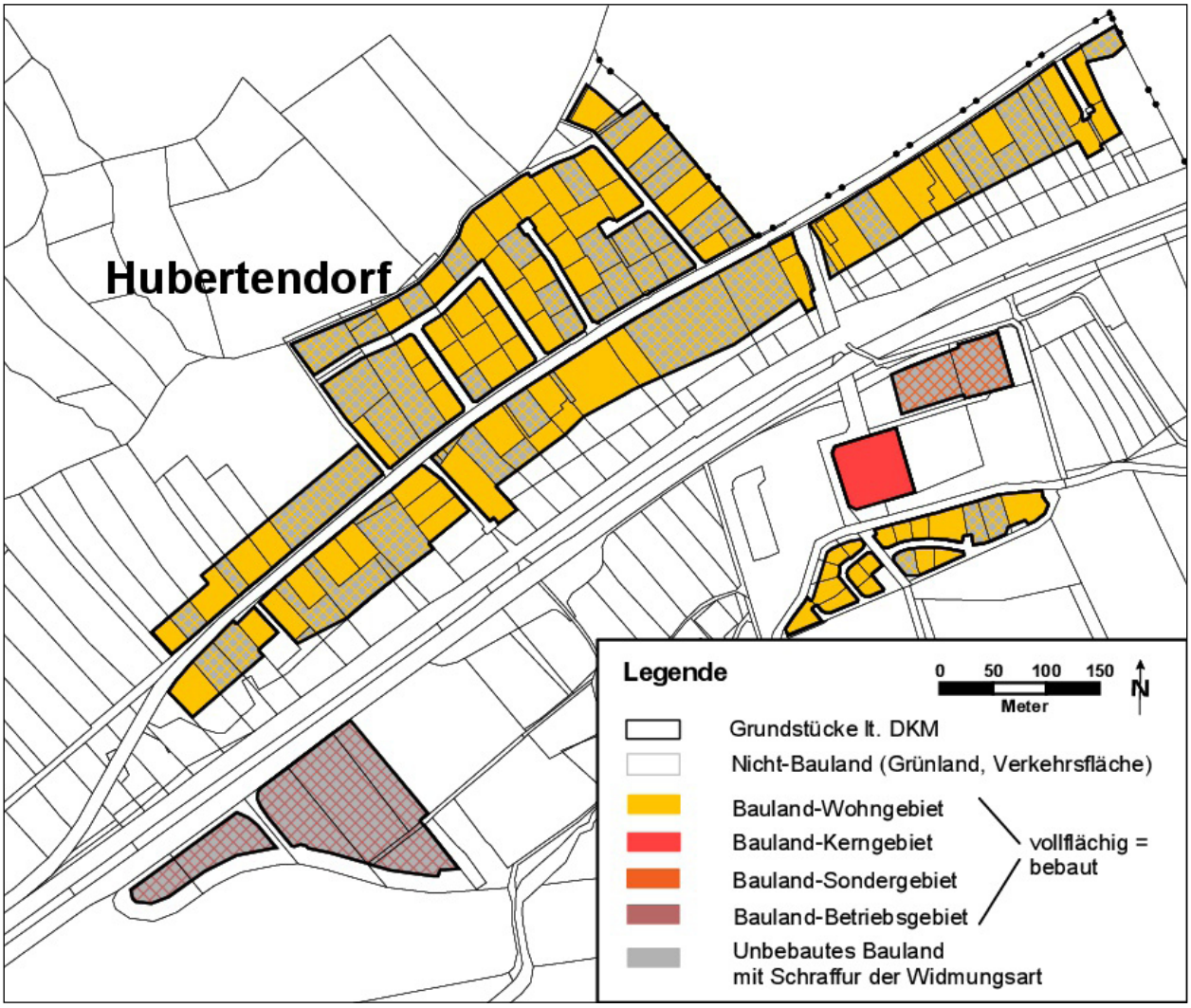


Abbildung 56: Planausschnitt Baulandausnutzung, Hubertendorf. (Eigene Erhebung)

meindegebiet verteilt sind, gliedern. Andererseits finden sich größere Reserveflächen – sowohl innenliegend als auch im Außenbereich. Räumlich gesehen stechen vor allem die Betriebsgebietsreserven im Westen des Ortes Blindenmarkt und bei der Autobahnabfahrt hervor. Ähnlich auffällig sind die Wohngebietsreserven in Hubertendorf, nördlich der Bahn – etwa die Hälfte des dort gewidmeten Baulandes gilt als unbebaut. Dies zeigt auch die Plandarstellung der Abbildung 56.
Auch wenn es sich um eine qualitative Bewertung handelt, können die Kategorien wiederum quantifiziert werden. Die Tabelle 12 zeigt eindeutig, dass der Großteil der Baulandreserven in die Kategorie III einzuordnen ist, womit sich die Mobilisierung in einem langfristigen Zeitraum abspielt.

Die Gegenüberstellung von Grob- und Feinanalyse zeigt, dass sich zwischen diesen Intensitäten sehr wohl Verschiebungen ergeben haben.

Auswertung Kategorien	Kategorie I		Kategorie II		Kategorie III		Gesamt
	abs	rel	abs	rel	abs	rel	abs
Grobanalyse	11ha	25%	8ha	18%	24ha	57%	43ha
Feinanalyse	6ha	14%	13ha	30%	24ha	57%	43ha

Tabelle 12: Auswertung der Kategorien. (Eigene Darstellung)

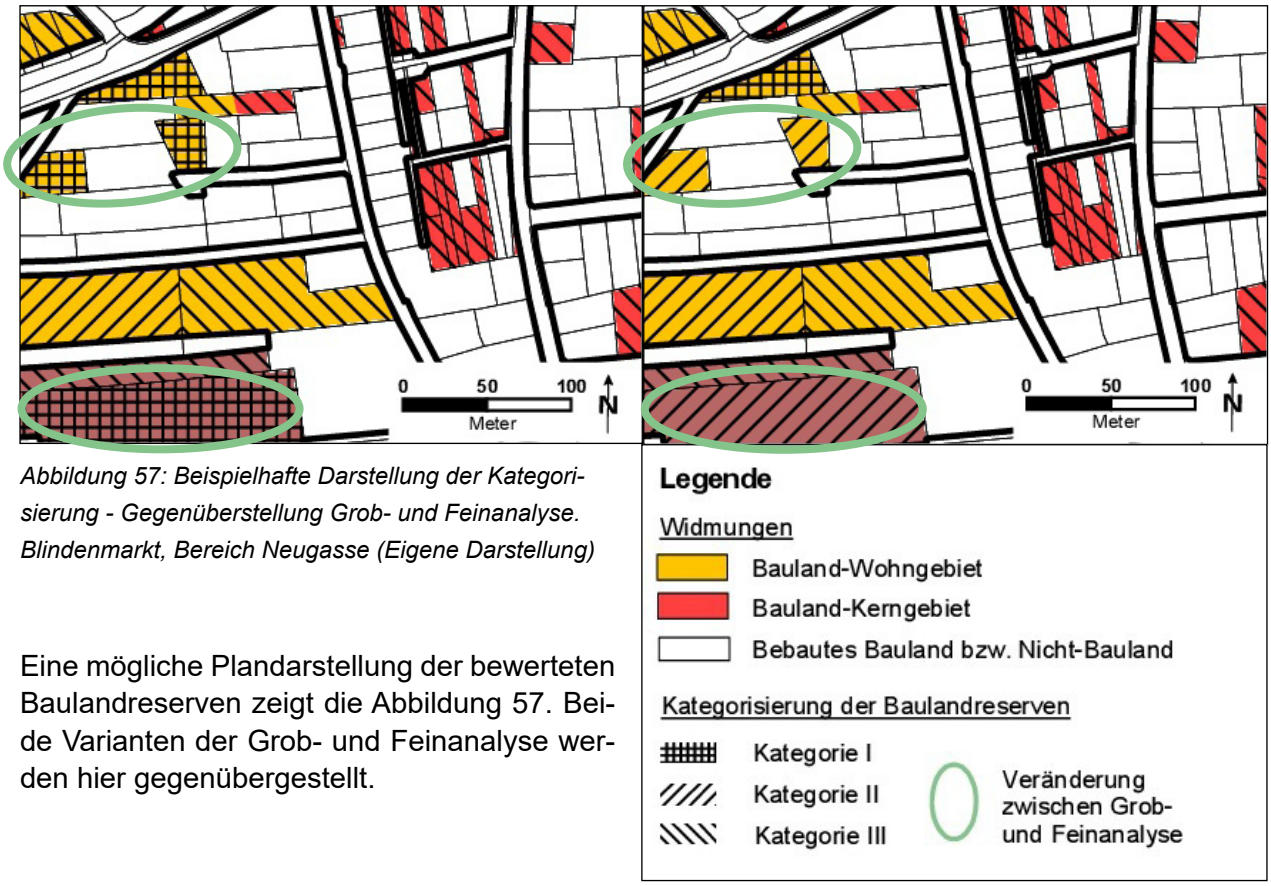


Abbildung 57: Beispielhafte Darstellung der Kategorisierung - Gegenüberstellung Grob- und Feinanalyse. Blindenmarkt, Bereich Neugasse (Eigene Darstellung)

Eine mögliche Plandarstellung der bewerteten Baulandreserven zeigt die Abbildung 57. Beide Varianten der Grob- und Feinanalyse werden hier gegenübergestellt.

4.5. Prozess zur Findung des Modells

Die Definition der Parameter ist ein iterativer Prozess, welcher von der Zielvorstellung der Herbeiführung einer Bebauung ausgeht. Eingangs werden aufgrund der rechtlichen Grundlagen und Voraussetzungen, welche erfüllt sein müssen, um ein Grundstück bebauen zu können, grundlegende Parameter abgeleitet. Mithilfe der Anwendung dieser in der Beispielgemeinde werden die Parameter ergänzt und/oder konkretisiert. Analog verhält es sich mit der Einordnung in eine Kategorie.
Dieser Prozess zog sich über einen längeren Zeitraum, wobei immer wieder neue Ideen eingebracht und alte verworfen wurden. Aufgrund der bisherigen Dynamik ist nicht auszuschließen, dass die Systematik noch ausbaufähig und präzisierbar wäre, jedoch muss im Rahmen einer solchen Arbeit ein imaginärer Schlussstrich gezogen werden. Mit den vorliegenden Kriterien ist eine umfassende qualitative Bewertung jedenfalls möglich.

Der ursprüngliche Zugang für das Finden einer Kategorisierung lag darin, dass jede Reserve eindeutig einer genau definierten Antwortmöglichkeit und infolgedessen einer Kategorie zuordenbar ist. Bei der Erarbeitung stellte sich jedoch heraus, dass es keine klaren Grenzen zwischen den Untergliederungen gibt, sondern diese eher fließend zu betrachten sind. Zudem sind innerhalb der Gemeinde und des Bundeslandes sehr diverse Ausgangssituationen vorhanden.
Bsp. Beschaffenheit: Während in stadtnahen Gebieten (regional betrachtet) und in Ortskernen (kommunal betrachtet) die Grundstücke eher kleiner sind, reicht eine zweckmäßige rechteckige Fläche von 500m² zur Bebauung aus. Periphere Lagen, landwirtschaftlich geprägte Gebiete, sind charakterisiert von größeren Grundstücken, wobei eine 500m² Parzelle eher unattraktiv zu bebauen ist. Hier muss lokal und regional abgewogen werden.

Es wurde ebenso versucht eine Berechnungsformel zu definieren, welche am Schluss eine Kategorie auswirft. Aufgrund der Komplexität

der Parameter – insbesondere Muss- bzw. Kann-Faktoren – und der Praxistauglichkeit als Anforderung für die Kategorisierung sowie der Mischung von Minimal- und Durchschnittswerten wurde keine anwendbare Formel ausgearbeitet.

In diesem Prozess wurden nicht nur Parameter umgeschichtet, sondern einzelne Aspekte auch verworfen. Beispielhaft werden einige Überlegungen angeführt:

- Verworfen – Überörtliche Planungen (Bsp.: RegROP, Naturschutzgebiete):

Die Betrachtung von diversen überörtlichen Planungen wurde ursprünglich in die Analyse miteinbezogen, jedoch ist dieser Aspekt für ein Bauvorhaben nicht zwingend relevant; die Berücksichtigung dieser Aspekte ist zwar für Neuwidmungen, jedoch nicht bei Bestandswidmungen notwendig.

- Verworfen – Bestimmungen des Bebauungsplans:

Auch wenn die inhaltlichen Vorgaben des Bebauungsplanes auf die Bebaubarkeit eines Grundstückes Einfluss nehmen können, ist hier eine Vermischung der Instrumente-Ebenen zu vermeiden. Flächenbilanzen und die Kategorisierung beziehen sich eindeutig auf den Flächenwidmungsplan – der Bebauungsplan liegt eine Ebene darunter und baut auf die Widmungen auf. Bei der Erarbeitung des Bebauungsplanes ist auf die Gegebenheiten der Grundstücke Acht zu geben, sodass keine nachteiligen Bestimmungen hinsichtlich einer künftigen Bebauung gesetzt werden.

- Zusammengefasst – Grundstücksstruktur:

Anfänglich wurde sowohl zwischen Form, als auch zwischen Größe und Hangneigung unterschieden. Da diese Parameter nur in Zusammenschau ein sinnvolles Ergebnis erzielen, wurden sie zusammengezogen.

- Zusammengefasst – Gefährdungen:

Die Betrachtung der verschiedenen Gefährdungspotentiale erfolgte zunächst in jeweils eigenen Parametern, wobei genau zwischen der Erheblichkeit unterschieden wurde (z.B.: Hangwasser unterteilt in 1-10ha, 10-100ha, >100ha). Auf der einen Seite ist es für ein Bauvorhaben irrelevant, welcher Typ von Gefährdung besteht, da gegebenenfalls ohnehin über eine entsprechende Maßnahmensetzung nachgedacht werden muss. Andererseits entspringt aus einer derartigen Detailliertheit kein Mehrwert der Aussage.

4.5.1. Weiterentwicklungen

Der Anspruch ein in der Praxis möglichst einfach anwendbares Kategorisierungssystem zu erlangen, geht auch damit einher, dass komplexere Ansätze und Ideen außen vor gelassen werden müssen. Während der Erarbeitung wurde erkannt, dass die qualitative Bewertung kaum Grenzen in ihrem Umfang und in ihrer Tiefe kennt.
Ergänzungen zur vorliegenden Kategorisierung von Baulandreserven und Ideen für eine Erhebung verwandter Umstände werden nachfolgend aufgezählt.

Einbeziehung der Umgebung

Die Definition der Baulandreserve legt als Flächeneinheit eindeutig einzelne Grundstücke fest. Dadurch wird die Betrachtung der Umgebung automatisch ausgeschlossen. Eine Erweiterung des Betrachtungsfeldes kann jedoch insofern sinnvoll sein, um zu erkennen, ob eine größere zusammenhängende Flächenreserve vorliegt. Bezugnehmend auf das Kategorisierungssystem Raum+ (siehe Kapitel 1.5.2)können somit neben den Baulücken insbesondere Innenentwicklungspotentiale und Außenreserven erkannt werden.

Daraus kann beispielsweise resultieren, dass eine innerörtliche Fläche als einzelne der Kategorie III zugeordnet werden muss – weil etwa keine Erschließung oder eine ungünstige Beschaffenheit vorliegt –, jedoch die Umgebungsreserve als Gesamtes sehr wohl über eine Erschließung verfügt.

Die Mobilisierungswahrscheinlichkeit für das einzelne Grundstück kann durch Einbeziehung der Umgebungssituation verändert werden.

Mit der Erweiterung des Betrachtungsfeldes können auch angrenzende Nutzungen miteinbezogen werden. Dadurch können sich für das

gegenständliche Grundstück Möglichkeiten und insbesondere Beschränkungen ergeben. Beispielsweise bestehen für ein unbebautes Betriebsbauland-Grundstück gewerberechtliche Einschränkungen, sofern dieses anschließend an eine bebaute Wohnsiedlung liegt. Denn bei neuen Betriebsansiedlungen wird gewerberechtlich auf die angrenzenden Nutzungen (jedoch nicht die Widmung) Bedacht genommen.

Nutzungsmöglichkeiten und -beschränkungen resultierend aus der Umgebungssituation werden dezidiert aufgenommen.

Widmungsalter

Im Raumordnungsgesetz und in der Praxis wird zwischen Bestands- und Erstwidmungen unterschieden. Aufgrund der Veränderungen im fachlichen Verständnis und der verfügbaren Datensätze unterlagen die (Neu-)Widmungen von Bauland im Laufe der Zeit unterschiedlichen Entscheidungsgrundlagen. Beispielsweise gab es früher wenige Kenntnisse über die Gefährdung durch Hangwässer, weswegen keine fachgerechten Grundlagen bestanden und diese Gefährdung in der Widmung kaum eine Rolle spielte. Heute liegt darin ein wesentliches Kriterium für die Baulandeignung.

Um diese zeitlichen Veränderungen zu berücksichtigen, kann eine Betrachtung des Alters der Baulandwidmung wesentlich sein.

Sonderfälle der Bebauung

Die Ausweitung kann aber über die Betrachtung der Baulandreserven wie es bisher beschrieben wurde hinausgehen.

Einerseits können vermehrt derartige Flächen miteinbezogen werden, welche laut hier angegebener Definition zwar als bebaut gelten, das Grundstück jedoch ein derart großes Ausmaß hat, sodass der Bebauungsanteil im Vergleich sehr gering erscheint. Beispielsweise kann aufgrund seiner Historie ein Grundstück mit 2.000m² vorliegen, welches mit einem freistehenden Einfamilienhaus von 100m² Grundfläche im Randbereich des Grundstückes bebaut ist. Damit ergibt sich ein Bebauungsgrad von 5%.

Andererseits sind Grundstücke bebaut, wo die Bestandsgebäude aber keiner entsprechenden Nutzung zugeführt sind. Die Erhebung derartiger Leerstände im Gewerbe, als auch beim Wohnen erlangt immer größere Bedeutung. Analog zum qualitativen Bewertungssystem für Baulandreserven ist es sinnvoll auch hierfür geeignete Parameter für eine Kategorisierung zu finden.

Mit der Miteinbeziehung derartiger Sonderfälle können Innenentwicklungspotentiale lokalisiert werden.

Überregionale Betrachtung

Nicht nur Gemeinden, sondern auch überkommunale Einheiten sind mitunter an der qualitativen Erfassung von Baulandreserven interessiert. Bei einer Analyse auf überörtlicher Ebene (etwa bezogen auf ein Bundesland) spielen auch gemeindespezifische Standortkriterien eine Rolle. Es können demographische Entwicklungen, Baulandpreise, Verkehrsanbindung, Siedlungsdruck etc. in die Einschätzung miteinfließen.

Dadurch kann die allgemeine Mobilisierungswahrscheinlichkeit in der Gemeinde abgeschätzt werden.

5. ZUSAMMENFASSUNG DER ERKENNTNISSE

Die Vielschichtigkeit des Flächenwidmungsplanes in Niederösterreich

Die Kompetenzaufteilung des österreichischen Planungssystems sieht vor, dass die Bundesländer verantwortlich sind für Gesetzgebung und Vollziehung. Der eigene Wirkungsbereich befähigt die Gemeinden dazu die örtliche Raumplanung zu vollziehen. Das zentrale planungsrechtliche Instrument ist dabei der Flächenwidmungsplan, welcher durch drei grundlegende Widmungsarten (Bauland, Grünland, Verkehrsfläche) Nutzungsrechte oder -beschränkungen vergibt und parzellenscharf abgegrenzt ist.

Bauland dient prioritär für die Bebauung. Es zeigen sich jedoch unterschiedliche Möglichkeiten zur Ausdifferenzierung des Baulandes, womit mannigfaltige Nutzungsmöglichkeiten verbunden sind. Dabei ist das Bauland einerseits insofern abstufbar, sodass in Niederösterreich elf verschiedene Baulandtypen existieren. Darüber hinaus gibt es zwei Formen der detaillierten Bauland-Aufgliederung. Einerseits sind Zusatzfestlegungen zulässig, welche allgemein für alle Baulandtypen gleichermaßen determiniert werden können, wodurch die zeitliche Nutzbarkeit des Baulands geregelt wird. Andererseits können innerhalb der einzelnen Baulandtypen rechtlich festgelegte, spezifische Zusätze vergeben werden;.

Das Ziel einer Bebauung von Bauland kann mit verschiedenen Gebäudetypologien verfolgt werden, wodurch differente Bebauungs- und Personen-Dichten erreicht werden. Dies ist ebenso für die Mobilisierung von Bauland relevant, da im öffentliche Interesse immer

ALLE Baulandtypen	Bausperre Befristung	Aufschließungszone Vertragsraumordnung	Vorbehaltsfläche

	Zusatz fix	Zusatz variabel
Bauland-Wohngebiet		
Bauland-Wohngebiet f. nachhaltige Bebauung		Zulässige GFZ
Bauland-Kerngebiet	Handelseinrichtung, Hochhauszone	Beschränkung WE, Bezeichnung Verwendung
Bauland-Kerngebiet f. nachhaltige Bebauung	Handelseinrichtung, Hochhauszone	Zulässige GFZ
Bauland-Gebiete f. erhaltensw. Ortsstruktur		
Bauland-Agrargebiet	Hintausbereich	
Bauland-Betriebsgebiet	Hochhauszone	Bezeichnung Verwendung
Bauland-Verkehrsbeschränktes Betriebsg.	Hochhauszone	Bezeichnung Verwendung Zulässige Fahrten
Bauland-Industriegebiet		
Bauland-Verkehrsbeschränktes Industrieg.		Zulässige Fahrten
Bauland-Sondergebiet	Hochhauszone	Bezeichnung Verwendung

Abbildung 58: Differenzierungen und Zusätze im Bauland nach NÖ ROG 2014. (Eigene Darstellung)

eine sinnvolle Ausnutzung der zu bebauenden Fläche im Fokus steht – immer in Abstimmung mit der Raum- und Sozialverträglichkeit. Auch wenn dies keine traditionelle Aufgabe des Flächenwidmungsplanes ist, können die Dichten in den Baulandwidmungsarten für BW-/BK-nachhaltige Bebauung im Flächenwidmungsplan festgelegt werden.

Abgesehen vom Bauland sind Bauführungen sehr wohl auch in anderen Widmungsarten möglich. Dabei weisen diverse Grünlandwidmungen ähnliche Bebauungsintensitäten auf, welche auch im Bauland möglich wären. Insbesondere land-/forstwirtschaftliche Nutzungsformen sind hier hervorzuheben.

Durch eine bestimmte Widmung wird eine künftige Nutzung erlaubt bzw. verboten. Jedoch herrschen auch hier im NÖ ROG 2014 Ausnahmen vor, denn Bauland-Gebiete für erhaltenswerte Ortsstrukturen und erhaltenswerte Gebäude im Grünland können nur gewidmet werden, wenn gewisse Strukturen und Bebauungen bereits vorliegen.

Als weitere Besonderheit lässt sich das rechtlich in NÖ zwar nicht existierende, aber im Sprachgebrauch so bezeichnete Bauerwartungsland einstufen. Denn durch ausgewiesene Entwicklungsbereiche im ÖEK und die Widmungsfestlegung von Grünland-Freihalteflächen lassen sich diese Flächen als Bauerwartungsland interpretieren.

Der Flächenwidmungsplan ist Träger der Widmungen, welche sich in ihrer Vielschichtigkeit der Widmungsmöglichkeiten präsentieren. Die vielzitierten Baulandreserven können jedenfalls nur dort entstehen, wo Bauland gewidmet ist. Bauführungen sind nicht nur im Bauland, sondern sehr wohl auch im Grünland und auf Verkehrsflächen möglich. Mit der Zielverfolgung der Minimierung der Folgen durch unbebaute Reserven darf demnach nicht allein das Bauland in den Fokus gerückt werden.

Die quantitative Erfassung von Baulandreserven

Durch die raumordnungsrechtliche Kompetenzverteilung bestehen in Österreich neun verschiedene Raumordnungsgesetze. Die betrachteten Aspekte rund um die Baulandreserven weisen sich als äußerst different – dies betrifft die Art, Detailliertheit und Bezeichnung der Festlegungen. Dadurch sind auch die Handhabungen in den Bundesländern hinsichtlich der Erfassung der Baulandreserven heterogen.
Die Erfassung der Baulandreserven wird rechtlich in den meisten Bundesländern behandelt. Sie stellt sich als Teil der Grundlagenforschung dar, wobei der IST-Zustand dargestellt wird und als Basis für den Baulandbedarf herangezogen wird. Im Allgemeinen beschränkt sich die Erfassung auf quantitative Vorgehensweisen, einzig Niederösterreich sieht ausdrücklich auch eine qualitative Bewertung vor. Die Kompetenz zur Erfassung liegt so wie die Zuständigkeit für die örtliche Raumplanung bei den Gemeinden; auch hier bestätigen Ausnahmen die Regel, sodass das Amt der Landesregierung Tirols einen erheblichen Anteil an der Erfassung innehat.

Eine ausdrückliche Festlegung oder eine Ableitung der Definition einer Baulandreserve beinhaltet grundsätzlich die Hälfte der Gesetze. Für die verbleibenden Länder finden sich raumordnungsrechtlich keine Ansätze, sodass der Begriff der Baulandreserve frei interpretiert werden kann/muss. Die gegebenen Definitionen unterscheiden sich derart voneinander, dass ein österreichweiter Vergleich der Werte von erfassten Baulandreserven nur unter Vorbehalten möglich ist.

Für die Dokumentation der erfassten Baulandreserven dienen Flächenbilanzen als bewährtes Mittel. Diese unterscheiden sich zwar in ihren Bezeichnungen, verfolgen im Kern jedoch das gleiche: die quantitative, tabellarische Darstellung verschiedener Baulandaspekte. Zu diesen inhaltlichen Aussagen zählen meist der Baulandtyp sowie das Ausmaß des gesamt gewidmeten, bebauten und unbebauten Baulands in Einzelposten und Summe.

Vergleich	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	W
Erfassung	Nicht bebautes Bauland	Bauflächenbilanz, Definition Reserve	Flächenbilanz, qualitative Bewertung Baulandreserven, Definition Reserve	Baulandkonzept mit Bedarf, Definition Reserve	Flächenbilanz, Definition Reserve	Flächenbilanz, Baulandflächenbilanzplan, Definition Reserve	unbebaute Grundflächen (Gemeinde); Bauland- und Widmungsbilanz (Land)	Grundlagen für überörtliche Raumplanung	Bestandsaufnahme; Erhebung: Widmung, Baubestand
Darstellung			PZVO Tabelle, Plandarstellung			PZVO Plandarstellung	PZVO Plandarstellung		
Flächenbilanz	Bsp: G, B, U (abs, %) - Typ - Σ	Bsp: G, B, U (%) - Typ - Σ	PZVO: G, B, U (abs, %) - Typ - Σ	Bsp: G (abs, %) - Typ - Entw. - Σ	Land: G, B, U (abs) - Typ - Bedarf - Σ	Land: G, B, U, M - Typ - Entw. - Σ, %	Gesetz: G, B, U, V - Typ - Σ, % Bsp (Gem): G, U (abs, ÖRK) - Typ - Σ	Bsp: G, B, U (abs, %) - Typ - Σ	
Einschätzung	~	+	+	-	+	+	+	-	-

Tabelle 13: Vergleich der raumordnungsrechtlichen Grundlagen in den Bundesländern. (Eigene Darstellung)

G	gesamt gewidmetes Bauland
B	bebautes Bauland
U	unbebautes Bauland
M	mobilisiertes Bauland
V	Verdichtungsflächen
abs	absolut
%	relativ
Σ	Summe(n) der Aspekte

Typ	Aufgliederung nach Widmungstypen
Bedarf	Abgeleiteter Baulandbedarf
Entw	Beobachtung der Entwicklung
Bsp	Abgeleitet von einem Beispiel aus der Recherche
Bsp (Gem)	-“- auf Gemeindeebene
Land	von jeweiliger Landesregierung zur Verfügung gestellte Tools
Gesetz	Festlegung des Raumordnungsgesetzes
PZVO	Festlegung der Planzeichenverordnung
ÖRK	Entwicklungsflächen lt. ÖRK

+	detaillierte Festlegungen
~	Basic-Festlegungen
–	keine/kaum Festlegungen

Dabei verbergen sich hinter diesen Bilanzen auch einige Tücken. Dazu zählen mangelnde Datenquellen, wobei die Vollständigkeit, Validität, Aktualität und Konsistenz nicht klar nachvollziehbar sind. Erwähnenswert sind insbesondere jene Aspekte, welche von der Flächenbilanz gänzlich ausgespart werden: Grünlandflächen können ähnliche intensive Bebauungen wie Bauland aufweisen. Eine Bewertung hinsichtlich angemessener Baulandausnutzung von bebauten Flächen oder Leerständen sowie die Darstellung von Bauerwartungsland sind nicht vorgesehen. Die Lesbarkeit der Flächenbilanzen kann durch klare Betitelungen und Nachvollziehbarkeit der einzelnen Posten auch für LaiInnen merklich erhöht werden.

Das Zusammenspiel dieser Mängel kann die inhaltliche Aussage der Flächenbilanz abschwächen bzw. verfälschen. Als Grundlage für den Baulandbedarf besteht demnach die Gefahr, dass die darauf aufbauende Argumentationslinie ebenso mangelhaft ist. Aber auch die breitere und tiefere Definition der gesetzlichen Festlegung haben einen wichtigen Einfluss auf die Legitimation der Flächenbilanz als Grundlage für den Baulandbedarf.

In Zusammenhang mit mangelnder oder gar fehlender Erfassung der Baulandreserven steht die Frage der rechtlichen Sanktion. Eine eindeutige Festlegung findet sich dazu im analysierten NÖ Raumordnungsgesetz nicht. Die Erfassung von Baulandreserven, meist in Form von Flächenbilanzen, ist als Teil der Grundlagenforschung zu sehen, welche im Gesetz verpflichtend für jede Aufstellung bzw. Änderung des Flächenwidmungsplanes vorgesehen ist. Bei unzulänglichen Grundlagen (oder Interessensabwägung), die mit einer mangelnden Flächenbilanz verbunden sein kann, ist die aufsichtsbehördliche Genehmigung zu versagen. Ein dezidiertes Neu-Widmungsverbot bei Baulandüberhang wird nicht ausgesprochen.

Hinsichtlich planlicher Darstellungen sind nur in wenigen Bundesländern rechtliche Festlegungen zu finden, wobei den gesetzlichen Rahmen entweder Raumordnungsgesetz oder Planzeichenverordnung bilden. Letztere kann jedenfalls nur Aspekte zur Darstellung der Reserven beinhalten, sofern im Gesetz eine Plandarstellung der Baulandreserven vorgesehen ist, da Verordnungen als Präzisierung von Gesetzen gelten. Die inhaltlichen Vorgaben – sofern welche vorhanden sind – erweisen sich zwischen den Bundesländern ebenso als divergent.

Der Vergleich der Bundesländer zeigt deutlich die inhaltlich unterschiedlichen Bearbeitungstiefen, Intensitäten, Formen und Umsetzungsvarianten. Während Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und die Steiermark bereits über gute gesetzliche Rahmenbedingungen verfügen, haben die restlichen Bundesländer noch Luft nach oben in der Ausgestaltung der Erfassung der Baulandreserven.
Die Zielsetzung für die Erfassung der Baulandreserven liegt jedenfalls in der Beschreibung des Ausmaßes von unbebautem Bauland. Diese Grundlage dient wiederum zur Abschätzung und gleichermaßen zur Argumentation des Baulandbedarfes.

Die qualitative Bewertung von Baulandreserven

Der Vergleich zeigt mitunter auch, dass die Raumordnungsrechte der Bundesländer, wenn, dann nur Festlegungen zur quantitativen Erfassung beinhalten, jedoch welche für die qualitative Erfassung missen lassen. Als Ausnahme zählt hier Niederösterreich, wo ab 2023 verpflichtend eine qualitative Bewertung der Baulandreserven durchzuführen ist.

Darauf aufbauend wurde ein Kategorisierungssystem für die qualitative Bewertung von Baulandreserven erarbeitet. Das Ziel war die Gestaltung eines einheitlichen Schemas zur qualitativen Bewertung von Baulandreserven, welches in der Praxis einfach – das bedeutet zeit- und kostensparend – von RaumplanerInnen durchführbar ist.

Dieses Tool versteht sich als Ergänzung und Vertiefung zur quantitativen Erfassung und zu den Flächenbilanzen, funktioniert nach er-

folgter Bestandsaufnahme jedoch auch unabhängig zur zahlenmäßigen Aufbereitung der Reserven. Ebenso handelt es sich um eine Methodik zur Darstellung des IST-Zustandes von Baulandreserven.
Die Prämisse, dass jede Baulandreserve bebaut werden soll, ist der Grundstein für alle weiteren Überlegungen.

Die Aussage der Kategorisierung besteht in einer Abschätzung der Mobilisierungswahrscheinlichkeit der gegenständlichen Reserve. Im Umkehrschluss bedeutet das zu überlegen, welche Faktoren als mobilisierungsfördernd bzw. -hemmend gelten. Es wird das Ziel verfolgt, dass jeder Reserve eine Kategorie zugewiesen wird.

Für die Einordnung ist als Basis eine Bestandsaufnahme vonnöten.
Daraufhin erfolgt die Analyse einer jeden Baulandreserve, nach den definierten Parametern. Bei diesen können Muss- und Kann-Kriterien unterschieden werden, wobei hier ausgehend vom Aufwand differenziert wird. Muss-Kriterien sind durch Informationen aus GIS-Daten zu qualifizieren, während Kann-Kriterien eingehendere Erhebungen erfordern.

Relevant ist weiters die Einteilung in Faktoren der

- Stufe 0: Hier werden jene Flächen gefiltert, für welche eine eingehendere Analyse möglich ist. Es wird überprüft, ob es sich um gewidmetes und unbebautes Bauland handelt.
- Stufe 1: Diese Parameter wurden von raumordnungs- und baurechtlichen Vorgaben abgeleitet. Hierin liegen die rechtlichen Grundlagen, um eine Fläche mobilisieren zu können. Es handelt sich um Ausschlusskriterien.
- Stufe 2: Diese Parameter bauen nicht auf gesetzlichen Bestimmungen auf, haben aber jedenfalls Einfluss auf die Nutzbar-/Bebaubarkeit.

Für jeden Parameter werden Einschätzungsmöglichkeiten festgesetzt, welche in weiterer Folge einer Kategorie zugeordnet werden können.

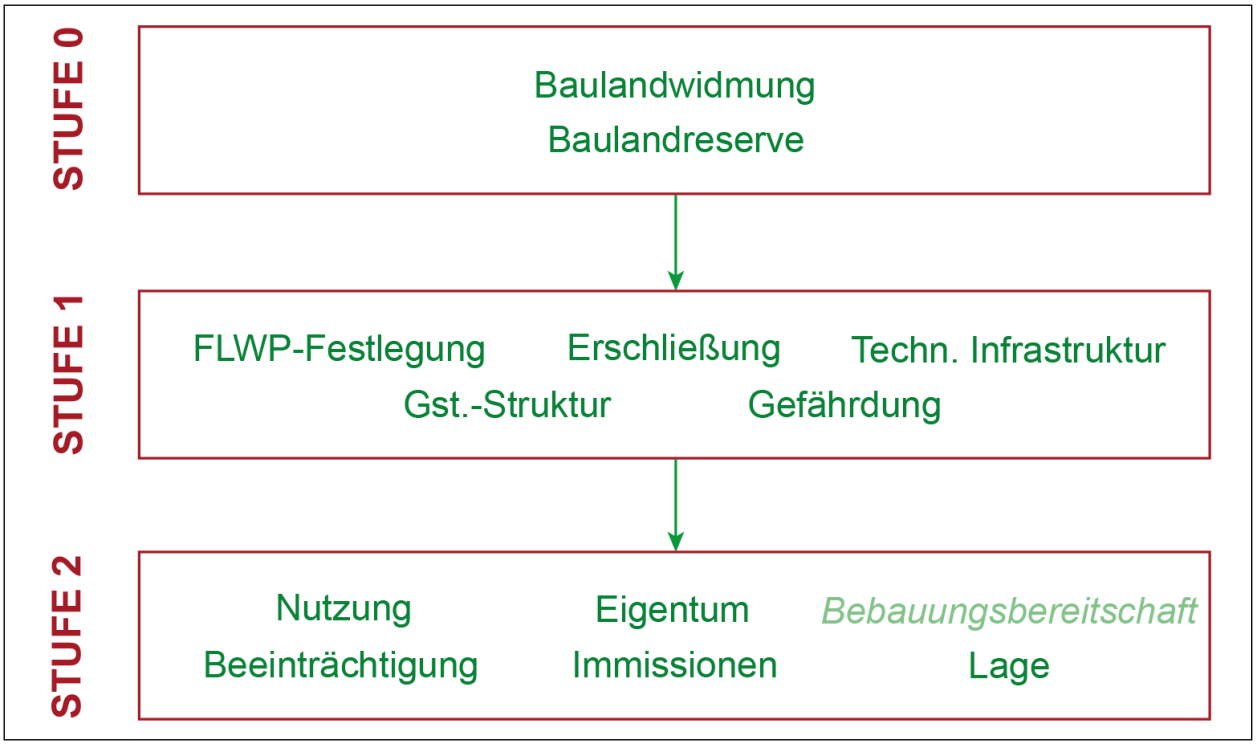


Abbildung 59: Übersicht über Parameter. (Eigene Darstellung)

In Zusammenhang mit der Stufeneinteilung der Parameter stehen die beiden Analyse-Wege, aus welchen heraus eine Kategorie gefunden wird:

- Grobanalyse: Hier werden die Parameter der Stufe 1 betrachtet, wobei sich die Kategorie nach dem Minimum der Einschätzungen richtet.
- Feinanalyse: Hier werden die Parameter der Stufen 1 und 2 betrachtet, wobei die Kategorie durch die Kumulation des Minimums der Stufe 1 und dem Durchschnitt der Stufe 2 gefunden wird.

Folgende Zielkategorien stehen zur Verfügung:

- Kategorie I: kurzfristig (0-3 Jahre)
- Kategorie II: mittelfristig (3-10 Jahre)
- Kategorie III: langfristig (> 10 Jahre)

Die qualitative Erfassung und Bewertung der Baulandreserven ist ein umfangreiches Thema. Während bei der quantitativen Erfassung die Angaben der Baulandreserven in Zahlen vergleichsweise einfach zu erheben sind, ist die qualitative Erfassung ein schier endloses Thema mit zahlreichen Facetten.

Das vorliegende Kategorisierungssystem mit den gewählten Parametern versucht die wichtigsten Faktoren, welche für oder gegen eine Mobilisierung in einem bestimmten Zeitraum sprechen, zu umfassen.

Mit der jüngsten Novelle des NÖ ROG 2014 wurde die Verpflichtung zur qualitativen Bewertung von Baulandreserven raumordnungsrechtlich festgelegt. Das erarbeitete Kategorisierungssystem versucht mit fundierten Parametern ein ganzheitliches Bild für jede Baulandreserve zu skizzieren und eine Mobilisierungswahrscheinlichkeit abzuschätzen. Das Tool trägt als Ergänzung zur quantitativen Erfassung zu einer umfassenden Grundlage für die Abschätzung des Baulandbedarfes bei.

6. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

6.1. Definition von Baulandreserve als Grundstein

Der Vergleich der Bundesländer zeigt die Herausforderungen des Föderalismus auf. Durch die überwiegende Kompetenz der Bundesländer bzgl. Raumordnung bestehen 9 verschiedene Raumordnungsgesetze, welche höchst divers mit Baulandreserven umgehen. Ein einheitlicher österreichweiter Vergleich wird damit erschwert.
Eine österreichweite Betrachtung ist jedenfalls aus mehreren Gründen sinnvoll: Bei den Baulandreserven handelt es sich um eine Problemstellung, mit der beinahe jedes Bundesland konfrontiert ist. Von der Systematik her verfügen alle Bundesländer über gleiche Planungssysteme und -philosophien; die konkrete Umsetzung ist durch die ROGs different bestimmt.
Die Raumbeobachtung gilt als wichtige Aufgabe der ÖROK, wodurch der ÖROK-Atlas eine essenzielle Anlaufstelle für (Erst-)Informationen zu den Baulandreserven ist. Für die Erhebung der dort dargestellten Baulandreserven ist das Umweltbundesamt zuständig, welches eine eigene Definition vorschlägt, die sich aber in keinem der Landes-Raumordnungsgesetze widerspiegelt. Eine weitreichende Divergenz besteht hier.

Das Ziel ist die Erfassung der Baulandreserven bundesweit insoweit auf einen Nenner zu bringen, dass eine sinnvolle, nicht verzerrte Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern möglich ist. Zur Verminderung dieser Diskrepanzen ist ein Abgleich von bundesweiter und ländereigenen Betrachtung der Baulandreserven anzustellen. Die Grundbasis für jede Erfassung ist die Definition einer Baulandreserve, da darauf alle weiteren Schritte aufbauen. Daher wird eine allgemeine Leit-Definition festgelegt, an welcher sich sowohl Bund (respektive ÖROK), als auch Länder orientieren sollen.

Angelehnt an die gegebenen (abgeleiteten) raumordnungsrechtlichen Definitionen sind folgende Fragestellungen zu beantworten, inklusive empfohlener Inhalte für eine rechtliche und praxisbezogene Umsetzung:

Trotz der großen Unterschiede der bestehenden Festlegungen des Bundes und in den verschiedenen Raumordnungsgesetzen der Länder, orientieren sich die einzelnen Aspekte der Definition bestmöglich daran.
Insbesondere die Definition für ein Hauptgebäude ist schwierig zu vereinheitlichen. Die gewählte Bestimmung ist angelehnt an die NÖ Bauordnung 2014, wobei der Zweck eines Hauptgebäudes bei Wohn-, Arbeits-, öffentlichen, sozialen Einrichtungen gegeben ist.

Fragestellung	Empfehlung für die Umsetzung
Welche Widmung muss vorliegen?	Bauland im Sinne des Raumordnungsgesetzes
Unter welchen baulichen und rechtlichen Umständen gilt eine Fläche im Sinne der Widmung als bebaut?	Hauptgebäude im Stadium der Baubeginnanzeige
Wie wird ein Hauptgebäude definiert?	Mindestens 100m² Grundfläche oder verfolgt Zweck eines Hauptgebäudes
Welche abgegrenzte Flächeneinheit wird für die Betrachtung herangezogen?	Grundstück lt. DKM

Tabelle 14: Leitfragen für die Definition einer Baulandreserve. (Eigene Darstellung)

Zwischen der Baubewilligung und der Fertigstellung eines Gebäudes liegen oft Jahre. Als tatsächlich bebaut kann das Grundstück bereits bei der Errichtung des Rohbaus angesehen werden. Rechtlich gesehen gibt es jedoch keinen Schritt in den Bauordnungen für die Rohbaufertigstellung; der Zwischenschritt der Baubeginnerklärung wird daher herangezogen, weil dieser rechtlich vorgesehen ist und dadurch der Wille zur baldigen Bebauung seitens der EigentümerInnen dokumentiert wird.

Mit dieser Definition wird nicht nur ein besserer bundesweiter Vergleich ermöglicht, sondern auch innerhalb eines Bundeslandes wird die Vergleichbarkeit maßgeblich erhöht.

6.2. Integration von Mindestinhalten in die Raumordnungsgesetze

Definition von Baulandreserve
Die Bundesländer sind als Gesetzgebungsorgan in der Raumordnung dazu aufgefordert die zuvor empfohlene Definition von Baulandreserven in ihre Gesetze bestmöglich zu integrieren. Damit wird eine fundierte, rechtliche Ausgangsbasis für die weitere Erfassung und Bewertung der Baulandreserven, sowie in weiterer Folge für die Baulandbedarfsabschätzung geschaffen.

Erfassung von Baulandreserven
Ähnlich wie die Definitionen der Baulandreserven sollen auch hier in allen Raumordnungsgesetzen erforderliche Mindeststandards für die Erfassung von Baulandreserven festgelegt werden, sofern diese noch nicht verankert sind. Dazu zählt grundlegend die Verankerung, dass Baulandreserven im Zuge der Grundlagenforschung erfasst werden sollen.

Bewertung von Baulandreserven
Die explizit qualitative Bewertung der Baulandreserven hat in beinahe keinem Bundesland Einzug ins Raumordnungsrecht gefunden. Damit in Zusammenhang steht das Fehlen von konkreten Inhalten für die qualitative Betrachtung. Angelehnt an die beschlossene Festlegung im niederösterreichischen Raumordnungsgesetz (tritt mit 01.01.2023 in Kraft) ist zu empfehlen die Raumordnungsrechte aller Bundesländer dahingehend zu ergänzen. Die qualitative Bewertung gilt als Teil der Grundlagenforschung und ist in diesen Abschnitten zu integrieren.

Baulandbedarf
Die Erfassung und Bewertung der Baulandreserven ist gleichermaßen bedeutend, da sie eine Grundlage für die Abschätzung des Baulandbedarfes darstellen. Diese Feststellung ist ebenso in die ROGs mitaufzunehmen, damit der Wirkungszusammenhang klar ersichtlich wird.

6.3. Umsetzung der raumordnungsrechtlichen Festlegungen in der Grundlagenforschung

Einheitliche Darstellungsformen zur Erfassung der Baulandreserven helfen nicht nur der Gemeinde und den beauftragten RaumplanerInnen bei fundierten Entwicklungsstrategien, sondern jedenfalls auch der Aufsichtsbehörde bei der Entscheidung über eine Genehmigung der Verordnungen zu den Planungsinstrumenten. Festlegungen seitens des Gesetzgebers hinsichtlich Ausgestaltung und Inhalt der Erfassung sowie Bewertung in tabellarischer und planlicher Darstellung geben allen Parteien eine bessere Klarheit der Rechtsnormen.

Modell zur Kategorisierung
Das ausgearbeitete Kategorisierungsschema für Niederösterreich gilt für die qualitative Bewertung als fundiertes Modell, dessen grundlegenden Überlegungen auf die weiteren Bundesländer umgelegt werden können: Auch wenn in der Theorie davon auszugehen ist, dass überall die gleichen Voraussetzungen für eine Bebaubarkeit eines Grundstückes vorliegen müssen, zeigt die Praxis jedenfalls auch Unterschiede in den baurechtlichen Bestimmungen der Bundesländer. Aufgrund möglicher baurechtlicher Abweichungen sind Überprüfungen und Korrekturen der Para-

meter unerlässlich. Darüber hinaus können bundesländerspezifische Faktoren auftreten, welche in NÖ nicht beachtet oder nicht derart gewichtet wurden, sodass Ergänzungen dahingehend notwendig werden.
Die Bestandsaufnahme und die definierten Parameter inklusive deren Einschätzungsmöglichkeiten gelten als unerlässliche Ausgangsüberlegungen für das Kategorisierungsmodell.

Als die wichtigsten Parameter sind zu berücksichtigen:

- Festlegungen des Flächenwidmungsplanes
- Gefährdung
- Erschließung
- Technische Infrastruktur
- Grundstücksstruktur
- Nutzung
- Eigentum
- Bebauungsbereitschaft
- Beeinträchtigung
- Immissionen
- Lage

Es ist empfehlenswert nach folgenden Kategorien zu unterscheiden:

- Kategorie I: kurzfristig (0-3 Jahre)
- Kategorie II: mittelfristig (3-10 Jahre)
- Kategorie III: langfristig (> 10 Jahre)

Baulandreserven in Tabellendarstellung
Flächenbilanzen zur Abbildung der erfassten Baulandreserven sollen in Tabellenform mit folgenden Mindestinhalten in absoluten Zahlen festgehalten werden:

Die Flächen der qualitativen Kategorien können quantifiziert und wiederum nach Baulandtypen unterschieden werden. Der maßgebliche Unterschied zu den quantitativen Flächenbilanzen liegt darin, dass nur das unbebaute Bauland betrachtet wird, aber dieses nach den Kategorien aufgegliedert wird.

Erweiterungsfähig sind beide Tabellen dahingehend, dass nicht nur absolute Werte, sondern auch relative Prozentsätze dargelegt werden.

Flächenbilanz	Gewidmetes Bauland	Bebautes Bauland	Unbebautes Bauland	Summe
[Baulandtyp 1]	[xx,x] ha			
[Baulandtyp 2]				
[...]				
Summe				

Tabelle 15: Empfehlung für tabellarische Darstellung der Flächenbilanz. (Eigene Darstellung)

Bewertung der Baulandreserven	Kategorie I	Kategorie II	Kategorie III	Summe
[Baulandtyp 1]	[xx,x] ha			
[Baulandtyp 2]				
[...]				
Summe				

Tabelle 16: Empfehlung für tabellarische Darstellung bewerteter Baulandreserven. (Eigene Darstellung)

Baulandreserven in Plandarstellung

Nicht nur die rein quantitative Dokumentation der Baulandreserven, sondern auch eine Verortung dieser ist überaus empfehlenswert, da dadurch auch lokalisiert werden kann, wo ein oder kein Baulandbedarf in der Gemeinde besteht. Auch dafür sollten raumordnungsrechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Da es sich um eine planliche Illustration handelt, ist eine Definition in der Planzeichenverordnung sinnvoll. Im Plan muss analog zur Flächenbilanz erkenntlich sein, welche Flächen als welcher Baulandtyp gewidmet sind, welche bebaut bzw. unbebaut sind.

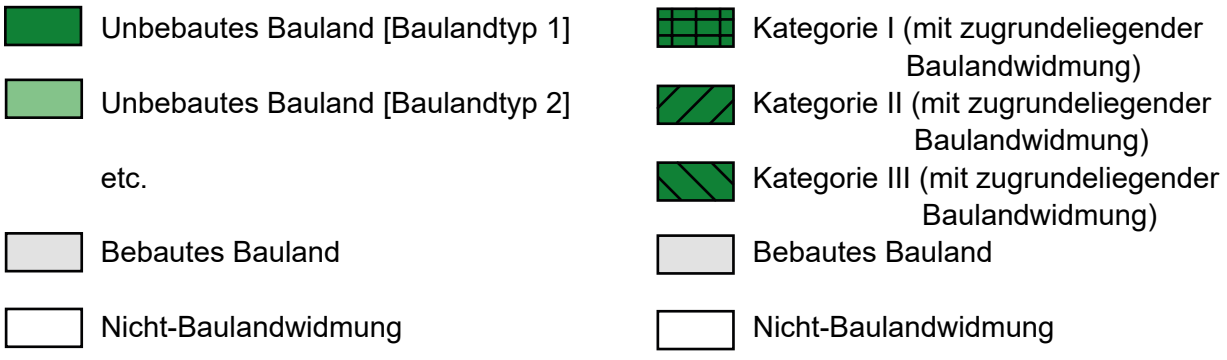
Da es sich um eine Darstellung der Baulandreserven handelt, wird angeregt das nicht bebaute Bauland in der Farbe des jeweiligen Baulandtyps darzustellen. Das verbleibende gewidmete, aber bebaute Bauland kann in einer dezenten Farbe, welche deutlich unterscheidbar von den Farbgebungen des Baulandes ist, - beispielweise grau – markiert werden. Nicht-Baulandwidmungen (Grünland, Verkehrsfläche) sind weiß zu halten. Wichtig ist hier die Darstellung der DKM, um eine parzellenscharfe Abgrenzung zu erkennen.

Als ebenso zielführend empfiehlt sich die planliche Darstellung der qualitativen Bewertung. Dadurch kann eindeutig lokalisiert werden, wo welche Art von Kategorie vorliegt und wie wahrscheinlich eine Mobilisierung ist. Dadurch kann wiederum ein räumlicher Baulandbedarf abgeleitet werden. Um vergleichbare Ergebnisse zu erhalten, ist es förderlich rechtliche Grundlagen dafür zu schaffen. Aufgrund der Typologie der Plan-Darstellung empfiehlt sich eine Konkretisierung in der Planzeichenverordnung.

Eine Verbindung der quantitativen und qualitativen Darstellung ist durch eine entsprechende Darstellungsmethodik zweckmäßig, da sich beide Methodiken ergänzen. Dadurch ist einerseits abzulesen welche Kategorie vorliegt, und andererseits welcher Baulandtyp gewidmet ist.

Die Farbgebung der Fläche entspricht dem zugrundeliegenden Baulandtyp. Für die Zuordnung zu einer Kategorie ist es förderlich eine Schraffur darüber zu legen. Somit sind beide darzustellende Faktoren erkennbar. Das verbleibende gewidmete, aber bebaute Bauland kann in einer dezenten Farbe, welche deutlich unterscheidbar von den Farbgebungen des Baulandes ist, - beispielweise grau – markiert werden. Nicht-Baulandwidmungen (Grünland, Verkehrsfläche) sind weiß zu halten. Wichtig ist hier die Darstellung der DKM, um eine parzellenscharfe Abgrenzung zu erkennen.

Die Darstellungsform der Kategorie ist jedenfalls auch abhängig von den laut Planzeichenverordnung gewählten Farbgebungen der Baulandarten, da dadurch die Lesbarkeit erheblich beeinflusst wird. Die Schraffurgebung ist eine mögliche Variante, wobei jedoch für jedes Bundesland eigens überlegt werden muss, mit welcher Illustration die Aussage am besten zur Geltung kommt.



6.4. Ergänzungen und Erweiterungen zur Abschätzung des Baulandbedarfs

Die Erfassung und Bewertung der Baulandreserven im Rahmen der Grundlagenforschung stellt rein den IST-Zustand der Baulandreserven dar. Dies ist jedenfalls ein solides Grundgerüst für die Begründung des Baulandbedarfs. Darüber hinaus fließen weitere Faktoren in die Bedarfsabschätzung ein.
Es gibt noch weitere Überlegungen, welche für die Siedlungsentwicklung und den Baulandbedarf von Relevanz sind. Für alle nachfolgenden Aspekte gilt, dass jeweils eine tabellarische und eine planliche Darstellung hilfreich sind.

Durchführen eines Baulandmonitorings
Die Reserven unterliegen in Zusammenhang mit den Bebauungen einer hohen Dynamik, sodass innerhalb kurzer Zeit unbebautes Bauland zu bebautem werden kann. Um diese Dynamik und die Entwicklungen abzubilden, ist die zeitliche Betrachtungsachse zu erweitern.
Dazu zählt die Beobachtung der vergangenen Entwicklung des Baulandes und der Reserven im Sinne eines Baulandmonitorings. Die zu betrachtende Zeitspanne ist pro Gemeinde individuell anzupassen, abhängig von den Raumentwicklungen/Entwicklungsdynamiken und von einschneidenden Punkten in der Raumentwicklung (beispielsweise Erlassung Entwicklungskonzept); jedenfalls sollte die Retrospektive auf maximal 10 Jahre beschränkt sein – darüber hinaus ist die Aussagekraft nur gering.

Dazu ergeben sich folgende Fragestellungen:
- Welches Ausmaß an Bauland wurde innerhalb der festgelegten Zeitspanne gewidmet?
- Welches Ausmaß an Bauland wurde innerhalb der festgelegten Zeitspanne bebaut/ nicht bebaut?
  - Wie viel wurde vom in der festgelegten Zeitspanne erstmals gewidmeten Bauland bebaut/nicht bebaut („Neuwidmungen“)?
  - Wie viel wurde vom vor der festgelegten Zeitspanne bestehenden Bauland bebaut/nicht bebaut („Altwidmungen“)?

Damit kann festgestellt werden, wie gut eine Mobilisierung von ‚neueren‘ und ‚alten‘ Reserven funktioniert hat. Zwischen neu und alt wird deshalb unterschieden, da es (in Niederösterreich) seit ca. 10 Jahren gängige Praxis ist bei Erstwidmungen von Bauland automatisch Mobilisierungsmaßnahmen zu setzen, während dies zuvor nicht passierte.

Durchführen eines Leerstandsmanagements
Die Beachtung von de facto bebautem Bauland spielt hinsichtlich des Leerstandsmanagements eine Rolle. Nur weil keine Baulandreserve vorliegt, bedeutet das nicht, dass die Fläche optimal genutzt ist. Dies kann jedenfalls alle Baulandarten und Bebauungstypologien betreffen.

Das Angebot der NÖ.Regional GmbH – eine Organisation des Landes Niederösterreich – Leerstände in der Gemeinde zu erheben, kann von den Gemeinde-AkteurInnen angenommen werden und wiederum zur Erhebung der Baulandreserven tabellarisch und planlich ergänzt werden. Für eine Rückblende ist ein kürzerer Zeitraum zu wählen (maximal 5 Jahre), da einerseits große Fluktuationen vorliegen können (z.B. bei Geschäftslokalen), andererseits vollständige GIS-Daten für die korrekte Nachvollziehbarkeit mitunter nicht existieren und man damit auf Angaben der Betroffenen angewiesen ist.

Als Leitfragen gelten:
- Wie hoch ist die Anzahl der leerstehenden Objekte/Nutzungseinheiten in der Gemeinde?
- Welche Typen von Leerständen liegen vor? (z.B. Wohnen, Gewerbe…)
- Wo liegen diese Leerstände? (z.B. Ortskern, Streulagen…)
- Seit wann sind die Objekte/die Nutzungseinheiten leerstehend?
- Welches Ausmaß an Leerständen konnten seit einem festgelegten Zeitpunkt wieder einer Nutzung zugeführt werden?

Erhebung und Analyse von Nachverdichtungspotentialen

Desweiteren sind jene Bauland-Flächen zu erheben, welche bebaut und einer entsprechenden Nutzung zugeführt, hinsichtlich des Flächenpotentials jedoch untergenutzt und Nachverdichtungen möglich sind. Hinsichtlich des behandelten Themas handelt es sich um Nachverdichtungen auf Flächen mit Gebäudebestand. Der vergangene Zeitpunkt sollte wiederum an einem für die Raumentwicklung einschneidenden Ereignis orientiert sein.

- Wo liegen Potentiale für
  - o Aufstockung des Bestandes
  - o Anbau
  - o Neubau in zweiter Reihe
  - o Abriss und Neubau (von größerem Objekt)?
- Welches Ausmaß an Nachverdichtungspotentialen konnten seit einem festgelegten Zeitpunkt bereits erschlossen werden?

Berücksichtigung der Potentiale im Grünland

Das Kapitel zur Vielfalt der Widmungen (siehe Kapitel 2.2.2) hat aufgezeigt, dass auch in anderen als Baulandwidmungen intensiv bauliche Nutzungen stattfinden können. Hinsichtlich der Siedlungsentwicklung ist demnach nicht nur die Betrachtung des Baulandes, sondern sehr wohl auch des Grünlandes von Bedeutung.

Eine neue, bauliche Entwicklung mit Hauptgebäuden im Grünland ist in erster Linie LandwirtInnen vorbehalten, wobei der Bedarf dafür als gering einzustufen ist.

Daher sind für das Grünland weniger Neubauten, als vielmehr Bestandsbauten als Entwicklungspotentiale zu betrachten. Analog zu Leerstandsmanagement und Nachverdichtungen im Bauland ist dies auch für das Grünland sinnvoll. Es handelt sich um objektbezogene Fragestellungen. Methodisch sind diese Informationen nur untergeordnet aus GIS-Daten abzufragen, sondern erfordern Angaben der AkteurInnen.

Im Allgemeinen sind folgende Aspekte zu hinterfragen:

- Wie viele Hauptgebäude im Grünland bestehen?
- Wo liegen in welchem Ausmaß Potentiale zur Leerstandsmobilisierung und Nachverdichtung?

Ergebnis der Baulandbedarfsabschätzung

Die Abschätzung des Baulandbedarfs ist mithilfe einer Baulandbedarfsprognose, welche auf den Zielen der Gemeindeentwicklung fußt, zu bewerkstelligen. Auf die Bedarfsabschätzung wirken insbesondere folgende Faktoren ein, dazu zählen:

- Ergebnisse der Erfassung und Bewertung der Baulandreserven
- Ergebnisse des Baulandmonitorings
- Ergebnisse des Leerstandsmanagements
- Nachverdichtungspotentiale
- Potentiale im Grünland

Durch diese Faktoren erhält man eine detaillierte Bedarfsabschätzung, welche als fundierte Entscheidungsgrundlage für Neuwidmungen heranzuziehen ist. Die Betrachtung der zukünftigen, erwarteten Entwicklung ist abhängig von der gewählten Zeitspanne, wobei die Fristigkeiten angelehnt an das Kategorisierungssystem gewählt werden.

- kurzfristig: 0-3 Jahre
- mittelfristig: 3-10 Jahre
- langfristig: > 10 Jahre

Für die Baulandbedarfsabschätzung stellen sich demnach folgende Fragen:

- Welches Ausmaß von welchen Typen von Entwicklungsräumen ist in der festgelegten Zeitspanne erforderlich?
- Welcher Anteil dieser erforderlichen Entwicklungsräume kann bereits durch oben genannte Faktoren gedeckt werden?
- Welcher Baulandbedarf ergibt sich daraus?

6.5. Evaluierung der Bedarfsabschätzung

Beobachtung von Bauerwartungsland

Als Vorstufe zum Bauland wird das hier so genannte Bauerwartungsland, welches im Entwicklungskonzept und in weiterer Folge im Flächenwidmungsplan mittelbar beinhaltet sein kann, angesehen. Eine regelmäßige Gegenüberstellung des gewidmeten Baulandes und der Potentiale für neue Baulandwidmungen helfen die noch vorhandenen Siedlungspotentiale abzuschätzen. Eine Gleichstellung von Bauland und Bauerwartungsland muss jedenfalls vermieden werden. Dieser Aspekt kann nur behandelt werden, sofern die Gemeinde über ein Entwicklungskonzept verfügt oder ähnlich anmutende Überlegungen zur Raumentwicklung getätigt hat; demzufolge ist auch der Beobachtungszeitpunkt festzulegen. Orientierungsaspekte sind:

- Welches Ausmaß an Bauerwartungsland liegt in der Gemeinde vor?
- Welches Ausmaß an Bauerwartungsland wurde seit einem festgelegten Zeitpunkt in Bauland umgewidmet?
- Inwiefern entspricht die tatsächliche Dynamik der erwarteten?

Eine Evaluierung der Festlegungen im ÖEK oder analogen Instrumenten kann damit bewirkt werden.

6.6. Vorschlag für die Praxis

Durchführung der Kategorisierung im GIS

Mit der Systematik wurde ein anwendbares Tool für die Praxis erarbeitet. Um dem Anspruch einer möglichst einfachen und zeitsparenden Anwendung gerecht zu werden, empfiehlt es sich folgendermaßen vorzugehen:

- Die Erhebung der Baulandreserven als erster Schritt ist unerlässlich – für die Vorgangsweise siehe Kapitel 4.1.
- Für die Analyse wird vorgeschlagen die wichtigsten Layer in das GIS-Programm hineinzuladen. Dazu zählen die DKM, Orthophoto, Signaturen des Flächenwidmungsplanes, diverse Gefahrenhinweiskarten, maßgeschneiderte Abfragen etc. Diesen gilt es eine sinnvolle Darstellung (Farben, Schraffuren, Transparenz, Text) zu geben, sodass alle Layer gleichermaßen aufscheinen und lesbar sind.
- Mit den Parametern und ihren Antwortmöglichkeiten im Hinterkopf kann die Kategorisierung stattfinden. Die Baulandreserve sollte entsprechend ihrer resultierten Kategorie planlich attribuiert werden.
- Neben der Markierung der Kategorie kann für jede Reserve das Haupthemmnis für eine Mobilisierung vermerkt werden, um am ersten Blick zu erkennen, welche Maßnahme zuerst gesetzt werden muss.

7. ANHANG

7.1. Definitionen und Begriffe

Baulandreserve
Im Allgemeinen wird unter einer Baulandreserve ‚gewidmetes, aber nicht bebautes Bauland' verstanden. Diese knappe Definition erfordert jedoch eine konkretere Auseinandersetzung mit den Termini gewidmet und bebaut. Ebenso ergibt sich die Fragestellung für welche Flächeneinheit eine Reserve abgegrenzt wird. Da diese Definition im speziellen auf die qualitative Erfassung in Niederösterreich zugeschnitten wird, wird dafür auf die Festlegungen des NÖ ROG 2014 bzw. NÖ BO 2014 zurückgegriffen.

Gewidmet/Widmung:
Im Flächenwidmungsplan wird grundsätzlich zwischen den Kategorien Bauland, Grünland und Verkehrsfläche unterschieden. Als rechtskräftig gewidmet gilt eine Fläche, wenn ein Verfahren zur Erstellung oder Änderung des Flächenwidmungsplanes mit den wichtigen Eckpunkten öffentliche Auflage, Beschluss durch Gemeinderat, Bescheid der Aufsichtsbehörde und anschließender Kundmachung konform durchgeführt wurde (vgl. NÖ ROG 2014 §§ 24-25; siehe auch Kapitel 2.2.1). Hinsichtlich der Baulandreserven muss eine der Baulandtypen lt. § 16 Abs 1 NÖ ROG 2014 gewidmet sein.

Bebaut:
Als bebaut gilt eine Fläche, wenn mindestens ein Hauptgebäude auf dieser errichtet ist. Da ein Hauptgebäude als Wortlaut nicht im Gesetz definiert ist, wird der Umkehrschluss aus der Definition eines Nebengebäudes (laut NÖ BO 2014 § 4 Zi 15) gezogen. Ein Hauptgebäude ist demnach ein Gebäude, welches mindestens 100m² groß ist, mehr als ein Geschoß aufweist, mindestens einen Aufenthaltsraum enthält oder den Zweck eines Hauptgebäudes verfolgt. In Raumordnungsverfahren ist es momentan Praxis eine Fläche als bebaut zu betrachten, wenn eine Baubeginnanzeige bei der Gemeinde vorliegt. Damit ist mit hoher Wahrscheinlichkeit gewährleistet, dass die BauwerberInnen auch tatsächlich ein Gebäude errichten.

Flächeneinheit:
Die inhaltliche Bearbeitung bewegt sich auf Grundstücksebene, wobei jene Grundstücke bzw. jene Teile des Grundstückes, welche als Bauland gewidmet sind, für die Erfassung betrachtet werden.

Synonym verwendet werden können die Begriffe:
Baulandreserve, Nutzungsreserve, unbebautes Bauland, ungenutztes Bauland hinsichtlich des gewidmeten Zwecks

Baulandreserve:
- Grundstück als zu betrachtende Einheit
- Gewidmetes Bauland
- Unbebaute Fläche (kein Hauptgebäude, keine Baubeginnanzeige)

Flächenbilanz
Die Flächenbilanz dient zur Darstellung der erfassten Baulandreserven.
Sofern im weiteren Text nicht extra angeführt, steht der Begriff Flächenbilanz stellvertretend für Baulandbilanz, Bauflächenbilanz, Baulandflächenbilanz, Widmungsbilanz.

Planzeichenverordnung
Der Begriff Planzeichenverordnung steht stellvertretend für alle Verordnungen, welche Festlegungen zur Darstellung der Inhalte von Planungsinstrumenten (in erster Linie Flächenwidmungsplan) beinhalten. Abgekürzt wird sie mit PZVO.

Qualitative Bewertung
Im Gegensatz zur quantitativen Erfassung geht es bei der qualitativen Bewertung um die Güte bzw. die Ausprägung einer Baulandreserve. Es werden individuell und konkret die Eigenschaften einer Baulandreserve dargestellt. Abgeleitet von den qualitativen Methoden handelt es sich auch hier um teils interpretative Vorgänge, sodass Interpretationsspielräume zurückbleiben können. Die qualitative Bewertung gilt als Erweiterung der quantitativen Erfassung. Die Kategorisierung ist das dazugehörige Modell.

Quantitative Erfassung
Abgeleitet von den quantitativen Methoden, welche darauf abzielen einen Gegenstand mit Zahlen zu fassen (vgl. Schülein & Reitze 2012: 37ff), wird die quantitative Erfassung dahingehend verstanden, dass die Baulandreserven zahlenmäßig erfasst werden. Synonym verwendet werden die Begriffe Erfassung und Erhebung.

Raumordnungsgesetz
Das Raumordnungsgesetz ist in den Bundesländern die wichtigste Grundlage hinsichtlich raumordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen.
Sofern im Text nicht extra angeführt, steht der Begriff Raumordnungsgesetz stellvertretend auch für Raumplanungsgesetz, Gemeindeplanungsgesetz und Bauordnung (letzteres nur für Wien). Die Abkürzung ROG steht stellvertretend für das Raumordnungsgesetz.

7.2. Widmungsarten laut NÖ ROG 2014

Abkürzung	Langtext	NÖ ROG 2014
BW	Bauland-Wohngebiet	§ 16 Abs 1 Zi 1
BK	Bauland-Kerngebiet	§ 16 Abs 1 Zi 2
BB	Bauland-Betriebsgebiet	§ 16 Abs 1 Zi 3
BI	Bauland-Industriegebiet	§ 16 Abs 1 Zi 4
BA	Bauland-Agrargebiet	§ 16 Abs 1 Zi 5
BS	Bauland-Sondergebiet	§ 16 Abs 1 Zi 6
BO	Bauland-Erhaltenswerte Ortsstruktur	§ 16 Abs 1 Zi 7
BWN	Bauland-Wohngebiet für nachhaltige Bebauung	§ 16 Abs 1 Zi 8
BKN	Bauland-Kerngebiet für nachhaltige Bebauung	§ 16 Abs 1 Zi 9
BVB	Bauland-Verkehrsbeschränktes Betriebsgebiet	§ 16 Abs 1 Zi 10
BVI	Bauland-Verkehrsbeschränktes Industriegebiet	§ 16 Abs 1 Zi 11

Abkürzung	Langtext	NÖ ROG 2014
Glf	Grünland-Land- und Forstwirtschaft	§ 20 Abs 2 Zi 1a
Gho	Grünland-landwirtschaftliche Hofstelle	§ 20 Abs 2 Zi 1b
Ggü	Grünland-Grüngürtel	§ 20 Abs 2 Zi 2
Gsh	Grünland-Schutzhaus	§ 20 Abs 2 Zi 3
Gmg	Grünland-Materialgewinnungsstätte	§ 20 Abs 2 Zi 5
Gg	Grünland-Gärtnerei	§ 20 Abs 2 Zi 6
Gkg	Grünland-Kleingarten	§ 20 Abs 2 Zi 7
Gspo	Grünland-Sportstätte	§ 20 Abs 2 Zi 8
Gspi	Grünland-Spielplatz	§ 20 Abs 2 Zi 9
Gc	Grünland-Campingplatz	§ 20 Abs 2 Zi 10
G++	Grünland-Friedhof	§ 20 Abs 2 Zi 11
Gp	Grünland-Parkanlage	§ 20 Abs 2 Zi 12
Ga	Grünland-Abfallbehandlungsanlage	§ 20 Abs 2 Zi 13
Gd	Grünland-Aushubdeponie	§ 20 Abs 2 Zi 14
Glp	Grünland-Lagerplatz	§ 20 Abs 2 Zi 15
Gö	Grünland-Ödland/Ökofläche	§ 20 Abs 2 Zi 16
Gwf	Grünland-Wasserfläche	§ 20 Abs 2 Zi 17
Gfrei	Grünland-Freihaltefläche	§ 20 Abs 2 Zi 18
Gwka	Grünland-Windkraftanlage	§ 20 Abs 2 Zi 19
Gke	Grünland-Kellergasse	§ 20 Abs 2 Zi 20
Gpv	Grünland-Photovoltaikanlage	§ 20 Abs 2 Zi 21
Geb	Erhaltenswertes Gebäude im Grünland	§ 20 Abs 2 Zi 4
Vö	Verkehrsfläche-öffentlich	§ 19 Abs 1
Vp	Verkehrsfläche-privat	§ 19 Abs 1

Tabelle 17: Übersicht über die Widmungsarten laut NÖ ROG 2014. (Eigene Darstellung)

7.3. Porträt der Gemeinde Blindenmarkt

Die Marktgemeinde Blindenmarkt liegt in Niederösterreich im Großraum Amstetten, zählt jedoch administrativ zum Bezirk Melk. Die wichtigsten geschlossenen Ortschaften in der ca. 17km² großen Gemeinde sind Blindenmarkt, Hubertendorf, Kottingbugstall, Atzelsdorf, Auhof, Prasdorf und Harland. Weitgraben gilt als Streusiedlung.

Der Hauptsiedlungsraum erstreckt sich in den flacheren Bereichen im Süden des Gemeindegebiets entlang der Westbahnstrecke und der Landesbundesstraße B1. Neben der Bahn durchläuft die Westautobahn das Gemeindegebiet ebenso in Ost-West-Richtung und die Ab-/Auffahrt Amstetten-Ost befindet sich im Osten der Gemeinde.

Der nördliche Teil ist geprägt von Streusiedlungsbereichen und (ehemaligen) landwirtschaftlichen Gehöften in der hügeligen Landschaft.

Am südlichen Rand fließt die Ybbs, dessen umgebender Naturraum als sensibel einzustufen ist. Weitere Bäche und Gewässer durchqueren den Siedlungsraum – erwähnenswert sind der Ybbser Mühlbach, Blindbach und Triesenegger Bach, um welche sich ausgedehnte überflutungsgefährdete Flächen erstrecken. Als wichtiger Wirtschafts-, Erholungs- und

Naturfaktor zählen die Auseen südlich des Hauptsiedlungsraumes, welche teilweise privat, aber großteils öffentlich zugänglich sind.

Aufgrund ihrer Lage an der Grenze zum Bezirk Amstetten und im erweiterten Einzugsbereich der Stadt Amstetten gilt die Gemeinde als attraktiver Wohnort und ist als Wachstumsgemeinde zu bezeichnen. Die Möglichkeiten an Arbeitsplätzen, Freizeitinfrastruktur, überregionale Anbindungen an den öffentlichen Verkehr sowie das Bildungs- und Kulturangebot in Amstetten sind in ca. 9km zu erreichen, finden sich jedoch zu einem Großteil auch in der Gemeinde selbst. Durch die Anbindung an den öffentlichen Verkehr (Bahnstation Blindenmarkt) und an den (über-)regionalen motorisierten Individualverkehr (Landesbundesstraße, Autobahn) sind nicht nur Amstetten, sondern auch weitentfernte Ziele gut erreichbar.

Seit Beginn der dokumentierten Aufzeichnungen 1869 (vgl. Statistik Austria 2019a) ist die Bevölkerungszahl in der Gemeinde stets steigend. Die Betrachtung der Entwicklung der letzten Jahre (vgl. Statistik Austria 2019b) unterstreicht trotz leichten Schwankungen diesen positiven Trend, weswegen die Bevölkerungsprognose weiterhin als steigend anzunehmen ist.

Bei einem derart positiv erwarteten Bevölkerungsanstieg muss sich die Gemeinde nicht nur mit einem Ausbau der Infrastruktur auseinandersetzen, sondern auch Überlegungen zur Siedlungsentwicklung anstellen.

Eine nähere Betrachtung der Siedlungsentwicklung der letzten Jahre zeigt, dass seit 2014 ca. 18,4ha neu von Grünland auf Bauland umgewidmet wurden. Um die 9,6ha entfallen auf Wohnbauland (Bauland-Agrargebiet, -Kerngebiet, -erhaltenswerte Ortsstruktur, -Wohngebiet), die restlichen 8,8ha auf andere Baulandtypen (Bauland-Betriebsgebiet, -Sondergebiet). In den letzten zwei Jahrzehnten beschränkt sich die Siedlungsentwicklung hauptsächlich auf die Hauptsiedlungsräume und Ansiedelungen im Bauland.

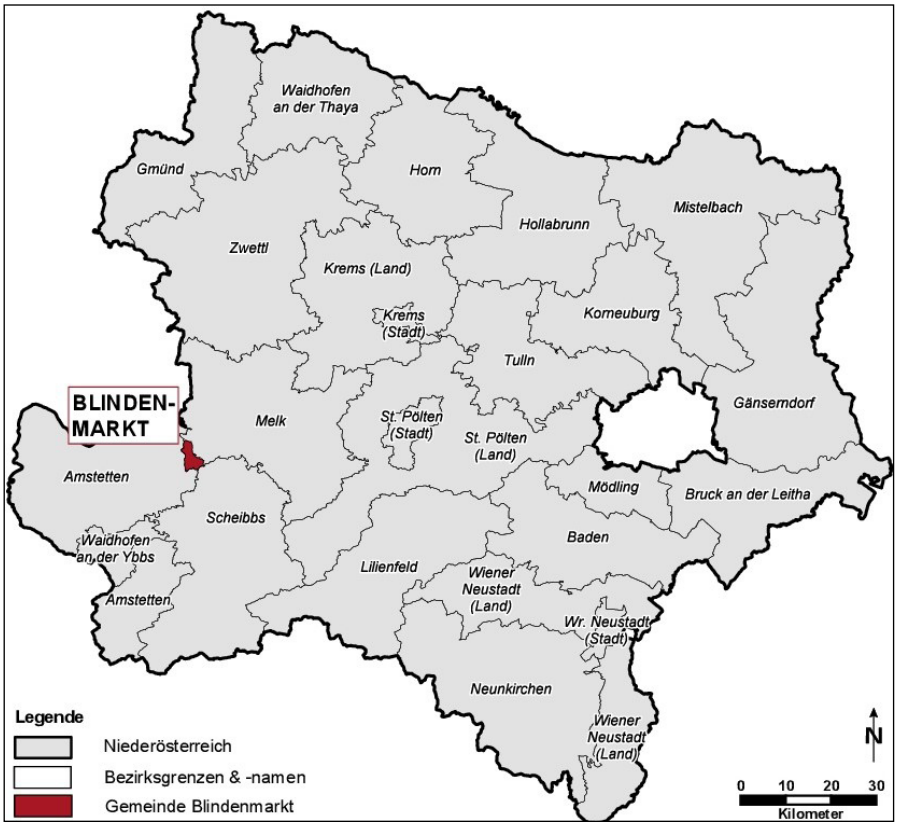


Abbildung 60: Regionale Einbettung der Gemeinde Blindenmarkt (Eigene Darstellung)

8. VERZEICHNISSE

8.1. Quellen- und Literaturverzeichnis

Aichhorn, U. (2018): ÖROP-Änderung 2012-03. Marktgemeinde Mauerbach. Erläuterungsbericht und Umweltbericht. Knollconsult Umweltplanung ZT GmbH. Wien.

Aigner, Walter (2019): Leitfaden Räumliches Entwicklungskonzept. Amt der Salzburger Landesregierung. Referat Raumplanung. Salzburg.

Amt der NÖ Landesregierung (2016): Informationen zur örtlichen Raumordnung. St. Pölten.

Amt der NÖ Landesregierung (2018): Baurecht. Was Sie unbedingt wissen sollten. Neuauflage. St. Pölten.

Amt der Tiroler Landesregierung (2018): Baulandbilanz Gemeinde Pettnau. TIRIS. Landesstatistik Tirol.

Ankowitsch, Andreas; Pumpernig, Maximilian (2013): Wortlaut zum Flächenwidmungsplan Nr. 4.00 der Stadtgemeinde Voitsberg. Graz.

Aufhauser, Stefan (2021): Informelle Gespräche und Fragenbeantwortung. Herzogenburg.

Aufhauser-Pinz, Margit; Polly, Elisabeth; Schelch, Alois; Zirkler, Eva (2020): Herausforderung Baulandreserven in Zahlen. Energieraumplanung – Ein Spannungsfeld des Unmöglichen?. Herzogenburg/Oehling.

Banko, Gebhard; Weiß, Michael (2016): Gewidmetes, nicht bebautes Bauland. Erstellung von Auswertungen für Österreich. Umweltbundesamt. Wien.

Banko, Gebhard; Weiß, Michael (2019): Update gewidmetes, nicht bebautes Bauland. Auswertung der Baulandreserven 2014 und 2017 in Österreich. Umweltbundesamt. Wien.

Berka, Walter (2012): Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium. 4. Auflage. Springer-Verlag. Wien.

Bibliographisches Institut (2020): Bilanz. Online-Abfrage. Berlin. Online: https://www.duden.de/rechtschreibung/Bilanz (08.11.2020)

Braunisch, Stefanie; Gartner, Gerald; Hellmann, Gabriel; Küntzle Timo; Renner, Georg; Schett, Stefan; Schwarz, Hubertus; Thomasberger, Max (2017): Wir haben weniger Platz, als Sie denken. Addendum. Online: https://www.addendum.org/platzverbrauch/versiegelung-platzverbrauch/ (25.10.2020)

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen [BEV] (o. J.): Digitale Katastralmappe (DKM). Online: https://www.bev.gv.at/portal/page?_pageid=713,1603883&_dad=portal&_schema=PORTAL (22.08.2020)

Büro Dr. Paula (2015): Marktgemeinde Zurndorf. Örtliches Entwicklungskonzept. Erläuterungsbericht. G12052. Wien.

Brunner, Xavier; Hollenstein, Karin; Moser, Andreas; Sonderegger, Rolf; Wild, Sina (2020): Abschlussbericht Raum+ Appenzell Ausserrhoden. Übersicht der Siedlungsflächenreserven als Basis für die Siedlungsentwicklung nach innen. Arbeitsbericht. ETH Zürich. Zürich.

Dallhammer, Erich (2016): Klimaschutz und Bodenschutz. Die Rolle der Raumplanung. Präsentation. ÖIR. Linz.

Doan, Ngoc (2019): Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern. In: Der öffentliche Sektor – The Public Sector. Vol. 45(2). S 79-85.

Doan, Ngoc (2018): Analyse und Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern. Diplomarbeit. TU Wien. Wien.

ETH Zürich (2020): Homepage von Raum+. Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung. Zürich. Online: https://www.raumplus.ethz.ch/de/home/ (14.06.2020)

Europäische Gemeinschaften (1999): EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Gruber, Markus; Kanonier, Arthur; Pohn-Weidinger, Simon; Schindelegger, Arthur (2018): Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. ÖROK (Hrsg.). ÖROK Schriftenreihe 202. Wien: ÖROK.

Hamader, Helma (2016): Möglichkeiten der Baulandmobilisierung und deren Anwendung in Niederösterreich. In: SIR Mittelungen und Berichte. Band 36/2016. S 53-61.

Hamedinger, Alexander; Franta, Lukas (2016): Planungskulturen. Vorlesungsfolien. VO Planungstheorie. ISRA. TU Wien.

Huysza, Florian (2014): die weinviertelstunde mobilisiert. Baulandmobilisierung und Ortskernbelebung in der Kleinregion Südliches Weinviertel. Handbuch (Endbericht). Obersulz.

Kalian, Kristin Jasmin (2011): Klassifikation von Gebäudetypen. Diplomarbeit. Universität Wien. Wien.

Kanonier, Arthur (2002): Entterritorialisierte Flächenwidmungsplanung. Abschied vom wichtigsten Instrument der örtlichen Raumplanung?. In: Schrenk, Manfred (2002): Computergestützte Raumplanung. 7. Symposium – Informationstechnologie in der und für die Raumplanung. Wien. S. 201-205.

Kanonier (2015): Arbeitsunterlage zur VO „Boden -und Raumordnungsrecht 1“. Unterlage II. TU Wien. Wien.

Knieling, Jörg & Othengrafen, Frank (2009): Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. Farnham/Burlington: Ashgate.

Kommunaldialog Raumplanung GmbH (2020): Erläuterungsbericht zur 5. Änderung des ÖROP Gemeinde Wallsee-Sindelburg. Herzogenburg.

Kommunaldialog Raumplanung GmbH (2021): Zur Verfügungstellung diverser Daten. Herzogenburg.

Lagler, Wurzer & Knappinger Ziviltechniker GmbH [LWK] (2016): Stadtgemeinde Spittal an der Drau. Örtliches Entwicklungskonzept Entwurf. Villach.

Land Oberösterreich [Land OÖ] (2017): Informationsveranstaltung für Ortsplaner. Präsentationsfolien. 28.11.2017.

Land Salzburg (o.J.): Frequently Asked Questions. Raumordnungsgesetz. Online: https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen_/Documents/Frequentlyaskedquestions%20ROG%202018.pdf

Land Steiermark (o. J.): Wohnbaulandbedarf und Baulandbilanz. Abteilung 13. Online: https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11682131/79305527/ (07.12.2020)

Land Vorarlberg (o. J.): Digitaler Atlas Vorarlberg. VoGIS. Online: http://vogis.cnv.at/atlas/init.aspx (07.12.2020)

Lotz & Ortner (2014): Bestandsaufnahme und Erläuterungsbericht zur Fortschreibung des Örtlichen Raumordnungskonzeptes des Gemeinde Rinn. Innsbruck.

Magistrat der Stadt Steyr (2013): Flächenwidmungsplan der Stadt Steyr. Flächenwidmungsteil Nr. 3. Örtliches Entwicklungskonzept/Stadtentwicklungskonzept Nr. 2. Fachabteilung für Stadtplanung, Stadtentwicklung und Verkehrsplanung. Steyr.

Magistrat der Stadt Wien (2009): Erläuterungsbericht 1 – FB. Plan Nr. 7906. MA 21 B. Wien.

Magistrat der Stadt Wien (2020): Erläuterungsbericht 1 – ÖA/BV. Plan Nr. 7200G. MA 21 A. Wien.

Mair, Friedrich (2011): Handbuch Raumordnung Salzburg. Amt der Salzburger Landesregierung. Abteilung 7. 11. Ausgabe. Salzburg.

Mayer, Heinz (2011): Öffentliches Recht. Einführung in die Rechtswissenschaften und ihre Methoden. Teil 1. 12. Auflage. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhaltung. Wien.

Öhlinger, Theo; Eberhard, Harald (2012): Verfassungsrecht. 9. Auflage. Facultas Verlags- und Buchhandels AG. Wien.

ÖROK (2019): Baulandreserven (gewidmetes Bauland bebaut und nicht bebaut). ÖROK-Atlas. Online: https://www.oerok-atlas.at/#indicator/70 (21.03.2021)

Ortner, Robert (2020): Widmungsbilanz 2019. Abteilung Raumordnung und Statistik. Innsbruck.

Schedlmayer, Herbert (2016): Baulandreserven als Altlast der Raumplanung in Gemeinden Niederösterreichs. In: Bacher, Hartel, Schedlmayer, Stabentheiner: Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden. Immobilien sinnvoll nutzen statt nur besitzen. RFG. 01/2016. S 67-79.

Schülein, Johann August; Reitze, Simon (2012): Wissenschaftstheorie für Einsteiger. 3. Auflage. UTB. Stuttgart.

Spitzer, Wolfgang; Prinz, Thomas (2016): Planungsgrundlagen für ein grenzübergreifendes Flächenmanagement im Raum Salzburg. In: SIR Mitteilungen und Berichte. Band 36/2016. S 43-52.

Spitzer, Wolfgang; Kerschbaumer, Markus; Preissler, Helen; Prinz, Thomas (2015): Grenzübergreifendes Flächenmanagement. Voraussetzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung im Raum Salzburg. Interreg. Salzburg.

StadtLand (2010): REK Mellau. Technisches Büro für Raumplanung und Raumordnung. Bregenz – Wien.

Statistik Austria (2019a): Bevölkerungsentwicklung 1869-2019. Online: https://www.statistik.at/blickgem/G0201/g31505.pdf (06.08.2020)

Statistik Austria (2019b): Einwohnerzahl und Komponenten der Bevölkerungsentwicklung. Online: https://www.statistik.at/blickgem/pr1/g31505.pdf (06.08.2020)

Thalinger, Matthias (2018): Gemeindefiskalische Wirkungen von Wohnbaulandreserven. Analyse am Beispiel einer ausgewählten Gemeinde in Niederösterreich. Diplomarbeit. TU Wien. Wien.

Thalinger, Matthias (2019): Wohnbaulandreserven und deren gemeindefiskalische Wirkung. In: Der öffentliche Sektor – The Public Sector. Vol 45(1). S 27-34.

Tschirk, Werner (o. J.): Flächenwidmungsplanung und Bodenpolitik. Leseheft. LVA Kommunale Entwicklungsplanung. Raum IFOER. TU Wien.

Walzel-Wiesentreu, Thomas (o. J.): Einführung in die Rechtstheorie und das Öffentliche Recht. Skript zur Vorlesung. Universität Innsbruck.

Weber, Gerlind (2009): Raumplanerische Interventionen. Neue Orientierungen im Labyrinth der Möglichkeiten. In: Wissenschaft & Umwelt, Interdisziplinär, 12/2009. 126-136.

Weber, Gerlind (2016): Raumordnung. Lehren aus der Vergangenheit und sinnvolle Weichenstellungen. Symposium Zukunft Wohnen. Präsentation. Graz.

Weidner, Silke (2004): Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung. Dissertation. Universität Leipzig.

Wiener, Manfred (2021): Rechtsgutachten Beschleunigte Verfahren. Aufgaben und Haftung von fachlich geeigneten Personen. Pflaum Karlberger Wiener Opetnik Rechtsanwälte. Wien.

8.2. Rechtsquellen

EU-Recht
Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie)

Bundesrecht
Bundesverfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. Nr. 24/2020

Landesrecht – geordnet nach Bundesländern
Burgenländisches Raumplanungsgesetz 2019 (Bgld. RPG 2019) LGBl. Nr. 49/2019 idF LGBl. Nr. 25/2020
Planzeichenverordnung für Digitale Flächenwidmungsplane 2008 (PZVO-Bgld. 2008) LGBL. Nr. 33/2009 idF LGBl. Nr. 4/2020
Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 (K-GplG 1995) LGBl. Nr. 23/1995 idF LGBl. 71/2018
Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne 1995 (PZVO-Ktn. 1995) LGBl. Nr. 62/1995 idF LGBl. 30/1998

NÖ Bauordnung 2014 (NÖ BO 2014) LGBl. Nr. 1/2015 idF LGBl. Nr. 32/2021
NÖ Planzeichenverordnung 2002 (NÖ PZVO 2002) LGBl. Nr. 8000/2-0.
NÖ Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG 2014) LGBl. Nr. 3/2015 idF LGBl. 97/2020.
Verordnung über die Bestimmung des äquivalenten Dauerschallpegels bei Baulandwidmungen LGBl. Nr. 8000/4-0

Oö. Raumordnungsgesetz 1994 (Oö. ROG 1994) LGBl. Nr. 114/1993 idF Nr. LGBl. 125/2020 (Novelle)
Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne 2016 (PZVO-OÖ 2016) LGBl. Nr. 26/2016

Darstellungsverordnung für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne 2018 (PZVO-Sbg 2018)
Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (ROG 2009) LGBl. Nr. 30/2009 idF LGBl. Nr. 82/2019.

Planzeichenverordnung 2016 (PZVO-Stmk 2016) LGBl. Nr. 80/2016
Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 (StROG 2010) LGBl. Nr. 49/2010 idF LGBl. Nr. 6/2020

Plangrundlagen- und Planzeichenverordnung 2019 (PZVO-Tir 2019) LGBl. Nr. 125/2019
Tiroler Raumordnungsgesetz 2016 (TROG 2016) LGBL. Nr. 101/2016 idF LGBl. Nr. 51/2020

Gesetz über die Raumplanung, Vorarlberg (RPG 1996) LGBl. Nr. 39/1996 idF LGBl. Nr. 19/2020
Verordnung der Landesregierung über die Form der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne (PZVO-Vbg 1996) LGBl. Nr. 50/1996 idF LGBl. Nr. 12/2019

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch – Bauordnung für Wien 1930 (BO für Wien 1930) LGBl. Nr. 11/1930 idF LGBl. Nr. 71/2018
Zeichenerklärung für den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan 2019 (PZ-Wien 2019)

Judikatur

LVWG Tirol 27.07.2017. LVwG-2017/38/1347-8.
VwGh 18.02.1994. 93/07/0102.

8.3. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rechtlich verankerte Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern. (Doan 2018: 63)
Abbildung 2: Einschätzung der Anwendungshäufigkeit der Instrumente bei Neu- und Bestandswidmung. (Aufhauser-Pinz et al. 2020: 23)
Abbildung 3: Anteil der Baulandreserven am Bauland insgesamt 2017. (ÖROK 2019)
Abbildung 4: Veränderung des Anteils der Baulandreserven 2014-2017. (ÖROK 2019)
Abbildung 5: Baulandbilanz Gemeinde Pettnau, Tirol. Stand 31.12.2016. (Amt der Tiroler Landesregierung 2018)
Abbildung 6: Flächenbilanz Gemeinde Kirchschlag, Niederösterreich. Stand 08.02.2021. (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)
Abbildung 7: Baulandtreppe. (Weber 2009: 128)
Abbildung 8: Umgekehrte Baulandtreppe. (Weber 2016: 16)
Abbildung 9: Prinzipskizze der Flächenkategorien der Gesamtsiedlungsreserve. (Brunner et al. 2020: 9)
Abbildung 10: Übersicht zur Typologie theoretischer Wohnbaulandpotenziale. (Spitzer et al. 2015: 34)
Abbildung 11: Plandarstellung der bewerteten Baulandreserven. Gemeinde Wallsee-Sindelburg. (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2020: 6)
Abbildung 12: Diagramm zu den bewerteten Baulandreserven. Gemeinde Wallsee-Sindelburg. (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2020)
Abbildung 13: Verhältnis der Planungsinstrumente auf verschiedenen Planungsebenen. (Gruber et al. 2018 :77)
Abbildung 14: Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan. Gemeinde Eisgarn. (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)
Abbildung 15: Intensiv genutzt. Widmung Bauland-Betriebsgebiet. Beispiel Gewerbestraße, Hart.
Abbildung 16: Mäßig genutzt. Widmungen Bauland-Wohn-/Agrargebiet. Beispiel Leutzmannsdorf.
Abbildung 17: Wenig intensiv genutzt. Widmung Grünland-Sportstätte. Beispiel St. Georgen.
Abbildung 18: Einschätzung der Bebauungsintensitäten in den Widmungsarten. (Eigene Darstellung)
Abbildung 19: Schematische Darstellung freistehendes Einfamilienhaus. (Eigene Darstellung)
Abbildung 20: Beispiel EH. Inzersdorf, Inzersdorf, Gemeinde Inzersdorf-Getzersdorf. Ohne Maßstab. (Eigene Darstellung)
Abbildung 21: Schematische Darstellung Doppelhaus. (Eigene Darstellung)
Abbildung 22: Beispiel für DH. Allhartsberg, Gemeinde Allhartsberg. Ohne Maßstab. (Eigene Darstellung)
Abbildung 23: Schematische Darstellung Reihenhaus. (Eigene Darstellung)
Abbildung 24: Beispiel für RH. Eisgarn, Gemeinde Eisgarn. Ohne Maßstab. (Eigene Darstellung)
Abbildung 25: Schematische Darstellung Geschoßwohnbau. (Eigene Darstellung)
Abbildung 26: Beispiel für GW. Allhartsberg, Gemeinde Allhartsberg. Ohne Maßstab. (Eigene Darstellung)
Abbildung 27: Schematische Darstellung Betriebsgebäude. (Eigene Darstellung)

Abbildung 28: Beispiel für Betriebsbauten. Kröllendorf, Gemeinde Allhartsberg. Ohne Maßstab. (Eigene Darstellung)
Abbildung 29: Gegenüberstellung Örtliches Entwicklungskonzept und Widmung Gfrei. Krenstetten, Gemeinde Aschbach-Markt. (Eigene Darstellung nach Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)
Abbildung 30: Flächenbilanz, Gemeinde Zurndorf. (Büro Dr. Paula 2015: 24)
Abbildung 31: Bauflächenbilanz, Gemeinde Spittal an der Drau. (LWK 2016: 121)
Abbildung 32: Vorlage Flächenbilanz, Niederösterreich. (NÖ PZVO 2002)
Abbildung 33: Planausschnitt zur Baulandausnutzung, Gemeinde Bad Traunstein. (Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)
Abbildung 34: Flächenbilanz, Stadtgemeinde Steyr. (Magistrat der Stadt Steyr 2013: 29f)
Abbildung 35: Vorlage Baulandflächenbilanz, Salzburg. (Mair 2011, Anlage: 6)
Abbildung 36: Formblatt Vorlage Flächenbilanz. (Land Stmk o. J.)
Abbildung 37: Flächenbilanz, Gemeinde Voitsberg. (Ankowitsch & Pumpernig 2013, Anhang: 5)
Abbildung 38: Beispiel Baulandflächenbilanzplan. (PZVO-Stmk 2016: 32)
Abbildung 39: Baulandbilanz, Gemeinde Pettnau. (Amt der Tiroler Landesregierung 2018)
Abbildung 40: Plandarstellung Baulandbilanz, Gemeinde Pettnau. (Amt der Tiroler Landesregierung 2018)
Abbildung 41: Widmungsbilanz 2019, Tirol. (Ortner 2020: 7)
Abbildung 42: Baulandbilanz, Gemeinde Rinn. (Lotz & Ortner 2014: 10)
Abbildung 43: Entwicklungsbereiche, Gemeinde Rinn. (Lotz & Ortner 2014: 12)
Abbildung 44: Darstellung der Flächennutzung, Tirol. (PZVO-Tir 2019, Anlage 3: 9, 11)
Abbildung 45: Tabelle der Bauflächenreserven, Gemeinde Mellau. (StadtLand 2010: 8)
Abbildung 46: Plandarstellung der Bauflächenreserven, Gemeinde Mellau. (StadtLand 2010: 8)
Abbildung 47: Bauflächennutzung, 2018, Gemeinde Frastanz. (Land Vorarlberg o. J.)
Abbildung 48: Darstellung der Gebäude laut DKM, unterlegt mit Orthophoto. Weistrach. (Eigene Darstellung nach Kommunaldialog Raumplanung GmbH 2021)
Abbildung 49: Übersicht über Parameter. (Eigene Darstellung)
Abbildung 50: Bewertung der Baulandreserven hinsichtlich Gefährdung. (Eigene Darstellung)
Abbildung 51: Bewertung der Baulandreserven hinsichtlich Grundstücksstruktur. (Eigene Darstellung)
Abbildung 52: Bewertung der Baulandreserven hinsichtlich Nutzung. (Eigene Darstellung)
Abbildung 53: Modell zur Zuordnung der Bewertungsmöglichkeiten. (Eigene Darstellung)
Abbildung 54: Übersicht über Kategorisierungs-Wege. (Eigene Darstellung)
Abbildung 55: Flächenbilanz Blindenmarkt – Stand. 01.01.2021. (Eigene Erhebung und Darstellung)
Abbildung 56: Planausschnitt Baulandausnutzung, Hubertendorf. (Eigene Darstellung)
Abbildung 57: Beispielhafte Darstellung der Kategorisierung – Gegenüberstellung Grob- und Feinanalyse. Blindenmarkt, Bereich Neugasse. (Eigene Darstellung)
Abbildung 58: Differenzierungen und Zusätze im Bauland nach NÖ ROG 2014. (Eigene Darstellung)
Abbildung 59: Übersicht über Parameter. (Eigene Darstellung)
Abbildung 60: Regionale Einbettung der Gemeinde Blindenmarkt. (Eigene Darstellung)

8.4. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Baulandreserven in NÖ nach Bezirken. Auswertung aus 2017. Indikator I. (Eigene Darstellung und Bearbeitung nach ÖROK 2019)
Tabelle 2: Übersicht über Veränderung der Baulandreserven gesamt. (Eigene Darstellung nach ÖROK 2019)
Tabelle 3: Zusatzfestlegungen für Bauland. (Eigene Darstellung nach NÖ ROG 2014)
Tabelle 4: Nutzungsmöglichkeiten nach Baulandtyp. (Eigene Darstellung nach NÖ ROG 2014)
Tabelle 5: Ausnutzung der Fläche im Wohnbauland nach Bebauungstypologien. (Eigene Darstellung)
Tabelle 6: Ausnutzung der Fläche im Betriebsbauland nach Bebauungstypologie. (Eigene Darstellung)
Tabelle 7: Vergleich der raumordnungsrechtlichen Grundlagen in den Bundesländern. (Eigene Darstellung)
Tabelle 8: Datengrundlagen für die Erfassung. (Eigene Darstellung)
Tabelle 9: Vorgangsweise zur Erfassung der Baulandreserven. (Eigene Darstellung)
Tabelle 10: Konstellationen bei Grobanalyse. (Eigene Darstellung)
Tabelle 11: Konstellationen bei Feinanalyse. (Eigene Darstellung)
Tabelle 12: Auswertung der Kategorien. (Eigene Darstellung)
Tabelle 13: Vergleich der raumordnungsrechtlichen Grundlagen in den Bundesländern. (Eigene Darstellung)
Tabelle 14: Leitfragen für die Definition einer Baulandreserve. (Eigene Darstellung)
Tabelle 15: Empfehlung für tabellarische Darstellung der Flächenbilanz. (Eigene Darstellung)
Tabelle 16: Empfehlung für tabellarische Darstellung bewerteter Baulandreserven. (Eigene Darstellung)
Tabelle 17: Übersicht über die Widmungsarten laut NÖ ROG 2014. (Eigene Darstellung)

8.5. Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
Art	Artikel
BGBl	Bundesgesetzblatt
BPL	Bebauungsplan
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BobG	Bodenbeschaffungsgesetz
Bgld	Burgenland
Bsp./z.B.	(zum) Beispiel
DKM	Digitale Katastralmappe
EG	Europäische Gemeinschaft
ETH-Zürich	École polytechnique fédérale de Zurich
EU	Europäische Union
FLWP/Fläwi	Flächenwidmungsplan
Gem	Gemeinde
ggf	gegebenenfalls
GWR	Gebäude- und Wohnungsregister
ibid	ibidem, ebenda
idgF	in der geltenden Fassung
iVm	in Verbindung mit

Ktn	Kärnten
LGBl	Landesgesetzblatt
lit	littera, Buchstabe
NÖ	Niederösterreich
ÖEK	Örtliches Entwicklungskonzept
OÖ	Oberösterreich
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖROP	Örtliches Raumordnungsprogramm
PZVO	Planzeichenverordnung
RegROP	Regionales Raumordnungsprogramm
RL	Richtlinie
Sbg	Salzburg
Stmk	Steiermark
Tir	Tirol
Vbg	Vorarlberg
VfSlg	Verfassungssammlung
vgl	vergleiche
VwGh	Verwaltungsgerichtshof
W	Wien
Zi	Ziffer