

Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger

Innrain 52d, A-6020 Innsbruck

Telefon +43 512 507 84020 Mobil +43 676/872550156

peter.bussjaeger@uibk.ac.at

<https://www.uibk.ac.at/oeffentliches-recht/mitglieder/>

Inhaltsverzeichnis

A. Projektauftrag

B. Handlungsbedarf

C. Rechtliche Ausgangslage

1. Kompetenzverteilung

a) Grundverkehrskompetenz der Länder

b) Raumordnungskompetenz der Länder

2. Derzeitige Ausgestaltung der Rechtslage in Vorarlberg

a) Allgemeines

b) Regulative Ansätze nach dem Raumplanungsgesetz

c) Regulative Ansätze nach dem Grundverkehrsgesetz

d) Zwischenfazit

D. Rechtliche Möglichkeiten für schärfere Maßnahmen

1. Genehmigungspflicht des Baugrundstücksverkehrs

a) Allgemeines

b) Unionsrechtliche Vorgaben

c) Verfassungsrechtliche Vorgaben

d) Schlussfolgerungen

2. Verschärfungen im Raumplanungsrecht

3. Leerstandsabgaben

a) Finanzverfassungs- und kompetenzrechtliche Fragen

b) Gleichartigkeit der Abgabe

c) Missbrauch der Abgabenform

E. Zusammenfassung

A. Projektauftrag

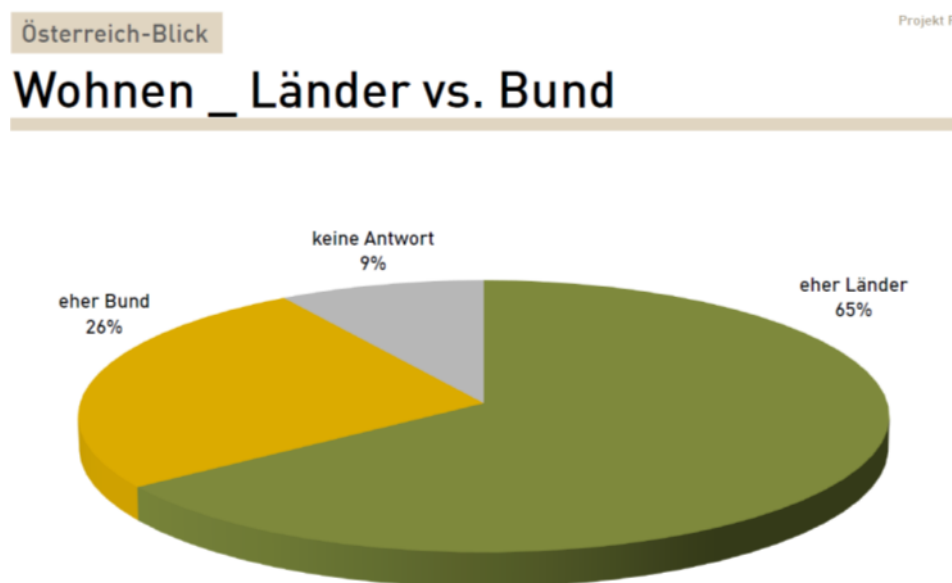
Der Gutachter hat den Auftrag, vor dem Hintergrund der gestiegenen Grundstückspreise die Frage auszuloten, welche gesetzlichen Bestimmungen zur Regulierung des Verkehrs mit bebauten und zur Bebauung vorgesehenen Grundstücken auf der Basis bestehender Landeskompetenzen im Bereich des Grundverkehrsrechts oder welche verschärften Maßnahmen im Bereich des Raumordnungsrechts verfassungsrechtlich und unionsrechtlich zulässig wären, um leistbares Wohnen zu ermöglichen.

Das Ziel solcher Maßnahmen wäre, durch Erschwerung von Baulandhortung die Grunderwerbskosten zu senken, was im Ergebnis den Preisdruck bei der Errichtung von Wohnungen verringern würde.

B. Handlungsbedarf

Leistbares Wohnen ist ein vordringliches Anliegen der Bevölkerung an die Landespolitik. Aktuelle Umfragen¹ zur Fragestellung, welche Ebene leistbares Wohnen garantieren sollte, wie aus Abb. 1 ersichtlich belegen dies.

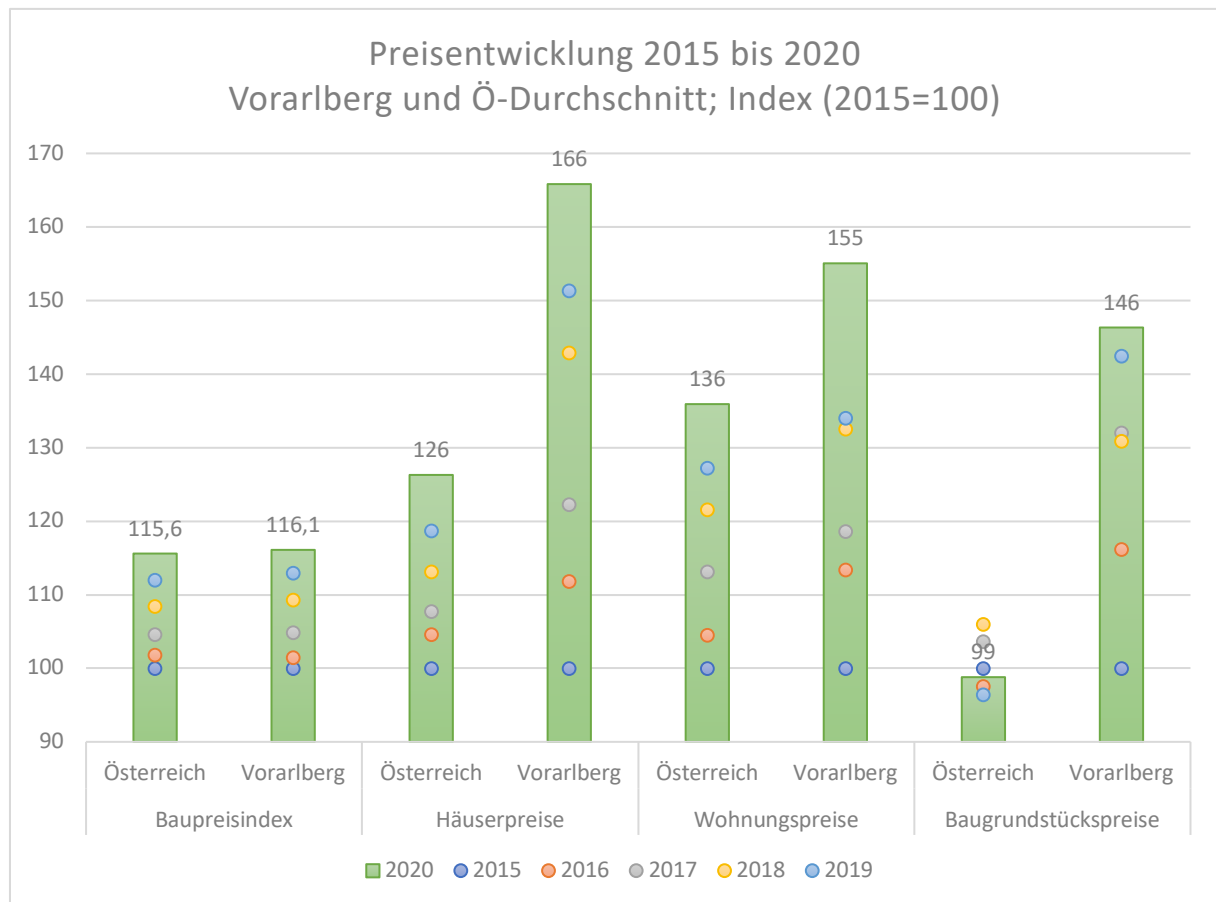
Abb. 1



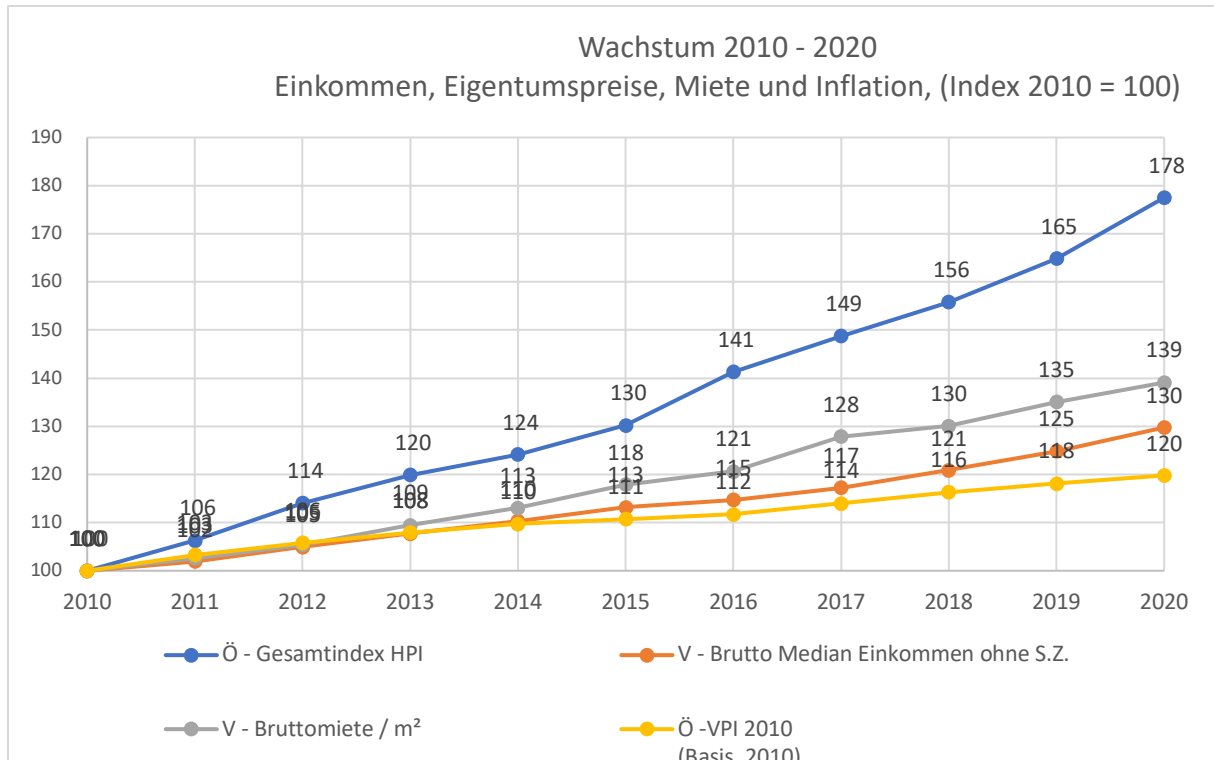
¹ Österreichweite Umfrage im Auftrag des Instituts für Föderalismus, Herbst 2021.

Die Wohnungskosten sind, wie aus den Abb. 2 und 3 hervorgeht, im Vergleich zu den anderen Bundesländern in Vorarlberg besonders stark gestiegen. Besonders dramatisch ist der Anstieg der Grundstückspreise.²

Abb. 2 und 3



² Quelle: Arbeiterkammer Vorarlberg.



Der Landesgesetzgeber hat auf diese Entwicklung im Jahr 2019 mit den Novellen zum Raumplanungsgesetz³ und zum Grundverkehrsgesetz⁴ reagiert. Deren Ziel war es, der Baulandhortung entgegen zu wirken und die Verfügbarkeit von Grundstücken, die als Bauflächen gewidmet sind, zu erhöhen.

Laut vorliegenden Informationen wurde eine Evaluierung der neuen Vorschriften im Frühjahr 2021 gestartet, Details sind freilich nicht bekannt.⁵

Die aktuelle Entwicklung zeigt jedenfalls weiteren Handlungsbedarf auf, der in der vorliegenden Untersuchung abgesteckt werden soll. Dazu wird zunächst unter C. die rechtliche Ausgangslage mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben und der einfachgesetzlichen Umsetzung dargestellt. Unter D. erfolgen unter Berücksichtigung des Unionsrechts Vorschläge für Verschärfung der Maßnahmen gegen die Baulandhortung.

C. Rechtliche Ausgangslage

³ LGBl. Nr. 4/2019.

⁴ LGBl. Nr. 5/2019

⁵ <https://kommunal.at/raeumliche-entwicklungsplaene-ausarbeitung>.

Gegenstand der Untersuchung sind das Raumordnungs- und Grundverkehrsrecht, soweit sich diese beiden Rechtsmaterien auf als Bauflächen (§ 13 RPG) gewidmete Grundstücke beziehen.⁶ Nur diese Flächen stehen im Ergebnis für die Schaffung von leistbarem Wohnraum auch tatsächlich zur Verfügung. Nicht weiter untersucht werden insbesondere land- und forstwirtschaftliche Grundstücke (vgl. § 2 Abs. 1 GVG).

1. Kompetenzverteilung

a) Grundverkehrskompetenz der Länder

Die Kompetenz zur Regelung des Verkehrs mit bebauten oder zur Bebauung von Grundstücken, welcher gemeinhin auch als „grauer Grundverkehr“ bezeichnet wird,⁷ wurde den Ländern mit der der B-VG-Novelle 1992⁸ übertragen. Die Schaffung des Baugrundstücksverkehrskompetenz sollte ihnen die Möglichkeit verleihen, gegen spekulative Baulandhortung vorzugehen.⁹ Rechtstechnisch ist die Baugrundstücksverkehrskompetenz der Länder als Ausnahme von der Zivilrechtskompetenz des Bundes in Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG formuliert, die sich nun nicht mehr auf „Regelungen, die den (...) Verkehr mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken verwaltungsbehördlichen Beschränkungen unterwerfen, einschließlich des Rechtserwerbes von Todes wegen durch Personen, die nicht zum Kreis der gesetzlichen Erben gehören“ erstreckt.

Der Regelungszweck, der mit solchen Bestimmungen verfolgt werden kann, besteht im Wesentlichen in der Sicherung einer sinnvollen Ausnutzung des Siedlungsraumes und der Deckung des Bedarfs an Baugrundstücken, wobei Baugrundstücken für Wohn- und Betriebszwecke der Vorrang vor solchen für Freizeit Zwecke eingeräumt werden kann, was von den Ländern auch praktiziert wird.¹⁰ Ähnlich wie die raumordnungsrechtlichen Bestimmungen¹¹ dienen die grundverkehrsrechtlichen Regelungen somit auch einer sparsamen und effizienten Bodennutzung.¹²

⁶ § 2 Abs. 2 GVG definiert Baugrundstücke als solche, die im Flächenwidmungsplan als Bauflächen, Verkehrsflächen, Vorbehaltsflächen oder Sondergebiete, die für eine Bebauung mit Wohn- oder Betriebsgebäuden bestimmt sind. Diese spielen im gegebenen Kontext jedoch eine vergleichsweise geringere Rolle.

⁷ Vgl. etwa *Herbst*, Grauer Grundverkehr in der Länderkompetenz, *ecolex* 1993, 57 ff.

⁸ BGBl Nr. 276/1992.

⁹ RV 372 BlgNR XVIII. GP; AB 470 BlgNR XVIII. GP; vgl. auch *Schäffer*, Ziele, Grundsätze und Mittel im Grundverkehrsrecht, in Funk (Hrsg), Grundverkehrsrecht. Institutionen – Funktionen – Beziehungen zum Gemeinschaftsrecht (1996) 25 f.

¹⁰ *Neugebauer/Steineder*, Grundverkehrsrecht, Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder II (2012) Rz 40.

¹¹ Siehe hierzu weiter unten.

¹² Siehe dazu VfSlg 14.704/1996 vgl auch VfSlg 17.318/2004.

Aus den Gesetzesmaterialien ist abzuleiten, dass sich der Kompetenztatbestand auf prohibitive Maßnahmen bezieht.¹³ Hinsichtlich dieser Maßnahmen ist der Verkehr mit Baugrundstücken jedoch auf jene Mittel beschränkt, die auch auf den land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehr oder den Ausländergrundverkehr angewendet werden können.¹⁴ Preisregulierungen durch die Behörde sowie Eintritts- und Vorkaufsrechte zu Gunsten von Gebietskörperschaften oder Enteignungen sind hingegen unzulässig.¹⁵ Die Kompetenzbestimmung ermöglicht den Ländern somit lediglich, den Rechtsverkehr beschränkende Maßnahmen zu ergreifen.¹⁶ Diese können Rechtserwerbe an Grundstücken durch Personen unterbinden, welche die betreffenden Grundstücke keiner Bebauung zuführen wollen oder das Bauland verschwenden.¹⁷ Erweitert wird diese Kompetenz durch die Möglichkeit der Länder, auf der Grundlage des Art 15 Abs 9 B-VG etwa grundverkehrsbehördliche Beschränkungen für Rechtserwerbe im Zuge von Exekutionsverfahren zu erlassen.¹⁸

Hingegen werden Normen über die Bestimmung des geeignetsten Erwerbers durch die Verwaltungsbehörde im Hinblick auf den Kompetenztatbestand „verwaltungsbehördliche Beschränkungen“ als unzulässig betrachtet.¹⁹ Die Wohnungsvorsorge im Hinblick auf die Sicherstellung der Nutzung von Immobilien zu Wohnzwecken für Klein- und Mittelwohnungen fällt in die Bundeskompetenz „Volkswohnungswesen“.²⁰ Dazu gehören auch Abgaben auf Leerstände.²¹ Auch die Maßnahmen, die im Bodenbeschaffungsgesetz des Bundes²² enthalten sind, sind von der Landeskompentenz nicht erfasst und zählen zur erwähnten Bundeskompetenz „Volkswohnungswesen“, die allerdings in selbständiger Landesverwaltung zu vollziehen ist. Das Bodenbeschaffungsgesetz ermöglicht Eintrittsrechte der Gemeinden in Kaufverträge über unbebaute Grundstücke (§ 6) und sogar Enteignungen (§ 7). Voraussetzung ist eine Verordnung der Landesregierung, die einen Wohnungsfehlbestand feststellt (§ 5 Abs 2). Das Gesetz wird, wohl weil die Enteignung nur über ein kompliziertes Verfahren vollzogen werden kann ebenso wie das Eintrittsrecht, sofern die Gemeinde nicht den Verkaufspreis akzeptiert, nur über ein beschneidförmiges Verfahren hergestellt werden kann, als „totes Recht“ bezeichnet.

b) Raumordnungskompetenz der Länder

¹³ AB 470 BlgNR 18. GP; 13.322/1992.

¹⁴ Insbesondere Erklärungs- und Genehmigungsmodelle.

¹⁵ *Bußjäger*, Grundverkehrsrecht – Ein Rechtsgebiet für die Wohnraumschaffung der Länder?, bbl 2020, 39 (41).

¹⁶ *Bußjäger*, Grundverkehr als Landeskompentenz, in Müller/Weber (Hrsg), TGVG (2017) 9 (13).

¹⁷ *Schneider*, Handbuch des österreichischen Grundverkehrsrechtes (1996) 51; vgl. auch *Bußjäger*, bbl 2020, 41.

¹⁸ *Bußjäger*, Grundverkehr 13.

¹⁹ *Lienbacher*, Kompetenzverteilung im Bundesstaat – Strukturprobleme dargestellt am Beispiel des Grundverkehrsrechtes, unveröffentlichte Habilitation (2001) 180; s. auch *Bußjäger*, bbl 2020, 41.

²⁰ Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG.

²¹ *Bußjäger*, bbl 2020, 41. Siehe hierzu auch die Ausführungen unten.

²² BGBl Nr. 288/1974.

Ein Kompetenztatbestand Raumordnungsrecht ist der österreichischen Rechtsordnung unbekannt, allerdings führt Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG die „örtliche Raumplanung“ als Aufgabe des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde an. Das Raumordnungsrecht ist der Innbegriff für eine Querschnittsmaterie, also einer Angelegenheit, die weder dem Bund noch den Ländern ausschließlich zur Regelung überlassen ist.²³

Die Raumordnung ist von den Ländern gemäß Art 15 Abs 1 B-VG zu regeln, sofern nicht eine spezifische Bundeskompetenz (Fachplanungsrecht) besteht.²⁴ Insofern ist auch die örtliche Raumplanung (insbesondere betreffend Wohn- und Industriezwecke) – welche von den Gemeinden vollzogen wird – durch den Landesgesetzgeber zu regeln,²⁵ welche ihrerseits der überörtlichen Landesraumplanung²⁶ nachgeschaltet ist. Zudem unterliegen die Gemeinden bei der örtlichen Raumplanung gem. Art 119a Abs 1 iVm Abs 3 B-VG der Fachaufsicht durch die Länder.²⁷

Es gibt in der Raumplanung keinen Vorrang des Bundesgesetzgebers gegenüber dem Landesgesetzgeber oder umgekehrt. Vielmehr kommt durch die sog. Gesichtspunktetheorie²⁸ zum Ausdruck, wonach ein und derselbe planungsrechtliche Sachverhalt aus unterschiedlichen Gesichtspunkten betrachtet, eine unterschiedliche kompetenzrechtliche Zuordnung auslösen und somit von unterschiedlichen Gesetzgebern – unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Berücksichtigungsgebots²⁹ – geregelt werden kann.

Die raumplanerischen Akte haben ferner dem sich aus Art 18 Abs. 1 B-VG ergebenden Legitimitätsprinzip zu entsprechen. Da jedoch die gesetzlichen Grundlagen für derartige Planungsakte vielfach nur Zielvorgaben enthalten, ist insbesondere auch die genaue Einhaltung der vom Gesetz vorgegebenen Verfahrensschritte zur Erarbeitung der planerischen Entscheidungsgrundlagen von Bedeutung (finale Determinierung bzw. Legitimation durch Verfahren). Nach der Rechtsprechung des VfGH erfordert die finale Determinierung einen umfassenden Zielkatalog und Umschreibung der Planungsaufgaben sowie Anordnungen über die Methode zur Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen.³⁰ Die Gemeinde darf nur unter den gesetzlich bestehenden Widmungskategorien auswählen und keine zusätzlichen Differenzierungen schaffen.³¹ Eine eigenmächtige Befristung der Widmung durch die Gemeinde, ohne entsprechende gesetzliche

²³ *Klaushofer*, Raumordnungsrecht, in Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder II (2012) 827 (834 f).

²⁴ VfSlg 2674/1954.

²⁵ *Klaushofer* Raumordnungsrecht 841.

²⁶ Welche ebenfalls durch den Landesgesetzgeber zu regeln ist bzw. in dessen Zuständigkeitsbereich gelegen ist.

²⁷ *Häusler*, Raumentwicklung und Bodenschutz in den jüngsten Novellen der Landesgesetzgeber (Teil 1), RdU 2021, 117 (118).

²⁸ *Pürgy*, Bundesverfassungsrecht und Landesrecht, in ders (Hrsg), Das Recht der Länder I (2012) Rz 66 f.

²⁹ VfSlg 17.889/2006.

³⁰ VfSlg 14.041/1995, 14.179/1995.

³¹ VfSlg 13.633/1993.

Grundlage, wäre rechtswidrig.³² Insofern erfährt auch das Raumordnungsrecht eine rechtsstaatliche Rückkoppelung und zeichnet dem behördlichen Planungsermessen bereits von Grund auf Grenzen vor.

2. Derzeitige Ausgestaltung der Rechtslage in Vorarlberg

a) Allgemeines

Das Vorarlberger Landesrecht sieht im Raumordnungs- und Grundverkehrsrecht Regelungen vor, welche, für sich genommen aber auch im Zusammenspiel, als Instrumentarien zur Baulandmobilisierung bzw. Verhinderung von Baulandhortung herangezogen werden können. Derartige Bestimmungen sind im Raumplanungsgesetz (RPG)³³ die befristete Baulandwidmung³⁴, die Schaffung von Verdichtungszonen³⁵, die Bestimmungen über die Vertragsraumordnung³⁶ sowie jene über die Beschränkung von Ferienwohnungen³⁷. Im Grundverkehrsgesetz³⁸ sei auf das jüngst auch in Vorarlberg (wieder) eingeführte³⁹ grundverkehrsrechtliche Erklärungsmodell (Bebauungsfrist von 10 Jahren) samt den möglichen eigentumsrechtlichen Folgen bei Verstößen⁴⁰ verwiesen, welche von Geldstrafen bis zum „Einlösungsrecht der Gemeinde“ reichen einschließlich einer Beschränkung des höchstzulässigen Ausmaßes des Eigentums an unbebauten Baugrundstücken (§ 15a Abs. 4 GVG) sowie auf den bereits seit längerer Zeit genehmigungspflichtigen Ausländergrundverkehr⁴¹ hingewiesen.

³² VfSlg 15.734/2000

³³ Gesetz über die Raumplanung, LBGl Nr. 39/1996 i.d.F. LGBl Nr. 50/2021.

³⁴ Vgl. § 12 Abs. 4 RPG sowie die Ausführungen unten.

³⁵ Vgl. § 14 Abs. 9 RPG sowie die Ausführungen unten.

³⁶ S. § 38a RPG sowie die Ausführungen unten.

³⁷ S. § 16 RPG sowie die Ausführungen unten.

³⁸ Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken, LGBl Nr. 42/2004 i.d.F. LGBl. Nr. 50/2021.

³⁹ Vgl. etwa das im vormaligen § 7 Abs. 2 GVG 1997 niedergelegte Erklärungsmodell. Danach war der Erwerber verpflichtet, innerhalb von drei Monaten nach Vertragsabschluss eine Erklärung abzugeben und darin nähere Angaben zu seiner Staatsbürgerschaft sowie zur Beschaffenheit und Nutzungsart des Grundstücks zu treffen. Solange diese Erklärung nicht vorlag, durfte das zugrunde liegende Rechtsgeschäft nicht durchgeführt, insbesondere das Recht nicht in das Grundbuch eingetragen werden. Die Parteien blieben jedoch an das Rechtsgeschäft gebunden. Für den Fall, dass die Erklärung nicht innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf der dreimonatigen Erklärungsfrist abgegeben wurde, sah das GVG die rückwirkende Rechtsunwirksamkeit des Rechtsgeschäfts vor. Diese Regelung wurde vom EuGH vor dem Hintergrund des Art 56 AEUV für unionsrechtswidrig befunden; EuGH 1.12.2005, Rs. C-213/04, *Burtscher/Stauderer*, Slg. 2005, I-10309.

⁴⁰ Vgl. § 6a GVG sowie die Ausführungen unten.

⁴¹ Vgl. §§ 7, 8 GVG sowie die Ausführungen unten.

Während das Raumordnungsrecht⁴² samt seinen hoheitlichen Raumplanungsinstrumenten⁴³ an das Institut der Flächenwidmung anknüpft und über Raumordnungskonzepte, Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, eine geordnete räumliche Entwicklung sicherstellen soll, stellt der Baugrundstücksverkehr⁴⁴ auf den Rechtserwerb von bereits als Bauland gewidmeten (bebauten oder unbebauten) Grundstücken ab und stellt seinerseits Bedingungen an eine zweckentsprechende Verwendung der Grundstücke. Die Regulierungs- und Steuerungsmöglichkeiten des Raumordnungsrechts sind somit jenen des Grundverkehrsrechts vorgeschaltet. Gleichzeitig kommt es zu einer konditionalen Verknüpfung zwischen den Regularien beider Rechtsmaterien,⁴⁵ da die Regelungen über den „grauen Grundverkehr“ nur dann zur Anwendung gelangen, wenn eine entsprechende raumordnungsrechtliche Baulandwidmung vorliegt. Aus diesem Grund wird nun zuerst auf die Regulierungs- und Steuerungsinstrumente des RPG eingegangen und in weiterer Folge jene des GVG dargestellt.

b) Regulative Ansätze nach dem Raumplanungsgesetz

Nach § 2 Abs. 2 lit. a RPG ist eines der vorrangigen Ziele der örtlichen und überörtlichen Raumplanung⁴⁶, die räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen, besonders für Wohnen, Wirtschaft und Arbeit, nachhaltig zu sichern.⁴⁷ Die Raumplanung ist dabei – nicht nur, aber vor allem auch – vor diesem Hintergrund Bodennutzungsplanung, welche sowohl in hoheitlicher als auch nicht hoheitlicher Form eine den genannten Zielen entsprechende Zweckwidmung von Bodenflächen erreichen soll. Unterstützt wird dieses Ziel in Abs. 3 lit. g durch ein weiteres (Unter)Ziel: *„Die Deckung eines ganzjährig gegebenen Wohnbedarfs benötigten Flächen sollen nicht für Ferienwohnungen verwendet werden.“*⁴⁸ Um diesen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen, sind im RPG mehrere (bodenrechtliche) Maßnahmen vorgesehen. Vor allem mit

⁴² Vgl. zur Begriffsbestimmung *Rill/Schäffer*, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten (1995) 15

⁴³ Vgl. zum Begriff „Raumplanung“ ebenfalls *Rill/Schäffer*, Rechtsnormen 17.

⁴⁴ S. zum Begriffsverständnis *Lienbacher*, Grundverkehr und Raumplanung – Zusammenhänge und Wechselwirkungen, *ZfV* 1996, 331 (332).

⁴⁵ *Lienbacher*, *ZfG* 1996, 336, konstatiert diesbezüglich zu Recht, dass das Grundverkehrsrecht letztlich eine Unterstützungsfunktion gegenüber dem Raumordnungsrecht und dessen Zielverwirklichung einnimmt.

⁴⁶ Raumordnung und Raumplanung werden in weiterer Folge synonym verstanden; zur bloß akademischen Differenzierung zwischen Raumordnung und Raumplanung s. die Ausführungen bei *Klaushofer*, Raumordnungsrecht, in *Pürgy* (Hrsg), *Das Recht der Länder II* (2012) Rz 4.

⁴⁷ Zwar sind sämtliche Planungsziele nach § 2 Abs. 2 als „gleichwertig“ zu bezeichnen. Auf Grund der Tatsache, dass die nachhaltige Sicherung der räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen, besonders für Wohnen, Wirtschaft und Arbeit, jedoch an erster Stelle genannt ist, gilt dieses Ziel/Interesse in gewisser Weise als „primus inter pares“ und kommt ihm eine gewisse Vorrangstellung gegenüber den anderen Planungszielen zu.

⁴⁸ Vgl. auch *Fleisch/Fend*, Raumplanungsgesetz Vorarlberg (2019), 24.

der Novelle LGBl. Nr. 4/2019 hat der Gesetzgeber angesichts des signifikanten Problems explodierender Baugrundstückspreise und Verknappung von Bauflächen, das Raumordnungsrecht zunehmend restriktiver gestaltet.⁴⁹

i. Befristete Baulandwidmung

Unter dieser Maßnahme versteht eine zeitlich begrenzte Änderung des Flächenwidmungsplanes, mit welcher zusätzliche Bauflächen geschaffen werden, jedoch mit der Konsequenz einer entschädigungslosen Rückwidmung im Falle einer Nichtbebauung innerhalb einer bestimmten Frist.⁵⁰ Das RPG verlangt eine verpflichtende Befristung von Neuwidmungen als Bauflächen und knüpft nicht an eine Befristung von bereits bestehenden Baulandreserven an.^{51 52}

Gemäß § 12 Abs 4 lit a RPG hat die Gemeindevertretung demnach im Flächenwidmungsplan gleichzeitig mit der Widmung eine vorerst lediglich ersichtlich zu machende Befristung und Folgewidmung festzulegen, wenn

- es sich um eine Neuwidmung als Baufläche oder Sondergebiet handelt,
- keine diese Fläche betreffende Vereinbarung nach § 38a Abs 2 lit a BauG⁵³ vorliegt und
- im Falle einer Neuwidmung als Baufläche die Fläche für sich genommen aufgrund ihrer Größe, Form und Lage zu einer geordneten Bebauung geeignet ist.

Die Frist, einen der Widmung entsprechenden Zustand herzustellen, beträgt sieben Jahre. Der von der Befristung betroffene Grundeigentümer hat sohin sieben Jahre Zeit, eine der Widmung sowie dem Mindestmaß der baulichen Nutzung entsprechende rechtmäßige Bebauung vorzunehmen, um die Ausweisung der Folgewidmung in einem Verfahren nach § 21b RPG zu verhindern.⁵⁴ Für den Fall, dass die Folgewidmung im Flächenwidmungsplan ausgewiesen wird, entsteht für die Gemeinde gegenüber dem betroffenen Grundeigentümer, gegenüber dem mangels nicht fristgerechter Bebauung die Folgewidmung wirksam wird, keine Entschädigungspflicht.⁵⁵

Potenziale:

⁴⁹ S. auch *Kanonier*, Grundstücksmobilisierung für leistbares Wohnen, in Österreichischer Verband gemeinnütziger Wohnbauträger (Hrsg), FS Wurm (2019) 321; Grundsätzlich *Dörler*, Wohnraumschaffung durch Baulandhorungsverbot? Die Raumplanungs- und Grundverkehrsgesetznovelle in Vorarlberg 2019 (2020).

⁵⁰ Siehe auch *Fleisch/Fend*, Raumplanungsgesetz Vorarlberg, 96ff.

⁵¹ *Kanonier*, Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht, bbl 2020, 119 (127).

⁵² Anderes ist im Hinblick auf Verdichtungszone (§ 14 Abs. 9 RPG) zu konstatieren; vgl. hierzu im Detail unten.

⁵³ Vertragsraumordnung. Siehe hierzu auch unten.

⁵⁴ *Lampert*, Die befristete Baulandwidmung in Vorarlberg, bau aktuell 2018, 102 ff.

⁵⁵ RV 77 BlgLT XXX. GP, 2.

Die Befristung von Baulandwidmungen wird in der Literatur als ein durchaus taugliches Mittel zur Verhinderung von Baulandhortung angesehen.⁵⁶ Durch die betreffenden Regelungen wird der Druck auf die Eigentümer erhöht, das Grundstück in absehbarer Zeit seiner widmungsgemäßen Bestimmung (Bebauung/Wohnraumschaffung) zuzuführen und somit einen überlangen Baulandüberhang zu verhindern. Sie stellt – aufgrund der gesetzlichen Fristvorgaben – jedoch kein Mittel dar, welches auf der Stelle eine verstärkte Mobilisierung von Bauland bewirkt.⁵⁷ Befristete Baulandwidmungen haben noch eine andere Schwäche: Die Sanktion der Rückwidmung von Bauflächen widerspricht grundsätzlich den Interessen der Baulandmobilisierung, weil dadurch mehr Freiflächen und weniger Bauflächen entstehen. Rückwidmungen von Baulandreserven sind außerdem planungsfachlich verfehlt, insbesondere wenn Liegenschaften mit einem hohen Baulandpotential betroffen sind. Die tatsächliche Rückwidmung ist somit gerade bei einem spezifischen Baulandbedarf wenig zielführend, da die – eigentlich angestrebte – planmäßige Bebauung geeigneter Liegenschaften durch Rückwidmungen verhindert wird.⁵⁸

Auch hinsichtlich der Raumplanungsziele besteht ein gewisser Widerspruch zwischen befristeter Baulandwidmung und dem Grundsatz, dass mit Grund und Boden haushälterisch umzugehen ist und Bauflächen bodensparend zu nutzen sind, zumal die befristete Baulandwidmung gerade zur Bebauung (und zwar unabhängig von der Frage, wie viel Wohnraum durch tatsächlich zur Verfügung gestellt wird) zwingt. Sollte die bauliche Anlage, welche zu Verhinderung der Rückwidmung errichtet wird, ein Wohngebäude sein und tatsächlich zu Wohnzwecken genutzt werden, wäre im Ergebnis zumindest dem raumplanerischen Ziel nach § 2 Abs 2 lit a RPG entsprochen. Allerdings kann mit Blick auf § 14 RPG durch eine befristete Baulandwidmung nicht verhindert werden,⁵⁹ dass der Grundeigentümer irgendein ein Gebäude (z.B. eine Garage) errichtet, welches nicht zu Wohnzwecken genutzt wird bzw. werden kann.

Was eine mögliche Verschärfung des Instruments betrifft, stellen sich verschiedene Probleme: Bei bereits gewidmeten Bauflächen stößt die Einführung von Bebauungsfristen an die Grenzen des aus dem Gleichheitssatz abgeleiteten verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes.⁶⁰ Zwar

⁵⁶ Vgl. anstatt vieler nur *Wallnöfer/Augustin*, Baulandmobilisierung unter besonderer Berücksichtigung der heranrückenden Wohnbebauung, in *Berlakovits/Hussian/Kletecka* (Hrsg.), FS Karasek (2018) 877 881.

⁵⁷ Um diese Fristen zu verkürzen, würden sich etwa eine privatrechtliche Vereinbarung der Gemeinde mit den Grundeigentümern auf Basis des § 38a RPG anbieten; vgl. dazu im Detail unten.

⁵⁸ Vgl. hierzu auch *Kanonier*, bbl 2020, 128.

⁵⁹ In diesem Fall würde sich zur Sicherstellung einer Bebauung und Verwendung zu Wohnzwecken ein Raumordnungsvertrag anbieten. Siehe unten.

⁶⁰ ZB von 7 Jahre auf 5 Jahre. Vgl. hierzu grundlegend auch *Weber*, Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Weiterentwicklung des Tiroler Raumordnungsgesetzes im Hinblick auf das Raumordnungsziel „leistbares Wohnen“ (2018) 9 ff, https://tirol.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wohnen/Rechtsgutachten_zu_den_verfassungsrechtlichen_Moglichkeiten.pdf.

ist das Vertrauen des Grundeigentümers auf eine immerwährende Widmung nach der Judikatur des VfGH nicht geschützt.⁶¹ In bestimmten Konstellationen erblickt der VfGH bei Eingriffen in die bestehende Rechtslage allerdings einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz⁶². Es handelt sich dabei um Fälle, in denen der Gesetzgeber durch vorheriges Handeln einen besonderen Vertrauenstatbestand geschaffen hat, der über das Vertrauen hinausgeht, das die Bürger allgemein in den Bestand der Rechtsordnung setzen dürfen, oder wenn es sich um besonders intensive Eingriffe in schutzwürdige Interessen handelt. Zwar ist die Rechtsprechung des VfGH zum Vertrauensschutz alles andere als stringent und nur schwer prognostizierbar.⁶³ Bei einer rückwirkenden Verkürzung der Bebauungsfrist wird es entscheidend auf den Zeitpunkt ankommen, ab wann es den Betroffenen nicht mehr möglich ist, sich auf die neue Rechtslage – ohne unverhältnismäßige Nachteile zu erleiden – entsprechend einzustellen. Es gilt somit, eine „überfallsartige“ Rechtsänderung ohne ausreichende Dispositionsmöglichkeit für die BürgerInnen zu vermeiden. Sollte die gesetzlich vorgegebene Bebauungsfrist nach bereits erfolgter Baulandwidmung herabgesetzt werden, könnte dies uU eine verfassungswidrige „Enttäuschung“ des Grundeigentümers im Hinblick auf sein Vertrauen in den Bestand der Rechtsordnung darstellen. Ob und inwieweit eine Entschädigungspflicht im Rahmen einer Analogie zur sog. Sonderopfertheorie⁶⁴ als Ausgleich für den entstandenen „Vertrauensschaden“ herangezogen werden kann, soll hier offen bleiben. Das RPG kennt jedenfalls für solche Fälle derzeit keine Entschädigungspflicht.

Bei noch nicht als Bauflächen gewidmeten Grundstücken wäre hingegen eine Verkürzung der Frist (etwa von 7 auf 5 Jahre) ein Möglichkeit, um die Grundstücke rascher einer Bebauung zuzuführen. Ein Baustart innerhalb von 5 Jahren wäre dem Grundstückseigentümer auch zumutbar, kann er in diesem Zeitraum doch alle bautechnischen Dispositionen treffen, welche mit der Bebauung in Zusammenhang stehen. Noch kürzere Fristen wären dagegen unter dem Sachlichkeitsgebot kritisch zu sehen.

ii. Ausweisung von Verdichtungszonen

⁶¹ Vgl. zum Judikaturnachweis und zur Möglichkeit der analogen Anwendung der Entscheidungsinhalte auf den gegenständlichen Fall, *Lampert*, bau aktuell 2018, 105.

⁶² Vgl. zu Begriff und dessen Inhalt anstatt vieler nur *Bertel*, Verfassungsrechtlicher Vertrauensschutz und Rechtsformwahl, in Bergmann/Kalss (Hrsg), Rechtsformwahl (2020) 207 passim.

⁶³ Diesbezüglich ist etwa auf die Entscheidung VfSlg 19.411/2021 zu verweisen, in welcher der VfGH eine durchaus plötzliche Herabsetzung der altersabhängigen Bezugsgrenze für Familienbeihilfe als verfassungskonform erachtete.

⁶⁴ OGH 9.9.2008, 5 Ob 30/08k; vgl. hiezu auch *Bußjäger*, Aktuelle Fragen der Entschädigungspflicht bei Rückwidmungen, in Feik/Winkler (Hrsg), FS Berka (2013) 21 ff. Für diesen Fall müsste allerdings § 27 RPG novelliert werden, zumal dieser für den Fall der Ausweisung einer Folgewidmung aufgrund nicht fristgerechter Bebauung gerade keine Entschädigungspflicht vorsieht.

Ebenfalls ein neues Instrumentarium im Bereich des Raumordnungsrechtes stellt die Möglichkeit der Ausweisung von sog. Verdichtungszone dar.⁶⁵ Gemäß § 14 Abs. 9 RPG sind Flächen als Verdichtungszone auszuweisen, die sich aufgrund ihrer Lage und Beschaffenheit und der sonstigen für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse unter Berücksichtigung der Raumplanungsziele nach § 2 besonders für eine verdichtete Bebauung eignen.⁶⁶

Das RPG enthält keine Legaldefinition des Begriffs „Verdichtungszone“. Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, dass es sich nicht um eine besondere Widmungskategorie handelt. Die Ausweisung der Verdichtungszone knüpft vielmehr an die bestehende Baulandwidmung an und löst ihrerseits rechtliche Folgewirkungen aus.⁶⁷ Sie folgt dem nach § 2 Abs. 3 lit. h RPG normierten Ziel, die Siedlungsentwicklung nach innen zu forcieren.⁶⁸ Für diese Verdichtungszone ist von den Gemeinden ein ihrem Zweck entsprechendes Mindestmaß der baulichen Nutzung festzulegen, um sicherzustellen, dass die Bebauung der Verdichtungszone auch dem Zweck der Verdichtung entspricht.

In Verdichtungszone gelegene Grundstücke können gemäß §§ 23 Abs. 2 lit. a iVm 27 Abs. 2 lit. d entschädigungslos umgewidmet werden, wenn nicht spätestens innerhalb von zehn Jahren nach der Ausweisung der Verdichtungszone eine der Widmung sowie dem Mindestmaß der baulichen Nutzung entsprechende rechtmäßige Bebauung erfolgt ist bzw. begonnen wurde. Der Grundeigentümer hat jedoch vor der Umwidmung die Möglichkeit, von der Gemeinde die Einlösung des Grundstücks zu verlangen (§ 23 Abs. 3).

Anders als die befristete Baulandwidmung, welche an die Neuwidmung von Grundstücken anknüpft, erlauben die in § 14 Abs. 9 VlbG RPG normierten Verdichtungszone – einen Eingriff in bereits gewidmete Bauflächen. Die Bestimmung unterscheidet jedoch nicht danach, ob das gewidmete Grundstück bebaut oder unbebaut ist. Es besteht ferner die Möglichkeit, in bereits gewidmete Bauflächen, die unbebaut oder nicht entsprechend dem Mindestmaß der baulichen Nutzung⁶⁹ bebaut sind, vorzunehmen.

⁶⁵ LBG Nr. 9/2019.

⁶⁶ Insbesondere Kerngebiete, aber u.U. auch sonstige mit öffentlichem Verkehr gut erschlossene Gebiete; vgl. RV 77 BlgLT XXX. GP, 20.

⁶⁷ Etwa die Änderung des Flächenwidmungsplans nach § 23 Abs. 2; der Einlösungsanspruch nach § 23 Abs. 3.

⁶⁸ Deshalb sind im räumlichen Entwicklungsplan auch Aussagen zu Siedlungsschwerpunkten und Verdichtungszone zu machen. vgl. § 11 Abs. 1 lit. f

⁶⁹ „Eine dem Mindestmaß der baulichen Nutzung entsprechende rechtmäßige Bebauung liegt für alle Baugrundstücke im Sinne von § 2 Abs. 1 lit. c des Baugesetzes vor, die eine Bebauung aufweisen, die das für diese Baugrundstücke geltende Mindestmaß der baulichen Nutzung einhält; ist das Mindestmaß der baulichen Nutzung auf dem Baugrundstück unterschiedlich hoch, so muss immer das für die jeweilige Fläche geltende Mindestmaß eingehalten werden; Baugrundstücke mit einer Bebauung, die dieses Mindestmaß nicht einhalten, sowie unbebaute Grundparzellen, die mangels Ausführung eines Bauvorhabens kein Baugrundstück bzw. Teil eines Baugrundstückes sind, weisen keine den wichtigen Grund nach § 23 Abs. 2 lit. a ausschließende Bebauung auf“; vgl. RV 77 BlgLT XXX. GP, 25.

Potenziale:

Ähnlich wie bei der befristeten Baulandwidmung wird auch bei der Ausweisung von Verdichtungszonen der Druck auf die Eigentümer erhöht, ihr Grundstück innerhalb der Frist einer entsprechenden Bebauung zuzuführen oder allenfalls zu verkaufen. Auch dadurch kann der Baulandhortung entgegengewirkt werden. Zur effektiven Mobilisierung von Bauland an sich, ist aber auch dieses Regelungsmodell weniger geeignet, insbesondere wenn etwa eine (entschädigungslose) Umwidmung von Baufläche in Freifläche erfolgt. Lediglich im Fall der Grundstückseinlösung durch die Gemeinde oder einen Dritten mit anschließender Bebauung im Sinne des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans kann auch dem Mobilisierungsgedanken entsprechend Rechnung getragen werden. Da, um den verfassungsrechtlich vorgegebenen Vertrauensschutz der Grundeigentümer auf den Rechtsbestand nicht zu verletzen, diesen eine bestimmte Dispositionsfrist (hier: 10 Jahre) eingeräumt werden muss, kann auch die Ausweisung von Verdichtungszonen nicht unmittelbar als ad-hoc-Maßnahme zur Baulandmobilisierung gesehen werden. Daraus ergibt sich im Übrigen, dass auch hier der Verschärfung des Instruments verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind.

iii. Vertragsraumordnung

Die Vertragsraumordnung ist mittlerweile in allen Raumordnungsgesetzen der österreichischen Bundesländer verankert. Auch in Vorarlberg wurde im Rahmen der Raumordnungs-Novelle LGBl 28/2011 mit dem damals neu geschaffenen § 38a RPG eine gesetzliche Grundlage für die Vertragsraumordnung in den Rechtsbestand eingeführt. In § 38a Abs 1 RPG werden die Gemeinden ermächtigt, soweit zur Erreichung der Raumplanungsziele⁷⁰ erforderlich, geeignete privatwirtschaftliche Maßnahmen zu setzen.

Der Landesgesetzgeber hat klargestellt, dass durch die Bestimmung des § 38a RPG den Gemeinden lediglich die Möglichkeit eingeräumt, nicht jedoch die Pflicht auferlegt werden soll, zur Erreichung der Raumplanungsziele Verträge mit den Grundeigentümern auf Grundlage des Privatrechtes abzuschließen. Da es sich um keine obligatorische Vertragsraumordnung handelt,⁷¹ ist die Bestimmung des § 38a RPG grundsätzlich verfassungskonform.

⁷⁰ Nach § 2 RPG, LGBl 39/1996 idgF.

⁷¹ *Kleewein*, Instrumente der Raumordnung – Überblick auf Ausblick, bbl 2014, 89 (101); *ders.*, JBl 2000, 576.

§ 38a Abs 1 RPG bezieht sich dabei auf die Bestimmung des § 2, welcher die Ziele der Raumordnung festschreibt.⁷² § 38 Abs 1 ist als „Kann-Bestimmung“ ausformuliert, woran die Intention des Landesgesetzgebers zu erkennen ist, eine bloß fakultative Vertragsraumordnung zu erlauben, die obligatorische jedoch zu untersagen. Auch weisen die Materialien⁷³ darauf hin, dass etwa eine Änderung des Flächenwidmungsplanes selbst nicht Gegenstand von Vertragsraumordnungsvereinbarungen sein darf, zumal (unter Hinweis auf die Judikatur des OGH⁷⁴) Verträge, welche Hoheitsakte zum Gegenstand privatrechtlicher Leistungspflichten machen nach § 879 ABGB nichtig sind.

In § 38a Abs 2 nennt das RPG verschiedene mögliche Vertragskonstruktionen, welche es der Gemeinde ermöglichen, privatwirtschaftliche Maßnahmen mit dem betroffenen Grundeigentümer zu vereinbaren. Das Gesetz erwähnt sog. Verwendungsvereinbarungen, sog. Überlassungsvereinbarungen⁷⁵ sowie sog. Infrastrukturvereinbarungen.⁷⁶ Aus dem Wortlaut des Gesetzestextes, wo davon die Rede ist, dass als privatwirtschaftliche Maßnahmen „insbesondere“ die im Folgenden aufgezählten in Betracht kommen, ergibt sich, dass die Aufzählung demonstrativen Charakter hat. Somit sind neben den genannten Konstellationen auch weitere mögliche Vertragsvarianten denkbar⁷⁷. Den Gesetzesmaterialien zufolge sind (neben den genannten) „*auch andere vertragliche Gestaltungen möglich...*“.⁷⁸

Durch Abs 3 leg cit wird – um eine widmungskonforme Verwendung sicherzustellen – den vertragsschließenden Parteien die Möglichkeit eingeräumt, Sicherstellungen⁷⁹ zu Gunsten der Gemeinde vorzusehen und gegebenenfalls auch ein Veräußerungsverbot (an Dritte) zu vereinbaren.⁸⁰ In Abs 5 erster Satz leg cit wird der Landesregierung die Möglichkeit eingeräumt, mittels Verordnung nähere rechtliche Ausgestaltungen zu den (zulässigen) vertraglichen Inhalten der Vereinbarungen nach Abs 2 bis 4 zu erlassen. Mit der Novelle LGBl Nr 4/2019 wurde § 38a Abs 5 RPG insofern neu gestaltet, als die Landesregierung verpflichtet wurde, mittels Verordnung festzulegen, welche Voraussetzungen Verwendungsvereinbarungen nach § 38a Abs 2

⁷² Des Gesetz nennt dabei in Abs 2 leg cit folgende Ziele: die nachhaltige Sicherung der räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen, besonders für Wohnen, Wirtschaft und Arbeit, einschließlich der Sicherung von Flächen für die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der bodenabhängigen Lebensmittelerzeugung (lit a), die Erhaltung der Vielfalt von Natur und Landschaft (lit b), der bestmögliche Ausgleich der sonstigen Anforderungen an das Gebiet (lit c).

⁷³ RV 32 BlgLT XXIX. GP, 21.

⁷⁴ OGH 23.2.1995, RdW 1995, 216.

⁷⁵ Vgl hierzu RV 32 BlgLT XXIX. GP, 20.

⁷⁶ Die Möglichkeit der Infrastrukturvereinbarung wurde mit der Novelle LGBl 4/2019 eingeführt. Vgl hierzu RV 77 BlgNR XXX. GP, 29.

⁷⁷ IdS auch *Raschauer*, wbl 2016, 835; oder allgemein auch *Kleewein*, RFG 2005, 53.

⁷⁸ RV 32 BlgLT XXIX. GP, 20.

⁷⁹ Wie etwa Options-, Wiederkaufs- oder Vorkaufsrechte.

⁸⁰ EBRV 32 BlgLT XXIX. GP, 20.

lit a RPG aufweisen müssen, um die Verpflichtung zur Befristung von Widmungen nach § 12 Abs 4 lit a und Abs 5 auszuschließen.⁸¹

Die Landesregierung hat im Sinne des § 38a Abs 5 erster Satz RPG von ihrer Möglichkeit Gebrauch gemacht, nähere Regelungen zur Zulässigkeit raumordnungsrechtlicher Verträge vorzusehen. Des Weiteren ist sie ihrer Verpflichtung gemäß Abs 5 letzter Satz leg cit nachgekommen und hat die „Verordnung über die Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über eine widmungsgemäße Verwendung von Bauflächen“⁸² erlassen. Die wesentlichen Bestimmungen der in Rede stehenden Verordnung zur Ausgestaltung der Raumordnungsverträge sind folgende:

- In § 2 Abs 2 wird ein besonderer Grundsatz der Verhältnismäßigkeit festgelegt, wobei die Gemeinde bei Vertragsabschluss die Interessen des Raumplanungsgesetzes abzuwägen und auf eine Gleichbehandlung der betroffenen Grundeigentümer hinzuwirken hat.
- § 3 sieht ein Schriftlichkeitsgebot und die Pflicht vor, dass Raumordnungsverträge nur unter einer aufschiebenden Bedingung abgeschlossen werden dürfen.
- § 3 Abs 1 schreibt die vertragliche Festlegung einer angemessenen Frist vor, innerhalb derer die Bebauung zu erfolgen hat, wobei Abs 3 normiert, dass diese Frist 7 Jahre nicht übersteigen darf.
- § 5 räumt der Gemeinde die Möglichkeit ein, zur Sicherstellung der vertraglichen Pflichten des Grundeigentümers, geeignete Sicherungsmittel vorzusehen und zählt dabei demonstrativ (arg „in Betracht kommen insbesondere“) Optionsrechte und Vertragsstrafen auf.
- § 6 sieht vor, dass die vertraglichen Leistungspflichten (insb Bebauungspflichten) zwingend auf die Rechtsnachfolger der Grundeigentümer zu überbinden sind, wobei die Überbindungspflicht nach Maßgabe des § 5 abzusichern ist.

Von Seiten der Gemeinde ist diese Verordnung der Landesregierung, welche – wie aufgezeigt – neben den grundlegenden Bestimmungen des § 38a den rechtlichen Rahmen für raumordnungsrechtliche Verträge vorsieht, beim Vertragsabschluss mit den betroffenen Grundstückseigentümern zwingend zu beachten.⁸³

Potenziale:

⁸¹ Der Motivenbericht Blg 77/2018 30. LT führt idZ aus: „Diese Voraussetzungen werden sich dabei an den gesetzlichen Eckpunkten der befristeten Widmung zu orientieren haben. Dadurch soll verhindert werden, dass beispielsweise durch eine überlange vertragliche Bebauungsfrist der Zweck der Befristung, nämlich die widmungsgemäße Verwendung der Grundstücke, unterlaufen wird.“

⁸² LGBl 2019/16.

⁸³ Fleisch/Fend, Raumplanungsgesetz Vorarlberg (2019) 294.

Um eine widmungskonforme Verwendung der vertragsgegenständlichen Grundstücke auch tatsächlich sicherzustellen, ist es rechtlich zulässig, vertragliche Sicherstellungen⁸⁴ zu Gunsten der Gemeinde vorzusehen und gegebenenfalls auch ein Veräußerungsverbot an Dritte zu vereinbaren. Durch diese gesetzlich eingeräumte Möglichkeit der Vertragsgestaltung, gelangt die Gemeinde in den Vorteil, im Eventualfall (die Verwendung des Grundstücks durch den Grundeigentümer erfolgt nicht im vereinbarten Sinne) das Grundstück selbst zu erwerben und für seine widmungskonforme Verwendung zu sorgen. Soweit die Gemeinde einen Widmungsbedarf von Bauflächen sieht, besteht auch die Möglichkeit, im Vertragswege den Eigentümer zu verpflichten, einen geförderten Wohnbau zu errichten bzw. das Grundstück für den geförderten Wohnbau zur Verfügung zu stellen.⁸⁵ Gleiches könnte auch mittelbar dadurch erreicht werden, dass der Grundstückseigentümer verpflichtet wird, sein Grundstück wiederum zum ortsüblichen Preis anzubieten.⁸⁶ Es ist der Gemeinde auch möglich – soweit dies angemessen ist – per Vertrag die gesetzlich vorgeschriebenen Bebauungsfristen zu verringern, und somit eine schnelle widmungsgemäße Bebauung zu erreichen.

Für den Fall einer widmungswidrigen Verwendung ist es darüber hinaus auch zulässig, vertraglich den Verfall einer Kautions- oder die Bezahlung einer Pönale⁸⁷ vorzusehen.⁸⁸

Der Abschluss von Raumordnungsverträgen stellt grundsätzlich ein taugliches und auch praktiziertes Mittel dar, um eine widmungskonforme Verwendung von (Bau-)Grundstücken zu erreichen. Allerdings ist die Vertragsraumordnung an Spielregeln gebunden, welche – bei sonstiger Rechtswidrigkeit der Verträge – zwingend einzuhalten sind. Diese Spielregeln umfassen nicht nur die Berücksichtigung des Zivilrechts, sondern – vor dem Hintergrund der Fiskalgeltung der Grundrechte – auch verfassungsrechtliche Fragen. Die maßgeblichen Grenzen einer „Verschärfung“ des Instruments sind die Freiwilligkeit des Abschlusses und die Unzulässigkeit der obligatorischen Verknüpfung von Vertragsraumordnung und Hoheitsakt (einer Änderung des Flächen- oder Bebauungsplanes).

iv. Beschränkung von Freizeitwohnsitzen/Ferienwohnungen

⁸⁴ Wie etwa Options-, Wiederkaufs- oder Vorkaufsrechte.

⁸⁵ Etwa im Rahmen einer Verwendungs- oder Überlassungsvertrages.

⁸⁶ Aufgrund der faktischen Enteignung solcher Verwendungs- bzw. Überlassungsverträge muss ein gewichtiges öffentliches Interesse nachgewiesen werden; s. hierzu auch die Ausführungen von *Kanonier*, *Leistbares Wohnen im österreichischen Raumordnungsrecht*, bbl 2017, 165 (177).

⁸⁷ ISd § 1336 ABGB.

⁸⁸ Vgl. *Klewein*, bbl 2014, 102.

Gemäß § 16 Abs 1 RPG können In Kern-, Wohn- und Mischgebieten (Grundwidmung) können mit Widmung besondere Flächen festgelegt werden, auf denen bei Vorliegen eines rechtswirksamen Bebauungsplanes (§ 28) auch oder nur Ferienwohnungen errichtet werden dürfen.

Nach § 16 Abs 2 RPG gelten als Ferienwohnungen *„Wohnungen oder Wohnräume, die nicht der Deckung eines ganzjährig gegebenen Wohnbedarfs dienen, sondern während des Urlaubs, der Ferien oder sonst zu Erholungszwecken nur zeitweilig benützt werden“*. Im Folgenden enthält die Bestimmung (jeweils näher bestimmte) Ausnahmen vom Ferienwohnungs-Begriff, namentlich Wohnungen und Wohnräume, die der gewerblichen Beherbergung von Gästen oder der Privatzimmervermietung dienen, sowie Mobilheime und Bungalows auf Campingplätzen. Das Gesetz knüpft insbesondere an den „üblichen gastgewerblichen Beherbergungsvertrag“ an, da Verfügungsrechte über Wohnungen und Wohnräume, die über diesen hinausgehen, die Annahme einer gewerblichen (und damit nicht als Ferienwohnungsnutzung geltenden) Beherbergung ausschließen. In der Praxis ist festzustellen, dass sogenannten hybride Hotelformen zunehmen und eindeutige Qualifikationen erschweren. In diesen Formen findet eine typische gewerbliche Nutzung nur noch am Rande statt.

Anders als etwa das TROG und Sbg ROG wurden in Vorarlberg bislang (noch) keine Höchstgrenzen für Ferienwohnungen normiert. Offenbar wird die Schaffung von Freizeitwohnsitzen (noch) als weniger problematisch wahrgenommen.⁸⁹

Zudem sieht das RPG⁹⁰ eine Reihe von Ausnahmetatbeständen vor.⁹¹ Die Bewilligung kann erforderlichenfalls befristet, mit Auflagen oder unter Bedingungen erteilt und mit Bescheid widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen ihrer Erteilung nicht oder nicht mehr vorliegen.⁹²

- Gem. § 16 Abs. 4 lit a ist eine Ferienwohnungsnutzung zu bewilligen, wenn der Eigentümer zum Kreis der gesetzlichen Erben des vorherigen Eigentümers gehört, dieser bereits verstorben ist und der Wohnraum nicht der Deckung eines ganzjährig gegebenen Wohnbedarfs dient.
- Nach § 16 Abs. 4 lit b ist eine Ferienwohnungsnutzung zu bewilligen, wenn der Eigentümer zum Kreis der gesetzlichen Erben gehört (wobei der Erblasser noch nicht verstorben sein muss), die Nutzung der Wohnung zur Deckung eines ganzjährigen Wohnbedarfs aufgrund veränderter Lebensumstände nicht möglich oder zumutbar ist, jedoch

⁸⁹ Dies ist vor allem auch Verordnungsermächtigung in § 16 Abs 9 VlbG RPG entnehmen: Unter der Voraussetzung, dass die Erreichung der Raumplanungsziele des § 2 leg cit nicht gefährdet wird, kann die LReg (von Amts wegen oder auf Antrag einer Gemeinde) mit Verordnung weitreichende Ausnahmen von den gesetzlichen Bestimmungen über Ferienwohnungen gewähren. In den von dieser Verordnung erfassten Gemeinden dürfen im Kern-, Wohn- und Mischgebiet Ferienwohnungen errichtet und bestehende Wohnungen als solche genutzt werden, ohne dass dafür eine Ferienwohnungswidmung oder eine (Ausnahme-)Bewilligung erforderlich wäre.

⁹⁰ Wie das aber auch im TROG oder im Sbg ROG der Fall ist.

⁹¹ Diese sind in § 16 Abs 4 lit a bis d enthalten.

⁹² § 16 Abs. 5 RPG.

aufgrund persönlicher und familiärer Verhältnisse ein Interesse an der Nutzung der Wohnung als Ferienwohnung besteht.

- Der Ausnahmetatbestand nach § 16 Abs. 4 lit c ermöglicht nicht nur die Nutzung einer bereits bestehenden Wohnung als Ferienwohnung, sondern auch deren Neuerrichtung. Es muss sich dabei um Wohnungen handeln, die im räumlichen Naheverhältnis zu einem gastgewerblichen Beherbergungsbetrieb stehen. Die Ausnahmegewilligung wird erteilt, wenn die Nutzung der Wohnung für die Errichtung bzw. Aufrechterhaltung des Beherbergungsbetriebs aus wirtschaftlichen Gründen notwendig ist. Wirtschaftliche Notwendigkeit liegt vor, wenn ohne die Ferienwohnungsnutzung die Errichtung oder die Weiterführung des Beherbergungsbetriebs nicht zu finanzieren wäre. Die Ferienwohnung darf höchstens zehn Prozent der Geschoßfläche des Beherbergungsbetriebs aufweisen.
- Gem. § 16 Abs. 4 lit d kann zum Erhalt der schützenswerten Kulturlandschaft die Nutzung des Wohnteils eines Maisäß-, Vorsäß- oder Alpegebäudes zu Ferienzwecken bewilligt werden, sofern der Eigentümer die ortsübliche landwirtschaftliche Bewirtschaftung seiner Maisäß-, Vorsäß- oder Alpflächen und die Erhaltung der sich darauf befindlichen Wirtschaftsgebäude sicherstellt. Die Bewilligung für die Umnutzung kann nur für den Wohnteil des Gebäudes erteilt werden und ist zu widerrufen, sofern die Voraussetzungen für die Bewilligung nicht mehr vorliegen.⁹³

In allen Gemeinden ist ein Ferienwohnungsverzeichnis zu führen, in das alle Wohnräume einzutragen sind, die als Ferienwohnung genutzt werden dürfen (§ 16 a Abs 1 RPG). Eine Pflicht zur Veröffentlichung dieser Daten besteht nicht. Weiters hat die LReg gem § 16 a Abs 4 mit Verordnung eine landesweit einheitliche Ferienwohnungsquote festzulegen, wenn dies unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen (insb zur Sicherstellung von Wohnraum für den ganzjährigen Wohnbedarf) erforderlich ist. Eine solche Verordnung ist bislang nicht erlassen worden. Für strukturschwache Gemeinden kann in dieser Verordnung von Amts wegen oder auf Antrag der betroffenen Gemeinde eine höhere Quote festgelegt werden.

Potenziale:

⁹³ Die Aufzählung folgten den Ausführungen von *Hautz/Wimmer*, Die raumordnungs- und abgabenrechtlichen Vorschriften für Freizeitwohnsitze in Salzburg, Tirol und Vorarlberg, RFG 2020, 145 (149).

Die Vorarlberger Regelungen mögen, auch in Kombination mit abgabenrechtlichen Vorschriften,⁹⁴ grundsätzlich geeignet sind, die Schaffung neuer Ferienwohnungen zu steuern. Allerdings durchlöchern zahlreiche Ausnahmen das Regelungsregime beträchtlich. Freilich wäre es auch vor dem Hintergrund einer Interessensabwägung möglich, die gesetzlichen Regelungen restriktiver auszugestalten.⁹⁵ In diesem Sinne könnten etwa gesetzliche Höchstgrenzen bei der Schaffung von Ferienwohnungen, insbesondere in Tourismusgemeinden, eingeführt werden.

3. Regulative Ansätze nach dem Grundverkehrsgesetz

Wie bereits unter Punkt C.1.a. darauf hingewiesen, beinhaltet auch das Grundverkehrsrecht Regelungen bzw. Maßnahme, mit welchen eine Baulandmobilisierung zumindest in Grundzügen erreicht und der Baulandhortung entgegen getreten werden kann. Dabei ist besonderes Augenmerk auf das jüngst eingeführte Erklärungsmodell nach § 6a GVG zu werfen und andererseits auf den schon länger Beschränkungen unterliegenden Ausländergrundverkehr einzugehen.

i. Erklärungsmodell

Mit der Novelle des GVG LGBl Nr 5/2019 wurde mit § 6a GVG ein – bereits aus den Grundverkehrsgesetzen anderer Bundesländer⁹⁶ bekanntes und im GVG auch schon früher existentes – Erklärungsmodell beim Rechtserwerb von Baugrundstücken eingeführt. Die Novellierung erfolgte mit dem Ziel, eine möglichst breite, sozial verträgliche und der Größe des Landes entsprechende Steuerung des Grundeigentums zu gewährleisten und insbesondere der Baulandhortung entgegenzuwirken.⁹⁷

Der Kerninhalt dieser Bestimmung ist, dass der Erwerber eines unbebauten Baugrundstückes verpflichtet ist zu erklären, dass er das betreffende Grundstück innerhalb einer Frist von zehn

⁹⁴ Vgl. hierzu etwa das Gesetz über die Erhebung einer Abgabe von Zweitwohnsitzen, LGBl 1997/87 idF 2019/39, welches die Gemeinden zur Einhebung einer Gemeindeabgabe betreffend Ferienwohnungen ermächtigt.

⁹⁵ Vgl. hierzu etwa die als besonders restriktiv geltende Tiroler Rechtslage; inbes. § 13 TROG 2016.

⁹⁶ Vgl. etwa Tir GVG.

⁹⁷ S. RV 78 BlgLT XXX. GP, 1 f.

Jahre⁹⁸ bebaut wird. Der Grundeigentümer hat innerhalb dieser Frist – bei sonstigen eigentumsrechtlichen Folgen – das Grundstück einer entsprechenden Bebauung⁹⁹ zuzuführen. Ausgenommen von dieser Erklärungs- und Durchführungspflicht sind gemäß § 6a Abs. 2 bestimmte Rechtserwerbe, wie ein einmaliger Erwerb eines Baugrundstückes im Ausmaß von maximal 800 m² bzw. eines Betriebsgrundstückes im Ausmaß von maximal 3.000 m².¹⁰⁰ Die Bebauungsfrist beginnt mit der Bestätigung der Erklärung durch den Vorsitzenden der Grundverkehrs-Landeskommission zu laufen.¹⁰¹ Die Bestätigung ist zu versagen, wenn der Rechtserwerber bereits Eigentümer oder dinglich Berechtigter iSd § 6a Abs. 1 an unbebauten Baugrundstücken im Ausmaß von mehr als 5 ha ist.¹⁰² Wird die Bebauungsfrist nicht eingehalten, ist dies von der Behörde (mit Bescheid) festzustellen.¹⁰³ Der Gemeinde ist in diesem Fall der Erwerb des betroffenen Grundstückes anzubieten.¹⁰⁴ Wird über den Erwerb durch die Gemeinde kein Einvernehmen erzielt, ist das Grundstück zu versteigern.¹⁰⁵ Auf Antrag des Eigentümers ist von der Versteigerung abzusehen, wenn der Verlust des Rechtes für den Verpflichteten auf Grund von Umständen, die ohne sein Verschulden eingetreten sind, eine unbillige Härte bedeuten würde.¹⁰⁶

Potenziale:

Ähnlich wie bei den einschlägigen raumordnungsrechtlichen Regelungen besteht der Vorteil des grundverkehrsrechtlichen Erklärungsmodells darin, dass auf den Eigentümer eines Grundstücks Druck ausgeübt wird, das Grundstück in absehbarer Zeit einer entsprechenden Bebauung zuzuführen. Anders als im Raumordnungsrecht¹⁰⁷ wird im Grundverkehrsrecht nicht „bloß“ mit

⁹⁸ Die Bebauungsfrist beginnt zu laufen, wenn der Vorsitzende der Grundverkehrs-Landeskommission die vollständige und richtige Erklärung auf der zur Verbücherung bestimmten bzw. der dem Rechtserwerb zugrundeliegenden Urkunde bestätigt (§ 15a Abs. 4). Für die Bebauungsfrist sind jene Zeiträume, in denen es aufgrund raumplanungsrechtlicher Bestimmungen (vgl. §§ 9, 25 und 37 des Raumplanungsgesetzes) nicht zulässig ist, das Grundstück dem der Flächenwidmung entsprechenden Verwendungszweck zuzuführen, nicht zu berücksichtigen. Dazu gehört auch die in der Novelle des Raumplanungsgesetzes in § 21b normierte Ausweisung der Folgewidmung bei befristeter Widmung. Die Widmung einer Baufläche als Vorbehaltsfläche, die für Zwecke des Gemeinbedarfs benötigt wird, lässt eine Bebauung zu anderen Zwecken grundsätzlich nicht zu, weshalb auch Zeiträume einer Widmung als Vorbehaltsfläche nicht in die Bebauungsfrist einzurechnen sind. Zeiträume, in denen aufgrund laufender Rechtsmittelverfahren keine Bebauung möglich ist, hemmen den Ablauf der Bebauungsfrist; vgl. RV 78 BlgLT XXX. GP, 10.

⁹⁹ Betreffend den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan.

¹⁰⁰ Aus den Mat kann entnommen werden, dass hier ein Ermessenspielraum des Grundstückseigentümers besteht, ob und zu welchem Zeitpunkt er von der Ausnahme der Erklärungspflicht gebracht macht; vgl. RV 78 BlgLT XXX. GP, 9.

¹⁰¹ § 15 Abs. 4 GVG.

¹⁰² § 15a Abs. 4 GVG.

¹⁰³ § 10a Abs. 4 GVG.

¹⁰⁴ § 10a Abs. 5 GVG.

¹⁰⁵ § 10a Abs. 5 GVG.

¹⁰⁶ S. zum Gesagten auch die Ausführungen von *Bußjäger*, bbl 2020, 42.

¹⁰⁷ Von raumordnungsrechtlichen Verträgen und deren eigentumsrechtlichen Inhalten abgesehen.

einer Rückwidmung, sondern mit einer Versteigerung und somit mit einer weitaus tiefgreifenden (eigentumsrechtlichen) Sanktion gedroht. Im Fall der Versteigerung bleibt die Widmung erhalten, sodass entweder die Gemeinde oder ein Dritter das Baugrundstück entsprechend bebauen kann (freilich ebenfalls innerhalb der gesetzlichen Frist).

Die Schwächen dieses Modells liegen jedoch darin, dass der Grunderwerber sein Grundstück oder eines seiner Grundstücke, wenngleich nur einmal, nicht dem Erklärungssystem unterwerfen muss, soweit es eine bestimmte Größe nicht überschreitet. Sollte der Grunderwerber daher die Absicht verfolgen, dieses eine Baugrundstück auf längere Sicht keiner Bebauung zuzuführen, wäre das Grundstück im Sinne der Baulandmobilisierung verloren und der Zweck der Regelung – eine Baulandhortung zu verhindern – verfehlt. Ferner bestehen weitere Ausnahmen, etwa bei Grunderwerben durch gewerbliche Bauträger, welche die Möglichkeiten bzw. Chancen für die Baulandmobilisierung durch diese grundverkehrsrechtliche Maßnahme aufweichen. Zu beachten ist außerdem, dass eine flächensparende Bebauung durch dieses Modell nicht garantiert ist. Verschärfungen dieses Modells sind grundsätzlich zulässig und werden in einem gesonderten Kapitel (D.) diskutiert.

ii. Genehmigungsmodell des Ausländergrundverkehrs

Die Bestimmungen über den Ausländergrundverkehr beziehen sich auf Rechtserwerbe von Grundstücken – dh von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken sowie von Baugrundstücken – unter Lebenden durch jene ausländischen Staatsangehörigen, die nicht inländischen Staatsangehörigen nach den grundverkehrsrechtlichen Regelungen gleichgestellt sind.¹⁰⁸ Anknüpfungspunkt für die Anwendung der Regelungen über den Ausländergrundverkehr ist die Staatsbürgerschaft des Erwerbers, nicht jedoch die des Veräußerers. Auch auf die Eigenschaft der Liegenschaft (Baugrundstück) selbst kommt es im Zusammenhang mit dem Ausländergrundverkehr nicht an. Daher unterliegt die Veräußerung eines Baugrundstücks oder einer Liegenschaft durch einen Inländer an einen Ausländer ebenso den Bestimmungen des Ausländergrundverkehrs wie die Veräußerung einer Liegenschaft durch einen Ausländer an einen Ausländer.¹⁰⁹

Grundsätzlich sehen sämtliche Landesgesetze – wie auch das GVG in den §§ 7, 8 – vor, dass bestimmte liegenschaftsbezogene Rechtsgeschäfte, an denen Ausländer beteiligt sind, der Ge-

¹⁰⁸ EU-/EWR-Bürger werden in den GVG ausdrücklich den inländischen Staatsangehörigen gleichgestellt (§ 3 GVG).

¹⁰⁹ Vgl. hierzu *Neugebauer/Steineder*, Grundverkehrsrecht Rz 92; o auch *Walzel von Wiesentreu*, Ausländergrundverkehr in Österreich, RFG 2009, 100 (102).

nehmungspflicht unterliegen. Solche Genehmigungspflichten betreffen die Eigentumsübertragung, die Einräumung eines Baurechts, die Einräumung eines Fruchtgenussrechts, eines Gebrauchsrechts oder einer Dienstbarkeit oder die Einräumung jeder sonstigen Überlassung, die Bestandnahme (Miete, Pacht) sowie den Erwerb von Gesellschaftsanteilen. Die betroffenen Rechtsgeschäfte sind bis zur Erteilung der Genehmigung schwebend unwirksam. Grundbücherliche Eintragungen sind ohne Vorliegen der Genehmigung nicht möglich, da diese regelmäßig eine Eintragungsvoraussetzung darstellt.

Im Unterschied zum Erklärungsmodell des § 6a GVG ist das Genehmigungsmodell der §§ 7 und 8 leg. cit. restriktiver. Dies deshalb, weil die Behörde vorgängig zu entscheiden hat, ob, orientiert an den strengen Genehmigungskriterien des § 8 (insbesondere dem Vorliegen eines öffentlichen Interesses iS des Abs. 1 lit. d) der Rechtserwerb genehmigt wird und somit eigentumsrechtliche Wirkungen entfalten kann.

Potenziale:

Der Ausländergrundverkehr fügt sich in das Instrumentarium an unterschiedlichen Maßnahmen zur Baulandmobilisierung bzw. gegen Baulandhortung ein und ergänzt diese. Für sich genommen haben die Regelungen aber wohl keinen großen Effekt die Baulandmobilisierung voranzutreiben. Dies insbesondere deshalb, da sowohl Inländer sowie Unions- und EWR-Bürger vom Genehmigungsmodell aufgrund grundrechtlicher als auch europarechtlichen Gründen ausgenommen sind.

4. Zwischenfazit

Die obigen Ausführungen zu den derzeit rechtlich verankerten Maßnahmen haben aufgezeigt, dass diese im Zusammenspiel durchaus Wirkungen entfalten und die Baulandhortung einbremsen können. In ihrer Gesamtwirkung können sie – zumindest mittelbar – auch das Wohnen an sich wieder leistbarer machen. Für sich genommen greifen die Maßnahmen, vor allem im Hinblick auf die raumordnungsrechtlichen Möglichkeiten, jedoch wohl noch zu kurz. So ist als Sanktion bezüglich einer nicht fristgerechten entsprechenden Bebauung oftmals nur die Möglichkeit der Rückwidmung von Bauland vorgesehen.¹¹⁰ Dies hat jedoch den gegenteiligen Effekt von dem, was die Baulandmobilisierung erreichen will: Bauflächen sollen nicht als solches aufgegeben werden, sondern im Umlauf stehen und tatsächlich einer Bebauung zugeführt werden. Auch eine Verkürzung der Bebauungsfristen von bereits gewidmeten Baugrundstücken

¹¹⁰ Diesem Effekt könnte mit einem Raumordnungsvertrag i.S.d. § 38a RPG entgegengetreten werden.

stellt sich vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich gewährleisteten Vertrauensgrundsatzes als rechtlich problematisch dar. Es müsste somit nicht nur die Hortung von für den Wohnbau geeigneten Bauflächen verhindert werden, sondern auch die tatsächliche Verwendung der Flächen für den geförderten Wohnraum, nicht zuletzt auch durch eine aktive Förderungspolitik der Gemeinden, sichergestellt werden. Es ist daher auch notwendig über die bestehenden Maßnahmen noch weitergehende in Erwägung zu ziehen, will man eine verstärkte Baulandmobilisierung erreichen und leistbares Wohnen ermöglichen.

Darüber hinaus zeigen die Regelungen noch ein grundlegendes Problem auf: Anders als etwa das Tir ROG¹¹¹ enthält das RPG keine ausdrückliche Zielbestimmung zur Schaffung von leistbarem Wohnraum, was sich auch in den zuvor genannten Regelungen und ihren Wirkungen in der Praxis widerspiegelt. Es geht dem Landesgesetzgeber primär darum, eine zunehmende Baulandhortung zu verhindern. Hingegen fehlt ein klares Bekenntnis zur Schaffung von leistbarem Wohnraum.

Um die argumentative Basis für Verschärfungen im Raumordnungs- und Grundverkehrsrecht in Richtung leistbares Wohnen zu schaffen, ist es sinnvoll, dass der Gesetzgeber dieses Ziel auch gesetzlich klar zum Ausdruck bringt. Ohne eine derartige Zielbestimmung wird die Verschärfung von Maßnahmen, welche im Folgenden zu diskutieren sind, auch vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts, wie insbesondere dem EuGH (siehe dazu näher unter D.), schwer zu rechtfertigen sein. Entsprechende Zielbestimmungen wären auch deshalb sinnvoll, um etwa die in § 20 Abs. 2 RPG vorgesehenen Vorbehaltsflächen für gemeinnützigen Wohnbau auf ein öffentliches Planungsinteresse, das aufgrund der finalen Regelungssystematik in der Raumordnung überwiegend in Zielformulierungen erfolgt¹¹², beziehen zu können.¹¹³

Eine derartige Zielbestimmung könnte auch in die Landesverfassung aufgenommen werden (Art. 7 Ziele und Grundsätze staatlichen Handelns), wodurch die rechtspolitische Bedeutung unterstrichen würde. Rechtstechnisch wäre dann allerdings sicherzustellen, dass in der Planung eben nicht nur auf die Raumplanungsziele des § 2, sondern auch auf die Staatszielbestimmung Bezug genommen wird.

Ein Formulierungsvorschlag ist im Anhang angeschlossen.

¹¹¹ Vgl. etwa § 1 Abs. 1 lit g. In § 27 Abs 2 tir ROG ua bestimmt der Tir Landesgesetzgeber etwa die Ausweisung ausreichender Flächen zur Befriedigung des dauernden Wohnbedarfes der Bevölkerung zu leistbaren Bedingungen (lit b) sowie die Vorsorge für die bestimmungsgemäße Verwendung des Baulandes und der bestehenden Bausubstanz insb. zur Deckung des Grundbedarfes an Wohnraum und an Flächen für Zwecke der Wirtschaft zu angemessenen Preisen (lit d). Das tir ROG widmet sich somit in den Zielformulierungen klar und mehrfach dem leistbaren Wohnen und verdeutlicht dadurch den Stellenwert, den der Gesetzgeber dieser Thematik beimisst.

¹¹² Zu Determinierung der Planung vgl *Hauer*, Planungsrechtliche Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben, in *Hauer/Nußbaumer* (Hrsg), Österreichisches Raum und Fachplanungsrecht (2006) 16.

¹¹³ *Kanonier*, bbl 2017, 168.

D. Rechtliche Möglichkeiten für schärfere Maßnahmen

1. Genehmigungspflicht des Baugrundstücksverkehrs

a) Allgemeines

Die Einführung eines Genehmigungsmodells für den Baugrundstücksverkehr setzt voraus, dass Genehmigungskriterien formuliert werden, die in Einklang mit den unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben stehen, die im Folgenden erörtert werden.

b) Unionsrechtliche Vorgaben

In der Entscheidung *Konle* hat der EuGH¹¹⁴ ein dem Grunderwerb vorgeschaltetes Genehmigungsmodell als mit der unionsrechtlichen Kapitalverkehrsfreiheit für unvereinbar erklärt. Im Hinblick auf die vom EuGH in diesem Urteil angesprochene Kapitalverkehrsfreiheit gibt es jedoch auch Rechtfertigungsgründe, die eine Beschränkung dieser Grundfreiheit rechtfertigen können. Nach Art 65 AEUV gibt es neben dem *ordre public* Vorbehalt¹¹⁵ noch andere Rechtfertigungsgründe zur Einschränkung der Grundfreiheiten aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses. Es kommt dabei entscheidend darauf an, welche Ziele die Regelung verfolgt und ob die Mittel zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen (verhältnismäßig) sind.¹¹⁶

Der EuGH hat in *Konle* signalisiert, dass sich eine Genehmigungspflicht des Grunderwerbs prinzipiell aus im Allgemeininteresse liegenden raumplanerischen Zielen wie der Erhaltung einer dauerhaft ansässigen Bevölkerung und einer in einigen Gebieten vom Tourismus unabhängigen Wirtschaftstätigkeit rechtfertigen lassen kann. Allerdings sei eine solche Beschränkung nur zulässig, wenn sie nicht diskriminierend angewandt wird und wenn keine anderen, weniger einschneidenden Verfahren erlauben, zum selben Ergebnis zu führen, dh wenn die Einschränkung verhältnismäßig ist.¹¹⁷

Vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung lassen sich somit folgende Voraussetzungen für ein generelles Genehmigungsmodell im Grundverkehrsrecht entnehmen:

- Unterschiedslose, nicht diskriminierende Behandlung von In- und Ausländern.

¹¹⁴ EuGH, Rs C-302/97, *Konle*, Slg 1999, I-3099.

¹¹⁵ Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit zum Zwecke der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

¹¹⁶ Vgl. hierzu etwa auch *Schröder*, *Tiroler Grundverkehrsrecht und EU-Recht*, in Schurr/Umlauf (Hrsg), FS Eccher (2017) 1051 (1058).

¹¹⁷ EuGH, Rs C-302/97, *Konle*, Slg 1999, I-3099 Rn. 40 ff. Vgl. auch *Schneider*, Die „*Konle*“-Entscheidung des EuGH und ihre Auswirkungen auf das österreichische Grundverkehrsrecht, *ZfV* 2000, 16 (18).

- Wichtiges raumplanerisches Ziel muss geltend gemacht und nachgewiesen werden (z.B. Schaffung von leistbarem Wohnraum durch Verhinderung der Baulandhortung).
- Das Genehmigungsmodell muss letztlich im Sinne einer Zweck-Mittel-Relation das einzig taugliche Instrument sein, mit welchem sich die Schaffung von leistbarem Wohnraum effektiv verwirklicht lässt.

Während die ersten beiden Punkte ohne größere Schwierigkeiten erfüllt werden können, zumal der EuGH die grundsätzliche Zulässigkeit von raumplanerischen Maßnahmen zum Zwecke der Erhaltung einer dauerhaft ansässigen Bevölkerung bereits anerkannt hat, stellt sich vor allem der dritte Punkt als Herausforderung dar.

So hat der EuGH in *Konle* das Genehmigungsmodell für den Grunderwerb deshalb als unverhältnismäßig angesehen, weil die Sicherstellung und Einhaltung der raumplanerischen Vorgaben auch durch gelindere Mittel, wie etwa ein Erklärungsmodell, verbunden mit nachträglichen (eigentumsrechtlichen) Sanktionsmechanismen, erreicht werden konnte. Diese Judikatur wurde in verschiedenen weiteren Entscheidungen bestätigt, sodass von einer ständigen Rechtsprechung auszugehen ist.¹¹⁸ Demnach muss ein Genehmigungsverfahren „absolut unerlässlich“¹¹⁹ sein, um das angestrebte, legitime raumordnungsrechtliche Ziel zu erreichen.

Es muss somit argumentiert werden können, weshalb mit einem Erklärungsmodell die in Rede stehenden raumordnungs- und grundverkehrsrechtlichen Ziele gerade nicht erreicht werden können bzw. warum die Einführung eines Genehmigungsmodell unbedingt erforderlich ist. Somit ist, wie bereits oben hingewiesen (C.4.) zunächst ein klares Bekenntnis des Landesgesetzgebers zum Raumordnungsziel „leistbares Wohnen“ erforderlich (siehe dazu die Formulierungsvorschläge im Anhang). Freilich muss nicht nur ein solches Ziel explizit verankert werden, sondern auch faktisch untermauert werden, dass leistbares Wohnen in Vorarlberg aufgrund der steigenden Immobilienpreise nicht mehr im notwendigen Ausmaß sichergestellt werden kann. Dies erfordert auch eine entsprechende Grundlagenerhebung.

Argumentiert werden könnte, dass es aus verwaltungspraktischer Sicht mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist, nachträglich Rechtsgeschäfte rückabzuwickeln und vor allem viel Zeit verstreicht, innerhalb welcher diese Grundstücke auf dem Bodenmarkt nicht zur Verfügung stehen. Ein weiteres Argument bildet die Tatsache, dass das bisherige Erklärungsmodell vor allem dazu dient, eine Bebauung innerhalb der Frist von zehn Jahren sicherzustellen. Ein am Ziel der Schaffung leistbaren Wohnens orientiertes Genehmigungsverfahren würde eine völlig andere Stoßrichtung entfalten.

¹¹⁸ Siehe *Müller*, Grundverkehr, S. 20 mit Hinweis neben „*Konle*“ auf „*Reisch*“ (05.03.2002, C-515/99, Rz 38), „*Salzmann*“ (15.05.2003, C-300/01), Rz 51) und „*Burtscher*“ (01.12.2005, C-213/04, Rz 43).

¹¹⁹ So in *Salzmann*, Rz 51.

In weiterer Folge wäre ein entsprechendes Genehmigungskriterium zu formulieren, das einerseits auf den konkreten Bedarf einer Person abstellt, andererseits die Möglichkeit der Hortung von Baugrundstücken noch stärker als bisher einschränkt.

Ein Indiz für die unionsrechtliche Zulässigkeit prohibitiver Maßnahmen ist das liechtensteinische Grundverkehrsgesetz,¹²⁰ das im Wege des EWR ebenfalls an die Vorgaben des Unionsrechts gebunden ist und bisher unbeanstandet geblieben ist. Darin wird wie in § 1 Abs. 3 lit. b VlbG. GVG in der Zielbestimmung des Art. 1 „eine möglichst breite, sozial erträgliche und der Grösse des Landes entsprechende Streuung des Grundeigentums“ angestrebt. Der Erwerb von inländischen Grundstücken ist gemäß Art. 5 Abs. 1, von diversen Ausnahmen abgesehen, an das Vorliegen eines „berechtigten Interesses“ geknüpft. In der Definition des berechtigten Interesses in Art. 5a wird dabei an den Bedarf an dem zu erwerbenden Grundstück im Hinblick auf Wohnen oder betriebliche Tätigkeit abgestellt.

c) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Es kann kein Zweifel bestehen, dass die Landeskompetenz zur Regelung des Baugrundstücksverkehrs grundsätzlich auch die Kompetenz einschließt, ein Genehmigungsverfahren, im Übrigen nicht nur für zur Bebauung vorgesehene, sondern auch für bebaute Grundstücke vorzusehen. Zu beachten ist allerdings das Ziel der Regelung. So ist den Ländern schon mit Blick auf die Bundeskompetenz „Volkswohnungswesen“ in Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG die Wohnraumbewirtschaftung verwehrt.

Darüber hinaus hat der VfGH in VfSlg 14.704/1996 zum seinerzeitigen § 8 bs. 3 lit. a VlbG GVG ohne sich mit der Kompetenzfrage auseinander zu setzen, ausgesprochen, dass die – als verfassungswidrig aufgehobene – Bestimmung „eine Art Wohnraumbewirtschaftung vornimmt.“ Dies bedeutet aber keineswegs, dass das Vorliegen eines tatsächlichen Bedarfs als Genehmigungsvoraussetzung überhaupt nicht in Betracht kommt:

Der VfGH hält nämlich ausdrücklich fest, dass es

- verfassungsrechtlich unbedenklich ist, zu verhindern, „dass ein raumordnungspolitisch unerwünschter Zustand (nämlich eine dem rechtskräftigen Flächenwidmungsplan dadurch widersprechende Nutzung, dass ein als Baufläche gewidmetes Grundstück unverbaut ist) perpetuiert wird.“
- Wenn das Gesetz „das Vorliegen eines tatsächlichen Bedarfes als Genehmigungsvoraussetzung normiert, (...) dieser Begriff näher determiniert werden (müsste) und (...) das Kriterium des Bedarfes nur eines mehreren denkbaren Indizien für die Prognose

¹²⁰ LGBl. 1993 Nr. 49 = LR 214.11.

sein (dürfte), dass auf dem unbebauten Baugrundstück demnächst ein Wohnbau errichtet werden wird.“

In grundrechtlicher Hinsicht ist außerdem zu beachten, dass der VfGH in seiner Rechtsprechung¹²¹ davon ausgeht, dass jede Beschränkung der Freiheit des Liegenschaftsverkehrs einen Eingriff in dieses Grundrecht bildet.

Im zitierten Erkenntnis hat der Verfassungsgerichtshof darauf hingewiesen, dass Art 6 StGG hinsichtlich der Freiheit des Liegenschaftsverkehrs zwar keinen expliziten Gesetzesvorbehalt enthält. Dennoch ist der Gesetzgeber befugt, gesetzliche Regelungen zu erlassen, die in die Freiheit des Liegenschaftsverkehrs eingreifen. Diese Befugnis ist aber keine unbeschränkte. Vielmehr darf ein solches Gesetz keinen Inhalt haben, der den Wesensgehalt der Liegenschaftsverkehrsfreiheit aushöhlt. Im Sinne der nunmehr ständigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zu unter einem ausdrücklichen Vorbehalt stehenden Grundrechten ist dem Gesetzgeber eine Beschränkung der Liegenschaftsverkehrsfreiheit nur unter jenen Bedingungen erlaubt, wie sie für das durch Art 5 StGG verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Unversehrtheit des Eigentums gelten. Der Gesetzgeber kann verfassungsrechtlich einwandfreie Eigentumsbeschränkungen verfügen, sofern er dadurch nicht den Wesensgehalt des Grundrechtes der Unversehrtheit des Eigentums berührt oder in anderer Weise gegen einen auch ihn bindenden Verfassungsgrundsatz verstößt und soweit die Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liegt und nicht unverhältnismäßig ist.¹²²

Demgemäß war nach Auffassung des VfGH beispielsweise ein allgemeines Verbot der Errichtung von Freizeitwohnsitzen ohne Möglichkeit der regionalen Differenzierung verfassungswidrig. Dies führt zur Erwägung, dass restriktive Maßnahmen umso eher sachlich gerechtfertigt sind, wenn sie sich nicht unterschiedslos auf das gesamte Landesgebiet beziehen, sondern regionale Abstufungen vornehmen.

d) Schlussfolgerungen

Der Liegenschaftsverkehr darf im öffentlichen Interesse Einschränkungen unterworfen werden. Diese müssen aber verhältnismäßig sein. Es ist nach Auffassung des Gutachters verfassungsrechtlich zulässig, eine Genehmigungspflicht des Baugrundstückverkehrs in bestimmten Landesteilen etwa durch Verordnung vorzusehen, wenn ein bestimmtes Preisniveau überschritten wird oder andere Parameter für leistbares Wohnen indizieren, dass gewidmete Baugrundstücke nicht auf dem Markt in hinreichender Zahl zugänglich sind.

¹²¹ VfGH 10.12.1996 [G84/96](#) u.a. Zlen

¹²² VfSlg. [13963/1994](#), [13964/1994](#)

Als Kriterium der Genehmigung darf auch der Bedarf vorgesehen werden, doch ist dieser zu konkretisieren und darf auch nicht das einzige Indiz für die Prognose sein, dass das zu erwerbende Baugrundstück in absehbarer Zeit einer Bebauung zugeführt wird.

So wäre es denkbar, den Bedarf einer natürlichen oder juristischen Person an ihrem bisherigen Grundeigentum in Vorarlberg zu messen, so wie dies bereits im System des GVG verankert ist.¹²³

Dabei ist vor allem bei juristischen Personen darauf abzustellen, inwieweit es zu ihrer tatsächlich ausgeübten operativen Tätigkeit gehört, Baugrundstücke einer Bebauung zuzuführen oder sie dies für Betriebserweiterungen benötigen. Hingegen dürften Gesellschaften, die lediglich der Vermögensverwaltung dienen (Stiftungen) in der Regel über keinen konkreten Bedarf verfügen.

Als weitere Genehmigungskriterien für die Prognoseentscheidung kommen die konkreten Pläne des Erwerbers in Betracht. Es obliegt dann der Beweiswürdigung im Verfahren, die Glaubwürdigkeit des Vorbringens zu prüfen. Auch die Eigenschaft eines Grundstückes als mögliches Tauschgrundstück wird ein hinreichender Grund sein.

Sollte ein derartiges Genehmigungsmodell nicht ins Auge gefasst werden, wären Verschärfungen im Rahmen des bestehenden Systems des Grundverkehrsrechtes denkbar (etwa Beseitigung der Ausnahme für gewerbliche Bauträger in § 15a Abs. 4 lit. a GVG).

2. Verschärfungen im Raumordnungsrecht

Das Instrumentarium des Raumordnungsrechts kann in erster Line dahingehend verschärft werden, den Bodenverbrauch einzudämmen: Weitere Verdichtung, stringendere Bebauungsplanung können dazu dienen. Die Grenzen der bestehenden Möglichkeiten wurden bereits weiter oben aufgezeigt.

Demgegenüber eignet sich das Raumordnungsrecht weniger, dem Problem der Baulandhortung entgegen zu wirken. Hier kann zwar die befristete Widmung eingesetzt werden, sie kann jedoch bei bereits gewidmeten Bauflächen nicht eingesetzt werden, ohne die Gemeinden mit massiven Entschädigungsproblemen zu konfrontieren. Denkbar wären aber auch Instrumente wie AufschlieBungsbeiträge für unbebaute Baugrundstücke, wie sie in anderen Ländern existieren.¹²⁴

3. Leerstandsabgaben.

¹²³ § 15a Abs. 4 GVG.

¹²⁴ Vgl. § 25 Oö ROG.

a) Finanzverfassungs- und kompetenzrechtliche Fragen in Bezug auf die Einhebung einer Leerstandsabgabe

Die Finanzverfassung (F-VG 1948) enthält in § 8 leg cit eine taxative Aufzählung¹²⁵ der Landesgesetzgebungskompetenzen im Bereich des Abgabenrechts. Die Landesgesetzgeber verfügen in diesem Zusammenhang in sehr eingeschränktem Maße über ein sogenanntes „Abgabenerfindungsrecht“¹²⁶, das ihnen gestattet, Abgaben zu erheben, „soweit sie nicht in Widerspruch zu Bundesgesetzen [... geraten], wobei insbesondere die Verbote des § 8 Abs. 3 und 4 F-VG 1948 zu beachten sind. Aus dem System der Finanzverfassung ergibt sich also, dass den Ländern das Abgabengesetzgebungsrecht zukommt, soweit der Bund Besteuerungsrechte nicht in Anspruch genommen hat.“¹²⁷

Folglich verfügen die Länder (nur) insofern über eine Abgabenkompetenz, als sie vom Bundesgesetzgeber überhaupt nicht geregelte und daher auch nicht von ihm beanspruchte Abgaben „erfinden“ können; andererseits können sie innerhalb des bundesgesetzlichen Rahmens Abgaben erheben, wo der Bund zwar einen Abgabegenstand geregelt hat, den Ländern dabei aber zumindest einen gewissen Spielraum belässt. Dieser Spielraum ergibt sich je nach Abgabensart aus bundesgesetzlichen Vorgaben gem § 7 Abs 3 bis 5 F-VG sowie den bundesgesetzlichen Ermächtigungen gem § 8 Abs 3 und § 8 Abs 4 letzter Satz F-VG.¹²⁸

Da sich für die Erhebung einer Leerstandsabgabe keine ausdrückliche Bestimmung im FAG und somit keine bundesgesetzliche Regelung (insbesondere wird diese Art der Abgabe nicht in § 16 FAG aufgezählt) findet, muss die konkrete Abgabe als „Erfindung“ der Länder den dafür vorgesehenen Voraussetzungen entsprechen. Die wesentlichen Schranken bilden in diesem Zusammenhang die Einholung einer bundesgesetzlichen Ermächtigung im Falle der Gleichartigkeit der Landesabgabe mit einer Bundesabgabe von demselben Besteuerungsgegenstand sowie das in der Judikatur des VfGH entwickelte Verbot des „Missbrauchs der Abgabenform“.¹²⁹

b) Gleichartigkeit einer Abgabe

¹²⁵ *Ruppe*, § 8 F-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2.

¹²⁶ Vgl zB VfSlg 19.638/2012, 12.325/1990, 11.667/1988, 11.666/1988, 9804/1983, 5859/1968 und 3742/1960. Vgl zu den verschiedenen Schranken des „Abgabenerfindungsrechts“ auch *Ruppe*, Finanzverfassung und Rechtsstaat (2007) 209 ff; *ders*, § 8 Rz 10 ff; *Kofler*, § 8 F-VG, in: Kneih/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 10 ff.

¹²⁷ VfSlg 5859/1968.

¹²⁸ Auszug aus *Gamper*, Die Kompetenzverteilung in der Finanzverfassung, in: Bußjäger/Eller (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (Erscheinungstermin: Februar 2022).

¹²⁹ Darüber hinaus wäre auch noch das Gebot der Einheit des Wirtschaftsgebietes (§ 8 Abs 4, 1. Teil F-VG) sowie das Verbot grenzüberschreitender Verbrauchsabgaben (§ 8 Abs 4, 2. Teil F-VG) zu beachten. Diese Schranken spielen im Rahmen der Einführung einer Leerstandsabgabe jedoch keine Rolle und werden daher nicht gesondert behandelt.

Das Abgabenerfindungsrecht der Länder wird wesentlich dadurch eingeschränkt, dass bei „gleichartigen Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand“ eine bundesgesetzliche Ermächtigung eingeholt werden muss. In der Praxis ist die Hauptquelle dieser bundesgesetzlichen Ermächtigungen im jeweils in Geltung befindlichen FAG begründet, und zwar in der Form, dass eine Abgabe vom Bundesgesetzgeber in den Kreis der ausschließlichen Landes(Gemeinde)abgaben explizit aufgenommen wird.¹³⁰ Sofern aber eine Gleichartigkeit von Abgaben nicht vorliegt, sondern die Regelung einer neuen, bundesgesetzlich bisher überhaupt nicht geregelten Abgabe vom Landesgesetzgeber beabsichtigt wird, ist eine solche Ermächtigung nicht erforderlich.

Die Judikatur des VfGH zur Gleichartigkeit von Abgaben ist vielschichtig, wobei bei der Beurteilung der Gleichartigkeit von Abgaben der mit ihnen verfolgte Zweck grundsätzlich unbeachtlich ist.¹³¹ Außerdem begründen gewisse Überschneidungen mit bestehenden Bundesabgaben noch keine Gleichartigkeit iSd § 8 Abs 3 F-VG, wenn ausreichende Unterschiede in der Ausgestaltung der Landesabgabe bestehen.¹³²

Bei einer Leerstandsabgabe ist aktuell davon auszugehen, dass eine gleichartige Bundesabgabe, die denselben Steuerungsgrad aufwiese, nicht existiert und das Land folglich ein Abgabenobjekt (den Leerstand) ins Auge fasst, welches bisher vom Bund nicht aufgegriffen wurde. Bei der Einführung einer Leerstandsabgabe wäre – mangels Gleichartigkeit mit einer Bundesabgabe – die Einholung einer bundesgesetzlichen Ermächtigung nicht erforderlich.

c) Missbrauch der Abgabenform

Darüber hinaus ist es den Ländern verwehrt, einen „Missbrauch der Abgabenform“ zu begehen: Ein solcher liegt nach Rsp des VfGH (zB VfSlg 10.403/1985) dann vor, wenn die Abgabe zufolge ihrer besonderen Ausgestaltung so umfassend in eine fremde Materie hineinwirkt, dass sie – ungeachtet ihrer Konzipierung als Abgabe – zugleich auch als Regelung dieser (fremden) Materie selbst gewertet werden kann. Im Erkenntnis VfSlg 14.597/1996 zur Verfassungskonformität des Sbg ZapfsäulenabgabeG wurde vom VfGH diesbezüglich etwa klargestellt, dass

¹³⁰ Siehe *Ruppe*, § 8 Rz 15 mit Verweis auf die EB zum FAG 1948, RV 511 BlgNR. 5. GP, 9: „In dieser Aufzählung der Landes(Gemeinde)abgaben liegt zugleich die Ermächtigung zur Einhebung solcher Abgaben, auch wenn diese als gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine Bundesabgabe erscheinen“.

¹³¹ Siehe dazu ausführlich *Ruppe*, § 8 Rz 18 ff.

¹³² *Achatz*, Zu den finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der Einhebung von Landesumweltabgaben am Beispiel einer Abgabe auf Sendeanlagen, in: Wagner/Bergthaler (Hg), Interdisziplinäre Rechtswissenschaft – Schutzansprüche und Schutzaufgaben im Recht – FS Kerschner (2013) 673 (678) mit Verweis auf VfSlg 10.463/1985 (Wr GebrauchsabgabeG).

nicht jede Abgabe, durch die ein nicht-fiskalischer Effekt (im Ausgangsfall ein umweltpolitischer Lenkungseffekt, im Rahmen der Leerstandsabgabe ein raumordnungspolitischer Lenkungseffekt) erzielt wird, automatisch als Regelung der betreffenden Materie selbst anzusehen ist.¹³³ Wichtig sei, dass dem Abgabenschulder aus wirtschaftlicher Sicht die sinnvolle Wahlmöglichkeit verbleibt, entweder die Kosten der Abgabe zu tragen (konkret: die leerstehende/n Wohnung/en weiter nicht zu vermieten) oder aber das gewünschte Verhalten zu setzen, welches im Übrigen – im Unterschied zum genannten Fall¹³⁴ – keine (alternativen) Kosten verursachen würde, sondern mit einem Mietertrag verbunden wäre.

In Zusammenhang mit der beabsichtigten Leerstandsabgabe wäre daher insbesondere zu prüfen, ob diese nicht in unzulässiger Weise in den Kompetenztatbestand des Volkswohnungswesens (Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG) eingreift, dessen kompetenzrechtlicher Inhalt an dieser Stelle kurz konturiert werden soll:

Als Inhalt des „Volkswohnungswesen“ wurde vom VfGH zunächst die Wohnungsfürsorge für die einkommensschwachen Schichten der Bevölkerung, also die Errichtung und Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen, und das Siedlungswesen im Bereich geschlossener Ortschaften festgestellt. In Abgrenzung zu Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG hat der VfGH zudem klargestellt, dass es sich dabei um eine auf Dauer abgestellte und eine ohne Beschränkung auf die durch vorangegangene Kriege bedingten besonderen Verhältnisse erlassene Regelung der Wohnwirtschaft handelt.¹³⁵ Der Kompetenztatbestand ist nicht auf die Bewirtschaftung vorhandenen Wohnraumes eingeschränkt, sondern umfasst auch Maßnahmen, die künftigen Wohnraum betreffen, sofern er nicht über Klein- und Mittelwohnungen hinausgeht.¹³⁶ Der VfGH hat weiters ausgesprochen, dass gesetzliche Maßnahmen der Wohnraumbewirtschaftung, durch die Wohnungen oder Wohnräume ihrem Zwecke zu entziehen verboten wird, in die Zuständigkeit des Bundes nach Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG fallen, soweit es sich um „Volkswohnungen“ handelt.¹³⁷ Gleiches gilt für Abgaben (etwa auf Wohnungsleerstände), die aufgrund ihrer Ausgestaltung dieselbe Wirkung entfalten sollen.¹³⁸ Erfasst sind schließlich auch alle jene Maßnahmen zur Beschaffung von Baugelände auf dem Weg der Enteignung, die über jene Enteignungen hin-

¹³³ Achatz, Grundlagen 683.

¹³⁴ Hier standen die Kosten der technischen Nachrüstung von Zapfsäulen den durch die Abgabe bei Nichtumsetzung vorgeschriebenen Kosten gegenüber.

¹³⁵ VfSlg 2217/1951 und 3378/1958.

¹³⁶ Vgl VfSlg 3707/1960.

¹³⁷ Vgl VfSlg 3421/1958.

¹³⁸ Vgl zB VfSlg 10.403/1985 zur Wiener Abgabe auf leerstehenden Wohnraum, mit der die Eigentümer von Wohnungen zur Vermietung praktisch gezwungen werden sollten.

ausreichen, die in den Bauordnungen zur Durchsetzung der Regulierungspläne, zur Beschaffung von Grundflächen für Straßen und andere Verkehrsflächen, zur Beseitigung von Baulücken und im Rahmen der Städteplanung vorgesehen sind.¹³⁹

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen und im Lichte der bisherigen verfassungsgerichtlichen Judikatur ist bei der Ausgestaltung einer Leerstandsabgabe folglich insbesondere darauf zu achten, dass mit dieser Maßnahme kein Lenkungseffekt insofern erzielt wird, als der durchschnittliche Eigentümer einer solchen Wohnung geradezu gezwungen wird, seine Wohnung zu vermieten oder gegebenenfalls – um den Druck einer Vermietung zu entgehen – zu verkaufen.¹⁴⁰

Es kommt daher entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung einer Leerstandsabgabe an. Dies wird durch die Judikatur des VfGH unterstrichen. So hielt er im Erkenntnis zu VfSlg 10.403/1985 – obwohl das Wr. WohnungsabgabenG letztlich für kompetenz- und verfassungswidrig erklärt wurde – auszugsweise Folgendes fest: „Daß das in Prüfung stehende Gesetz das Nichtvermieten von Wohnungen verhindern soll, kann folglich für sich allein noch nicht bewirken, dass die Vorschreibung einer Geldleistung (teilweise) als Maßnahme des Volkswohnungswesens anzusehen wäre“ und „Die Auswirkungen einer Abgabe auf dem Gebiet einer fremden Sachmaterie werden freilich nur unter besonderen Umständen dazu führen, daß das Steuergesetz als Regelung dieser Materie selbst gewertet werden kann.“ Dem Landesgesetzgeber ist es allerdings verwehrt, Regelungen zu treffen, die sich in Wahrheit eben als Maßnahme der Wohnraumbewirtschaftung herausstellen sowie offenkundig dazu dienen, die geltende Kompetenzverteilung zu unterlaufen und Regelungen zu treffen, die einem anderen Gesetzgeber vorbehalten sind.

Ein Indiz einer Leerstandsabgabe mit tatsächlichem (unzulässigem) Lenkungseffekt wäre die Verankerung einer auffallend hohen Abgabe, die einen hohen Druck in Richtung Vermietung leerstehender Wohnungen erzeugen würde. So war beispielsweise in Salzburg in einem Entwurf einer derartigen Leerstandsabgabe ein Betrag von höchstens 780 Euro/Jahr betragen. Richtigerweise ist daher davon auszugehen, dass ein solcher Betrag die Steuerpflichtigen wirtschaftlich nicht per se zu einem bestimmten Verhalten (insbesondere der Vermietung leerstehender Wohnungen) drängt. Von einer enteignungsgleichen Maßnahme, die auf die Entziehung der Wohnung hinauslaufen würde, falls der Eigentümer nicht vermietet, kann keinesfalls gesprochen werden. Hingegen würde diese Konstruktion für den wirtschaftlichen Eigentümer einer leerstehenden Wohnung einen Anreiz bieten, die Wohnung auch tatsächlich zu vermieten und

¹³⁹ Vgl VfSlg 7271/1974.

¹⁴⁰ Sogenannte „Erdrosselungssteuern“, also Abgaben, die so gestaltet sind, dass sie einem Verbot des für abgabepflichtig erklärten Verhaltens gleichkommen, wären eben nicht als Abgabenregelung, sondern als dem entsprechenden Sachgebiet zukommende Lenkungsnorm zu qualifizieren. Siehe dazu mwH *Frank*, Abgabenrecht, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Band II/2 (2012) 707 (711).

damit einen gewissen (freilich auch beabsichtigten) raumordnungspolitischen Nebeneffekt zeitigen. In den Kompetenztatbestand des „Volkswohnungswesens“ würde aber durch einen Lenkungseffekt dieser Art gerade noch nicht in unzulässiger Weise eingegriffen werden.

E. Zusammenfassung

1. Verschärfungen des Instrumentariums gegen die Baulandhortung und die damit verbundenen Preissteigerungen sind insbesondere im Wege des Baugrundstücksverkehrs möglich. Dabei wäre an die Einführung eines Genehmigungsmodells zu denken. Die Unionsrechts- und Verfassungskonformität einer derartigen Regelung setzt zunächst voraus, dass leistbares Wohnen als Raumordnungsziel verankert wird und außerdem die Genehmigungskriterien präzise umschrieben werden. Im Weiteren muss nachgewiesen werden, dass ein Erklärungsmodell nicht ebenso geeignet wäre, das Ziel der Regelung zu erreichen. Dies wird umso eher gelingen können, als das Genehmigungsmodell, abhängig von den raumplanerischen Gegebenheiten differenziert eingesetzt wird.
2. Alternative Regelungsmöglichkeiten bestünden darin, das in § 6a GVG verankerte Erklärungsmodell zu verschärfen. Dies könnte verfassungskonform durch eine Herabsetzung der Bebauungsfrist wie auch Nachschärfungen bei den Ausnahmen von der Erklärungspflicht und den Erwerbsverboten, aber auch durch die Einführung eines Genehmigungsmodells erfolgen.
3. Verschärfungen des Raumplanungsrechts sind innerhalb engerer Grenzen möglich. Die Einführung einer rückwirkenden Bebauungsfrist bei bereits gewidmeten Bauflächen ist beispielsweise im Hinblick auf die Entschädigungspflichten kritisch zu sehen. Demgegenüber erscheinen die Potenziale der Vertragsraumordnung im gegebenen verfassungsrechtlichen Kontext im Wesentlichen ausgeschöpft. Im Vergleich zu anderen Bundesländern Österreichs wären Verschärfungen im Bereich der Ferienwohnungen denkbar.
4. Eine weitere mögliche Maßnahme bildet die Einführung einer Leerstandsabgabe. Der Spielraum des Landesgesetzgebers kann allerdings dahingehend zusammengefasst werden, dass er zwar eine derartige Abgabe einführen darf, diese aber nicht so hoch sein darf, dass die Grundstücks- und Wohnungseigentümer geradezu genötigt werden, die betreffenden Immobilien auf dem Bodenmarkt zur Verfügung zu stellen.

Anhang: Formulierungsvorschläge

A. Leistbares Wohnen als Zielbestimmung

„Leistbares Wohnen“ als Ziel der Raumordnung:

1. Im § 2 Abs. 3 Raumplanungsgesetz hat die lit. b) neu zu lauten:

„b) Leistbares Wohnen für die Bevölkerung des Landes zu ermöglichen.“

2. Die bisherigen lit. b) bis l) sind als lit. c) bis m) zu bezeichnen.

Alternative:

In § 2 Abs. 2 lit. a ist vor dem Wort „Wohnen“ das Wort „leistbares“ einzufügen.

Leistbares Wohnen als Grundsatz staatlichen Handelns in der Landesverfassung:

Im Art. 7 hat der Abs. 8 wie folgt zu lauten:

1. „(8) Das Land bekennt sich zu seiner Verpflichtung, den in Vorarlberg lebenden Menschen leistbares Wohnen zu ermöglichen.“

2. Der bisherige Abs. 8 ist als Abs. 9 zu bezeichnen.