

Rückwidmung und Grundsteuer C: Zwei Hebel einer wirksamen Bodenpolitik

Die Diskussion über Bodenverbrauch, Baulandmobilisierung und Siedlungsentwicklung hat in den letzten Jahren deutlich an Dynamik gewonnen. Gleichzeitig zeigt sich, dass zentrale Herausforderungen weiterhin ungelöst sind. Eine davon ist der Umgang mit gewidmetem, aber nicht genutztem Bauland.

Die Zahlen sind bekannt: Auf Basis des **ÖROK-Monitorings (Referenzjahr 2025)** sind in Österreich **3.213 km² als Bauland gewidmet**, davon rund **20 % unbebaut**. Die Unterschiede zwischen den Regionen sind erheblich: Im **Burgenland liegt der Anteil bei rund 30 %**, in einzelnen Bezirken sogar bei **bis zu 40 %**, während er in urbanen Regionen – etwa in Wien – **deutlich unter 10 %** liegt.

Diese Situation ist kein Zufall, sondern Ausdruck der bestehenden Systemlogik: Baulandwidmung schafft Nutzungsmöglichkeiten, begründet aber über lange Zeit hinweg keine Nutzungspflicht. Grundstücke mit bestehender Baulandwidmung können über lange Zeiträume gehalten werden, ohne dass daraus Konsequenzen entstehen, selbst wenn die Nutzung im Interesse der Gemeinde ist.

Für die Gemeinden hat das spürbare Auswirkungen. Sie investieren in Erschließung und Infrastruktur, ohne dass diesen Aufwendungen eine entsprechende Nutzung oder Wertschöpfung gegenübersteht. Gleichzeitig steigt der Druck, neue Flächen zu widmen – obwohl bereits gewidmete und erschlossene Flächen verfügbar wären, mit denen der Baulandbedarf in der Theorie auf Jahrzehnte hinweg gedeckt werden könnte.

Nicht jedes unbebaute Baugrundstück ist Ausdruck spekulativer Zurückhaltung. Es können etwa Betriebsentwicklungsflächen für Unternehmen oder Investitionsreserven für geplante, aber noch nicht realisierte Bauprojekte sein. Eine wirksame Bodenpolitik muss diese Unterschiede berücksichtigen, will sie nicht sachlich gerechtfertigte Haltungen mit spekulativen Strategien gleichsetzen. Für die Entwicklungsplanung ist der Zeithorizont besonders relevant. Flächen mit absehbarer Nutzung lassen sich anders bewerten als Grundstücke, bei denen keine Nutzungsperspektive erkennbar ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie mit dauerhaft ungenutztem Bauland umgegangen werden soll.

Rückwidmung: rechtlich möglich, praktisch schwierig

Rückwidmung ist das zentrale planerische Instrument, um Baulandüberhänge zu reduzieren. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind vorhanden. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zeigt, dass Rückwidmungen zulässig sind, sofern sie sachlich begründet, verhältnismäßig und im öffentlichen Interesse gelegen sind. Eine generelle Entschädigungspflicht besteht nach der Rechtsprechung des VfGH nicht; gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass der OGH in seiner Judikatur stärker auf individuelle Belastungen abstellt und insbesondere bei Vorliegen eines „Sonderopfers“ Entschädigungsfragen relevant werden können.

In der Praxis wird Rückwidmung dennoch zurückhaltend eingesetzt. Gründe dafür liegen vor allem in der Komplexität der Verfahren, im politischen Konfliktpotenzial sowie in Unsicherheiten hinsichtlich der rechtssicheren Anwendung.

Ein wesentlicher Punkt ist, dass Rückwidmung häufig als Einzelfallentscheidung erfolgt. Genau das erhöht die rechtliche Angreifbarkeit und erschwert die politische Umsetzung.

Rückwidmung als regelbasiertes Instrument

Aus Sicht der Raumplanung ist eine Rückwidmung vor allem dann anzudenken, wenn der betreffende Standort aufgrund veränderter Rahmenbedingungen nicht (mehr) geeignet und eine Entwicklung aus diesem Grund nicht (mehr) erwünscht oder sinnvoll ist, etwa zur Eindämmung von Zersiedelung oder bei Naturgefahren. Einzelne Bundesländer – etwa die Steiermark – sehen bereits regelmäßige Revisionen der Flächenwidmung sowie befristete Widmungen vor.

Wenn Rückwidmung wirksam eingesetzt werden soll, braucht es eine stärkere Systematisierung. Im Zentrum stehen dabei drei Elemente:

Erstens sind klare und nachvollziehbare Anwendungsfälle zu definieren. Dazu zählen insbesondere langfristig unbebaute Grundstücke, Flächen ohne (weiter) gegebene Baulandeignung oder Grundstücke außerhalb definierter Siedlungsentwicklungsräume.

Zweitens stellt sich die Frage, wie Befristungen und Nutzungsperspektiven auch bei bereits bestehenden Baulandwidmungen stärker verankert werden können. Bei Neuwidmungen sind befristete Widmungen in mehreren Bundesländern bereits vorgesehen. Baulandwidmung sollte nicht als dauerhaftes Optionsrecht verstanden werden, sondern an eine Nutzungsperspektive geknüpft sein. Entwicklungsvereinbarungen können dabei helfen, Vorsorgeinteressen von Bodenspekulation abzugrenzen, ohne die Steuerungswirkung der Baulandmobilisierung zu untergraben.

Drittens braucht es standardisierte Verfahren, die Gemeinden eine rechtssichere und praktikable Anwendung ermöglichen. Rückwidmung würde damit von einer konfliktbeladenen Einzelmaßnahme zu einem regulären Instrument der Raumordnung.

Freiwillige Rückwidmung stärken

Neben verpflichtenden Instrumenten kann auch freiwillige Rückwidmung im Einzelfall sinnvoll sein, etwa wenn kein Entwicklungsinteresse mehr besteht. Entscheidend bleibt jedoch, dass Gemeinden insgesamt über praktikable und rechtssichere Instrumente zur Steuerung von Baulandreserven verfügen.

Grundsteuer C: Voraussetzung für wirksame Aktivierung

Baulandmobilisierung braucht Anreize, insbesondere monetäre. Hier kommt die Grundsteuer C ins Spiel.

Dabei handelt es sich – vereinfacht gesagt – um eine **spezifische Besteuerung von unbebauten, als Bauland gewidmeten Grundstücken**. Während die bestehende Grundsteuer in Österreich kaum steuernde Wirkung entfaltet, zielt die Grundsteuer C darauf ab, die **dauerhafte Nichtnutzung von Bauland mit Kosten zu verbinden**.

Die Grundidee ist einfach: Wem Bauland gewidmet wird, erhält eine (wertsteigernde) Nutzungsmöglichkeit. Wird diese über längere Zeit nicht in Anspruch genommen, soll dies monetäre Folgen haben.

In ihrer heutigen Ausgestaltung erfüllt die Grundsteuer diese Funktion nicht. Sie basiert auf Einheitswerten, die vielfach aus den 1970er-Jahren stammen, und ist entsprechend niedrig. Auch unbebautes Bauland wird dadurch kaum anders behandelt als genutztes.

Ein pragmatischer Ansatz für die Grundsteuer C

Eine wirksame Grundsteuer C muss nicht auf einer vollständigen Neubewertung aller Grundstücke basieren. Eine umfassende Reform der **Einheitswerte**, die seit Jahrzehnten diskutiert wird, wäre entsprechend komplex und zeitaufwendig. Für die steuernde Wirkung der Grundsteuer ist eine solche Systemumstellung nicht zwingend erforderlich.

Stattdessen erscheint ein pragmatischer Ansatz sinnvoll. Denkbar ist eine einfache Bemessung auf Basis der Grundstücksfläche, kombiniert mit einem von der Gemeinde festgelegten Satz.

Ein mögliches Modell wäre etwa:

- Grundstücksfläche (m²) als Grundlage
- ein kommunaler €/m²-Satz
- Differenzierung nach Lage oder Erschließung
- steigende Belastung bei längerer Nichtnutzung

Ein solches Modell wäre einfach umsetzbar, würde den Gemeinden Gestaltungsspielraum geben und gleichzeitig eine klare Lenkungswirkung entfalten. Es geht dabei weniger um eine exakte Bewertung jedes einzelnen Grundstücks, sondern um eine nachvollziehbare und wirksame Systematik.

Für Grundstücke mit dokumentierter, zeitlich absehbarer Entwicklungsabsicht könnten Ausnahmen bzw. reduzierte Sätze vorgesehen werden. Damit würde die steuernde Wirkung gezielt auf jene Fälle konzentriert, in denen keine Nutzungsperspektive besteht, und nicht undifferenziert auf alle ungenutzten Baulandflächen ausgedehnt.

Nutzung vor Neuwidmung

Ein weiterer zentraler Ansatzpunkt liegt in der Weiterentwicklung der Flächenwidmung selbst.

In vielen Fällen scheitert eine sinnvolle Nutzung nicht an fehlendem Bauland, sondern an zu starren Nutzungskategorien. Die bis heute wirksame Trennung von Wohnen und Arbeiten geht in ihren Grundzügen auf die funktionale Stadt der [Charta von Athen \(1933\)](#) zurück. Dieses Leitbild war historisch nachvollziehbar, stößt aber unter heutigen Rahmenbedingungen zunehmend an seine Grenzen. Gerade im Hinblick auf eine sparsame Bodenpolitik ist die strikte Funktionstrennung nicht mehr zeitgemäß.

In der Praxis zeigt sich, dass sich Wohnen und bestimmte gewerbliche Nutzungen sehr wohl vertragen können – etwa im Bereich kleinteiliger Dienstleistungen, moderner Arbeitsformen oder emissionsarmer Betriebe. Wo solche Kombinationen möglich und verträglich sind, sollten sie auch raumordnungsrechtlich ermöglicht werden.

Eine stärkere Öffnung hin zu Mischnutzungen kann dazu beitragen,

- bestehende Flächen besser auszulasten
- Nutzungskonflikte differenzierter zu lösen
- Alltagswege zu reduzieren
- und den Bedarf an neuen Baulandwidmungen zu reduzieren

Die Weiterentwicklung der Widmungssystematik ist damit kein Nebenthema, sondern ein zentraler Beitrag zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme.

Zusammenspiel der Instrumente

Rückwidmung und Grundsteuer C verfolgen unterschiedliche, aber komplementäre Ziele.

Die Grundsteuer C setzt früh an und schafft Anreize zur Nutzung oder Verwertung von Bauland. Rückwidmung (bzw. deren Androhung) greift dort, wo diese Anreize nicht ausreichen.

Erst im Zusammenspiel entsteht ein konsistentes Steuerungssystem:

- Aktivierung durch wirtschaftliche Anreize
- Verbindlichkeit durch zeitliche Vorgaben
- Konsequenz durch planerische Anpassung

Fazit

Die Herausforderungen im Umgang mit Baulandreserven sind seit langem bekannt. Die Instrumente zu ihrer Bewältigung liegen ebenfalls vor. Entscheidend ist, sie konsequent weiterzuentwickeln und aufeinander abzustimmen.

Entscheidend ist, dass diese Instrumente zielgenau wirken. Flächen mit absehbarer Verwertung brauchen Planungssicherheit. Flächen ohne erkennbare Nutzungsperspektive müssen konsequent aktiviert oder zurückgewidmet werden.

Eine wirksame Bodenpolitik wird nur dann gelingen, wenn Nutzung nicht nur ermöglicht, sondern auch eingefordert wird. Rückwidmung und Grundsteuer C sind dabei zentrale Bausteine.

Quellen

- ÖROK (2025): [ÖROK-Schriftenreihe Nr. 219 – Rückwidmungen in der Raumordnungspraxis – Rechtsgutachten, Leitfaden und Erläuterungen zu ausgewählten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Fragen \(Gesamtfassung\)](#)
- [ÖROK \(2025\): Monitoring Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich \(Referenzjahr 2022\)](#)
- [Bauer, H. / Mitterer, K. \(2021\): Optionen einer Grundsteuerreform in Österreich, Zeitschrift für das öffentliche Haushaltswesen](#)
- [Grundsteuergesetz 1955 \(GrStG\); Bewertungsgesetz 1955 \(BewG\)](#)
- Judikatur des Verfassungsgerichtshofs, insbesondere VfSlg 9975/1984; 13.282/1992; 17.223/2004; 20.030/2015
- Judikatur des Obersten Gerichtshofs zur Entschädigung bei Rückwidmungen, insbesondere OGH 2 Ob 52/99g; 6 Ob 12/06t; 5 Ob 30/08k; 8 Ob 34/06t

Autoren:

Heimo Gradischnig

Wolfgang Amann

Elias Grinzinger