

An das
Amt der Tiroler Landesregierung
Verfassungsdienst
Edurad-Wallnöfer-Platz 3
6020 Innsbruck
per Email: verfassungsdienst@tirol.gv.at

Innsbruck, am 29.07.2026

VD-174/5-2026

**Entwurf eines Gesetzes über die Erhebung einer Baulandmobilisierungsabgabe
(Tiroler Baulandmobilisierungsabgabengesetz – TBMAG);
Begutachtung**

Referent: RA Dr. Michael E. Sallinger

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Tiroler Rechtsanwaltskammer dankt für die Übermittlung des eingangs genannten Gesetzesentwurfes und erstattet dazu in offener Frist nachstehende

Stellungnahme

zu dem Entwurf eines Landesgesetzes über die Erhebung einer Baulandmobilisierungsabgabe (Tiroler Baulandmobilisierungsabgabengesetz – TBMAG)

1. Anlass

1.1. Der Tiroler Landtag hat einen Regierungsentwurf betreffend die Erlassung eines Landesgesetzes zur Einführung einer „Baulandabgabe“ zur allgemeinen Begutachtung ausgesendet.

Gegenstand dieses Gesetzesentwurfes, der auch in der Öffentlichkeit bereits mehrfach diskutiert worden ist, ist die Einführung einer „Baulandabgabe“.

1.2. Vereinfacht gesprochen geht es darum, durch eine (weitere) Besteuerung ausgewählten Liegenschaftsbesitzes, Bauland „zu mobilisieren“, wenn es einem widmungsgemäßen **Zweck** nicht innerhalb bestimmter zeitlicher Frist zugeführt worden ist.

1.3. Rechtspolitisch verfolgt das Gesetz – wie bereits andere Maßnahmen der Landesregierung auch – die Anreize dafür zu erhöhen, Bauland zu nutzen, das heißt, es widmungsgemäß zu bebauen.

1.4. Damit wird begrifflich auch die *Wendung* des Widmungsbegriffes nochmals unterstrichen:

Handelte es sich nach herkömmlicher Auffassung bei der Flächenwidmung von Grundstücken um die öffentlich-rechtliche Zuweisung bestimmter *Nutzungsmöglichkeiten*, so hat sich gemeinhin und weitgehend auch in der beteiligten, jedenfalls veröffentlichten Öffentlichkeit die Auffassung von „Flächenwidmung“ drastisch verschoben:

1.5. Es geht nicht mehr nur um die *Ermöglichung* einer (dann) bestimmungsgemäßen Nutzung des Baulandes, sondern es geht um die konkrete Forcierung der Nutzung, es folgt also, dass Widmungsakte, insbesondere dann, wenn sie neueren und neuesten Datums sind, nicht mehr vorzüglich den Zweck verfolgen, eine künftige Nutzungsmöglichkeit auszuweisen, sondern vielmehr eine Nutzungsverpflichtung zu begründen.

1.6. In dieser Hinsicht hat der Landesgesetzgeber in den vergangenen Jahren durch unterschiedliche Maßnahmen versucht, eine derartige Wendung zur Nutzungsverpflichtung um- und durchzusetzen.

Zu denken ist unter anderem an die Instrumente

- der befristeten Baulandwidmung
- des Ausweises eines vorläufigen Bauverbotes bei gleichbleibender Widmung gem. § 40 Abs 6 TROG in Hinblick auf die Ermöglichung einer „abgestimmten“ Bebauung bei gleichzeitiger Reduktion entsprechende Erschließungslasten
- das Instrument der Vertragsraumordnung im Sinne des § 33 TROG
- die Verpflichtung auch bebautes Bauland zu nutzen, im Wege eines fiskalpolitischen Instrumentes, nämlich der sogenannten „Leerstandsabgabe“.

1.7. Alle diese (nur unter anderem fiskalpolitischen Instrumente) zielen zusammengefasst darauf ab, die widmungsgemäße Nutzung des Baulandes zu forcieren, und – im Wesentlichen –, neue Widmungsakte mit der Verpflichtung zu verbinden, eine nutzungsgemäße Umsetzung des mit der Widmung verbundenen Verwendungszweckes in angemessenem Zeitraum unter Berücksichtigung der erforderlichen Verfahren und deren Dauer zu erreichen.

1.9. Diese Maßnahme des Gesetzgebers hat naturgemäß eine entsprechende sachliche Begründung, die in der notorischen Wohnraumknappheit im Bereich des Bundeslandes Tirol fußt:

Gleichwohl, welche Maßnahmen auch immer ergriffen worden sind, die Zielsetzung, leistbaren Wohnraum für den überwiegenden Teil der Bewohner des Bundeslandes Tirol zur Verfügung zu stellen können und zugleich in allgemeiner Weise dämpfend auf die Preisentwicklung des freien Grundstückmarktes einzugreifen, sind bislang, nur in einem sehr bescheidenen Umfange geglückt.

1.10. Dabei muss man berücksichtigen, dass die „neuen“ Instrumente, wie etwa der widmungsrechtliche Vertrag (§ 33 TROG) **nur eingeschränkt** auf Bestandswidmungen anzuwenden ist (hier ist der Umweg über den Bebauungsplan und die entsprechende Festlegung im örtlichen Raumordnungskonzept der gangbarere).

1.11. Eben weil die Landesregierung als politische Exekutive in diesem Zusammenhang unter beträchtlichem, wenn auch verständlichem, Druck steht, wird nach Möglichkeiten gesucht, ganze „Bündel“ von Instrumenten einzuführen und umzusetzen, um somit dem aktuellen tagespolitischen Diskurs unter Beweis stellen zu können, notwendige und zumutbare Maßnahmen gesetzt zu haben, bzw. die diesbezügliche gesetzgeberische Linie fortzusetzen.

Der vorliegende Entwurf stellt daher keinen „Solitär“ dar, sondern versteht sich, ausweislich der Erläuternden Bemerkungen, selbst als ein Teil von unterschiedlichen Maßnahmen, die einer wesentlichen rechtspolitischen Zielsetzung folgen. Dass das Instrument allerdings in einigen Jahren zum Einsatz gelangen soll, ist weniger verständlich.

2. Grundlagen

2.1. Die maßgebliche **Grundlage** einer Betrachtung dieses Argumentes findet sich unter Bezugnahme auf die verfassungsgesetzlichen Bestimmungen, insbesondere jene des Eigentumsschutzes:

Das heißt, dass auch eine gesetzgeberische Maßnahme wie die hiervorliegende sich zunächst einmal daran messen lassen muss, ob sie den verfassungsgesetzlichen Grundlagen entspricht.

2.2. Die erste damit im Zusammenhang stehende Frage ist, ob der (einfache) Landesgesetzgeber dazu zuständig ist, eine (weitere) mit dem Liegenschaftseigentum verbundene und auf seine Nutzung hin abzielende Abgabe einzuführen, und sie diese den Gemeinden als ausschließliche Gemeindeabgabe im Sinne des F-VG zu überlassen.¹

Gemeinhin wird in diesem Zusammenhang argumentiert, dass das „Abgabenerfindungsrecht“ der Bundesländer derartige Maßnahmen decke.

Es darf davon ausgegangen werden, dass im Zuge der Zulässigkeitsprüfung der gegenständlichen Maßnahme jedenfalls auch die Frage an die Höchstgerichte des öffentlichen Rechtes herangetragen werden wird, ob die Argumentation tatsächlich einer nachhaltigen verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält, nämlich dann - und insoweit – wenn man „Grund und Boden“ bzw. „Liegenschaftseigentum“ als mehrfachen Besteuerungsgegenstand betrachtet.

¹ Das ist ein Gedanke, der auch in den EB releviert wird:

Nach dem vom VfGH aus § 8 Abs. 3 F-VG 1948 abgeleiteten Abgabenerfindungsrecht der Länder dürfen die Länder Abgaben ohne bundesgesetzliche Ermächtigung erheben, soweit diese nicht einer Bundesabgabe gleichartig sind. Die Baulandmobilisierungsabgabe gründet sich auf diese finanzverfassungsgesetzliche Bestimmung.

Eine mit Bundesabgaben gleichartige Abgabe liegt im gegenständlichen Fall nicht vor. Zwar existieren mit der Bodenwertabgabe nach dem Bodenwertabgabengesetz, BGBl. Nr. 285/1960, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl. I Nr. 34/2010, und der Grundsteuer nach dem Grundsteuergesetz 1955, BGBl. Nr. 149/1955, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl. I Nr. 135/2024, ähnliche Abgaben, eine Gleichartigkeit im Sinn des § 8 Abs. 3 F-VG 1948 ist jedoch nicht gegeben.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sind Abgaben nicht schon dann als „gleichartig“ im Sinn des § 8 Abs. 3 F-VG 1948 anzusehen, wenn der Besteuerungsgegenstand derselbe ist, vielmehr muss noch hinzukommen, dass von diesem Besteuerungsgegenstand die Abgaben gleichartig erhoben werden. Diese Voraussetzung liegt nur dann vor, wenn die Bestimmungen der verglichenen Gesetze im Wesentlichen übereinstimmen (VfSlg. 3221/1957, 14.688/1996). Während die Bodenwertabgabe sowie die Grundsteuer nach dem Einheitswert des Grundstückes bzw. einem davon abgeleiteten Messwert bemessen werden, richtet sich die Höhe der Baulandmobilisierungsabgabe nach dem Flächenausmaß der unbebauten Grundstücke des jeweiligen Grundstückseigentümers. Für derartige

Ob die **unterschiedlichen Zielsetzungen**, die steuerrechtliche Regelungen ohne Zweifel aufweisen, allein genügen, ein solches Abgabenerfindungsrecht zu begründen, wenn der Abgabegegenstand als solcher **ident** bleibt, ist eine Fragestellung, die in diesem Zusammenhang releviert werden wird.

2.3. Es versteht sich auch, dass das Gesetz maßgebliche Interessenlagen berührt:

Der zu erwartende Widerspruch aus bestimmten Kreisen der Bevölkerung, insbesondere solchen, die entsprechend zusammengeschlossen und durch Interessenverbände verbunden sind, war nicht nur zu erwarten, sondern stellt eine beinahe naturgemäße Reaktion dar, wenn es um die – hier: finanzielle – Beeinträchtigung gegenläufiger Interessen geht:

Dass die Erhaltung von (weitaus überwiegend auch über Generationen weitergegebenen) Liegenschaftsvermögen jene Kreise der Bevölkerung mehr berührt, die in einem derartigen (Rechts-)Bewusstsein aufgewachsen ist und lebt, als jene Gruppen der Bevölkerung, die sozioökonomisch in anderen Verhältnissen lebt, versteht sich von selbst und stellt einen Wertungskonflikt dar, wie er in jeder rechtsstaatlich verfassten Bevölkerung bei unterschiedlichen Interessen beteiligter Gruppen vorkommt. ²

*Grund und Boden sind Eigentum, Lebensgrundlage und betriebliche Basis der bäuerlichen Familien. „Wo ein Gesetz politisch nicht verhindert werden kann, müssen zumindest jene Schutzbestimmungen verankert werden, die unsere Höfe absichern. Die Abgabe darf nicht jene treffen, die Grund und Boden für ihre Familie oder ihren Betrieb benötigen. Dafür haben wir uns konsequent eingesetzt.“*³

Dazu ist weiter zu berücksichtigen, dass Eingriffe in Bezug auf Grund und Boden bzw. das verfassungsgesetzlich geschützte Eigentumsrecht **naturgemäß** in einer weitaus überwiegend marktwirtschaftlichen Umgebung mit besonderer Sensibilität betrachtet werden:

² https://tiroler-bauernbund.at/de/themen/tiroler-bauernbund/index.php?we_objectID=5689

³ https://tiroler-bauernbund.at/de/themen/tiroler-bauernbund/index.php?we_objectID=5689

2.4. Aus der rechtlichen Betrachtung kommt es ausschließlich darauf an, ob derartige Eingriffe in das Eigentumsrecht – abgesehen von der Fragwürdigkeit einer gesetzlichen Kompetenz zur Erlassung solcher Maßnahmen – der allgemeinen Grundrechtsdoktrin entsprechen, mit den Grundrechtsverbürgungen vertretbar sind, den grundlegenden Rechtsgewährleistungen der Europäischen Union genügen, im Übrigen sachgerecht sind, geeignet sind, das geeignete Ziel zu erreichen, nicht überschießend sind und darüber hinaus das gelindeste Mittel zur Erreichung des angestrebten Zweckes, bei gleichzeitiger Gleichbehandlung der infrage kommenden Bevölkerungsgruppen zu erreichen.

Alle darüberhinausgehenden Diskussionen wertender Natur, die gesellschaftspolitische Fragen beantworten wollen, und dies im Kleide rechtlicher Antworten tun, spielen hier keine Rolle.

2.5. Zu fragen ist also danach, ob die vorliegenden Bestimmungen den genannten Grundlagen entsprechen oder nicht, im Besonderen aber auch, ob die vom Gesetzgeber getroffenen, weitläufigen und umfangreichen **Ausnahmen** den verfassungsgesetzlichen Vorgaben genügen, wurden sie doch **erkennbar** vor allem unter der Zielsetzung in den Entwurf mit aufgenommen, den zu erwarteten Widerstand aus bestimmten Bevölkerungsgruppen „zu mildern“ bzw., nach Möglichkeit, zu vermeiden (wovon man jetzt allerdings bereits feststellen kann, dass es nicht gelungen ist).⁴ Kritisiert wird auch die lange Übergangs- als Einführungsfrist.^{5 6}

⁴ S. <https://landwirt-media.com/lk-tirol-lehnt-baulandabgabe-fuer-hofstellen-ab/>

⁵ <https://tirol.kpoe.at/aktuelles/baulandabgabe-als-danaergeschenk--wohnraumpolitik-auf-dem-holzweg>

(2) Die Baulandmobilisierungsabgabe ist erstmalig für das Kalenderjahr 2032 zu entrichten. Verordnungen nach § 4 Abs. 2 dürfen frühestens mit 1. Jänner 2032 in Kraft gesetzt werden.

3. Systematik des Entwurfes

3.1. Die Systematik des Entwurfes ist einfach:

Die gegenständliche Abgabe soll auf bestimmte Gruppen gewidmeten Baulandes erhoben werden, insbesondere jene Gruppen, die als „gewidmetes Bauland“, Wohngebiet und Mischgebiet, eine besondere Rolle spielen.

Es gibt unterschiedlichste Ausnahmen von der Besteuerungsverpflichtung, worunter vor allem **zwei** hervorzuheben sind:

3.2. Insoweit der Landesgesetzgeber eine Verpflichtung zur Bezahlung einer Abgabe an das Vorliegen eines privatrechtlichen Vertrages knüpft, wird eine derartige Verknüpfung als unzulässig betrachtet:

Wer, und zwar auch wenn es sich um die öffentliche Hand handelt, in der Rechtsform des Privatrechtes tätig wird, kann die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen (nicht auch noch) durch die Vorschreibung einer Abgabe abfedern.

Auch die in die Bundesverfassung aufgenommene „Immunisierung“ der Vertragsraumordnung durch Art. 15 Abs 5 B-VG vermag in diesem Zusammenhang nicht abzuhelpen, weil es in der Immunisierungsbestimmung um die (ebenso fragwürdige) Verknüpfung von Verordnungserlassung und Vertragsabschluss gegangen ist.

Eine Immunisierung ist allerdings für die Erhebung einer Steuer bei vertraglicher Verpflichtung bzw. Nichteinhaltung einer vertraglichen Verpflichtung schlechterdings nicht vorgesehen.

3.3. Dass man demjenigen die Steuer erlassen möchte, der von sich aus einen Antrag auf Rückwidmung stellt, darf unter dem Sprichwort „honi soit qui mal y pense“ verstanden werden:

Hier müsste das Gesetz eigentlich einen Warnhinweis unter Bezugnahme auf die raumordnungsrechtlichen Entschädigungsbestimmungen enthalten, um die ein derartiger Petent gebracht würde.

3.4. Fragwürdig bleibt, ob die Bereichsausnahmen zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen und Nutzungen, die in das Gesetz mitaufgenommen worden sind, verfassungsrechtlich haltbar sind.

Warum nämlich land- und forstwirtschaftliches Grundeigentum in Hinblick auf die Ausnahmebestimmungen anders behandelt werden soll, als die Baulandrücklage eines Unternehmers bzw. eines Kaufmannes, erhellt sich dem Betrachter auch bei Studium der erläuternden Bemerkungen nicht.

Dass es demgegenüber eine allgemeine Bereichsausnahme für die Bevorratung von Bauland für Rechtsnachfolger gibt, die ohnedies auch räumlich limitiert ist, scheint aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht kritikwürdig.

Die bisherigen Erfahrungen mit Abgaben, die aus vorwiegenden bodenpolitischen und damit sozialpolitischen Erwägungen eingeführt worden sind, zeigen, dass der Verwaltungsaufwand drastisch erhöht wurde, die Verfahren teilweise einen sehr langen Zeitraum in Anspruch nehmen (weil sich nämlich hinter den Verfahren oft zahlreiche andere Rechtsfragen auftun, die für die Betroffenen weit bedeutungsvoller sind, als die Abhandlung des Abgabentatbestandes als einem solchen), und jedenfalls **auch**, dass die gewünschten Effekte bislang nicht in der Form eingetreten sind, wie man sie erwartet hat.

4. Ergebnis

4.1. Demgemäß ist also dem neuen Gesetz aus genannten Gründen mit Vorbehalten zu begegnen.

Die Tiroler Rechtsanwaltskammer ist nicht primär dazu berechtigt und auch nicht dazu berufen, individuelle oder gesellschaftliche Gruppeninteressen, und zwar auch nicht bei Abgabe von Stellungnahmen zu vertreten.

Wohl ist sie aber dafür zuständig, die Interessen der rechtssuchenden Bevölkerung *an sich* im Auge zu behalten.

4.2. In Hinblick auf die **tatsächlichen** Verhältnisse der aktuellen Bodenpolitik und deren Vollzug, erscheint das vorliegende Gesetz zwar gewiss nicht dazu geeignet, einen primären Diskussionstatbestand darzustellen, fügt sich aber in die Maßnahmen der letzten Zeit, insbesondere *objektiv zahlreichen* Mehrgleisigkeiten, Kompetenzüberschreitungen bzw. Kompetenzüberdehnungen, sowie den Rechtsformenmissbrauch des sogenannten raumordnungsrechtlichen Vertrages bei gleichzeitigem Entfall wesentlichen Rechtsschutzes ein.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Tiroler Rechtsanwaltskammer
Der Vizepräsident

Dr. Manfred Bachmann

