

DIPLOMARBEIT

Raumordnerische Instrumente als Beitrag zur Schaffung von leistbarem Wohnraum in Niederösterreich

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des
akademischen Grades eines Diplom-Ingenieurs

unter der Leitung von

Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. Arthur Kanonier

Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement
E280 – Institut für Raumplanung

eingereicht an der

Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Johannes Schrabauer, BSc

11771241



Wien, am 8. Mai 2023



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

| Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre an Eides statt, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst sowie alle aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Weiters wurde diese Arbeit bisher an keiner anderen Hochschule oder Universität vorgelegt.

Wien, am 8. Mai 2023

Johannes Schrabauer, BSc

Kurzfassung

Die Sicherstellung von leistbarem Wohnraum ist ein zentrales Element bei der Abdeckung der Grundbedürfnisse. Insbesondere seit dem Jahr 2020 sind Niederösterreicher:innen mit stark steigenden Wohnkosten konfrontiert. Die Bereitstellung von Wohnraum zu Bedingungen, die für den Großteil der Bevölkerung leistbar sind, wird zunehmend herausfordernd. Zur Abfederung dieser Entwicklungen gibt es in Niederösterreich diverse wohnungspolitische Maßnahmen. Instrumente der Raumordnung werden hierfür bisher nicht angewendet. Insgesamt kann festgestellt werden, dass in den strategischen Dokumenten und Programmen, die mittels vergleichender Inhaltsanalysen ausgewertet werden, die Bedeutung von leistbarem Wohnen erkannt wird und folglich eine Zustimmung zu möglichen Maßnahmen ableitbar ist.

Das Ziel der gegenständlichen Diplomarbeit ist die Weiterentwicklung der niederösterreichischen Raumordnungsinstrumente. Dadurch soll ermöglicht werden, dass von Seiten der Raumordnung zur Schaffung von leistbarem Wohnraum beigetragen werden kann. Dafür wird zunächst eine Analyse der aktuellen Situation zum Thema Wohnen in Niederösterreich durchgeführt. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf gemeinnützigem Wohnbau. Neben der Aufbereitung statistischer Kennwerte wird der Umgang mit dem Thema Wohnen in vier Beispielgemeinden näher dargestellt. Hierfür werden leitfadengestützte Expert:inneninterviews durchgeführt. Die planungssystematischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zum Thema Wohnen werden mittels Rechtsdokumentenanalyse ausgewertet. Diese erweisen sich als komplex, insbesondere da es sich um eine Querschnittsmaterie handelt. Folglich müssen Raumordnungsinstrumente, die in das Thema leistbares Wohnen eingreifen, kompetenzrechtlich abgestimmt werden.

Ein wesentlicher Teil der Arbeit ist die Darstellung und Einordnung der Raumordnungsinstrumente anderer österreichischer Bundesländer, die bereits über raumordnerische Möglichkeiten verfügen, leistbares Wohnen zu unterstützen. Dadurch werden Best-Practice-Beispiele eruiert, die zur Entwicklung entsprechender raumordnerischer Instrumente in Niederösterreich herangezogen werden. Auf diesen Grundlagen stützend werden die verschiedenen raumordnungsrechtlichen Möglichkeiten planungsfachlich eingeordnet und bewertet.

Aufbauend auf den Analysen und planungsfachlichen Einschätzungen werden Empfehlungen für Niederösterreich abgeleitet. Neben weiteren Maßnahmen sollte beispielsweise leistbares Wohnen im Zielkatalog des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes verankert und ein Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau eingeführt werden.

Abstract

Ensuring affordable housing is a key element in meeting basic needs. Since 2020 in particular, Lower Austrians have also been confronted with sharply rising housing costs. Providing housing in conditions that are affordable for the majority of the population is becoming increasingly challenging. In order to compensate for these developments, there are various housing policy measures in Lower Austria. So far, spatial planning instruments have not been used for this purpose. Overall, it can be stated that in the strategic documents and programs, which are evaluated by means of comparative content analyses, the importance of affordable housing is recognized and therefore approval of possible measures can be derived.

The purpose of this diploma thesis is the further development of the Lower Austrian spatial planning instruments. Thereby it shall be made possible that spatial planning can contribute to creating affordable housing. For this aim, an analysis of the current housing situation in Lower Austria is made. One focus is on non-profit housing. In addition to the preparation of statistical data, the handling of housing in four sample municipalities will be described in more detail. For this task, guideline-based expert interviews are conducted. The planning system and legal framework conditions for housing are evaluated by means of legal document analysis. These prove to be complex, especially since it is a cross-sectional issue. Consequently, spatial planning instruments that intervene in the topic of affordable housing have to be coordinated in terms of the law.

An essential part of this work is the presentation and classification of spatial planning instruments of other Austrian states, which already have spatial planning tools to support affordable housing. Thereby, best practice examples are identified, which are used to develop corresponding spatial planning instruments for Lower Austria. On this basis, the different possibilities of spatial planning law will be classified and evaluated.

Based on the analyses and planning assessments, recommendations for Lower Austria are derived. Among other measures, affordable housing should be included in the list of objectives of the Lower Austrian Spatial Planning Act and a zoning supplement for subsidizable housing should be introduced.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	8
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Stand der Forschung Literaturüberblick	10
1.3	Ziel der Arbeit Forschungsfragen	11
1.4	Methodik	12
1.5	Aufbau der Arbeit	13
1.6	Zentrale Begriffe zum Thema Wohnen	14
2	Analyse – Wohnen in Niederösterreich	16
2.1	Allgemeine Aspekte	17
2.1.1	Bevölkerung und Haushalte	17
2.1.2	Wohnbau und Wohnungsbestand	18
2.1.3	Preisentwicklungen	19
2.2	Rolle des Bodens	23
2.2.1	Bodenpreise	23
2.2.2	Lage und Verfügbarkeit	24
2.3	Gemeinnütziger Wohnbau in Niederösterreich	26
2.3.1	Gemeinnütziger Wohnbau aus Gemeindesicht	26
2.3.2	Herausforderungen des gemeinnützigen Wohnbaus	27
2.4	Situation in niederösterreichischen Beispielgemeinden	29
2.4.1	St. Leonhard am Forst	29
2.4.2	Klosterneuburg	32
2.4.3	Wiener Neustadt	34
2.4.4	St. Pölten	36
2.5	Zwischenfazit	38
3	Planungssystematische und rechtliche Rahmenbedingungen	40
3.1	Strategien, Konzepte, Programme und Wohnungspolitik	41
3.1.1	Dokumente auf Bundesebene	41
3.1.2	Dokumente auf niederösterreichischer Landesebene	43
3.1.3	Thema Wohnen in niederösterreichischen Wahlprogrammen	45
3.2	Rechtslage (leistbares) Wohnen	48
3.2.1	Volkswohnungswesen	49
3.2.2	Zivilrecht	52
3.2.3	Wohnbauförderung	53
3.3	Raumordnung in Niederösterreich	55
3.3.1	Leitziele	56
3.3.2	Überörtliche Raumordnung	58
3.3.3	Örtliche Raumordnung	62
3.3.4	Vertiefung: Wohnbaulandarten – Möglichkeiten und Grenzen	67
3.3.5	Vertiefung: Vertragsraumordnung	70
3.4	Zwischenfazit	71

4	Evaluierung raumordnerischer Instrumente anderer Bundesländer	73
4.1	Raumordnerische Instrumente als Beitrag zu leistbarem Wohnen	74
4.2	Bundesländerüberblick	74
4.2.1	Exkurs: Steiermark	77
4.2.2	Exkurs: Wien	77
4.3	Auseinandersetzung mit drei Beispielbundesländern	79
4.3.1	Burgenland	79
4.3.2	Salzburg	82
4.3.3	Tirol	88
4.4	Zwischenfazit	94
5	Weiterentwicklung der niederösterreichischen Raumordnungsinstrumente	95
5.1	Aufnahme von leistbarem Wohnen in den Zielkatalog des NÖ ROG	96
5.2	(Sonder-) Widmung bzw. Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau	96
5.2.1	Widmung Bauland für förderbaren Wohnbau	97
5.2.2	Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau	98
5.3	Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau	98
5.4	Widmungskriterien und Begründung	100
5.4.1	Bedarf an leistbarem bzw. förderbarem Wohnraum	100
5.4.2	Besondere Standorteignung der konkreten Fläche(n)	100
5.5	Ergänzungsmöglichkeiten	102
5.5.1	Vertragsraumordnung	102
5.5.2	Weitere Aspekte	102
6	Zusammenfassung und Empfehlungen	104
6.1	Zusammenfassung	105
6.2	Empfehlungen	106
7	Verzeichnisse und Anhang	107
7.1	Abkürzungsverzeichnis	108
7.2	Abbildungsverzeichnis	108
7.3	Tabellenverzeichnis	109
7.4	Quellenverzeichnis	110
7.5	Anhang	116

1 Einleitung



Abb. 1: Großvolumiger Wohnbau in Ruprechtshofen. Eigene Aufnahme.

1.1 Ausgangslage

Wohnen ist ein Menschenrecht – so wird beispielsweise im internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 vereinbart, dass allen Personen ein Recht auf einen angemessenen Lebensstandard zukommt. Explizit genannt wird hierbei auch der Aspekt der Unterbringung, sprich des Wohnraums. Vertragsstaaten – wie Österreich – sind dazu angehalten, Maßnahmen zu setzen, um dieses Recht zu gewährleisten. (vgl. Art. 11 ICESCR 1966) Damit Menschen ihr Grundbedürfnis nach adäquatem Wohnen auch entsprechend befriedigen können, muss die Leistbarkeit von Wohnraum für die diversen Bevölkerungsgruppen gegeben sein. Ein wesentliches Element der Raumordnung ist wiederum die vorausschauende Gestaltung unseres Lebensraums, wobei insbesondere auch auf die Bedürfnisse der Bevölkerung Bedacht zu nehmen ist. (vgl. z.B. § 1 Abs 1 Z 1 NÖ ROG 2014) Somit kann aus der Definition von Raumordnung bereits ein Handlungsbedarf hinsichtlich der Bereitstellung von Wohnraum zu adäquaten bzw. leistbaren Preisen abgeleitet werden.

In der öffentlichen Diskussion der vergangenen Jahre wurden Versorgungslücken hinsichtlich leistbaren Wohnraums primär in urbanen Ballungsräumen, Tourismusregionen und Regionen mit stark begrenztem Dauersiedlungsraum wahrgenommen. Diese Situation hat sich auch aufgrund der aktuellen geopolitischen Verwerfungen geändert. (vgl. Amann, Struber 2022: 2f) Die stark gestiegenen Energiekosten tragen zu einer generellen Erhöhung der Betriebskosten bei, so sind diese österreichweit zwischen 2020 und 2022 um rund elf Prozent gestiegen. (vgl. Statistik Austria 2023a: online) Hinzu kommen steigende Mieten und der Anstieg der Wohnimmobilienpreise, die österreichweit von 2020 bis 2022 mit etwa 23 Prozent ebenfalls beträchtlich angestiegen sind. (vgl. ÖNB 2023: online) Folglich stehen nun auch mehr Personen bzw. Familien in Flächenbundesländern wie Niederösterreich vor großen Herausforderungen bei der Deckung der Wohnkosten. So zeigen Auswertungen der Arbeiterkammer Niederösterreich, dass im Jahr 2022 bei der Konsumentenberatung die meisten Anfragen zum Thema Wohnen eingegangen sind. (ORF 2023: online)

Als Beitrag zur Sicherstellung der Leistbarkeit von Wohnraum gibt es in Niederösterreich mit der Wohnungsförderung und dem Wohnzuschuss bzw. der Wohnbeihilfe bereits bestehende Instrumente, die den Preisentwicklungen abfedernd entgegenwirken. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2022a: online) Möglichkeiten der Raumordnung, insbesondere hinsichtlich des Aspekts der Bodenbeschaffung, werden bisher nicht genutzt. So gibt es im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz bisher keine Instrumente, die explizit zur Schaffung von leistbarem Wohnraum beitragen sollen. (vgl. NÖ ROG 2014)

Die Reduktion der Flächeninanspruchnahme ist ein Ziel, das in der Raumordnung omnipräsent ist, wie etwa auch in den Leitzielen des Niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes. (vgl. § 1 Abs 2 Z 3 NÖ ROG) Auf Bundesebene wird das Ziel ebenfalls verfolgt, so wurde bereits in der Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2022 formuliert, dass die tägliche Versiegelung in Österreich auf 2,5 ha begrenzt werden soll – damals lag die

tägliche Versiegelung bei rund 25 ha. Dieses Ziel wird auch im Regierungsprogramm 2020 – 2024 aufgegriffen und es soll bis 2030 erreicht werden. (vgl. BML 2002: 70; BKA 2020: 104) Dieses Vorhaben zeigt, dass die Neuausweisung von Bauland zukünftig tendenziell zurückgehen wird, wodurch sich in Niederösterreich die Rahmenbedingungen hinsichtlich der Verfügbarkeit von Bauland verändern könnten. Die Verringerung der Neuausweisungen führt dazu, dass eine vermehrte bauliche Entwicklung im Bestand bzw. der Zugriff auf Baulandreserven erforderlich wird. Weiters sind sehr wertvolle Flächen (z.B. aufgrund einer zentrumsnahen Lage) für Verwendungen zu sichern, die ein besonderes öffentliches Interesse aufweisen – wie beispielsweise die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum. Die gegenständlichen niederösterreichischen Raumordnungsinstrumente sind dafür nur bedingt geeignet. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2018: 56-59)

Die Rahmenbedingungen beim Themenkomplex Wohnen sind anspruchsvoll, doch auch von Seiten der Raumordnung gilt es einen Beitrag zu leisten, um leistbares Wohnen zu ermöglichen. Wesentliche Schritte hierfür sind die Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen im Raumordnungsgesetz und die Schaffung von Instrumenten, die zukünftig zu leistbarem Wohnen beitragen können.

1.2 Stand der Forschung | Literaturüberblick

Zum Themenkomplex leistbares Wohnen gibt es diverse Forschungsarbeiten und Hochschulschriften. Viele davon konzentrieren sich auf das Mietrecht, das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz oder auf die Wohnbauförderungen der Bundesländer. Ein expliziter Bezug zwischen leistbarem Wohnraum und Bodenpolitik bzw. Raumordnung wird jedoch selten hergestellt. Daher gibt es kaum Arbeiten, die die Möglichkeiten der Raumordnung, zur Schaffung von leistbarem Wohnraum beizutragen, behandeln. Die wenigen Forschungsarbeiten, die das machen, bewegen sich überwiegend im Kontext der Bundeshauptstadt Wien oder der Bundesländer mit erhöhtem Siedlungsdruck, wie beispielsweise Salzburg.

Die gegenständliche Situation zum Thema Wohnen wird im *Österreichischen Wohnhandbuch* ausführlich dargestellt. Dabei werden diverse Statistiken und facheinschlägige Publikationen zusammengeführt und um Fachbeiträge ergänzt. Die aktuelle Version ist jene aus dem Jahr 2022, die von Wolfgang Amann und Christian Struber herausgegeben wird. Die Verknüpfung des Themas leistbares Wohnen mit Raumordnung, ebenfalls im bundesweiten Kontext, stellt die im Jahr 2014 erschienene ÖROK Schriftenreihe Nr. 191 her. Sie trägt den Titel *Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“*, in darin enthaltenen Positionspapier von Arthur Kanonier werden die diversen Rahmenbedingungen zum Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht abgesteckt und Fachempfehlungen hinsichtlich des raumordnerischen Umgangs mit leistbarem Wohnen getroffen.

Publikationen zum Themenkomplex Wohnen, die sich explizit mit dem Bundesland Niederösterreich beschäftigen, sind nur sehr vereinzelt vorhanden. Zum Zusammenspiel der niederösterreichischen Gemeinden mit gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen

gibt es die Studie *Performance der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Niederösterreich* aus dem Jahr 2021. Diese wurde vom Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen durch Wolfgang Amann und Felix Josef, im Auftrag des niederösterreichischen Landes Verbands der gemeinnützigen Bauvereinigungen, erstellt. Zur möglichen Einführung einer Widmungskategorie für förderbaren Wohnbau in den Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland wurde eine Studie von der Planungsgemeinschaft Ost beauftragt. Unter dem Titel *Anforderungskatalog Widmungskategorie „förderbarer/geförderter Wohnbau“* haben Christof Schremmer und Arthur Kanonier im Jahr 2014 erste Überlegungen und Kriterien für die mögliche Einführung von Widmungsarten zur Schaffung von förderbarem Wohnraum abgesteckt. Die darin eruierten Kriterien werden auch in die Weiterentwicklung der niederösterreichischen Raumordnungsinstrumente in der gegenständlichen Arbeit miteinbezogen.

Zwei studentische Arbeiten, die an der Technischen Universität Wien verfasst wurden, beschäftigen sich mit der Wohnbauförderung und dem geförderten Wohnbau in Niederösterreich. Die Diplomarbeit von Michael Schwarzinger (2010) trägt den Titel *Wohnbauförderung als Steuerungsinstrument der Raumplanung – Lenkungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Wohnbauförderung für eine nachhaltige Raumentwicklung am Beispiel Niederösterreich*. Diese studentische Arbeit geht jedoch nur in einem untergeordneten Ausmaß auf die raumordnungsrechtliche Dimension des Themas ein. Die zweite Diplomarbeit wurde von Maximilian Stimpfl im Jahr 2023 verfasst. Sie trägt den Titel *Die räumliche Verteilung von gemeinnützigen Wohnprojekten in Niederösterreich*, darin wird ebenfalls nicht näher auf die raumordnerischen Steuerungsmöglichkeiten eingegangen.

Somit zeigt sich eine gewisse Forschungslücke im Bereich des Themas Wohnen in Niederösterreich – insbesondere hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten von Raumordnungsinstrumenten. So weist Kanonier (2014: 42) beispielsweise darauf hin, dass die Anwendungserfahrungen der Bundesländer mit den Widmungsarten im Bezug zu förderbarem Wohnbau miteinander verglichen werden sollten, „um daraus Best-Practice-Lösungen hinsichtlich des Regelungsumfangs [...] allfälliger Teilungsschlüssel zwischen förderbarem und sonstigem Wohnbau oder hinsichtlich der Bedarfsermittlung und allfälliger Festlegungspflichten ableiten zu können.“

1.3 Ziel der Arbeit | Forschungsfragen

Die vorliegende Arbeit gibt einen umfassenden Überblick über die aktuelle Situation des geförderten bzw. gemeinnützigen Wohnbaus in Niederösterreich und zeigt Lücken in den aktuell vorhandenen Raumordnungsinstrumenten auf. Viele Bundesländer in Österreich verfügen über eine deutlich ausdifferenziertere Regelungssystematik in Bezug auf leistbares Wohnen als Niederösterreich – insbesondere auch in Hinblick auf raumplanerische Handlungsmöglichkeiten. Die Instrumente der anderen Bundesländer werden analysiert und auf ihre Praxistauglichkeit hin geprüft. So können Best-Practice-Lösungen eruiert werden, um darauf aufbauend die bestehenden Regelungen im niederösterreichischen Planungsrecht weiterentwickeln zu können. Das Ziel der Arbeit ist daher die

Entwicklung raumordnerischer Instrumente für Niederösterreich, die einen Beitrag zu leistbarem Wohnen leisten können.

Hierfür werden folgende **Forschungsfragen** behandelt:

- » Wie gestaltet sich die gegenständliche Situation der Schaffung von leistbarem Wohnraum in Niederösterreich?
- » Welche raumordnerischen Instrumente in Zusammenhang mit leistbarem Wohnen gibt es in anderen Bundesländern? Welche Chancen, Herausforderungen und Potenziale weisen diese auf?
- » Welche raumordnerischen Instrumente sind geeignet um einen Beitrag zu leistbarem Wohnen in Niederösterreich zu leisten?

1.4 Methodik

Im Zuge der Erstellung der Diplomarbeit und der Beantwortung der Forschungsfragen werden diverse Methoden angewendet, die sowohl dem quantitativen, als auch qualitativen Spektrum zuzuordnen sind.

Die Auswertungen und Analysen von Rechtsdokumenten – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene – bilden dabei ein zentrales Element. Damit wird einerseits ein Überblick über den rechtlichen Rahmen gegeben, in dem sich potenzielle Lösungsansätze bewegen können, und andererseits wird die Ableitung von Best-Practice-Lösungen möglich. Ergänzend dazu wird einschlägige Fachliteratur eingearbeitet, um das Themengebiet umfassender darstellen zu können.

Ein weiterer Aspekt ist die Darstellung und Interpretation diverser Statistiken – wobei hierbei primär auf Daten von Statistik Austria zurückgegriffen wird. Dadurch kann insbesondere die allgemeine Situation in Niederösterreich zum Thema Wohnen aufbereitet werden.

Eine Inhaltsanalyse fachlich relevanter Strategien, Konzepte und Programme auf Bundes- und Landesebene wird ebenfalls durchgeführt. Dabei werden die darin enthaltenen Inhalte zum Thema Wohnen selektiert und zusammengefasst dargestellt. Zusätzlich werden mittels einer vergleichenden Inhaltsanalyse die Wahlprogramme (zur niederösterreichischen Landtagwahl am 29. Jänner 2023) untersucht. Dabei werden die darin enthaltenen Vorschläge und Forderungen zum Themenkomplex Wohnen herausgearbeitet und anschließend generalisiert bzw. abstrahiert, um den Vergleich und die Gegenüberstellung der einzelnen Wahlprogramme untereinander zu ermöglichen. Hierfür werden die fünf Wahlprogramme der im niederösterreichischen Landtag vertretenen Parteien herangezogen.

Um die so gewonnen Erkenntnisse hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit und Praxistauglichkeit einordnen zu können, werden sämtliche Inhalte von einer kritischen planungsfachlichen Auseinandersetzung begleitet.

Die Darstellung und Einbeziehung der Planungspraxis stellt einen weiteren methodischen Aspekt der gegenständlichen Diplomarbeit dar. Dies erfolgt durch die Darstellung der Planungspraxis in vier Beispielgemeinden. Die Grundlage dafür bilden leitfadengestützte Expert:inneneinterviews. Die Auswahl der näher vorgestellten Städte und Gemeinden erfolgt anhand von Größe- und Lagekriterien. Um die Praxissichtweise der gemeinnützigen Bauvereinigungen einbinden zu können und die Praxistauglichkeit der Tiroler Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau prüfen zu können, werden zusätzliche leitfadengestützte Expert:inneninterviews geführt. Dementsprechend werden Interviews mit folgenden Personen geführt:

- » DI Manfred Korzil: Leiter der Stadt-Baudirektion der Statutarstadt Wiener Neustadt
- » DI Victoria McDowell: Leiterin des Referats Stadtplanung (IV/2) der Stadtgemeinde Klosterneuburg
- » Hans-Jürgen Resel: Bürgermeister der Marktgemeinde St. Leonhard am Forst
- » DI Jens de Buck: Leiter des Geschäftsbereichs Stadtentwicklung des Magistrats der Landeshauptstadt St. Pölten
- » Dr. Gerald Kössl: Wohnwirtschaftliches Referat des österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen
- » DI Robert Ortner: Abteilungsvorstand der Raumordnung und Statistik des Amtes der Tiroler Landesregierung

Für die Gemeindeinterviews wird ein Interviewleitfaden entwickelt, der für alle vier entsprechenden Gespräche als Grundlage herangezogen wird. Für die Interviews mit Dr. Gerald Kössl und DI Robert Ortner werden spezifische Interviewleitfäden ausgearbeitet, die auf die jeweils relevanten fachlichen Schwerpunkte Bezug nehmen. Die Gespräche wurden qualitativ ausgewertet, anhand paraphrasierter Zusammenfassungen.

1.5 Aufbau der Arbeit

Zu Beginn der gegenständlichen Diplomarbeit werden wesentliche zentrale Begriffe definiert, die für die weitere Bearbeitung von zentraler Bedeutung sind. Darauf folgt die Analyse der gegenständlichen Situation zum Thema Wohnen in Niederösterreich, dabei wird auf demographische und räumliche Aspekte eingegangen. Ein besonderer Fokus wird auf die Darstellung der Rolle des Bodens bei der Schaffung von Wohnraum und die Bedeutung gemeinnütziger Bauvereinigungen gelegt. Anhand von vier Beispielstädten und Gemeinden werden diese Faktoren vertiefend dargestellt. Daran anknüpfend folgen Ausführungen zu den planungssystematischen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Einerseits werden dabei strategische Dokumente und Parteiprogramme untersucht und andererseits wird die aktuelle Rechtslage – mit Fokus auf Niederösterreich – zu den Themenkomplexen Wohnen und Raumordnung ausgeführt. Im vierten Kapitel werden raumordnerische Instrumente anderer österreichischer Bundesländer, die zur Schaffung von leistbarem Wohnraum beitragen sollen, evaluiert. Im Fokus steht dabei, Best-Practice-Beispiele für Niederösterreich zu identifizieren.

Aufbauend auf diesen Untersuchungen werden im fünften Kapitel die bestehenden niederösterreichischen Raumordnungsinstrumente weiterentwickelt und mögliche Lösungen diskutiert. Im folgenden Kapitel werden die Erkenntnisse zusammengefasst und Empfehlungen dargestellt.

1.6 Zentrale Begriffe zum Thema Wohnen

» Leistbares Wohnen

Die Leistbarkeit von Wohnraum hängt von diversen Faktoren ab, die ein komplexes System ergeben, weshalb keine generell gültige Definition existiert. Eine Annäherung gelingt jedoch, wenn die Leistbarkeit in Zusammenhang zwischen Haushaltseinkommen und Wohnkostenbelastung betrachtet wird. So wird beispielsweise von Kaudelka (2022: 27) unter Leistbarkeit von Wohnen eine *„Abhängigkeitsbeziehung verstanden: Leistbares Wohnen hängt von dem Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen sowie von der subjektiven Wahrnehmung des Individuums ab“*. Von einer Überbelastung wird dann ausgegangen, wenn mehr als 40 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens zur Deckung des Grundbedürfnisses Wohnen inklusive Haushaltsenergie aufgebracht werden müssen. (vgl. Amann et al 2021: 16) Die beiden genannten Dimensionen Preis (Angebotsseite) und Haushaltseinkommen (Nachfrageseite), sind noch mit dem normativen Mindeststandard an den Wohnraum zu ergänzen. Dabei wird der Aspekt einbezogen, dass auch gewisse Qualitäts- und Größenanforderungen erfüllt sein müssen. Beispielsweise kann von keiner Leistbarkeit ausgegangen werden, wenn zwar die genannte 40 Prozent Marke bei der Haushaltseinkommensbelastung nicht überschritten wird, jedoch beispielsweise eine Überbelegung der Wohnung gegeben ist. (vgl. Kössl, 23.11.2022)

Im Jahr 2021 betrug in Niederösterreich das durchschnittliche jährliche Nettomedianeinkommen 23.617 Euro. (vgl. Statistik Austria 2022d: online) Dividiert durch 14 ergibt das ein monatliches Nettomedianeinkommen von rund 1.687 Euro. Bei der Annahme, dass es sich um einen Einpersonenhaushalt handelt, führen somit monatliche Ausgaben für Wohnen (inkl. Betriebskosten), die etwa 675 Euro übersteigen, zu einer Überbelastung. Das trifft sowohl für Mieter:innen, als auch für Wohnraumeigentümer:innen zu, die einen laufenden (Wohnbau-) Kredit zu tilgen haben.

Nach vorangehend beschriebenen Kriterien wird leistbarer Wohnbau im Neubau oftmals mit geförderten bzw. gemeinnützigen Wohnbau assoziiert. (vgl. Bosl 2018: 23) Mit einem Blick auf die Errichtungskosten von Einfamilienhäusern kann dies bestätigt werden. Im Jahr 2022 betragen die durchschnittlichen Kosten in Österreich für einen Hausbau (inkl. Grundstück) circa 537.000 Euro. (vgl. Starmayr 2022: online) In der gegenständlichen Situation können somit Einfamilienhäuser kaum zu Preisen errichtet werden, die – nach den oben beschriebenen Kriterien – als leistbar einzustufen sind.

Im Hinblick auf die Schaffung von leistbarem Wohnraum wird in der gegenständlichen Arbeit vornehmlich auf geförderten bzw. gemeinnützigen Wohnbau Bedacht genommen.

» **Wohnbautypen**

Generell kann zwischen *förderbarem Wohnbau* und *geförderten Wohnbau* unterschieden werden. Bei *förderbarem Wohnbau* handelt es sich um Bauten, die den Kriterien der jeweiligen landesspezifischen Wohnbauförderungsgesetzen entsprechen und infolgedessen förderfähig sind. Eine tatsächliche Förderung ist dabei jedoch nicht zwingend notwendig. *Geförderter Wohnbau* hingegen meint Bauten, die den Kriterien der jeweiligen Wohnbauförderungsgesetzen entsprechen und auch tatsächlich eine Wohnbauförderung erhalten. Somit zielt dieser Begriff auf eine reale Finanzierungsbeteiligung der Landeswohnbauförderung ab. (vgl. Kanonier 2014: 27)

Eine weitere Unterscheidung erfolgt in *objektgeförderten Wohnbau* und *subjektgeförderten Wohnbau*. Zumeist wird in Zusammenhang mit leistbarem Wohnen von *objektgefördertem Wohnbau* ausgegangen. Dabei werden die finanziellen Mittel dem Bauträger zur Verfügung gestellt, der diese wiederum in der Preiskalkulation berücksichtigt. Der Bauträger kann Preise anbieten, die unter den freien Marktpreisen liegen. Damit die finanziellen Mittel des jeweiligen Bundeslandes in Anspruch genommen werden können, muss das entsprechende Objekt vordefinierte Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Beim *subjektgeförderten Wohnbau* fließen die entsprechenden finanziellen Mittel an die Personen, die in der Immobilie leben. Auch diese Förderungen sind an gewisse Kriterien, wie beispielsweise Haushaltseinkommen geknüpft. (vgl. Kanonier 2014: 27; BMDW 2022a: online)

Beim *freifinanzierten Wohnbau* werden hingegen keine staatlichen Fördermittel in Anspruch genommen, wonach diese Wohnbauten auch keinen Förderrichtlinien unterliegen. Daher können Bauträger die Gebäude frei planen und entsprechend den freien Marktpreisen weitergeben. Häufig sind auch (Altbau-) Bestandsobjekte dem freifinanzierten Segment zuzuordnen. (vgl. BMDW 2022b: online)

» **Bauträgertypen**

Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV) sind Bauträger, die nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz von der jeweils zuständigen Landesregierung als solche anerkannt werden. Die gesetzten Tätigkeiten im Wohnungs- und Siedlungswesen müssen dabei dem Gemeinwohl dienen. Darüber hinaus ist das erwirtschaftete Kapital wiederum zweckgebunden für gemeinnütziges Wohnungswesen heranzuziehen. (vgl. § 1 WGG 1979)

Bei *gewerblichen Bauträgern* handelt es sich um Wirtschaftsunternehmen, die stark den gängigen Marktmechanismen unterliegen und auf die Erwirtschaftung von Gewinnen abzielen. (vgl. GBV o.J.: online) Je nach Bundesland können (und werden) auch von gewerblichen Bauträgern objektgeförderte Wohnbauten realisiert, da das nicht vom Bauträgertyp abhängt, sondern rein davon, ob das Objekt die entsprechenden Förderkriterien erfüllt. (vgl. Kanonier 2014: 27)

2 Analyse – Wohnen in Niederösterreich



Abb. 2: Wohnbauten in St. Pölten. Eigene Aufnahme.

2.1 Allgemeine Aspekte

Das Bundesland Niederösterreich ist mit 19.180 km² das größte Bundesland Österreichs und weist mit 1.698.796 Bewohner:innen (im Jahr 2022) die zweitmeisten von allen österreichischen Bundesländern auf. Als Flächenbundesland sind in Niederösterreich rund 60 Prozent der gesamten Landesfläche Dauersiedlungsraum, darunter wird potenziell besiedelbarer Raum verstanden. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2022d: 1f)

Die räumlichen und strukturellen Rahmenbedingungen sind im Bundesland heterogen, so kann grob der Agglomerationsraum rund um die Bundeshauptstadt Wien mit den anknüpfenden West- und Südachsen benannt werden. Diese Bereiche weisen beträchtliche Entwicklungsdynamiken auf und sind auch entsprechend der Urban-Rural-Typologie¹ urbane bzw. zentrale Räume. Hingegen weisen insbesondere die süd-westlichen und nord-westlichen Teilräume des Bundeslandes entsprechend der Typologie ländliche bzw. periphere Merkmale auf. (vgl. Statistik Austria 2021: 22) Diese regionale Heterogenität spiegelt sich auch in vielen Aspekten der räumlichen und gesellschaftlichen Entwicklung wider, wie beispielsweise der Bevölkerungsentwicklung, den Immobilienpreisen, der Wirtschaftsstruktur oder der Versorgung mit Infrastruktur. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2021a: 6)

2.1.1 Bevölkerung und Haushalte

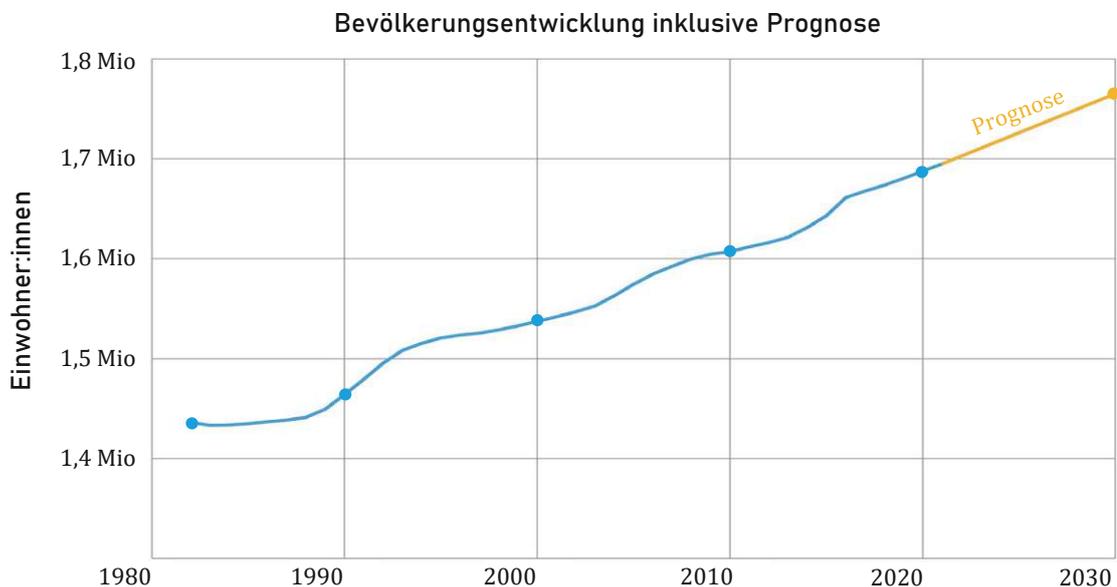


Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung in Niederösterreich von 1982 bis 2021 inklusive Prognose bis 2030. Datenquelle: Statistik Austria 2023b. Eigene Darstellung.

Die Auseinandersetzung mit der Bevölkerungsentwicklung in Niederösterreich (siehe Abbildung 3) zeigt, dass die Zahl der Einwohner:innen von 1982 bis 2021 um circa 18 Prozent zugenommen hat. Laut Bevölkerungsprognose von Statistik Austria wird die

¹ Die Urban-Rural-Typologie wird von der Statistik Austria erstellt und untergliedert die österreichischen Gemeinden in insgesamt elf Kategorien, die auch Verflechtungen mit Zentren abbilden. (vgl. Statistik Austria 2021: 4, 22)

Bevölkerung von 2021 bis 2030 um weitere vier Prozent zunehmen, das entspricht circa 70.000 zusätzlichen Bewohner:innen. (vgl. Statistik Austria 2023b: online)

Diese Entwicklung in Kombination mit kleiner werdenden Haushaltsgrößen führt dazu, dass in Niederösterreich laut Prognose der Statistik Austria zwischen 2021 und 2030 circa 43.000 neue Haushalte gegründet werden. Somit kann von einer dynamischen Entwicklung im Bereich der Bevölkerung und Haushalte ausgegangen werden. (vgl. Statistik Austria 2023b: online)

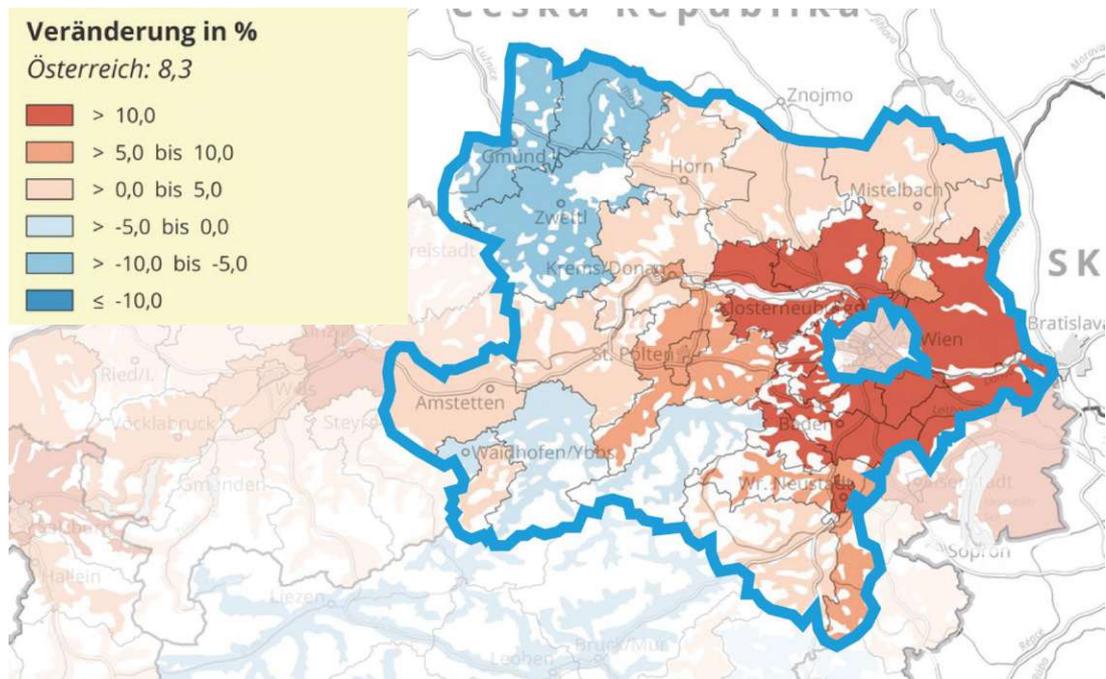


Abb. 4: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Niederösterreich von 2014-2030. Quelle: ÖROK o.J.a: 3. Eigene Bearbeitung.

Wie bereits vorangehend näher ausgeführt, sind diese Entwicklungen in Niederösterreich sehr heterogen verteilt. Das zeigt auch die räumliche Darstellung der Regionalprognose (2014-2030) der ÖROK in Abbildung 4. So sind insbesondere Agglomerationsräume und Bereiche im Einflusskreis von größeren regionalen Zentren von entsprechenden Wachstumstendenzen geprägt. Wohingegen besonders periphere Regionen in Niederösterreich auch von Schrumpfungstendenzen betroffen sind. (vgl. ÖROK o.J.a: 3, 12f; Statistik Austria 2023b: online) Entsprechend ist auch der Druck auf die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum regional unterschiedlich. Jedoch sind auch die Regionen selbst sehr heterogen (bspw. regionales Zentrum innerhalb einer peripheren Region), wodurch das Thema bedarfsgerechte Bereitstellung von Wohnraum in ganz Niederösterreich von Relevanz ist. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2021a: 6)

2.1.2 Wohnbau und Wohnungsbestand

Der Wohnbau in Niederösterreich ist stark auf Eigentum ausgerichtet. Mit Stand 2022 leben circa 63 Prozent der Niederösterreicher:innen in Eigenheimen. Hingegen wohnen 28 Prozent der Bewohner:innen Niederösterreichs zur Miete, die restlichen neun Prozent leben beispielsweise mietfrei oder in Dienstwohnungen (vgl. Statistik Austria

2022a: 22) Österreichweit liegt die Eigentumsquote dagegen bei circa 48 Prozent. (vgl. Statistik Austria 2022b: 1)

Diese hohe Eigentumsquote lässt sich unter anderem auf die große Anzahl an Gebäuden mit einer Wohneinheit (Einfamilienhäuser) zurückführen. Diese sind überwiegend im Eigentum der Bewohner:innen und werden nur selten vermietet. Wie in Abbildung 5 ersichtlich, liegt die Einfamilienhaus-Quote am Gebäudebestand in Niederösterreich bei 82 Prozent und damit um beinahe zehn Prozent höher als in Gesamtösterreich.

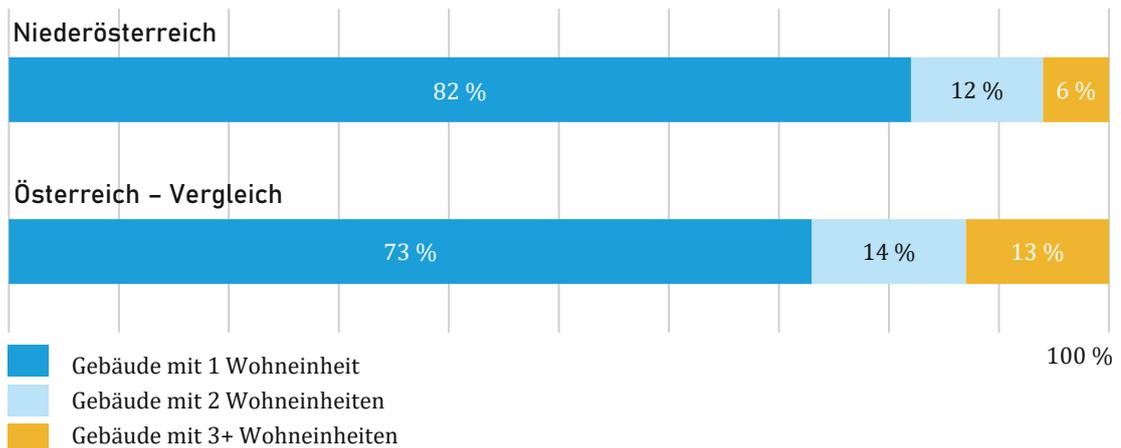


Abb. 5: Gebäudebestand in Niederösterreich und Österreich im Jahr 2011. Datenquelle: Statistik Austria 2023b. Eigene Darstellung.

Die Auseinandersetzung mit den Fertigstellungen von Wohngebäuden zeigt jedoch ein differenziertes Bild. Hervorzuheben sind hierzu zwei Kennzahlen zur gegenständlichen Bautätigkeit in Niederösterreich:

- » Im Jahr 2021 wurden rund 4.380 Wohnungen durch gemeinnützige Bauvereinigungen fertig gestellt. (vgl. GBV 2022: online)
- » Laut Statistik Austria (2023b: online) wurden im Jahr 2021 gesamt etwa 11.860 Wohneinheiten errichtet.

Niederösterreich wird in der allgemeinen Wahrnehmung salopp auch als „Land der Häuslbauer“ (z.B. Putschögl 2022a: online) gesehen. Diese beiden Zahlen zeigen jedoch, dass gemeinnütziger Wohnbau im Bereich des Neubaus eine größere Bedeutung aufweist, als generell angenommen werden könnte. Etwa 37 Prozent der fertiggestellten Wohneinheiten werden von gemeinnützigen Bauträgern errichtet und liegen folglich in Gebäuden mit mehr als einer Wohneinheit.

2.1.3 Preisentwicklungen

Wie in der Ausgangslage ausgeführt wurde, ist der Immobilien- bzw. der Wohnungsmarkt generell von beträchtlichen Preissteigerungen betroffen. Diese sind sowohl im Bereich der Mieten, der Betriebskosten als auch der Preise von Eigentumswohnungen und -häusern wahrzunehmen. Das führt zu höheren Wohnungsaufwänden und einer Zunahme der Haushalte, die durch die steigenden Kosten überlastet sind. (vgl. Amann, Struber 2022: 2f)

Mieten

Die Datenlage zur Entwicklung der Mieten ist in Österreich begrenzt, so sind im Mietpreisspiegel der Wirtschaftskammer Plausibilitätsprobleme vorhanden. Dennoch lassen sich gewisse Trends ableiten. Insbesondere ist hervorzuheben, dass seit den späten 2000er Jahren österreichweit die Mieten mehr als die Inflationsrate gestiegen sind und seit 2014 die Mietsteigerungen auch die Einkommenssteigerungen übertreffen. (vgl. Amann, Struber 2022: 2f, 44)

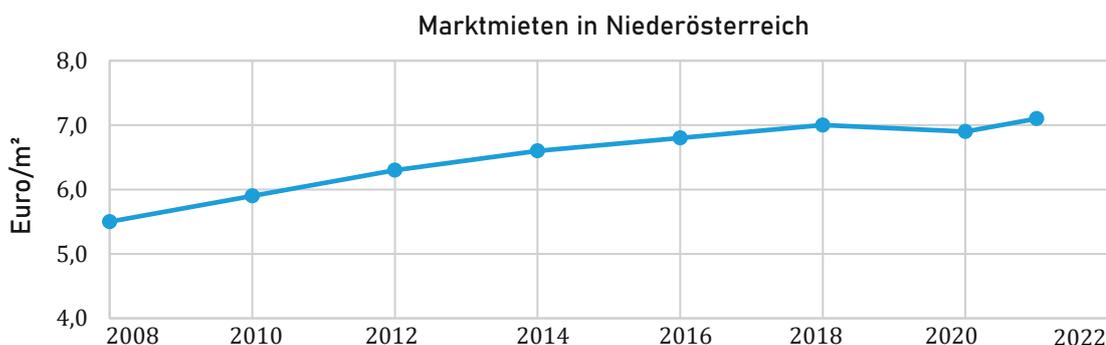


Abb. 6: Entwicklung der monatlichen Nettomieten (ohne Betriebskosten) in Niederösterreich von 2008 bis 2021. Datenquelle: Immobilienpreisspiegel der WKO, IIBW nach Amann, Struber 2022: 45. Eigene Darstellung.

Diese Entwicklung lässt sich auch in Niederösterreich beobachten, wie in Abbildung 6 ersichtlich. Von 2008 bis 2021 sind die Nettomonatsmieten in Niederösterreich um rund 29,1 Prozent gestiegen – mit einem kleinen, vermutlich pandemiebedingten Knick im Jahr 2020. Im selben Zeitraum haben sich die Nettomonatsmieten im Österreichschnitt um rund 30,1 Prozent erhöht, womit die niederösterreichische Entwicklung ziemlich genau jener von Gesamtösterreich entspricht. Zu ergänzen ist, dass das Ausgangspreisniveau im Österreichschnitt 2008 bei 6,30 Euro pro m² lag und somit höher war als in Niederösterreich mit 5,50 Euro pro m². (vgl. Amann, Struber 2022: 44f)

Eigentum

Die Preise von Eigentumswohnungen und -häusern waren in den letzten Jahren sehr dynamisch, das betrifft ganz Österreich und unsere Nachbarstaaten. (vgl. Amann, Struber 2022: 46f) Die Preisentwicklungen in Niederösterreich folgen diesem Trend, wie in Abbildung 7 erkennbar. Demnach sind die Preise für Eigentumswohnungen zwischen den Jahren 2015 und 2021 um 42,1 Prozent gestiegen, das entspricht im Durchschnitt einer jährlichen Steigerung von rund sechs Prozent. Noch drastischer stiegen die Häuserpreise im selben Zeitraum, nämlich um 67,5 Prozent. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von rund 9,6 Prozent.

Österreichweit eine der höchsten Steigerungen bei den Wohnungspreisen verzeichnet der niederösterreichische Bezirk Krems-Land. Dort haben sich die Preise im Zeitraum von 2015 bis 2021 mehr als verdoppelt. Anzumerken gilt, dass die beträchtlichen Preissteigerungen in Niederösterreich, insbesondere im Vergleich mit anderen Bundesländern, wie Wien, Salzburg oder Tirol, von einem vergleichsweise niedrigeren Niveau aus starten. Die hohen Preissteigerungen führen dennoch dazu, dass sich auch in

Niederösterreich immer weniger (Jung-) Familien Eigentumswohnungen und Eigenheime leisten können. (vgl. Amann, Struber 2022: 46; Amt der NÖ Landesregierung 2022b: 22)

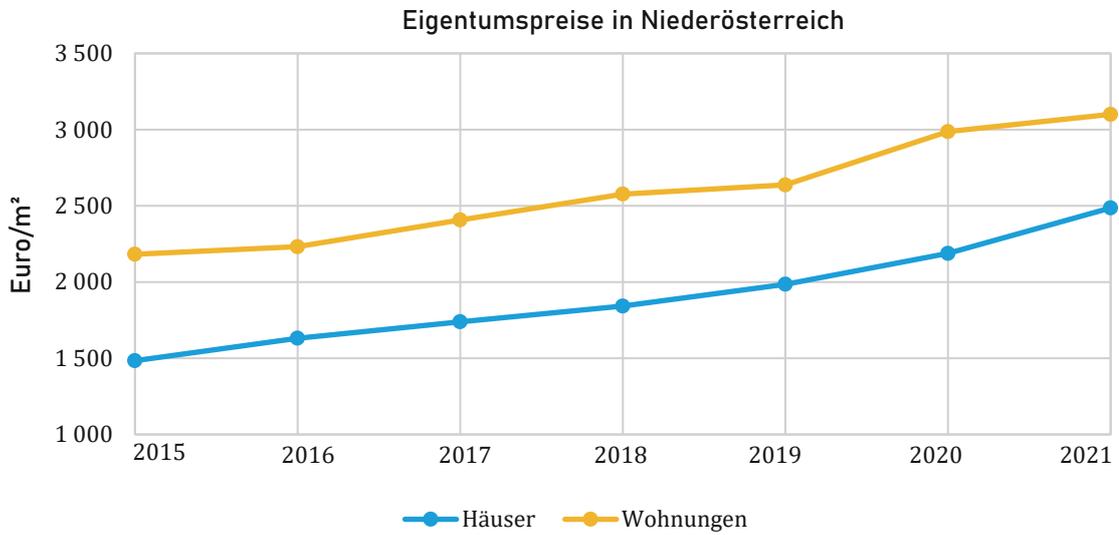


Abb. 7: Entwicklung der Eigentumspreise je m² Wohnfläche (Medianwerte) in Niederösterreich von 2015 bis 2021. Datenquelle: Statistik Austria 2023c. Eigene Darstellung.

Bodenpreise

Die Entwicklung der Bodenpreise, und dabei insbesondere der Baugrundstückpreise, lässt sich seit dem Jahr 2015 lückenlos nachverfolgen. Statistik Austria stellt Daten auf Gemeinde- und Bezirksebene zur Verfügung, die angeführten Werte sind selbst berechnete arithmetische Mittelwerte der Preisentwicklung der niederösterreichischen Bezirke.

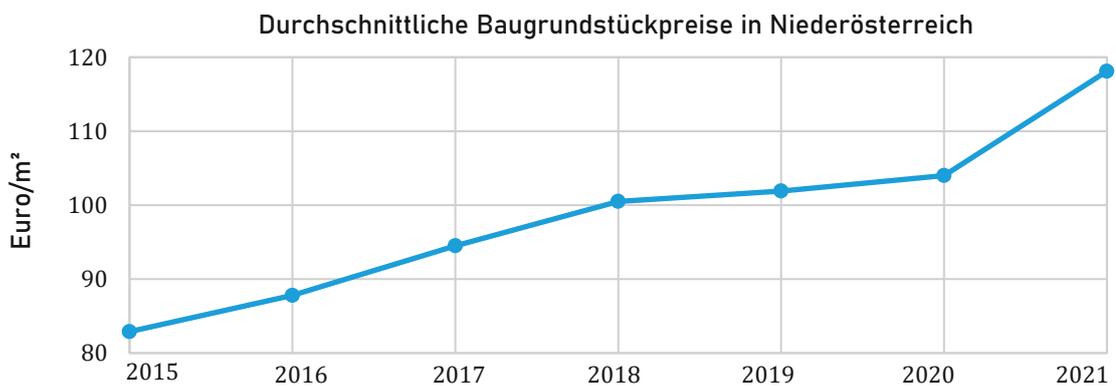


Abb. 8: Entwicklung der durchschnittlichen Baugrundstückpreise je m² in Niederösterreich von 2015 bis 2021. Datenquelle: Statistik Austria 2023c. Eigene Berechnung und eigene Darstellung.

Die Baugrundstückpreise haben sich in den vergangenen Jahren stark erhöht, wie in Abbildung 8 ersichtlich. Die Intensität der Preisentwicklung weist zwar regionale Unterschiede auf, die Tendenz ist dabei aber regionsübergreifend steigend. Im Durchschnitt ist der Baugrund pro Quadratmeter von 2015 bis 2021 um 42,5 Prozent teurer geworden, was einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von sechs Prozent entspricht. Damit sind die Preissteigerungen bei Baugrundstücken circa gleich hoch wie bei Eigentumswohnungen. Hier gilt ebenfalls, dass das Ausgangsniveau der Preise niedriger ist als

in anderen Bundesländern, wie insbesondere in Wien, Salzburg und Tirol. Das relativiert die beträchtlichen Preissteigerungen in Niederösterreich jedoch nicht. (vgl. Statistik Austria 2023c: online)

Baukosten

Statistik Austria stellt die österreichweiten Baukosten- und Baupreisindizes nach grob eingeteilten Sektoren zur Verfügung. So bilden die Indizes zum Wohnungs- und Siedlungsbau die Grundlage für nachfolgende Ausführungen. Zur Unterscheidung von Baukosten und Baupreisen führen Amann und Struber (2022: 54) aus: „Baukosten sind Kosten, die der Bauwirtschaft entstehen, aufgeteilt in Lohn- und Materialkosten. Baupreise sind jene, die sie der Immobilienwirtschaft verrechnen. Die Differenz ist die Marge der Bauwirtschaft.“

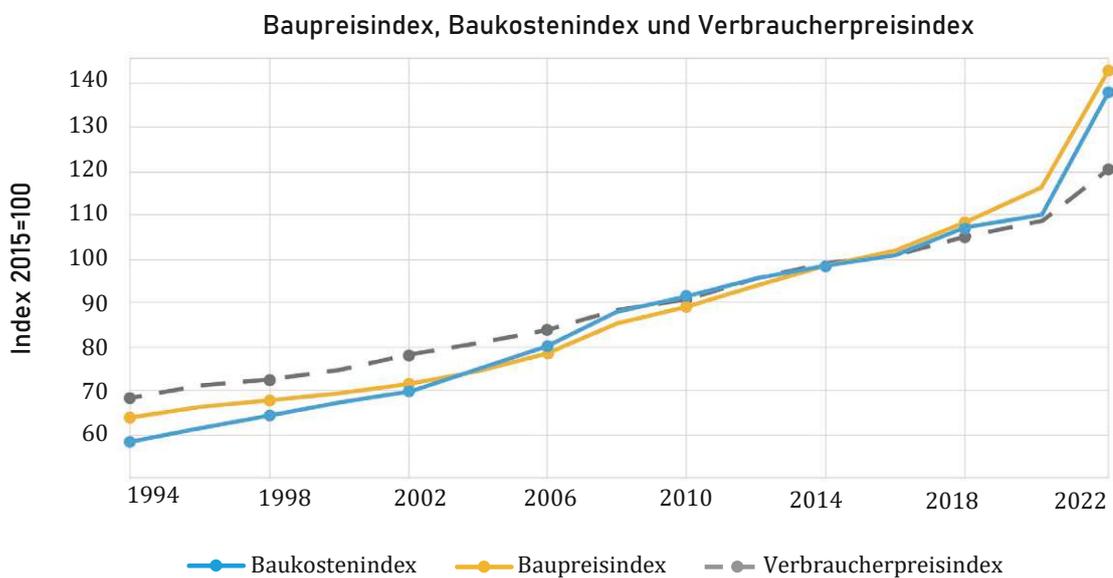


Abb. 9: Österreichweiter Baupreisindex, Baukostenindex und Verbraucherpreisindex (2015=100). Quelle: Amann, Struber 2022: 56. Eigene Bearbeitung.

In Abbildung 9 wird ersichtlich, wie sich die Baukosten- und Baupreisindizes im Vergleich zum Verbraucherpreisindex (VPI), der die allgemeine Teuerung zeigt, entwickelt haben. Die Baupreise stiegen bis 2008 circa parallel zum VPI, ab diesem Jahr setzte ein gewisser Neubauboom ein, unter anderem der Finanzkrise in diesem Jahr geschuldet, der zu einer Verteuerung des Bauens führte. Danach entwickelten sich die Indizes wieder parallel. Im Jahr 2020 setzte ein massiver Anstieg der Baukosten ein, der auf die COVID-19-Pandemie und den damit verbundenen Lieferkettenproblemen bei Baumaterialien und Spekulationen zurückzuführen ist. Die seit Februar 2022 vermehrt auftretenden geopolitischen Verwerfungen führende zu extremen Steigerungen bei Energie- und Rohstoffpreisen und folglich auch bei Baumaterialien. So stieg der Baukostenindex zwischen Mai 2020 und Mai 2022 um fast 50 Prozent. (vgl. Amann, Struber 2022: 54)

Laut Amann und Struber (2022: 55) tragen diese Entwicklungen einerseits maßgeblich zu hohen Immobilienpreisen bei und führen andererseits zu einem Rückgang bei neuen Baubewilligungen.

2.2 Rolle des Bodens

Die Bereitstellung von Grund und Boden ist die zentrale Voraussetzung zur Errichtung von Wohnbauten. Dabei sind gleich mehrere Dimensionen relevant, die über die Aspekte Leistbarkeit und Nachhaltigkeit entscheiden.

Einerseits spielt der Preis des Baulandes eine wesentliche Rolle, da dieser in den Mietpreisen abgebildet ist oder bei Eigentumserwerb direkt von den zukünftigen Bewohner:innen getragen wird. Andererseits ist die Lage zu nennen, sie trägt wesentlich dazu bei, wie sozial und ökologisch nachhaltig ein Wohnbauprojekt ist. Als Querschnittsfaktor ist die Verfügbarkeit von Bauland von fundamentaler Relevanz. (vgl. Pech 2022: 84-87)

Raumordnerische Instrumente können Beiträge zur Verfügbarkeit und Preisgestaltung von Bauland leisten. Daher ist die Rolle des Bodens beim Thema leistbares Wohnen von besonderem Interesse, denn dort liegen die Ansatzpunkte der Raumordnung.

2.2.1 Bodenpreise

Im Jahr 2021 kostete der durchschnittliche Baugrund in Niederösterreich pro Quadratmeter rund 118 Euro. Die Höhe der Baulandpreise ist in Niederösterreich heterogen verteilt, wie in Abbildung 10 deutlich wird. Insbesondere in unmittelbarer Nähe zu Wien sind Gemeinden zu finden, die auch im nationalen Kontext Höchstpreise aufweisen. So kostete der Baugrund pro Quadratmeter zwischen 2015 und 2021 in Perchtoldsdorf 736 Euro sowie in Gießhübel und Hinterbrühl jeweils 683 Euro. Generell weisen Gemeinden im Umfeld bzw. Einzugsbereich von Wien verhältnismäßig hohe Bodenpreise auf. Außerhalb des direkten Einflussbereiches von Wien gibt es weitere Preisspitzen in

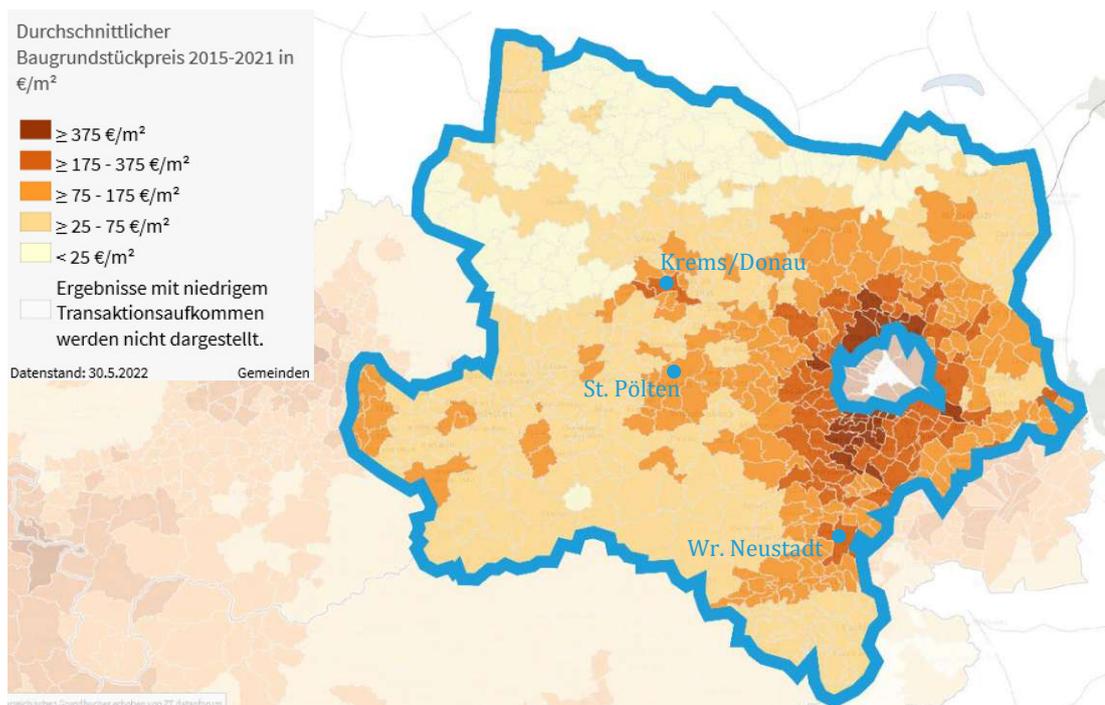


Abb. 10: Durchschnittlicher Baugrundstückspreis 2015-2021 in Euro/m². Quelle: Statistik Austria 2022c: online. Eigene Bearbeitung.

Wiener Neustadt (230 Euro/m²) und Krems an der Donau (176 Euro/m²). Die vergleichsweise moderaten durchschnittlichen Baugrundstückspreise in der Landeshauptstadt St. Pölten (126 Euro/m²) können auf die flächenmäßige Größe und den damit verbundenen strukturellen Disparitäten innerhalb des Gemeindegebietes zurückgeführt werden. (vgl. Statistik Austria 2022c: online; Statistik Austria 2023c: online)

Wie in » Kapitel 2.1.3 näher ausgeführt wird, war die Preisentwicklung der Baugrundstücke in den vergangenen Jahren stark steigend. Damit erhöht sich der Anteil der Wohnkosten (sowohl bei Miete als auch Eigentum), den die Bewohner:innen für das Grundstück zu tragen haben. Das stellt nicht nur Privatpersonen die ein Einfamilienhaus errichten möchten vor zunehmende Herausforderungen, sondern auch gemeinnützige Bauvereinigungen, die diese gestiegenen Kosten an die Bewohner:innen weitergeben müssen. Hier gilt ebenso, dass der Anteil der Grundkosten an Mieten und Kaufpreisen niederösterreichweit regional sehr divers ist. (vgl. Pech 2022: 86f; Statistik Austria 2022c: online)

2.2.2 Lage und Verfügbarkeit

Als zentrales Ziel der Raumordnung gilt die *Stärkung von Orts- und Stadtkernen*. Dem entsprechend gibt es eine eigene ÖROK-Publikation aus dem Jahr 2019 unter diesem Titel. Auch im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz ist die Sicherung und die Entwicklung von Stadt- und Ortskernen als Leitziel vorhanden, wobei auch ein ausgewogener Anteil von Wohnnutzung anzustreben ist. (vgl. § 1 Abs 2 Z 3 lit c NÖ ROG 2014) Damit wird ersichtlich, dass der konkrete Standort von Wohnbauten von essenzieller Bedeutung ist.

| Standort

Die Entwicklung von Wohnbauten in Zentren oder Zentrumsnähe führt zu einer Reduktion der Zersiedelungstendenzen und Bodeninanspruchnahme, da bestehende Infrastrukturen genutzt werden und keine neuen Erschließungsstraßen und Leitungen errichtet werden müssen. Dadurch sinken die Kosten für die Standortgemeinden, da bestehende Infrastrukturen besser genutzt werden und keine zusätzlichen diesbezüglichen Ausgaben anfallen. Einrichtungen des täglichen Bedarfs, zu denen beispielsweise Lebensmittelgeschäfte, Schulen und Gesundheitszentren zählen, sind primär in den Orts- und Stadtzentren untergebracht. Wenn der Wohnort zentrumsnah liegt, sinkt auch die Abhängigkeit von privaten PKW, denn diese Einrichtungen können zu Fuß oder mit dem Rad zurückgelegt werden. Auch die generelle Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist leichter, da zentrale Haltestellen erreicht werden können. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung o.J.d: 1f)

Kompakte Siedlungsstrukturen, die in und um Ortskerne zentriert sind, tragen folglich zu einer ökologischen Nachhaltigkeit bei, da weniger Boden in Anspruch genommen wird und Treibhausgase durch eine Reduktion des motorisierten Verkehrs eingespart werden können. Gleichzeitig kann die erhöhte Personendichte zu einer

Ortskernbelebung und zu mehr sozialen Interaktionen zwischen den Bewohner:innen führen. Dieser Aspekt in Kombination mit der Tatsache, dass finanzschwache Haushalte und generell Personen ohne Zugang zu einem PKW (z.B. auch betagte Personen), die Abhängigkeit vom eigenen PKW reduzieren können, trägt dazu bei, dass Wohnbauten in zentrumsnaher Lage sozial nachhaltiger sind. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung o.J.d: 1f)

Das spiegelt sich auch in den Zielen des Raumordnungsgesetzes wider. (vgl. § 1 Abs 2 NÖ ROG 2014) Dementsprechend gilt es einerseits leistbaren Wohnbau in Bestandsgebäuden in Zentrumsnähe unterzubringen und andererseits Neubauten vorrangig auf Baulücken in Zentren oder auf Bauland in unmittelbarer Zentrumsnähe zu errichten.

| Verfügbarkeit

Die Verfügbarkeit von zentrumsnahen Baugrundstücken für förderbaren Wohnbau ist in vielen Gemeinden nur eingeschränkt gegeben. In niederösterreichischen Gemeinden sind in Zentrumsnähe oder zentrumsnaher Lage oftmals unbebaute, infrastrukturell erschlossene Grundstücke vorhanden, die jedoch für eine Bebauung nicht zur Verfügung stehen. Die Grundeigentümer:innen wollen diese Flächen oftmals nicht verkaufen. Dieses Phänomen wird Baulandhortung genannt. Im Jahr 2020 betrug in Niederösterreich der Anteil an gewidmeten Bauland, der bisher keiner Bebauung zugeführt wurde, etwa 24 Prozent. Diese Flächen sind sogenannte Baulandreserven. (vgl. ÖROK o.J.b: 10)

Die Gründe, die dazu führen, dass Personen Bauland nicht veräußern möchten sind sehr individuell. Häufig sollen die Flächen für eine Bebauung durch Familienmitglieder zu einem späteren Zeitpunkt aufgespart werden. Weitere Gründe sind die Verwendung für Freizeitzwecke (beispielsweise als Garten), die emotionale Bindung mit der Fläche oder das Bauland wird als Vermögensanlage genutzt. (vgl. Linkeseder 2020: 126)

Baulandhortung führt zu einer Verknappung von Bauland, was die Preise für Grund und Boden steigen lässt, was direkt zu einer Abnahme der Leistbarkeit von Wohnen führt. Gleichzeitig trägt die Zurückhaltung von Bauland in Zentrumsnähe dazu bei, dass Neubautätigkeiten in Randlagen erfolgen. Diese Entwicklungen bewirken eine erhöhte Bodeninanspruchnahme und ein stärkeres Verkehrsaufkommen. Gleichzeitig führt die so generierte sehr geringe Personendichte zu sozialen Herausforderungen, wie weniger soziale Kontakte. Baulandhortung konterkariert somit das raumordnerische Leitziel einer kompakten, nachhaltigen Siedlungsentwicklung. (vgl. Kanonier 2014: 51)

Durch den Einsatz von Baulandbefristungen und Vertragsraumordnung kann die Hortung von Bauland bei Neuausweisungen von vornherein unterbunden werden. Lösungen für einen Zugriff auf bestehende Baulandwidmungen sind bisher jedoch kaum vorhanden. (vgl. Kanonier 2014: 51, 55f)

In der Praxis zeigt sich, dass die mangelnde Verfügbarkeit von geeigneten Flächen für die Realisierung von förderbarem Wohnbau ein zentrales Problem darstellt. Besonders betroffen sind dabei Einzugsgebiete von Ballungszentren, jedoch ist die Thematik generell herausfordernd. (vgl. Kössl, 24.03.2023)

Eine Bebauung in Zentrumsnähe bzw. Zentrumslage ist oft dann möglich, wenn Betriebe (Gasthaus, Einzelhandel, etc.) nicht mehr weitergeführt werden und die Eigentümer:innen die Fläche für andere Nutzungen zur Verfügung stellen. Ein weiterer häufiger Grund für die Mobilisierung von Flächen ist ein Eigentümer:innenwechsel, z.B. im Zuge eines Erbes. Somit ist die Realisierung von nachhaltigem leistbarem Wohnbau oftmals erst durch Zufall möglich. Dabei gilt jedoch, dass die Gemeinden eine langfristige Strategie im Hintergrund – z.B. in Form eines örtlichen Entwicklungskonzepts – haben müssen, um bei den oftmals kurzfristig auftretenden Chancen zeitgerecht reagieren zu können. Eine planungsfachlich-systematische Vorgehensweise ist demnach mit den bestehenden raumordnungsrechtlichen Instrumenten zwar bedingt möglich, eine proaktive Umsetzung gelingt damit aber kaum. (vgl. Korzil, 31.03.2023; McDowell, 11.04.2023)

2.3 Gemeinnütziger Wohnbau in Niederösterreich

Insbesondere bei der Errichtung und Bereitstellung von Geschloßwohnungen kommt den gemeinnützigen Bauvereinigungen eine bedeutende und marktbeeinflussende Rolle zu. In periphereren Regionen gibt es wenig privat vermieteten Wohnraum und wenn, dann weist dieser oftmals vergleichsweise geringere Qualitäten (Substandard) auf. Folglich wird der Wohnungsbau in ländlichen Gebieten zu einem Großteil durch gemeinnützige Bauvereinigungen getätigt. Somit sind sie wichtige Partner für Gemeinden, insbesondere dann, wenn es um die Realisierung von verdichteten Bauformen oder die Entwicklung von Wohnbauten in Ortszentren geht. (vgl. Kössl, 24.03.2023)

Gemeinnütziger Wohnbau wird zumeist durch die Wohnbauförderung des Landes unterstützt. Dadurch, und aufgrund des Wegfalls der Gewinnmaximierung bei der Vermietung, sind österreichweit die Mieten bei gemeinnützigen Bauvereinigungen pro Quadratmeter durchschnittlich um circa 20-25 Prozent niedriger als bei gewerblichen Vermieter:innen. Bei älteren Objekten oder Objekten in ländlichen Räumen ist die Differenz häufig geringer, während gerade bei neuern Objekten und in Ballungsräumen die Preisunterschiede nochmals deutlich darüber liegen. (vgl. Gutheil-Knopp-Kirchwald 2022: 71-73; Kössl, 24.03.2023)

Ein weiterer Aspekt ist die vergleichsweise hohe Qualität der Wohnbauten. Üblicherweise werden kompakte, aber gut zugeschnittene Wohnungen errichtet, die von Vornherein verhältnismäßig effizient sind (geringerer Heizbedarf, niedrigere Wohnkosten, etc.). Darüber hinaus weisen gemeinnützige Wohnbauten eine überdurchschnittliche Sanierungsrate auf. (vgl. Gutheil-Knopp-Kirchwald 2022: 77)

2.3.1 Gemeinnütziger Wohnbau aus Gemeindesicht

Gemeinnützige Bauvereinigungen weisen bei der Errichtung von Mehrfamilienhäusern in niederösterreichischen Gemeinden eine Dominanz auf, da insbesondere in periphereren Gemeinden gewerbliche Bauträger kaum Projekte entwickeln. (vgl. Kössl, 24.03.2023) Entsprechend relevant ist die Performance und die damit verbundene

Bewertung der gemeinnützigen Bauvereinigungen durch niederösterreichische Gemeinden. Eine nähere Auseinandersetzung damit findet in der Studie *Performance der Gemeinnützigen Bauvereinigungen in Niederösterreich* aus dem Jahr 2021 statt, die vom GBV Landesverband Niederösterreich in Auftrag gegeben sowie von Wolfgang Amann und Felix Josef durchgeführt wurde. Dabei wurden Bürgermeister:innen online befragt und die Analyse mit Interviews ergänzt. Die zentralen Ergebnisse daraus sind: (vgl. Amann, Josef 2021: 5-8)

- » Der Bau und die Sanierung von Objekten durch gemeinnützige Bauvereinigungen werden von den Gemeinden zustimmend zur Kenntnis genommen.
- » Das Verhältnis zwischen Gemeinden und gemeinnützigen Bauvereinigungen wird zumeist als partnerschaftlich gesehen.
- » Durch die Realisierung von Sonderformen wie betreubares Wohnen oder Junges Wohnen und die Abwicklung von Förderungen werden gemeinnützigen Bauvereinigungen als umfassende Partner betrachtet.
- » Der Schwerpunkt von gemeinnützigen Bauvereinigungen auf der Schaffung von leistbarem Wohnraum wird anerkennend hervorgehoben.
- » Gemeinnützigen Bauvereinigungen wird von den Gemeinden ein hohes Maß an Erfahrung, entsprechende Kontinuität und Risikominimierung zugesprochen. Die regionale Verankerung der Bauvereinigungen wird befürwortend zur Kenntnis genommen, da diese zu landesspezifischem Know-how bei der (unter anderem rechtlichen) Abwicklung führt. Dennoch werden auch vereinzelte Wissenslücken im Bereich der Bauordnung und Bebauungsbestimmungen genannt.
- » Gemeinden wünschen sich von gemeinnützigen Bauvereinigungen jedoch ein aktiveres Vorgehen bei der Immobilienentwicklung und der Ortskernbelebung.
- » Ein ambitionierteres Vorgehen wird hinsichtlich qualitativvoller städtebaulicher und architektonischer Planungen gewünscht.
- » Die Bevorratung von Bauland durch gemeinnützige Bauvereinigungen, die in manchen Gemeinden vorkommt, wird stark kritisiert.
- » Nach Resel (13.04.2023) führen auch Mieterhöhungen bei langjährigen Mieter:innen gelegentlich zu Problemen.

Trotz der Nennung von Verbesserungspotenzialen erhält die Tätigkeit von gemeinnützigen Bauvereinigungen eine günstige Bewertung. Die Erfahrungen mit gewerblichen Bauvereinigungen sind hingegen weniger gut – jedoch ist anzumerken, dass in vielen niederösterreichischen Gemeinden keine gewerblichen Bauträger tätig sind.

2.3.2 Herausforderungen des gemeinnützigen Wohnbaus

Der Wohnbau ist generell, jedoch besonders seit den Jahren 2020 und 2021, mit starken Preisanstiegen konfrontiert. Entsprechend gibt es auch beträchtliche Auswirkungen auf den gemeinnützigen Wohnbau. Die stark gestiegenen Preise für Baugrundstücke und die hohen Baukostenpreise sind maßgebliche Herausforderungen. (vgl. Kössl, 24.03. 2023) Wesentlich sind dabei festgelegte Baukostenobergrenzen für objektgeförderte Wohnbauten, die zur Miete oder Miete mit Kaufoption vergeben werden (diese gelten nicht für

Wohnbauten, die als Eigentum vergeben werden). Die höchstzulässigen Baukosten für solche Wohnbauten werden in Niederösterreich vom zuständigen politischen Organ der Landesregierung bestimmt, jedoch werden diese nicht öffentlich publiziert. Nachdem die letzte Änderung der höchstzulässigen Baukosten im Jahr 2018 erfolgte, sowie die gemeinnützigen Bauvereinigungen mit deutlich höheren Baukosten konfrontiert sind, ist davon auszugehen, dass die Obergrenze von der Landesregierung im Jahr 2023 erhöht wird. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung, 06.04.2023) Wenn die Wohnungen nicht zu diesem Quadratmeterpreis errichtet werden können, sind sie nicht förderbar im Sinne der Wohnbauförderung. Wenn nun Bauunternehmen aufgrund der unsicheren Lage keine Fixpreise anbieten können, ist nicht garantiert, dass der fertige Wohnbau auch tatsächlich den Preisobergrenzen der Wohnbauförderung entsprechen wird. (vgl. Anzenberger 2022: online; Putschögl 2022b: online)

Als weitere Herausforderung gelten steigende Kreditzinsen, die zwar teilweise durch die Wohnbauförderung abgedeckt werden können, aber dennoch zu Preissteigerungen führen. Diese werden an zukünftige Käufer:innen bzw. zukünftige (und teilweise auch an bestehende) Mieter:innen weitergegeben. Die Situation führt dazu, dass einerseits weniger neue geförderte Wohnungen errichtet werden, denn Bauvereinigungen warten teilweise auf das Einpendeln der Preise, damit sie mit Fixpreisen kalkulieren können. Andererseits steigen die Kauf- und Mietpreise auch im geförderten Wohnbau. (Kössl, 24.03.2023)

Die oftmals fehlende Verfügbarkeit von Grundstücken in Ortskernen oder zentrumsnahen Lagen ist für gemeinnützige Bauvereinigungen eine große Herausforderung. Die Thematik ist generell omnipräsent, wobei die Verfügbarkeit in Agglomerationsräumen nochmals schwieriger ist. Da Wohnraumentwicklung in Zentrumslagen essentiell für zukunftsfähige Wohnbauten ist, sind auch raumordnerische Maßnahmen, die dahingehend unterstützen, erforderlich. (vgl. Kössl, 24.03.2023)

Die neue Zinslandschaft (gestiegene Zinsen) ist ein weiterer herausfordernder Aspekt. Das betrifft insbesondere neben der Steiermark verstärkt auch Niederösterreich, denn hier sind viele Objekte mittels variabel verzinsten Krediten finanziert. Die gestiegenen Zinsen führen dazu, dass auch die Belastungen für die Bewohner:innen steigen, da gemeinnützige Bauvereinigungen entsprechend des Kostendeckungsprinzips die Mieten anpassen. In Niederösterreich ist die Situation etwas abgemildert, da rund 60 Prozent der Fremdfinanzierung sogenannte Haftungsdarlehen sind. Dabei federt das Land Niederösterreich auch das Zins-Risiko ab – wenn die Zinsen über einen gewissen Prozentsatz steigen, bezuschusst das Land die Zinszahlungen. Die restlichen 40 Prozent sind jedoch nicht entsprechend gedeckelt und müssen auch in Niederösterreich von den Bewohner:innen vollständig getragen werden. (vgl. Kössl, 24.03.2023)

Ein weiteres Thema ist die Dekarbonisierung, denn tendenziell wird der Anteil von Öl- und Gasheizungen in Geschloßwohnungen unterschätzt, wie eine Befragung der Mitglieder des Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen ergeben hat. Hier werden aktuell Bedingungen ausgearbeitet, wie ein Umstieg auf alternative Energieträger gelingen

kann. Generell ist die Situation aber sehr divers, manche gemeinnützigen Bauvereinigungen haben eine Vorreiterrolle inne, während andere vor großen Herausforderungen stehen. (vgl. Kössl, 24.03.2023)

2.4 Situation in niederösterreichischen Beispielmunicipalitäten

Wie vorangehend bereits näher angeführt wurde, sind die naturräumlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den 573 niederösterreichischen Gemeinden sehr unterschiedlich. Insbesondere hinsichtlich Bevölkerungswachstum, Baulandverfügbarkeit, Bodenpreis und Bautätigkeit gibt es große Unterschiede, die auch für die Schaffung von leistbarem Wohnraum von Relevanz sind. Um die Herausforderungen und die unterschiedlichen Voraussetzungen der Gemeinden besser nachvollziehen zu können, werden eine Marktgemeinde und drei Stadtgemeinden nachfolgend genauer beschrieben und hinsichtlich des Themas Wohnen analysiert.

Wie auch bereits im Kapitel Methodik näher beschrieben wurde, bilden die Basis für die nachfolgenden Darstellungen leitfadengestützte Interviews mit Vertreter:innen der jeweiligen Städte bzw. der Gemeinde. Bei der Auswahl der Beispiele wurde auf eine Durchmischung hinsichtlich der Lage, der Größe und der Entwicklungsdynamiken geachtet.

2.4.1 St. Leonhard am Forst

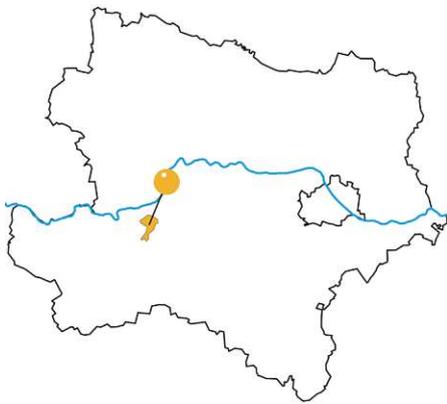


Abb. 11: Lage von St. Leonhard am Forst in Niederösterreich. Eigene Darstellung.

Die Marktgemeinde St. Leonhard am Forst liegt im Bezirk Melk und umfasst eine Fläche von rund 4.350 ha. Mit Stand 2022 leben in der Gemeinde 3.048 Personen. Im Jahr 1991 lebten 3.043 Menschen in der Gemeinde – folglich hat sich die Bevölkerung ganz leicht positiv entwickelt. Konkret gibt es ein Plus von 0,16 Prozent in diesem Zeitraum. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2022e: online) Somit handelt es sich um die kleinste der dargestellten Gemeinden mit einer geringen Entwicklungsdynamik.

Am 13. April 2023 hat das Interview mit Hans-Jürgen Resel, dem Bürgermeister von St. Leonhard am Forst, stattgefunden. Die geäußerten Einschätzungen zum Thema Wohnen in der Marktgemeinde sind nachfolgend zusammengefasst und paraphrasiert dargestellt: (vgl. Resel, 13.04.2023)

» Wohnraum: Angebot und Nachfrage

In St. Leonhard gibt es momentan ein Angebot an Baugrundstücken für freistehende Einfamilienhäuser und geförderte Doppelhaushälften (die sich gegenständlich in Bau befinden). Geschosswohnungsbau wird aktuell keiner errichtet – geplant ist, dass in den kommenden ein bis zwei Jahren (folglich 2024/25) neue großvolumige Geschosswohnbauten und Doppelhäuser durch eine gemeinnützige Bauvereinigung errichtet werden. Das

Projekt wird in Etappen umgesetzt, womit den Entwicklungszielen der nächsten acht Jahre entsprochen wird.

Nachdem es sich um eine ländlich geprägte Gemeinde handelt, besteht in der Bevölkerung vermehrt der Wunsch nach einem Einfamilienhaus – seit der COVID-19-Pandemie gibt es auch erstmals eine stärkere Nachfrage von Stadtbewohner:innen (St. Pölten, Wien, etc) an Baugrundstücken in St. Leonhard am Forst. Rund 30 Prozent der neu zugezogenen Personen der letzten Jahre sind aus städtischen Regionen. Die Gemeinde versucht dem Wunsch nach Einfamilienhäusern durch die Bereitstellung von entsprechenden Grundstücken zu entsprechen, wobei insbesondere im Zentrum und in zentrumsnahen Lagen auf verdichtete Bauweisen gesetzt wird. Ein wesentlicher Punkt ist dabei die Nachnutzung von bestehenden Gebäuden – insbesondere in Kooperation mit gemeinnützigen Bauträgern, wie beispielsweise das Projekt auf Abbildung 12.

Eine Nachfrage nach (Miet-) Wohnungen besteht primär bei jungen Menschen – im Zuge der Familiengründung erfolgt häufig ein Umzug in ein Reihenhaus oder die Errichtung bzw. der Kauf eines Einfamilienhauses. Demnach besteht eine gewisse Fluktuation am Wohnungsmarkt und es kommen immer wieder Wohnungen in bestehenden Wohnanlagen auf den Markt. Folglich gibt es eine Nachfrage an Wohnungen, aber diese kann zu einem Großteil durch das bestehende Angebot gedeckt werden.

Der Mietwohnungsmarkt ist in St. Leonhard von gemeinnützigen Bauvereinigungen bestimmt, jedoch gibt es – gerade im Ortskern – auch privat vermietete Wohnungen. Der großvolumige (Neu-) Bau wird hingegen gänzlich von gemeinnützigen Bauvereinigungen errichtet.



Abb. 12: Nachnutzung einer ehemaligen Fleischhauerei als geförderter Wohnbau am Hauptplatz von St. Leonhard am Forst. Eigene Aufnahme.

» **Verfügbarkeit und Entwicklungen am Immobilienmarkt**

Die Baugrundstückpreise sind in den letzten Jahren auch in St. Leonhard am Forst deutlich gestiegen. Während vor wenigen Jahren in Ortsrandlagen Baugründe rund 30 Euro pro Quadratmeter gekostet haben, liegen die günstigsten Preise in der Gemeinde aktuell bei etwa 50 Euro pro Quadratmeter, was einem Preisanstieg von rund 60 Prozent entspricht. Grundstücke in Zentrumsnähe sind jedoch nochmals deutlich teurer.

Die Mobilisierung von Baulandreserven gelingt hin und wieder durch Gespräche mit den Eigentümer:innen. Meistens können entsprechende Flächen durch Erbschaften mobilisiert werden, da die Eigentümer:innen eher bereit sind, die Grundstücke zu verkaufen. Betriebsschließungen führen gelegentlich auch dazu, dass Bestandsgebäude für Wohnzwecke umgenutzt werden können. Gelegentlich ist es notwendig Nebenvereinbarungen zu treffen – beispielsweise den Kauf von weiteren Immobilien in weniger günstigen Lagen – um Grundstücke für Bebauungen, die dem öffentlichen Interesse dienen, sichern zu können.

Gleichzeitig spielt aber auch die Ausweisung von neuem Bauland eine wichtige Rolle. Das betrifft sowohl die Errichtung von verdichteten Bauweisen, als auch den Bau von Einfamilienhäusern. Dabei werden aktuell auch Baulandmobilisierungsverträge mit Pönalen bei nicht fristgerechter Bebauung abgeschlossen.

» **Einschätzung raumordnerischer Instrumente**

Die Einführung einer neuen Widmungskategorie oder eines Widmungszusatzes wäre begrüßenswert, denn die Verwendung von Raumordnungsverträgen alleine ist kein Allzweckmittel. Die Bereitschaft tatsächlich zivilrechtliche Schritte bei Nichteinhaltung einzuleiten ist derzeit in der Gemeinde nicht gegeben. Folglich wird aktuell auch überlegt, bei künftigen Neuwidmung anstatt Raumordnungsverträge abzuschließen auf befristete Baulandwidmungen zu setzen.

Eine Möglichkeit, geeignete Flächen für geförderten Wohnbau öffentlich-rechtlich zu sichern, wäre folglich vorteilhaft. Die Anwendung von Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau – mit Rückwidmung in Grünland bei Nichtverkauf der Flächen nach zehn Jahren – ist bei Neuwidmungen durchaus denkbar. Bei bestehenden Baulandwidmungen ist die Anwendung entsprechender Vorbehaltsflächen in der aktuellen Situation nicht vorstellbar. Jedoch kann die Verankerung einer entsprechenden Bestimmung dennoch sinnvoll sein, um für zukünftige Eventualitäten gerüstet zu sein.

2.4.2 Klosterneuburg

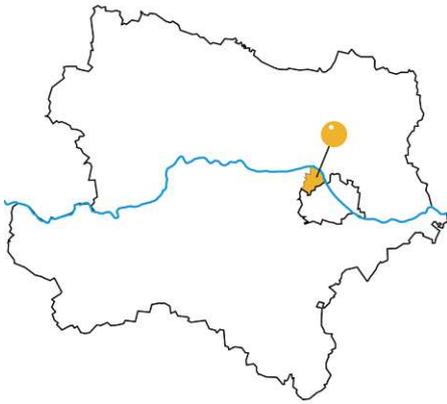


Abb. 13: Lage von Klosterneuburg in Niederösterreich. Eigene Darstellung.

Die Stadtgemeinde Klosterneuburg grenzt unmittelbar an Wien an und gehört folglich zum städtischen Agglomerationsraum der Bundeshauptstadt. Klosterneuburg umfasst eine Fläche von rund 7.620 ha und hatte im Jahr 2022 exakt 27.542 Einwohner:innen. Im Jahr 1991 lebten 24.442 Personen in der Stadtgemeinde, womit sich die Wohnbevölkerung mit einem Plus von rund 12,7 Prozent deutlich positiv entwickelt hat. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2022f: online) Es handelt sich um jenes Beispiel, das die stärksten Verflechtungen mit Wien aufweist, was insbesondere auch hinsichtlich der Preisdynamiken und der Wohnungsnachfrage Auswirkungen hat. (vgl. McDowell, 11.04.2023)

Das Interview mit DI Victoria McDowell, der Leiterin des für Raumordnung zuständigen Referats IV/2, hat am 11. April 2023 stattgefunden. Die Inhalte des Gesprächs sind nachfolgend zusammengefasst und paraphrasiert dargestellt. McDowell schätzt die Situation zum Thema Wohnen in Klosterneuburg folgendermaßen ein: (vgl. McDowell, 11.04.2023)

» **Wohnraum: Angebot und Nachfrage**

Das Wohnungsangebot ist in Klosterneuburg überwiegend privat, wobei die Wohnbauten teilweise freifinanziert und teilweise gefördert sind. Gemeindewohnungen gibt es zwar auch, aber in einem untergeordneten Ausmaß. Es gibt Neubautätigkeit und folglich auch Zuzüge, aber das Bevölkerungswachstum ist auf einem niedrigen Niveau, insbesondere im Vergleich zu anderen Umlandgemeinden von Wien. Zurückzuführen ist das auf die flächigen Siedlungsgrenzen, die erstmals in den 1990er Jahren auf überörtlicher Ebene mittels regionalem Raumordnungsprogramm verordnet wurden. Diese Siedlungsgrenzen haben zur Folge, dass in Klosterneuburg quasi ausschließlich im Bestand entwickelt werden kann, sei es auf Baulandreserven oder durch Nachverdichtungen und Umnutzungen (wie beispielsweise auf Abbildung 14 zu sehen ist). Eine Außenentwicklung ist aufgrund dieser Siedlungsgrenzen gar nicht möglich.

Die Nachfrage nach Wohnraum ist in Klosterneuburg generell sehr groß – insbesondere aber auch nach gefördertem Wohnbau. Der Bau von geförderten Wohnungen ist jedoch eingeschränkt, entsprechend der Bedarfserhebung, die von dem für Wohnungsförderung zuständigen Fachbereich des Amts der NÖ Landesregierung durchgeführt wird – die Zugänglichkeit dieser Bedarfserhebung ist jedoch auch für die Gemeinde eingeschränkt. Die Stadtgemeinde selbst fördert keine Wohnbauträger.

» **Verfügbarkeit und Entwicklungen am Immobilienmarkt**

Das größte Entwicklungsgebiet ist aktuell das ehemalige Areal der Magdeburg-Kaserne, jedoch wird hier die Entwicklung vorerst zurückgehalten, bis die Zugänglichkeit zum

Bahnhof Weidling und die generelle Verkehrserschließung durch Verkehrsmittel des Umweltverbundes geklärt ist.

Die stadteignen Gemeindewohnungen werden auch als Startwohnungen (befristet) vermietet. Diese werden besonders kostengünstig an Personen vergeben, die die gemeinde-internen Vergabekriterien erfüllen.

Nachverdichtungsprojekte sind dann möglich, wenn plötzlich Grundstücke verfügbar werden. Beispielsweise wenn ein Betrieb nicht weitergeführt wird und die Eigentümer:innen die Flächen anderweitig nutzen möchten – beispielsweise zur Errichtung von Wohnraum oder sozialer Infrastruktur. Oft wird auch durch Erbschaft ein Grundstück verfügbar, das bisher gehortet wurde.

Baulandmobilisierung wird immer wichtiger – insbesondere bei neuen Umwidmungen, diese werden stets befristet oder mit Raumordnungsvertrag umgesetzt. Gerade der Einsatz von Raumordnungsverträgen entwickelt sich in letzter Zeit sehr dynamisch, wobei bei zunehmender Anzahl an Verträgen operative Herausforderungen (Anmerkung: beispielsweise hinsichtlich der Kontrolle der vertraglich vereinbarten Fristen) zunehmen.

» **Einschätzung raumordnerischer Instrumente**

Neue bzw. zusätzliche Instrumente der örtlichen Raumordnung um in Richtung leistbaren Wohnraum wirken zu können, wären jedenfalls begrüßenswert – ähnlich wie in anderen Bundesländern, die bereits entsprechende Modelle haben. Zusätzliche Möglichkeiten für die Gemeinden sind positiv zu sehen, um Druck aus dem freifinanzierten Wohnungsmarkt zu nehmen. Wobei es stark auf die Detailregelungen dieser Instrumente ankommen wird. Insbesondere ist es wichtig, dass mögliche Instrumente verfassungskonform sind. Die zentrale Frage dürfte auch immer sein, wie man den konkreten Bedarf an Flächen für den förderbaren Wohnbau nachweist, da ja auch in das Interesse von



Abb. 14: Nachverdichtungsprojekt in Klosterneuburg – Umbau und Erweiterung. Eigene Aufnahme.

Privaten eingegriffen wird. Die Schaffung von entsprechenden Grundlagenforschungen ist dabei wohl eine der größten Herausforderungen.

Es bewährt sich eigentlich seit jeher auf ein Maßnahmenbündel zu setzen – entsprechend wären Widmungen für den förderbaren Wohnbau in Kombination mit Raumordnungsverträgen wohl besonders zielführend.

2.4.3 Wiener Neustadt

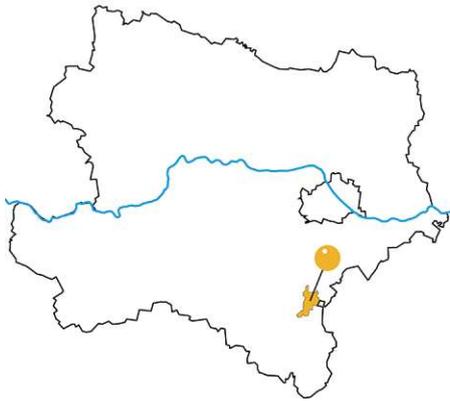


Abb. 15: Lage von Wiener Neustadt in Niederösterreich. Eigene Darstellung.

Die Statutarstadt Wiener Neustadt liegt entlang der von Wien ausgehenden Südachse, die besonders dynamische räumliche Entwicklungen aufzeigt. Wiener Neustadt weist eine Fläche von rund 6.090 ha auf. Im Jahr 2022 lebten in der Stadt 47.106 Personen, im Jahr 1991 wohnten hingegen 35.134 Menschen in Wiener Neustadt. Demnach hat sich die Bevölkerungszahl deutlich positiv entwickelt. Konkret gibt es ein Plus von rund 34,1 Prozent in diesem Zeitraum. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2022g: online) Diese Beispielstadt weist aufgrund der ausgezeichneten Erreichbarkeit von Wien (rund 30 Minuten mit der Bahn) auch Pendlerverflechtungen mit der Bundeshauptstadt auf, was wiederum

maßgebliche Auswirkungen auf den lokalen Wohnungsmarkt hat. (vgl. Korzil, 31.03.2023)

Das Interview wurde am 31. März 2023 mit DI Manfred Korzil, dem Leiter der Stadt-Baudirektion, geführt. Die geäußerten Einschätzungen zum Thema Wohnen in Wiener Neustadt sind nachfolgend zusammengefasst und paraphrasiert dargestellt: (vgl. Korzil, 31.03.2023)

» **Wohnraum: Angebot und Nachfrage**

Die Stadt ist Eigentümerin von rund 2.500 Eigentumswohnungen, die auch zu besonders leistbaren Konditionen vermietet werden. Ansonsten wurde in den letzten Jahrzehnten überwiegend von gemeinnützigen Bauvereinigungen geförderter Wohnbau errichtet, in vielen Fällen als Soforteigentum oder als Miete mit Kaufoption. Seit circa 2015 (damals wurde mit den Investitionen für die Landesausstellung 2019 begonnen) gibt es auch von Seiten gewerblicher Bauträger vermehrt Interesse Projekte in Wiener Neustadt zu realisieren. Ein wesentlicher Aspekt ist auch die schnelle Erreichbarkeit von Wien (Fahrzeit mit der Bahn rund 30 Minuten), wodurch auch vermehrt eine Wohnungsnachfrage von in Wien arbeitenden Menschen besteht. Die Nachfrage nach Wohnraum kann in Wiener Neustadt folglich als groß beschrieben werden.

Aktuell befinden sich in der Stadt rund 3.000 Wohneinheiten in Entwicklung. Davon werden auch einige freifinanzierte Wohnbauten sein, die von gewerblichen Bauträgern errichtet werden.

» Verfügbarkeit und Entwicklungen am Immobilienmarkt

Bei den Grundstückspreisen ist ein starker Anstieg zu beobachten, von 2015 bis 2022 sind die üblichen Quadratmeterpreise von rund 160 Euro auf circa 300 Euro gestiegen. Eine steigende Preisdynamik ist auch bei den Mieten zu beobachten, wobei hiervon sowohl geförderter als auch freifinanzierter Wohnraum betroffen ist. Insgesamt ist der geförderte Wohnungsmarkt günstiger als der freifinanzierte, eine preisliche Annäherung zu beobachten ist.

Ein weiterer Aspekt bezüglich gestiegener Baukostenpreise sind erhöhte Anforderungen hinsichtlich ökologischer Maßnahmen. Insbesondere Begrünungsmaßnahmen oder innovative Bauweisen führen zu Baukostensteigerungen, die schlussendlich auch an Käufer:innen und Mieter:innen weitergegeben werden. Wobei hier durch Wohnbauförderungen preisdämpfend entgegengewirkt werden kann.

Ein aktuell zu beobachtender Trend ist die zunehmende Bedeutung von Miete, obwohl die Nachfrage nach Eigentum nach wie vor hoch ist. Auch hinsichtlich der verschärften Vergabekriterien bei Krediten wird es erforderlich sein, zukünftig vermehrt qualitätsvolle Mietobjekte zu errichten.

Das zentrale Entwicklungsgebiet in Wiener Neustadt ist aktuell das ehemalige Leiner-Areal, das aufgrund eines Eigentümer:innenwechsels zur Wohnbebauung zur Verfügung steht. Hier werden rund 600 freifinanzierte Mietwohnungen von einem österreichischen gewerblichen Bauträger errichtet. Es ist geplant, dass die Wohnbauten nach der Fertigstellung und Vermietung an einen Endinvestor verkauft werden – dahingehend besteht auch Interesse deutscher Investor:innen. Im Rahmen der Ermöglichung größerer Bebauungsdichten wird ein Raumordnungsvertrag abgeschlossen, der auch die Übernahme von Infrastrukturkosten durch den Bauträger beinhaltet.



Abb. 16: Geförderter Wohnbau (hinten) und freifinanzierter Wohnbau (vorne) in Wiener Neustadt. Eigene Aufnahme.

Der Fokus der Stadtentwicklung liegt auf der Mobilisierung von Baulandreserven und der Nachnutzung von bestehenden Gebäuden bzw. versiegelten Flächen. Wiener Neustadt verfügt über eine eigene Abteilung für Flächenmanagement und Liegenschaftsservice. Diese Abteilung versucht aktiv unbebautes Bauland und leerstehende Immobilien zu mobilisieren. Den Rahmen für dieses Flächenmanagement bilden die Ziele des Stadtentwicklungsplans. Wenn kurzfristig, beispielsweise aufgrund einer Erbschaft, strategisch passende Grundstücke verfügbar werden, können diese umgehend gesichert werden. Gleichzeitig wird auch versucht in Zentrumslagen auf höhere Dichten zu setzen, um eine effiziente Bodennutzung zu ermöglichen.

Gegenständlich werden keine Neuwidmungen von Bauland vorgenommen.

» **Einschätzung raumordnerischer Instrumente**

Von Seiten der Raumordnung werden Potenziale hinsichtlich der Ermöglichung und Förderung dichterere Bebauungsweisen gesehen. Dadurch könnte einerseits dem Aspekt des Bodensparens Rechnung getragen werden und andererseits könnten günstigere Miet- und Kaufpreise durch die bessere Ausnutzung der Grundstücke erzielt werden. Insgesamt soll darauf geachtet werden, dass raumordnerische Maßnahmen nicht zu einer Verringerung der Wohnbautätigkeit führen. Die bestehenden raumordnungsrechtlichen Möglichkeiten hinsichtlich Bereitstellung von (leistbarem) Wohnraum werden als ausreichend beurteilt. Weiters wird die Einführung von neuen raumordnerischen Instrumenten zur Sicherung von Flächen für förderbaren Wohnbau als nicht notwendig erachtet – auch hinsichtlich der damit verbundenen Eingriffe in das Eigentumsrecht.

2.4.4 St. Pölten

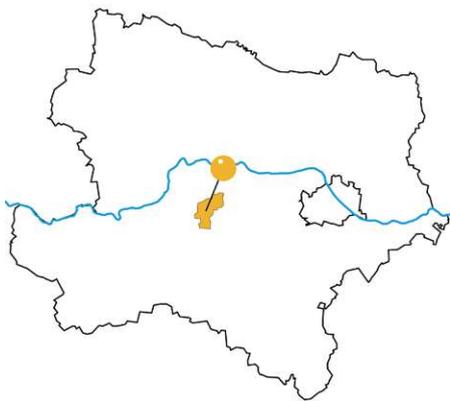


Abb. 17: Lage von St. Pölten in Niederösterreich.
Eigene Darstellung.

Die Landeshauptstadt St. Pölten liegt entlang der österreichischen Westachse, die sich von Wien bis Vorarlberg erstreckt und von dynamischen räumlichen Entwicklungen geprägt ist. St. Pölten umfasst eine Fläche von rund 10.840 ha und hatte im Jahr 2022 56.360 Einwohner:innen. Im Jahr 1991 lebten 50.026 Personen in der Stadtgemeinde, womit sich die Wohnbevölkerung deutlich positiv entwickelt hat, konkret betrug der Bevölkerungszuwachs in diesem Zeitraum rund 12,66 Prozent. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2022h: online)

Am 28. April 2023 hat das Interview mit DI Jens De Buck, dem Leiter des Geschäftsbereichs Stadtentwicklung, stattgefunden. Die geäußerten Einschätzungen zum Thema Wohnen in St. Pölten sind nachfolgend zusammengefasst und paraphrasiert dargestellt: (vgl. De Buck, 28.04.2023)

» **Wohnraum: Angebot und Nachfrage**

Seit ungefähr 10 Jahren gibt es sehr dynamische Entwicklungen am Wohnungsmarkt, bei gleichzeitig stabilem Bevölkerungswachstum – dieses liegt bei durchschnittlich etwa 1,5 Prozent pro Jahr. Rund 1.000 Wohneinheiten werden aktuell errichtet, 2.000 weitere stehen kurz vor Baubeginn und 4.000 Einheiten sind aktuell in Planung. Daraus folgt, dass der Wohnraumbedarf in nächster Zeit jedenfalls gedeckt werden kann und mit weiteren Zuzügen zu rechnen ist.

Historisch bedeutend ist die St. Pöltener Wohnungsgenossenschaft, die bereits seit 100 Jahren tätig ist. Seit der Fertigstellung der ausgebauten West-Bahn-Strecke im Jahr 2012 hat sich die Anzahl der in St. Pölten tätigen gemeinnützigen Wohnbauträger, aber auch private Bauträger, vervielfacht.

St. Pölten ist auch von stark gestiegenen Immobilienpreisen betroffen, in manchen Fällen sind die Preise, die am freien Markt erzielt werden, nicht nachvollziehbar. Hierbei gibt es jedoch starke lokale Unterschiede, insbesondere bei Gegenüberstellung der Preise in peripheren Katastralgemeinden und dem Stadtkern. Preisanstiege sind jedoch in allen Lagen gegeben. Trotzdem sind die Preise im Vergleich zu anderen Städten oder dem Wiener Umland noch relativ günstig.

» **Verfügbarkeit und Entwicklungen am Immobilienmarkt**

Nachdem St. Pölten im Jahr 1986 Landeshauptstadt von Niederösterreich wurde, wurde ein starkes Bevölkerungswachstum prognostiziert. Auf dieser Prognose stützend, kam es in den 1990er Jahren zu großflächigen Baulandausweisungen. Folglich verfügt St. Pölten bis heute über sehr viele Baulandreserven – konkret gibt es knappe 200 ha allein für



Abb. 18: Auf einem Gestaltungswettbewerb basierende Wohngebäude des Projekts Mühlbach-Ost in St. Pölten. Der Großteil der Wohnungen ist gefördert. Eigene Aufnahme.

Wohnbauland, die überwiegend in privater Hand sind. Es werden aber immer wieder Projekte auf Baulandreserven realisiert. Mobilisierungswirkend dürften hierbei insbesondere die hohen erzielbaren Preise für die Grundstücke sein. Besonders schwer zu mobilisieren sind Flächen im Eigentum von aktiven Landwirt:innen, da diese zumeist ihre Betriebe erhalten möchten. Die fehlenden Möglichkeiten, mit hoheitlichen Maßnahmen Bauland zu mobilisieren, sind für die Stadt ein Hindernis. Die Liegenschaftsverwaltung der Stadt ist bemüht, Baulandreserven zu erwerben, jedoch ist das sehr kostspielig und gelingt eher selten.

Es ist jedoch ein positiver Trend erkennbar, denn in den 1990er Jahren waren rund 40 Prozent des gewidmeten Baulandes un bebaut, aktuell liegt St. Pölten hier bei circa 25 Prozent. Zurückzuführen ist das auf den vorsichtigen Einsatz von Neuwidmungen, die zusätzlich mit Baulandsicherungsverträgen versehen werden.

Es gibt einige sehr große Entwicklungsflächen (WWE-Gründe, ehemaliges Glanzstoff-Areal, etc.), auf denen primär Wohnraum entstehen wird. Im Westen von St. Pölten, im Bereich des sogenannten Eisbergs, hat die Stadt selbst Flächen erwerben können, diese werden in den nächsten Jahren ebenfalls baulich entwickelt.

Seit 2021 gibt es einen Gestaltungsbeirat, der auch zu einer Qualitätssteigerung, insbesondere bei Großprojekten, beiträgt. Ein weiterer Aspekt sind Wettbewerbsverfahren, die häufig bei größeren Projekten umgesetzt werden. So kann auch eine hohe Dichte bei Erhaltung der Wohnqualität erzielt werden, wie man beispielsweise beim Projekt Mühlbach-Ost (Abbildung 18) sieht.

» **Einschätzung raumordnerischer Instrumente**

Der Stadt ist es ein großes Anliegen, dass die bestehenden Möglichkeiten der Raumordnung mit Instrumenten ergänzt werden, die zur Schaffung von leistbarem Wohnraum beitragen können. Entsprechend gibt es auch seit vielen Jahren Bemühungen, um auf die Landesgesetzgebung einzuwirken. Viele andere Bundesländer verfügen über solche Möglichkeiten, wie beispielsweise Wien – diese Bundesländer könnten als Vorbilder herangezogen werden. Sowohl eine eigene Widmung für förderbaren Wohnbau, als auch Vorbehaltsflächen (um auch auf Bestandswidmungen Einfluss nehmen zu können) sind Aspekte, die Teil der Lösung sein können. Eine zeitnahe Implementierung solcher Instrumente im Raumordnungsrecht ist zeitnah eher nicht absehbar.

2.5 Zwischenfazit

Das Bundesland Niederösterreich ist als flächenmäßig größtes Bundesland Österreichs von großen räumlichen Disparitäten geprägt. Die Bevölkerungsentwicklung war in der Vergangenheit deutlich steigend, Prognosen weisen auf eine Fortschreibung dieses Trends hin. Entsprechend der regionalen Unterschiede ist jedoch der Agglomerationsraum um Wien und die West- bzw. Südachse von starkem Wachstum geprägt, wohingegen die nordwestlichen (Waldviertel) und südwestlichen (südliches Mostviertel) Regionen Schrumpfungstendenzen aufweisen.

Der Wohnungsbestand weist eine überdurchschnittliche Eigentumsquote und Einfamilienhausquote auf. Vor allem in Hinblick auf die stark gestiegenen und steigenden Bodensowie Baupreise kommt dem gemeinnützigen Wohnbau, insbesondere in der Neubauproduktion, eine gewichtige Rolle zu. Der Anstieg trifft gleichwohl auch die Miet- und Eigentumspreise. Im Vergleich mit anderen Bundesländern weist Niederösterreich ein niedrigeres Preisniveau auf, jedoch sind die Preise deutlich steigend. Die nähere Auseinandersetzung mit den Bodenpreisen zeigt eine starke räumliche Differenzierung, die mit den generellen Entwicklungstendenzen übereinstimmt. Gerade im Wiener Umland liegen die Bodenpreise im österreichischen Spitzenfeld, während beispielsweise das Waldviertel zu den günstigeren Regionen Österreichs zählt.

Als Ziel und gleichzeitig als Herausforderung für leistbares Wohnen gilt die Realisierung von Bauprojekten in Zentrumsanlagen oder zumindest in Zentrumsnähe. Diese Standorte ermöglichen eine ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltige Projektentwicklung. Jedoch weisen solche Grundstücke tendenziell höhere Preise und eine schlechtere Verfügbarkeit auf. Das ist neben den gestiegenen Baukosten und den hohen Zinsen eine wesentliche Herausforderung für gemeinnützige Bauvereinigungen. Niederösterreichische Gemeinden sind mit der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Bauvereinigungen durchwegs zufrieden und schätzen das zumeist langjährige Know-how der Unternehmen.

Die Auseinandersetzung mit den vier Beispielgemeinden bestätigt viele Aspekte, die in der vorangehenden Analyse aufgezeigt wurden. Die gestiegenen Immobilienpreise und Herausforderungen bei der Mobilisierung von Baulandreserven sind Themen, die in den Interviews besonders hervorgehoben werden. Es zeigt sich, dass insbesondere die Realisierung von zentrumsnahen Projekten, oft durch äußere Umstände ermöglicht wird. Beispiele dafür sind Erbschaften und Betriebsschließungen. Folglich kann ein Bedarf an hoheitlichen Instrumenten attestiert werden, die dahingehend ein steuerndes Eingreifen ermöglichen. So stehen auch drei der vier untersuchten Kommunen der Einführung neuer raumordnerischer Instrumente, die zur Schaffung von leistbarem Wohnraum beitragen können, positiv gegenüber. Dabei wird die mögliche Kombination von hoheitlichen Widmungen für förderbaren Wohnbau und Raumordnungsverträgen hervorgehoben, um eine optimale Wirkung erzielen zu können. Eine verfassungskonforme Ausgestaltung solcher Regelungen ist wesentlich.

3 Planungssystematische und rechtliche Rahmenbedingungen

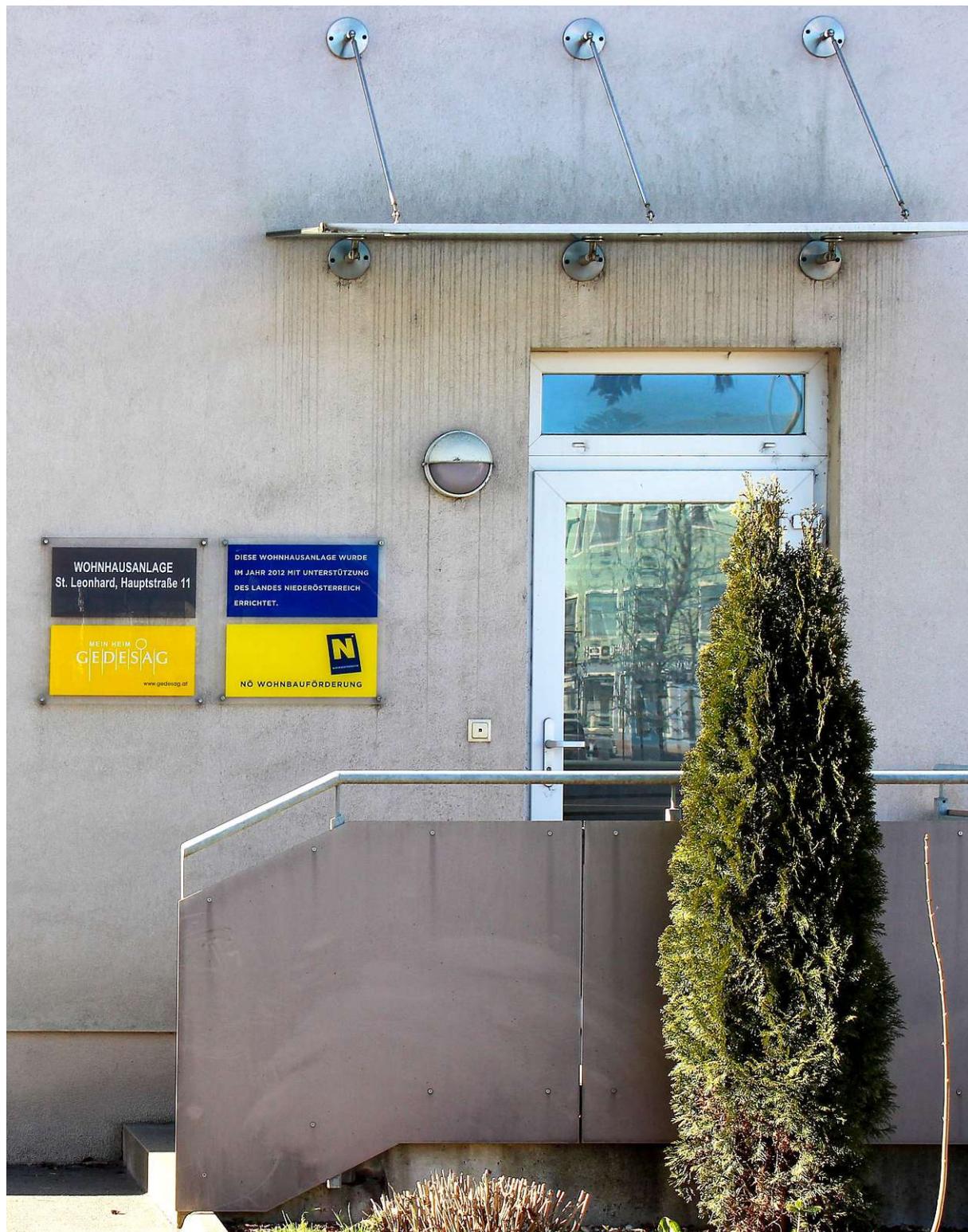


Abb. 19: Geförderte Wohnhausanlage in St. Leonhard am Forst. Eigene Aufnahme.

3.1 Strategien, Konzepte, Programme und Wohnungspolitik

Mit Strategie wird zumeist ein planvolles Handeln von Institutionen und anderen Akteur:innen verbunden. Dabei bezieht sich dieses Handeln auf die Analyse der generellen Rahmenbedingungen und auf davon abgeleitete langfristige Ziele. Strategien legen viele kleinere Handlungsschritte fest, die in ihrer Gesamtheit die Erreichung der Ziele ermöglichen. Konzepte sind strategische Dokumente, die Leitbilder mit konkreten Handlungsfeldern verknüpfen. (vgl. Kühn 2008: 234, 240)

Die Auseinandersetzung mit Strategien, Konzepten und Wahlprogrammen auf verschiedenen Ebenen soll einen Eindruck von den vielfältigen Zugängen, die zum Thema Wohnraumversorgung und leistbares Wohnen vorhanden sind, vermitteln. Das ermöglicht einen Überblick über die aktuelle politische und gesellschaftliche Situation zur Schaffung von leistbarem Wohnraum. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf Dokumenten, die insbesondere für das Bundesland Niederösterreich von Relevanz sind. Die Wahlprogramme zeigen die vielfältigen Prioritäten und Lösungsvorstellungen zu diversen Themen, die politisch und gesellschaftlich diskutiert werden. Der Fokus bei der nachfolgenden näheren Betrachtung liegt auf Parteien, die im niederösterreichischen Landtag vertreten sind (Stand Jänner 2023).

3.1.1 Dokumente auf Bundesebene

Wie in den » Kapiteln 3.2 und 3.3 näher ausgeführt wird, handelt es sich beim Thema Wohnen um eine Materie, bei der sowohl der Bund als auch die Länder über Kompetenzen verfügen. Entsprechend gibt es auf nationaler Ebene strategische Dokumente, die relevante Aussagen enthalten. Auffallend ist, dass die Inhalte nicht nur Bundeskompetenzen betreffen, sondern auch Materien, bei denen die Kompetenzen bei den Ländern liegen.

| Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2030

Das *Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK)* ist ein informelles Instrument, das einen Zeithorizont von rund zehn Jahren aufweist. Es dient zur regierungsebenenübergreifenden Abstimmung der räumlichen Entwicklung. Das Konzept wird von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) erstellt, dabei handelt es sich um ein politisches Organ, das von Bund, Ländern und Gemeinden getragen wird. Hauptzweck ist die planungsebenenübergreifende Koordinierung von Raumordnung und Regionalplanung. Die ÖROK-Mitglieder:innen haben das ÖREK 2030 konsensual beschlossen, womit eine Willensbekundung zu dessen Inhalten von Bund, Ländern und Gemeinden vorliegt. (vgl. ÖROK 2021:4f)

Das Thema leistbares Wohnen wird im ÖREK 2030 in zwei Abschnitten konkret adressiert:

- » Als Ziel ist „Die räumlichen Voraussetzungen für den sozialen Zusammenhalt stärken“ (ÖROK 2021:84) formuliert. Darin wird leistbares Wohnen (gemeinsam mit

Multilokalität) als zentrales Thema benannt. Insbesondere die seit 2008 stark gestiegenen Wohnungs- und Mietpreise tragen zur Dringlichkeit dieser Thematik bei. Aus diesem Ziel wird der Handlungsauftrag „*Leistbaren und klimafitten Wohnraum zur Verfügung stellen*“ (ÖROK 2021: 85) abgeleitet. Dafür sind Verbesserungen bei der Datenverfügbarkeit notwendig, um bundesweit belastbare und vergleichbare Informationen zu diesem Thema zu erhalten. Weiters ist die gesamtösterreichische Perspektive auf das Thema zu stärken. (vgl. ÖROK 2021: 84f)

- » Als prioritäres Thema für die Umsetzung des Konzepts wird der Punkt „*Daseinsvorsorge für gleichwertige Lebensbedingungen gestalten und leistbares Wohnen sichern*“ (ÖROK 2021: 144) formuliert.

| **Masterplan für den ländlichen Raum**

Der Masterplan für den ländlichen Raum trägt den Titel *Aufschwung für den ländlichen Raum* und stammt aus dem Jahr 2017. Die darin enthaltenen Maßnahmenprogramme sollen einerseits die Stärken des ländlichen Raums weiter verbessern und strukturelle Probleme ausgleichen. Andererseits soll der Erstellungsprozess des Masterplans selbst bereits das Bewusstsein für den ländlichen Raum stärken. (vgl. BML 2017: 1, 11)

Wohnen an sich und leistbares Wohnen im konkreten wird im Masterplan an mehreren Stellen aufgegriffen. Das Thema wird dabei in Zusammenhang mit strukturellen Herausforderungen im ländlichen Raum betrachtet und weniger mit Stärken verknüpft. Der Bedarf nach leistbarem und gefördertem Wohnbau wird somit nicht nur Agglomerationsräumen zugeschrieben, sondern auch ländlichen Räumen (z.B. in Niederösterreich). Der Themenkomplex wird – wie nachfolgend dargestellt – behandelt:

- » Die Schaffung von vergünstigtem Wohnraum für junge Menschen gilt als Maßnahme gegen Abwanderung. (vgl. BML 2017:87, 97, 102)
- » Leistbarer Wohnraum für Menschen in allen Lebensphasen soll im Sinne von Start-Wohnungen oder Generationenhäusern in Ortszentren entstehen. (vgl. BML 2017:97)
- » Bebaute, aber nicht genutzte Flächen sollen umgenutzt werden. Dazu werden rechtliche Grundlagen gefordert, die beispielsweise eine Umnutzung von Bauernhöfen in Mehrfamilienhäuser mit leistbarem Wohnraum ermöglichen. Um generell leistbares Wohnen in Bestandsbauten zu ermöglichen, soll bei der Wohnbauförderung der Länder noch stärker auf die Sanierung von Gebäuden fokussiert werden. (vgl. BML 2017: 39)

| **Regierungsprogramm 2020-2024**

Die aktuelle Bundesregierung, zusammengesetzt aus der Volkspartei (ÖVP) und den Grünen, hat im Regierungsprogramm ihre Ziele und angestrebten Maßnahmen für die gegenständliche Legislaturperiode festgelegt. (vgl. BKA 2020: 5-7) Das Thema leistbares Wohnen wird mehrfach im Programm adressiert, wobei sowohl leistbare Mieten, als auch leistbares Eigentum im Fokus stehen. So ist dem Themenkomplex Wohnen ein

eigener Punkt gewidmet, der zweieinhalb Seiten umfasst. Insbesondere sind dabei nachfolgende Aspekte hervorzuheben: (vgl. BKA 2020: 32-34)

- » Ökologisierung des Wohnbaus: beispielhaft durch verbesserte rechtliche Rahmenbedingungen bei Vertragsraumordnung, Überarbeitung des Finanzausgleiches, ökologische Bauweise als Voraussetzung für geförderten Wohnbau und Nachverdichtung.
- » Förderung der Eigentumbildung: beispielsweise mittels Senkung der Baukosten (Bauverfahrensbeschleunigung, Bereinigung der Normen, etc.) und Forcierung von Mietkauf.
- » Mobilisierung: Sowohl Bauland, als auch leerstehender oder mindergenutzter Wohnraum soll gemeinsam mit den Bundesländern mobilisiert werden.
- » Wohnbauförderung anpassen: dazu soll der Finanzausgleich zur Einflussnahme bei der Ausgestaltung der Wohnbauförderungen der Bundesländer dienen. Insbesondere sind zukünftig Sanierung und Nachverdichtung zu fördern.
- » Schaffung von leistbarem Wohnraum: durch Reformen der Bundes-Materiengesetze, um mehr Transparenz, Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit zu schaffen.

3.1.2 Dokumente auf niederösterreichischer Landesebene

Das Land Niederösterreich verfügt ebenfalls über strategische Dokumente, die sich mit dem Thema Wohnen auseinandersetzen. Besonders relevant für das Gebiet leistbares Wohnen sind dabei zwei Dokumente, die nachfolgend behandelt werden. Auch wenn das Land Niederösterreich darin eigene Schwerpunkte setzt, sind keine Zielwidersprüche mit den Strategien auf Bundesebene erkennbar.

| Zukunftsreport 2030

Der Zukunftsreport oder auch *Landesstrategie Niederösterreich 2030* ist ein informelles strategisches Papier. Inhaltlich werden breite Themenfelder aufgegriffen, die in sämtlichen Bereichen der Landesentwicklung reichen. Dem Thema Wohnen wird im Report ein eigener Punkt gewidmet. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2022b: 4-7)

Im Zukunftsreport (2022b: 22) wird attestiert, dass Niederösterreich ein „*Land des Wohnungseigentums*“ ist, da rund 64 Prozent der Hauptwohnsitzer:innen in Wohnungseigentum leben. Die Situation beim Thema Wohnen wird insbesondere für jüngere Generationen zunehmend herausfordernd, beispielsweise wird die Schaffung von Wohnungseigentum durch die gestiegenen Preise schwieriger. Generell zeichnet sich eine Zunahme der Wohnkosten an den gesamten Lebenskosten ab. Für ältere Generationen wird hingegen die Bereitstellung von altersgerechtem Wohnraum in größerem Ausmaß zunehmend bedeutend. Daraus werden folgende Schlüsse gezogen: (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2022b: 22f)

- » Leistbares Wohnen soll in allen niederösterreichischen Regionen gesichert werden: dazu braucht es Forschung im Bereich der Wohnbedürfnisse, die zu spezifischen

Lösungen für ländliche und städtische Regionen führt. Weiters sollen leistbare Wohnungen langfristig gesichert werden.

- » Neuer Wohnbau soll nachhaltig sein: hierfür gilt es Förderungen für ökologische Bauweisen auszubauen und gezielt Wohnraum in Ortskernen zu (re-) aktivieren.
- » Es braucht spezielle Wohnkonzepte für ältere Personen: dafür soll das Bewusstsein für betreute und andere alternative Wohnkonzepte gestärkt und das Angebot an entsprechenden Wohnraum ausgebaut werden.

| Blau-gelbe Wohnbaustrategie

Die Wohnbaustrategie von Niederösterreich stammt aus dem Jahr 2019 und ist ein Gesamtkonzept für die Wohnbaupolitik des Landes. Das Dokument beginnt mit einem Zitat von Landeshauptfrau Johanna Mikl-Leitner und dem damaligen Wohnbau-Landesrat Martin Eichtinger:

„Wohnen muss für alle Landsleute und Lebensformen leistbar sein. Wohnen muss in allen Regionen unseres Landes lebenswert bleiben“ (Eichtinger, Mikl-Leitner 2019, zitiert nach Amt der NÖ Landesregierung 2019: 2f)

Die Wohnbaustrategie soll zur Lösung von vier konkreten Herausforderungen beitragen, diese sind eine ältere und mobiler werdende Bevölkerung, die Zunahme von Einpersonenhaushalten, die zunehmende Bedeutung von Umweltsanierungen und der Bedeutungsgewinn von Homeoffice. In drei Säulen und ergänzenden Punkten werden diese Entwicklungen adressiert: (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2019: 2f, 7)

- » Wohnbauförderung gezielt für Ortskerne und ländlichen Raum (Säule 1): gewerbliche Bauträger, Privatpersonen und gemeinnützige Bauvereinigungen erhalten spezielle Förderungen, wenn Immobilien in Zentrumsanlagen saniert und gegebenenfalls umgebaut werden. Es gibt Ankaufförderungen für Einfamilienhäuser und den Kauf von Gebäuden durch gemeinnützige Bauvereinigungen in Zentrumsanlagen.
- » Eigentum stärken (Säule 2): die Jungfamilienförderung wird verdoppelt und die Fördersumme für Kinder wird erhöht (auf jeweils 10.000 Euro).
- » Neue Kriterien bei der Wohnungsvergabe (Säule 3): diese betreffen die familiäre Situation (Familiengröße, etc.), wirtschaftliche Aspekte (Entfernung zum Arbeitsort, etc.) und soziale Merkmale (Engagement im Ortsleben etc.).
- » Ergänzende Punkte: es werden Bauoffensiven für Junges Wohnen und betreubare Wohnformen gestartet. Dem Thema Homeoffice wird durch die Ermöglichung von Gewerbe in geförderten Wohnbauten (in untergeordnetem Ausmaß) Rechnung getragen. Weiters werden ökologische Bauformen und Wohnbauforschung stärker forciert.

| Arbeitsübereinkommen 2023-2028

Die aktuelle Landesregierung, zusammengesetzt aus der Volkspartei Niederösterreich (VPNÖ) und der Freiheitlichen Partei Niederösterreich (FPÖ), hat im März 2023 das Arbeitsübereinkommen mit dem Titel *Niederösterreich weiterbringen* vorgestellt. Dem Themengebiet Raumordnung sind verhältnismäßig wenige Maßnahmen zuzuordnen

und es sind dahingehend keine grundlegenden Änderungen vorgesehen. Das Thema Wohnen wird in einem eigenen Kapitel behandelt. (vgl. Land NÖ 2023: 28f, 34f) Die Grundlage für das Arbeitsübereinkommen bilden die Inhalte der Wahlprogramme der beiden Regierungsparteien. Die darin vorgeschlagenen Maßnahmen zum Thema Wohnen werden im nachfolgenden » Kapitel 3.1.3 näher ausgeführt und den anderen Parteien gegenübergestellt.

Einleitend wird im Kapitel Wohnen festgehalten: „*Leistbares Wohnen für die Niederösterreicherinnen und Niederösterreicher ist das erklärte Ziel unseres Landes. Dabei setzen wir sowohl im Bereich dauerhaft leistbare Mieten als auch bei den Möglichkeiten zur Schaffung von Eigentum wirksame Maßnahmen. Leistbare Mieten sind auch eine Grundvoraussetzung, um für einen späteren Eigentumserwerb ansparen zu können.*“ (Land NÖ 2023: 34) Die wesentlichen Aspekte lassen sich beispielhaft folglich zusammenfassen: (vgl. Land NÖ 2023: 35)

- » Eigentum stärken: Mieter:innen von gemeinnützig errichteten Wohnbauten soll nach 5 bis 15 Jahren der Erwerb der Wohnung angeboten werden.
- » Miete stärken: Ausbau des Modells Junges Wohnen.
- » Geförderter Wohnbau: bedarfsorientierte Stärkung und Überarbeitung der Vergabekriterien; rund 50 Prozent des Bauvolumens soll in Ortskernen errichtet werden.
- » Wohnbauförderung: Schwerpunkte vermehrt auf Sanierung und Renovierung legen und alternative Fördermodelle werden evaluiert.

3.1.3 Thema Wohnen in niederösterreichischen Wahlprogrammen

Im Rahmen der niederösterreichischen Landtagswahl im Jänner 2023 haben die fünf im Landtag vertretenen Parteien Wahlprogramme vorgestellt. Diese sind die Grundlage für die nachfolgende Auseinandersetzung mit den verschiedenen Themen und Maßnahmen, die diese Parteien in Bezug auf Wohnen verfolgen.

Die Tiefe und die Ausgestaltung der Wahlprogramme sind dabei äußerst heterogen. Der Umfang bewegt sich zwischen 14 und 61 Seiten und die Gestaltung reicht von textlastigen Dokumenten, ohne aufwändige Formatierungen (Grüne und Neos), bis hin zu professionell gelayouteten Dokumenten (VPNÖ, SPÖ, FPÖ). Zum Thema Wohnen werden in sämtlichen untersuchten Programmen Forderungen und Maßnahmen formuliert. Jedoch wird dem Thema bei den Parteien eine unterschiedliche Gewichtung eingeräumt. Eine Sonderstellung nimmt hierbei die SPÖ ein, die ihr Wahlprogramm in sechs einzelne Dokumente gesplittet hat, wobei *Bauen & Wohnen* ein eigenes gewidmet ist. Somit sind von Seiten der SPÖ viele Maßnahmen zu diesem Thema vorhanden, dementsprechend weist diese Partei ein umfangreiches Potpourri an Maßnahmen und Themen auf. (vgl. SPÖ 2023: online) Um dennoch einen Überblick und eine Vergleichbarkeit zwischen den Parteien gewährleisten zu können, sind die nachfolgenden Darstellungen auf die Aspekte beschränkt, die aus raumplanerischer Sicht relevant sind. Die forcierten Maßnahmen der Parteien sind in den anschließenden Tabellen 1-4 nach Überthemen sortiert und vergleichend dargestellt.

Allgemeine Aspekte	VPNÖ	SPÖ	FPÖ	Grüne	Neos
Forcierung/Ausbau von sozialen/geförderten Wohnbauten	x	x	x	x	x
Junges Wohnen insbesondere im Einzugsbereich von Wien ausbauen			x		
In Gunstlagen primär Mietwohnungen errichten		x			
Mietzinsobergrenze einführen				x	

Tab. 1: Allgemeine Aspekte zum Thema Wohnen in den Parteiprogrammen. Quellen: FPÖ 2023; Grüne 2022; Neos 2022; SPÖ 2022; VPNÖ 2022. Eigene Darstellung.

Ein genereller Konsens herrscht darin, geförderten Wohnbau (in den Programmen teilweise auch als sozialer Wohnbau bezeichnet) weiter auszubauen. Im Vergleich zu den anderen Parteien stehen die Grünen mit der Forderung, eine Mietzinsobergrenze einzuführen, hervor.

Wohnbauförderung Subjektförderung	VPNÖ	SPÖ	FPÖ	Grüne	Neos
Sanierungsförderung ausbauen	x	x		x	x
Verstärkte Berücksichtigung von Nachhaltigkeits-Kriterien	x	x		x	x
Wohnbauförderung auf verdichtete Bauweisen und Zentrumsanlagen ausrichten		x			x
Treffsichere Vergabe von Sozialwohnungen an einkommensschwache Haushalte (inkl. Monitoring)		x			x
Subjektförderung reformieren und erhöhen (insbesondere Wohnbeihilfe)		x		x	
Wohnbauförderung nach Qualität der ÖV-Anbindung staffeln		x			
Subjektförderung auf österreichische Staatsbürger:innen beschränken			x		
Rückzahlungslaufzeiten für Wohnbauförderungsdarlehen verlängern					x
Wohnbauförderung nicht als Förderdarlehen, sondern als Investitionszuschüsse vergeben					x
Wohnbauförderung verstärkt auf soziale Aspekte statt auf Klimaschutz ausrichten			x		

Tab. 2: Aspekte zum Thema Wohnbauförderung und Subjektförderung in den Parteiprogrammen. Quellen: FPÖ 2023; Grüne 2022; Neos 2022; SPÖ 2022; VPNÖ 2022. Eigene Darstellung.

Das Thema Förderungen und Wohnbauförderung ist, zumindest quantitativ, der Bereich, in dem die Parteien den meisten Handlungsbedarf sehen. Das ist insofern nachvollziehbar, als im Sinne der Kompetenzverteilung hier die Bundesländer einen der größten Hebel zur Schaffung von leistbarem Wohnraum haben. Ein breiter Konsens herrscht darin, Sanierungen weiter zu forcieren und die Wohnbauförderung an eine nachhaltige Bauweise (im Sinne von Emissionsreduktion) zu knüpfen.

Eigentum	VPNÖ	SPÖ	FPÖ	Grüne	Neos
Eigentum stärken (auch als Altersvorsorge)	x	x	x		x
Mietkauf im geförderten Wohnbau für junge Haushalte stärken und flexibler gestalten		x			x
Jede zweite geförderte Wohnung soll zum Kauf bzw. als Miete mit Kaufoption angeboten werden			x		

Tab. 3: Aspekte zum Thema Wohnen und Eigentum in den Parteiprogrammen. Quellen: FPÖ 2023; Grüne 2022; Neos 2022; SPÖ 2022; VPNÖ 2022. Eigene Darstellung.

Das abstrakte Ziel Eigentum zu Stärken wird von einem Großteil der Parteien gefordert. Konkrete Maßnahmen, wie dies erreicht werden kann, kommen hingegen nur sehr vereinzelt in den Programmen vor.

Bodenpolitik Raumordnung	VPNÖ	SPÖ	FPÖ	Grüne	Neos
Baulandmobilisierung forcieren, um Grundkostenpreise zu senken		x			x
Bodenfonds in Niederösterreich etablieren		x		x	
Einführung einer Infrastrukturabgabe		x		x	
Implementierung einer Widmungskategorie für gemeinnützigen Wohnbau		x			
Verpflichtende Dokumentation von Leerständen und Flächennutzung → Schaffung einer Wohnbaudatenbank					x
Vertragsraumordnung ausbauen – Anwendung von Gewinnausgleichsverträgen		x			
Einführung einer Leerstandsabgabe				x	

Tab. 4: Aspekte zum Thema Wohnen und Bodenpolitik bzw. Raumordnung in den Parteiprogrammen. Quellen: FPÖ 2023; Grüne 2022; Neos 2022; SPÖ 2022; VPNÖ 2022. Eigene Darstellung.

Zum Thema Bodenpolitik und Raumordnung treffen die Volkspartei und die FPÖ in ihren Wahlprogrammen keine Aussagen. Zu den Themen Baulandmobilisierung, Bodenfonds und Infrastrukturabgabe besteht ein etwas breiterer Konsens. Hingegen fordert lediglich die SPÖ die Einführung einer neuen Widmungskategorie für gemeinnützigen Wohnbau (bzw. förderbarer Wohnbau).

| Einordnung der Programme aus raumordnungsfachlicher Sicht

Die Forcierung von gefördertem bzw. sozialem Wohnbau ist jedenfalls sinnvoll. Die geforderte höhere Dichte und die angestrebte Berücksichtigung der Lage (gute ÖV-Anbindung, Zentrums Lage, etc.) bei der Höhe der Wohnbauförderung ist aus raumordnungsfachlicher Sicht sinnvoll, da dadurch die höheren Grundstückspreise an diesen Standorten honoriert werden könnten. Auch eine generelle Erhöhung der Förderungen für leistbares Wohnen sind aus fachlicher Sicht positiv zu sehen.

Die Stärkung von Eigentum hat aus planungsfachlicher Sicht auch Nachteile, insbesondere wirken dadurch öffentliche Gelder (in Form von Wohnbauförderungen) nur kurz-

bzw. mittelfristig. Langfristig werden entsprechende geförderte Wohnungen dadurch dem Markt entzogen.

Aussagen, die raumordnungsrechtliche und bodenpolitische Aspekte betreffen, werden nicht von allen Parteien getroffen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen könnten jedoch durchaus geeignet sein, einen Beitrag zu einer nachhaltigeren Siedlungsentwicklung und leistbarem Wohnen zu leisten.

Bei einigen Vorschlägen ist die rechtliche Konformität fraglich, beispielsweise bei der Einführung einer Mietobergrenze (Kompetenz) oder der Beschränkung der Subjektförderung auf österreichische Staatsbürgerinnen (etwa EU-Recht). Andere Vorschläge stehen wiederum im Widerspruch zueinander, so ist das Ziel strengere Kriterien bei der Vergabe von geförderten Wohnungen anzuwenden durchaus widersprüchlich zum Ziel, jungen Haushalten den Erwerb von geförderten Wohnungen zu erleichtern.

3.2 Rechtslage (leistbares) Wohnen

Beim Themenfeld Wohnen sind dem Bund, den Ländern und den Gemeinden Kompetenzen und Funktionen zugeordnet. Obwohl die Europäische Union keine formalen Kompetenzen im Bereich der Wohnungspolitik hat, müssen dennoch unionsrechtliche Rahmenbedingungen, beispielsweise das Wettbewerbsrecht, eingehalten werden. (vgl. Amann 2008: 5, 8)

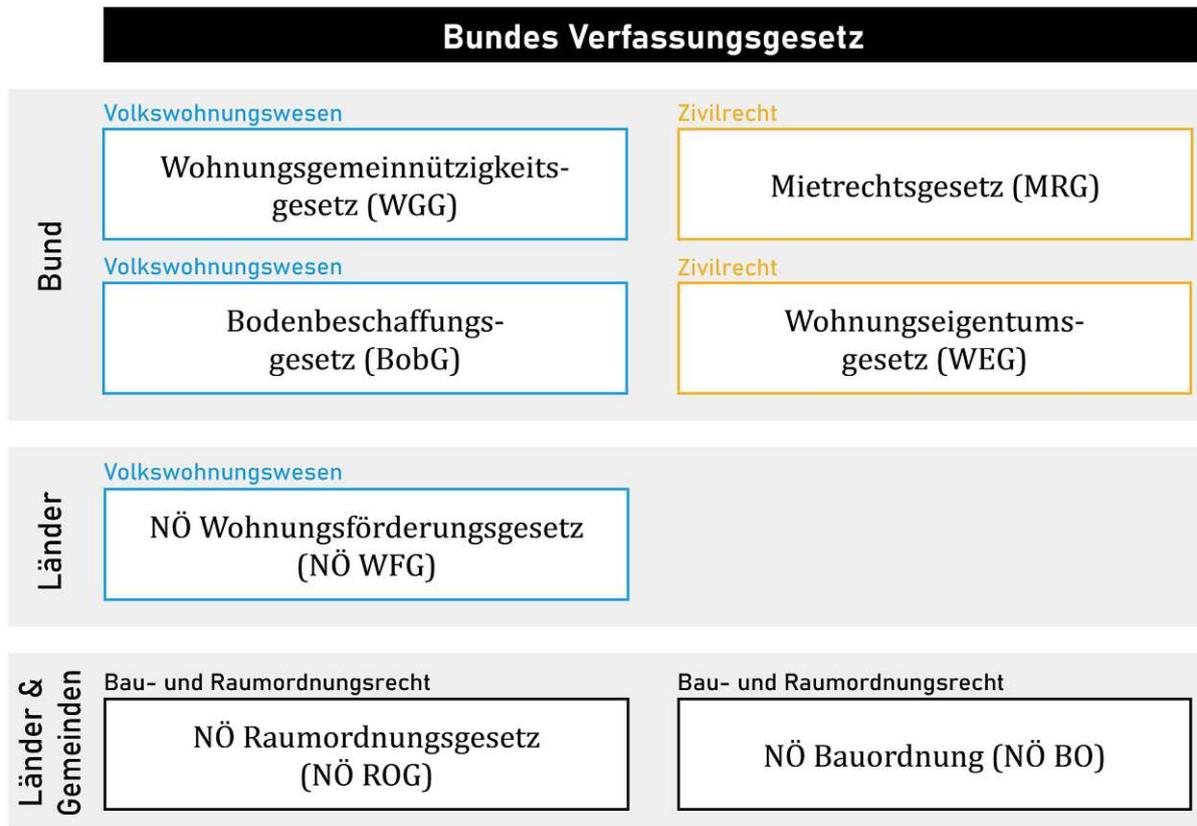


Abb. 20: Österreichische Kompetenzverteilung des Wohnungswesens. Die Bau- und Raumordnung ist von großer Bedeutung, zählt jedoch nicht unmittelbar zum Wohnungswesen. Eigene Darstellung nach Amann 2008: 6f.

Die konkrete Kompetenzverteilung ist im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) festgelegt, wobei Differenzierungen bei der Gesetzgebung und Vollziehung vorhanden sind. Beispielsweise liegt beim Zivilrecht (zu dem das Mietrecht und das Wohnungseigentumsrecht zählen) sowohl die Gesetzgebung, als auch die Vollziehung beim Bund. Beim Volkswohnungswesen liegt hingegen die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, für die Vollziehung sind jedoch die Länder zuständig. Eine Ausnahme bildet hier die Wohnbauförderung, hierbei liegt die Gesetzgebung und die Vollziehung bei den Ländern. (vgl. Amann 2008: 10; Art. 10-15 B-VG)

Somit handelt es sich kompetenzrechtlich um eine Querschnittsmaterie (bzw. komplexe Materie). Das bedeutet, dass ein Aufgabenbereich von unterschiedlichen Rechtsnormen geregelt wird. Oftmals tritt bei diesen Materien sowohl der Bund als auch die Länder als Gesetzgeber auf, wodurch die Zuständigkeiten und Abläufe schwierig nachzuvollziehen sind. (vgl. Bachmann et al 2010: 584)

Wie in Abbildung 20 ersichtlich, und auch die nachfolgenden Ausführungen zeigen, dominiert der Bund kompetenzrechtlich das Wohnungswesen. Das Mietrechtsgesetz betrifft einen Großteil der Bestandswohnungen. Das Wohnungseigentumsgesetz ist mit dem Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz maßgeblich für den Wohnungsneubau. (vgl. Amann 2008: 12)

Raumordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen kommt im Wohnungswesen ebenfalls eine bedeutende Rolle zu (vgl. Amann 2008: 19) – insbesondere, wenn es um die Standortfrage für Wohnbauten geht. Die Möglichkeiten und Einschränkungen, die diese Rechtsmaterie aufweist, werden im » Kapitel 3.3 gesondert behandelt.

3.2.1 Volkswohnungswesen

Bei Volkswohnungswesen handelt es sich nach der Bundesverfassung um eine Materie des Artikels 11, womit die Gesetzgebung Bundessache ist und die Vollziehung durch die Länder erfolgt. Explizit davon ausgenommen sind Förderungen zum Wohnbau oder zur Wohnhaussanierung. (vgl. Art. 11 Abs 1 Z 3 B-VG)

Die Definition und insbesondere die Abgrenzung vom Volkswohnungswesen zum restlichen Wohnungswesen sind nicht von sich aus klar. Mittels Erkenntnis definiert der Verfassungsgerichtshof Volkswohnungswesen als „*Wohnfürsorge für die minderbemittelten Schichten der Bevölkerung*“ (VfSlg 2217/1951) und beschreibt die Aufgabe als „*[...] die Vorsorge für die Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen – wie sie in der Regel für die minderbemittelte Bevölkerung in Betracht kommen und überwiegend zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses breiter Schichten benützt werden*“ (VfSlg 3378/1958). Somit betrifft das Volkswohnungswesen vorrangig Wohnbauten, die für Bevölkerungsgruppen optimiert sind, die insbesondere über geringeres ökonomisches Kapital verfügen.

| Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) des Bundes ist das zentrale Gesetz in Zusammenhang mit Volkswohnungswesen. (vgl. Amann 2008: 12) Es regelt die Belange von gemeinnützigen Bauvereinigungen und legt generelle Rahmenbedingungen für den Umgang mit gemeinnützigem Wohnraum fest. Entsprechend dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz gelten für entsprechende Bauvereinigungen gewisse Grundsätze: (vgl. Kössl, 23.11.2022)

- » Kostendeckung (§ 13 WGG 1979): Die Miet- bzw. Verkaufspreise müssen so hoch sein, dass die Finanzierung der Bau- und Betriebskosten möglich ist, jedoch dürfen die Preise auch nicht höher sein (angemessenes Entgelt).
- » Geschäftskreisbegrenzung (§ 7 WGG 1979): Es sind Wohnungen mit einer Nutzfläche bis 150 Quadratmeter in normaler Ausstattung zu errichten oder zu sanieren.
- » Vermögensbindung (§ 1 Abs 2, 3 WGG 1979): Überschüsse des Eigenkapitals sind für gemeinnützige Siedlungszwecke heranzuziehen.
- » Spekulationsfrist (§ 15g WGG 1979): Diese zielt insbesondere auf Wohnraum ab, der durch ehemalige Mieter:innen erworben wird (Miete mit Kaufoption) und beträgt 15 Jahre. Während dieser Frist gilt eine Mietzinsbegrenzung bei einer etwaigen Weitervermietung.
- » Prinzipiell können gemeinnützige Bauvereinigungen sowohl Miet- als auch Eigentumswohnungen errichten und weitergeben. Häufig wird auch das Modell der Miete mit Kaufoption angewendet. Gemeinnütziger Wohnbau unterscheidet sich systematisch und praktisch somit durchaus stark von anderen sozialen Wohnbauformen wie Gemeindebauten, die für gewöhnlich ausschließlich Mietwohnungen umfassen.

Ein wesentlicher Vorteil von gemeinnützigen Bauvereinigungen gegenüber anderen (gewerblichen) Bauvereinigungen ist, dass diese von der Körperschaftsteuer (Einkommenssteuer für juristische Personen) befreit sind. (vgl. §§ 1, 5 Z 10 KStG 1988)

| Bodenbeschaffungsgesetz

Das Bodenbeschaffungsgesetz (BobG) ist ein Bundesgesetz aus dem Jahr 1974, das lange Zeit als totes Recht betrachtet wurde, da es bis zum Jahr 2022 keine Anwendung gefunden hat. Die tiroler Landeshauptstadt Innsbruck strebt nun erstmalig die Anwendung des Gesetzes an, womit auch die politische, rechtliche und planungsfachliche Auseinandersetzung mit dem Gesetz und dessen Möglichkeiten zugenommen hat. (vgl. Pichler 2022: online)

Generell zielt das Gesetz darauf ab, die Beschaffung von unbebauten Grundstücken für den sozialen und gemeinnützigen Wohnbau zu erleichtern. Dabei wird insbesondere auf die Errichtung von Miet- und Genossenschaftswohnungen für die „sozial und wirtschaftlich förderungswürden Bevölkerungskreise“ (BuA 1110 d.B.) abgezielt. Die Spekulation mit Grund und Boden, samt dern damit verbundenen hohen Bodenpreisen, wurden bereits im Jahr 1974 als grundlegendes Problem bei der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum identifiziert. Daher werden im Gesetz für Gemeinden, zum Zweck der

Wohnraumerrichtung, Vorkaufsrechte und als Ultima Ratio Enteignungsmöglichkeiten vorgesehen. Der Bundesgesetzgeber will damit den Ländern und den Gemeinden diese Möglichkeiten einräumen, da Bodenbeschaffung für Wohnbauzwecke zum Volkswohnungswesen zählt und somit Bundeskompetenz ist. (vgl. BuA 1110 d.B.)

Im Wesentlichen sind im Bodenbeschaffungsgesetz zwei Verfahrensschritte vorgesehen, die auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen Bezug nehmen: (vgl. Kanonier 2014: 59f)

- » Festlegung als Bodenbeschaffungsgebiet: Dafür muss ein quantitativer oder qualitativer Wohnungsbedarf vorliegen. Ein quantitativer Wohnungsbedarf liegt vor, wenn die freien und in Bau befindlichen Wohnungen weniger als drei Prozent der Haushalte ausmachen oder zwei Prozent der Gemeindebewohner:innen als wohnungssuchend gemeldet sind. Ein qualitativer Wohnungsbedarf liegt vor, wenn über zehn Prozent des vorhandenen Wohnraums Substandardwohnungen sind. (vgl. § 4 BobG 1974) Nach § 5 Abs 2 BobG 1974 erfolgt die Wohnungsbedarfsfeststellung durch die Landesregierung.

Wenn eine entsprechende Verordnung durch die Landesregierung vorliegt, kann die Gemeinde für Teilgebiete oder für die ganze Gemeinde ein Bodenbeschaffungsgebiet festlegen. (vgl. § 5 Abs 3 BobG 1974)

- » Einsatz von Zwangsmaßnahmen: In diesen Gebieten hat die Gemeinde ein Eintrittsrecht im Sinne eines Vorkaufsrechts. Das bedeutet, dass die Gemeinde anstelle der eigentlichen Käufer:innen Grundstücke erwerben kann. Wenn diese Möglichkeit nicht ausreicht, um geeignete Grundstücke zu erwerben, besteht die Möglichkeit einer Enteignung gegen Entschädigung. (vgl. §§ 7, 8 BobG 1974)

Zum Einsatz der möglichen Zwangsmaßnahmen bestehen einerseits politische Bedenken, denn für diese besonders starken Eingriffe in Eigentumsrechte fehlt oftmals auch innerhalb der (wahlberechtigten) Bevölkerung entsprechender Rückhalt. (vgl. Pichler 2022: online; Kanonier 2014: 61). Andererseits gibt es verfassungsrechtliche Bedenken, besonders hinsichtlich des Verhältnismäßigkeitsprinzips und des Mindesteingriffsprinzips. Entsprechend dieser Prinzipien muss ausgeschlossen sein, dass die öffentlichen Interessen an leistbarem Wohnraum nicht auch durch andere (gelindere) Maßnahmen, als durch Zwangsmaßnahmen – und dabei insbesondere Enteignung – gedeckt werden können. (vgl. Pernthaler, Prantl 1995: 340)

„Das Bodenbeschaffungsgesetz sieht weitreichende Eingriffe zur Beschaffung von unbebauten Baugrundstücken für den Wohnbau vor, die mit dem grundrechtlichen Eigentumsschutz in einem Spannungsverhältnis stehen.“ (Pichler 2022: online)

Die rechtliche Zulässigkeit einer Enteignung nach den Regelungen im Bodenbeschaffungsgesetz ist demnach nicht zweifelsfrei klar. Insbesondere der Nachweis, dass genau das betroffene Grundstück notwendig ist, um den Bedarf an leistbarem Wohnraum zu decken, ist schwierig. Insbesondere, da ein entsprechender Nachweis im Bodenbeschaffungsgesetz nicht vorgesehen ist. Es bleibt stets die Frage, ob der Bedarf nicht auch durch Bautätigkeiten auf einem anderen Grundstück gedeckt werden könnte. (vgl. Kanonier 2014: 61)

3.2.2 Zivilrecht

Das Zivilrechtswesen ist entsprechend der Bundesverfassung eine Materie nach Artikel 10. Damit ist sowohl die Gesetzgebung, als auch die Vollziehung Bundessache. (vgl. Artikel 10 B-VG)

„Das Zivilrecht – auch Privatrecht genannt – regelt die Rechtsverhältnisse der Menschen (natürliche Personen) und der juristischen Personen (z.B. GmbH) untereinander. Die Parteien (klagende bzw. beklagte Partei) begegnen einander im Zivilverfahren auf gleicher Stufe (im Unterschied zur Verwaltung).“ (BMF 2022a: online)

Das zentrale Gesetz ist das Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB), welches beispielsweise das Erbrecht oder das Vertragsrecht regelt. Damit ist es auch von Bedeutung für die Raumordnung. Das Vertragsrecht spielt im Rahmen der Raumordnung eine immer größere Rolle, insbesondere bei der Anwendung von Vertragsraumordnung. Dabei sind stets die rechtlichen Rahmenbedingungen nach dem ABGB einzuhalten. In » Kapitel 3.3.5 erfolgt eine nähere Auseinandersetzung mit dieser Thematik.

Das Wohnrecht wird hingegen in Spezialgesetzen, abseits des Bürgerlichen Gesetzbuches, behandelt. Von besonderer Bedeutung sind dabei das Mietrechtsgesetz (MRG) und das Wohnungseigentumsgesetz (WEG). (vgl. BMF 2022a: online)

| Mietrechtsgesetz

Das Mietrechtsgesetz (MRG) ist ein Bundesgesetz aus dem Jahr 1981. Das Gesetz regelt die Rechte und Pflichten von Mieter:innen und Vermieter:innen. Je nachdem ob der Mietvertrag unter den Vollanwendungsbereich oder den Teilanwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes fällt, unterscheiden sich die Rechte der Mieter:innen. (vgl. BMF 2022b: online)

Häufig fallen Mietverträge von Wohnungen, die vor 1945 errichtet wurden, unter den Vollanwendungsbereich. Mietverträge von Wohnungen in Neubauten dagegen unter den Teilanwendungsbereich. Zur Gänze vom Mietrechtsgesetz ausgenommen sind Mietverträge von Ein- und Zweifamilienhäusern (die ab dem 1. Jänner 2002 abgeschlossen wurden) und von Wohnungen, die von gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen errichtet wurden. Diese unterliegen dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz. (vgl. BMF 2022b: online; § 1 MRG 1981)

Das Mietrechtsgesetz regelt zahlreiche Belange, die mit dem Thema Wohnen in Verbindung stehen, wie beispielsweise Erhaltungspflichten, Mietzins oder Benützungrechte. (vgl. MRG 1981) Wenn Mietverträge unter das Mietrechtsgesetz fallen kommen den Mieter:innen zumeist diese wesentlichen Rechte zu: (vgl. BMF 2022b: online)

- » Vollanwendungsbereich: es besteht ein Preisschutz (beim Mietzins) und ein Kündigungsschutz.
- » Teilanwendungsbereich: es besteht ein Kündigungsschutz.

| Wohnungseigentumsgesetz

Beim Wohnungseigentumsgesetz (WEG) handelt es sich um ein Bundesgesetz aus dem Jahr 2002. Das Gesetz regelt Belange rund um Wohnungseigentum, wie beispielsweise den Erwerb, die Rechtsformen und die Verwaltung von Liegenschaften. (vgl. § 1 WEG 2002)

Wohnungseigentum ist das dingliche Recht (gewährt Herrschaft über eine Sache), über eine Wohnung bzw. Räumlichkeit alleine zu verfügen. Mit diesem Recht ist auch die Verfügung über einen ideellen Anteil an der gesamten Liegenschaft verbunden. Das Wohnungseigentumsgesetz ermöglicht den Miteigentumsanteil an der Liegenschaft, gemeinsam mit dem Nutzungsrecht einer bestimmten Wohnung, im Grundbuch einzutragen. (vgl. BMF 2022c: online)

3.2.3 Wohnbauförderung

Förderungen für Wohnbau oder Wohnhaussanierungen fallen prinzipiell unter den Tatbestand des Volkswohnungswesens. Jedoch wurde durch eine Novelle des Bundes-Verfassungsgesetzes im Jahr 1987 dem Bund die Zuständigkeit entzogen. Somit trifft für die Wohnbauförderung Artikel 15 Abs 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes zu. Die Gesetzgebung und Vollziehung obliegen folglich den Ländern. (vgl. Art. 11 Abs 1 B-VG; BGBl. Nr. 640/1987; Kanonier 2014: 26)

Diese Kompetenzverteilung wird durch eine Artikel 15a B-VG-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern etwas durchbrochen. In dieser wird die Mittelzuweisung im Rahmen des Finanzausgleiches konkretisiert. Insbesondere werden in der Vereinbarung Ziele des Klimaschutzes verfolgt. Es werden unter anderem energieeffiziente Gebäude, nachhaltige Baumaterialien und erneuerbare Energiequellen forciert. Des Weiteren wird vereinbart, dass die Bundesländer auf kompakte Bebauungsweisen achten, um den motorisierten Individualverkehr reduzieren zu können. (vgl. Art. 15a B-VG; Art. 15a B-VG-Vereinbarung Klimaschutz; Madner, Grob 2019: 66)

Gemeinden haben diesbezüglich keine Kompetenzen, dennoch sollen sie „*im Rahmen ihres eigenen Wirkungsbereiches die Errichtung geförderter Wohnungen unterstützen.*“ (§ 2 Abs 2 NÖ WFG 2005)

| Niederösterreichisches Wohnungsförderungsgesetz

Im Rahmen der Privatrechtsverwaltung fördert das Land Niederösterreich „*die Errichtung, Sanierung und den Erwerb von Wohnraum in Niederösterreich.*“ (§ 1 Abs 1 NÖ WFG 2005) Den gesetzlichen Rahmen bildet das Niederösterreichische Wohnungsförderungsgesetz (NÖ WFG) aus dem Jahr 2005.

Die Förderung können diverse Personen- und Körperschaftsgruppen erhalten, insbesondere natürliche Personen, Gemeinden, gemeinnützige Bauvereinigungen aber auch andere juristische Personen oder Gesellschaften, die Wohnraum errichten. Bei der

Sanierung von Wohnhäusern oder Wohnungen können sämtliche Bauberechtigte, beispielsweise auch Mieter oder Pächter, die Förderungen beantragen. (vgl. § 3 NÖ WFG 2005)

Nach dem Niederösterreichischen Wohnungsförderungsgesetz sind sowohl Objektförderungen als auch Subjektförderungen vorgesehen. Objektförderungen weisen insbesondere die Formen von Förderungsdarlehen oder Zuschüsse auf, diese können auch parallel beansprucht werden. (vgl. § 4 NÖ WFG 2005)

Die näheren Details und Bestimmungen zur niederösterreichischen Wohnungsförderung sind in Richtlinien festgelegt. Diese Richtlinien werden von der Landesregierung erlassen und müssen auf Prognosen zum zukünftigen Wohnbedarf beruhen. (vgl. §§ 6, 7 NÖ WFG 2005)

| Niederösterreichische Wohnungsförderungsrichtlinien

Die Niederösterreichische Wohnungsförderungsrichtlinie (NÖ WF-RL) stammt aus dem Jahr 2019, seit ihrer Erlassung wurde die Richtlinie mehrmals jährlich geändert. Die Richtlinie regelt detailliert die Voraussetzungen zur Förderberechtigung, das Ausmaß der Förderungen und auch die Verfahren der Fördervergabe. (vgl. NÖ WF-RL 2019)

In den Richtlinien werden folgende Kategorien definiert: Förderungen für die Errichtung und Sanierung von Eigenheimen, Förderungen für die Errichtung und Sanierung von Wohnungen (Wohnungsbau) und Subjektförderungen. (vgl. NÖ WF-RL 2019)

Objektförderungen werden als Darlehen zuerkannt, beispielsweise beträgt bei Eigenheimen die Verzinsung jährlich höchstens ein Prozent auf die Dauer von 31 Jahren. (§ 31 Abs 1 NÖ WF-RL 2019)

Als zentrales Element zur Bestimmung der Darlehenshöhe ist ein Punktesystem vorgesehen, das Basispunkte und Ergänzungspunkte beinhaltet. Das gilt sowohl für die Neuerrichtung als auch für die Sanierung von Bestandsobjekten. Die höchste Förderung wird bei der Erreichung von hundert Punkten gewährt. Ergänzungspunkte können beispielsweise durch die Errichtung von Photovoltaikanlagen, der Verwendung von ökologischen Baustoffen oder einer Lage im Ortskern gesammelt werden. (vgl. §§ 13, 30, 37 NÖ WF-RL 2019)

Bei der Darlehenshöhe von Eigenheimen entspricht ein Punkt 300 Euro bei Einfamilien- oder Reihenhäusern bzw. 200 Euro bei Eigentumswohnungen. (vgl. § 13 NÖ WF-RL 2019)

Beim Geschößwohnungsbau ist das System differenzierter. Prinzipiell muss als Voraussetzung zur Förderung ein Architektur- und Planungsverfahren durchgeführt werden. Alternativ kann auch eine Beurteilung vom Gestaltungsbeirat vorliegen. (vgl. § 29 NÖ WF-RL 2019) Wenn das erfüllt ist, kommt ebenfalls ein Punktesystem zum Einsatz. Im Bereich des Wohnungsbaus sind auch Zusatzförderungen über hundert Punkte hinaus möglich, insbesondere bei barrierefreiem Bauen, betreutem Wohnen und/oder

Wohnungen für junge Personen. Die Punkte werden mit der Wohnnutzfläche multipliziert, wobei ein Punkt 16 Euro entspricht. (vgl. § 30 NÖ WF-RL 2019)

3.3 Raumordnung in Niederösterreich

Laut Kompetenzfeststellungsverfahren des Verfassungsgerichtshofs (VfSlg 2674/1954) ist Raumordnung „keine besondere für sich bestehende Verwaltungsmaterie, sondern, vom verfassungsrechtlichen Standpunkte [sic] betrachtet, ein komplexer Begriff, der alle Tätigkeiten umfaßt [sic], die auf den einzelnen Verwaltungsgebieten der vorsorgenden Planung einer möglichst zweckentsprechenden räumlichen Verteilung von Anlagen und Einrichtungen dienen.“ Auf die Raumordnung trifft die Generalklausel nach Artikel 15 Absatz 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) zu, wonach Materien, die nicht explizit der Zuständigkeit des Bundes übertragen werden, im Zuständigkeitsbereich der Länder bleiben. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2018: 62f)

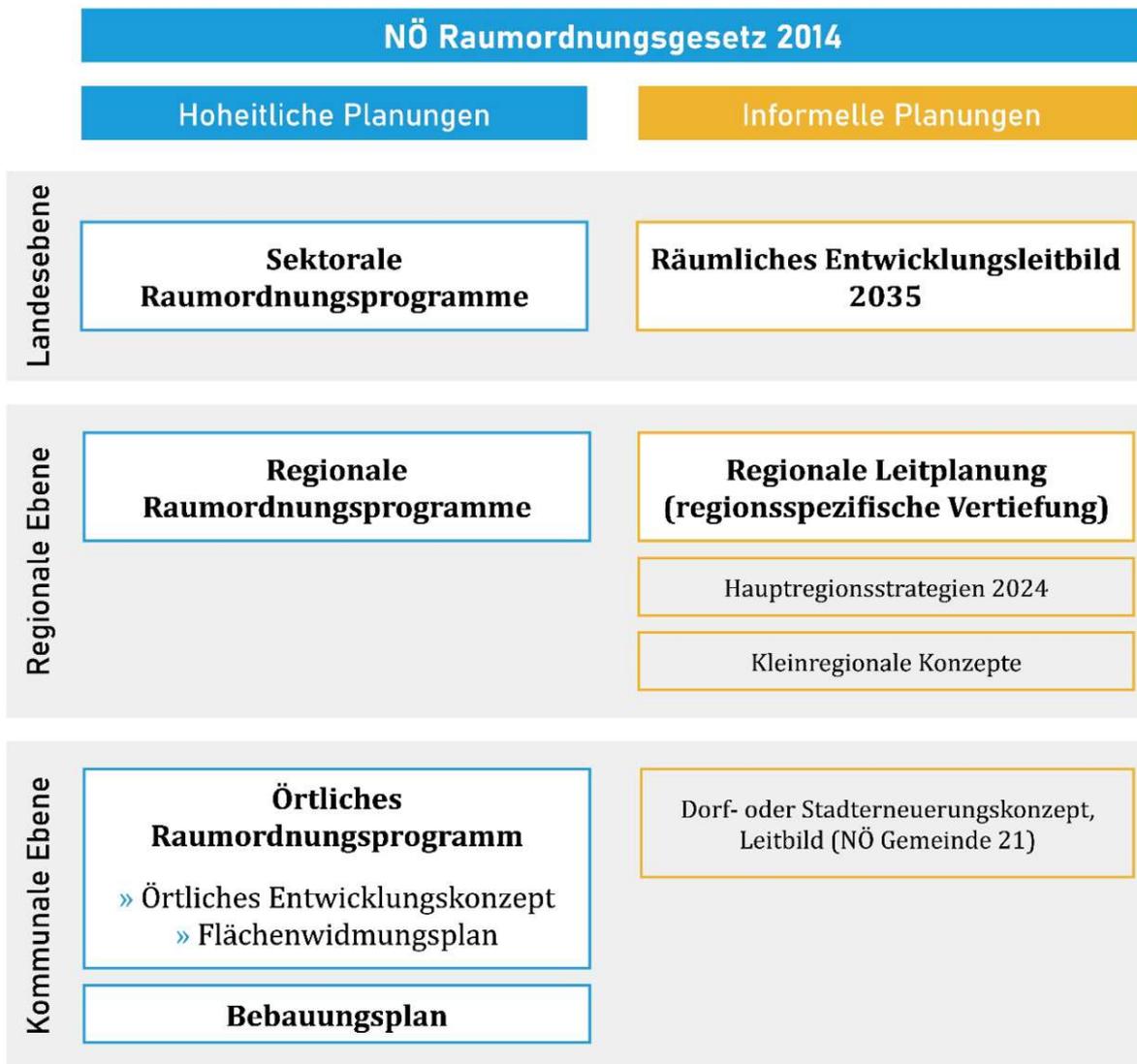


Abb. 21: Planungssystematik in Niederösterreich. Weiß hinterlegte Planungen werden nachfolgend näher ausgeführt. Eigene Darstellung nach Amt der NÖ Landesregierung 2022c: 5.

Kompetenzrechtlich handelt es sich bei Raumordnung – ähnlich wie beim Wohnungswesen – um eine Querschnittsmaterie. Es treten also sowohl der Bund als auch die Länder als Gesetzgeber auf. Hinzu kommt, dass Belange der örtlichen Raumplanung in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde fallen. Diese müssen sich dabei im Rahmen der Gesetzgebung des jeweiligen Bundeslandes bewegen. (vgl. Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG)

Die generelle raumordnungsrechtliche Grundlage in Niederösterreich ist das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz (NÖ ROG 2014). Das Gesetz ist in Abschnitte gegliedert, wobei in Abschnitt I Begriffe definiert und Leitziele festgelegt werden, Abschnitt II trifft Festlegungen zur überörtlichen Raumordnung, Abschnitt III regelt Belange der örtlichen Raumordnung, Abschnitt IV widmet sich der Thematik der Bebauungspläne, Abschnitt V adressiert Baulandumlegungen und Abschnitt VI regelt weitere allgemeine Belange. Auf die planungsfachlichen Aspekte der überörtlichen und örtlichen Raumordnung sowie der Vertragsraumordnung wird nachfolgend näher eingegangen. Diese Bereiche sind für die Bearbeitung des Themas leistbares Wohnen besondere von Relevanz. Die niederösterreichische Planungssystematik ist auf Abbildung 21 ersichtlich.

3.3.1 Leitziele

Bei Raumordnung handelt es sich um keine eigenständige Verwaltungsmaterie. Sie betrifft verschiedene raumwirkende Fachmaterien und wird von diversen Planungsträger:innen operativ umgesetzt. Demnach gilt es diverse Interessen zu vereinen und dabei Prioritäten zu setzen. Um die vielfältigen gesellschaftspolitischen Erwartungshaltungen und öffentlichen Interessen abzuwiegen, sowie Planungsentscheidungen treffen zu können, wird im Raumplanungsgesetz das Prinzip der finalen Determinierung angewendet. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2018: 57f)

Dieses Prinzip bedeutet, dass im Raumordnungsgesetz Planungsziele festgelegt werden und ein Katalog an möglichen Raumplanungsinstrumenten, um wiederum diese Ziele zu verfolgen. Die Zielsetzungen weisen durchaus Zielkonflikte auf, es können also nicht alle Ziele zeitgleich und im selben Umfang verfolgt werden. Die Ziele sind folglich durch die Planungsträger:innen abzuwägen und zu priorisieren. Daher werden an Verfahren, die zu diesen Entscheidungen (im Sinne einer Interessensabwägung) führen, besonders hohe Anforderungen gestellt. Die sorgfältige Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen und die strikte Einhaltung der Verfahrensabläufe (z.B. Auflagefristen, Stellungnahmerecht) ist hierbei essentiell. Diese Vorgehensweise wird auch Legitimation durch Verfahren genannt. (vgl. Bachmann et al 2010: 576; Kanonier, Schindelegger 2018: 57f)

Den Leitzielen im Raumordnungsgesetz kommt eine besondere Bedeutung hinsichtlich der Vertragsraumordnung zu. Die entsprechenden Leitziele werden zur Legitimation von Raumordnungsverträgen herangezogen, denn solche Verträge „*müssen zur Erreichung der Raumordnungsziele geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein*“ (Kleewein 2014:102). Auch für die Erstellung von örtlichen Raumordnungsprogrammen und örtlichen Entwicklungskonzepten dienen die Ziele des Raumordnungsgesetzes als Grundlage. Somit tragen die Leitziele auch maßgeblich zur Legitimation von Maßnahmen auf

örtlicher Ebene bei, die gegebenenfalls vermehrt in Eigentumsrechte eingreifen. Dazu zählen beispielsweise Sonderwidmungen oder Vorbehaltsflächen. (vgl. § 13 Abs 1 NÖ ROG 2014; Kanonier, Schindelegger 2018: 56-59)

| Ziele im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz

Im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz sind generelle Leitziele festgelegt, die eine „*vorausschauende Gestaltung eines Gebietes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und Sicherung des Lebensraumes unter Bedachtnahme auf die natürlichen Gegebenheiten, auf die Erfordernisse des Umweltschutzes sowie die abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse seiner Bewohner [sic] [...]*“ (§ 1 Abs 1 Z 1 NÖ ROG 2014) betreffen. Neben allgemeinen Festlegungen werden auch Regelungsvorschläge und Rahmenbedingungen für die überörtliche und örtliche Raumordnung formuliert.

Die Auflistung der raumordnerischen Leitziele erfolgt in § 1 Absatz 2 des Niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes. Bei der Auseinandersetzung mit diesem Absatz fällt auf, dass der Themenkomplex Wohnen eine untergeordnete Rolle spielt. Es sind weder Ziele formuliert, die auf die Deckung des Wohnbedarfs abzielen, noch Ziele, die leistbares Wohnen aufgreifen.

„Insgesamt überrascht [...] die eher geringe Verankerung von leistbarem Wohnen oder förderbaren Wohnbauten als gesetzliches Anliegen der Raumordnung.“ (Kanonier 2014:33)

In den eher abstrakten Zielbestimmungen lassen sich dennoch Aspekte ableiten, die hinsichtlich Wohnen zu beachten sind. Primär beziehen sich diese jedoch auf die Siedlungsentwicklung bzw. die Ausweisung von Wohnbauland im Allgemeinen.

» **Generelle Leitziele**

Generell haben überörtliche Interessen Vorrang gegenüber örtlichen, wobei örtliche Interessen stets zu berücksichtigen sind. Weiters sind öffentliche Mittel wirtschaftlich einzusetzen und es ist darauf zu achten, ein möglichst geringes Gesamtverkehrsaufkommen zu erzielen. Nutzungen sind den Standorten zuzuordnen, die hierfür am optimalsten geeignet sind. Allgemein wird formuliert, dass Flächen mit besonderer Standorteignung für bestimmte Nutzungen für diese Verwendung zu sichern sind. Weiters müssen diese Gebiete von Beeinträchtigungen freigehalten werden. Diese Ziele gehen vermehrt auf Nutzungen im Allgemeinen ein, womit auch Aspekte bezüglich Wohnen abgeleitet werden können. (vgl. § 1 Abs 2 Z 1 NÖ ROG 2014)

» **Besondere Leitziele der überörtlichen Raumordnung**

Ein Leitziel der überörtlichen Raumordnung ist die Versorgung von Regionen mit technischen und sozialen Einrichtungen. Die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung sowie die Abstimmung der Verkehrserfordernisse sind weitere Ziele. Darüber hinaus sind Grünzüge und regionale Siedlungsgrenzen festzulegen, um Siedlungsstrukturen zu sichern. Die Versorgung mit Wohnraum spielt in den überörtlichen Zielen keine

wesentliche Rolle, lediglich die Hinweise zu kompakten Siedlungsstrukturen können auch dem Themengebiet Wohnen zugeordnet werden. (vgl. § 1 Abs 2 Z 2 NÖ ROG 2014)

» **Besondere Leitziele der örtlichen Raumordnung**

Insbesondere in den Zielen der örtlichen Raumordnung wird auf die Siedlungsentwicklung und den Rahmenbedingungen für Wohnbaulandausweisungen eingegangen. Zu forcieren sind Siedlungstätigkeiten in Ortsbereichen oder direkt angrenzend an diese. Innerhalb des Themenkomplexes Stärkung von Orts- und Stadtkernen wird auch auf den Aspekt Wohnen eingegangen. Beim Ziel einen Vielfältigen Nutzungsmix zu schaffen wird darauf hingewiesen, dass das einen „*ausgewogenen Anteil an Wohnnutzung*“ (§ 1 Abs 2 Z 3 lit c NÖ ROG 2014) einschließt. Wie bei den überörtlichen Zielen wird auch hier festgelegt, dass klare Abgrenzungen zwischen Ortsbereichen und der freien Landschaft sicherzustellen sind sowie bestehende Siedlungen (insbesondere Dorf- und Stadtkerne) bestmöglich genutzt werden sollen. Das führt zu den weiteren Grundsätzen betreffend Wohnbauland. Dieses ist so festzulegen, dass Einrichtungen des täglichen Bedarfs, der sozialen Infrastruktur und zur Erholung (z.B. Parks, Spielplätze) günstig erreichbar sind. Auch in diesem Zielkatalog wird nicht auf die Deckung des Wohnbedarfs oder leistbares Wohnen eingegangen. (vgl. § 1 Abs 2 Z 3 NÖ ROG 2014)

3.3.2 Überörtliche Raumordnung

Die überörtliche Raumordnung bewegt sich innerhalb der Bundeslandgrenzen. Darunter wird Raumordnung verstanden, die das gesamte Landesgebiet betrifft oder auf einzelne Teilgebiete des Landes beschränkte Planungsmaßnahmen setzt. Diese Planungsmaßnahmen fallen auch unter die Begrifflichkeit Regionalplanung. (vgl. Weber 2009: 31)

Verordnungen, Programme und Konzepte der überörtlichen Planung können diverse Materien zum Gegenstand haben. Diesbezügliche Festlegungen müssen im öffentlichen sowie im überörtlichen Interesse sein. Die Planungen werden vom Land selbst durchgeführt, wobei eine enge Abstimmung mit diversen relevanten Akteur:innen und den Gemeinden angestrebt wird. Rechtsverbindlichkeit erlangen diese Planungen durch eine entsprechende Verordnung auf Landesebene. Normadressat:innen dieser Verordnungen sind vorrangig Gemeinden. Diese müssen Planungen im eigenen Wirkungsbereich auf die Festlegungen der überörtlichen Raumordnung abstimmen. Neben solchen verbindlichen Planungen werden im Rahmen der überörtlichen Raumordnung auch konzeptionelle, unverbindliche Vorgaben erstellt. Diese dienen als Orientierung und Rahmen für weitere Planungen des Landes, der Regionen und der Gemeinden. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2018: 88f)

In Niederösterreich stehen der überörtlichen Raumordnung dabei drei zentrale Instrumente zur Verfügung: (vgl. Amt der NÖ Landesregierung o.J.a: online; §§ 10-12 NÖ ROG 2014)

» Raumordnungskonzepte bzw. Entwicklungskonzepte treffen strategische Aussagen und sind informell angelegt. Diese dienen der Abstimmung von Entwicklungszielen

zwischen diversen Akteur:innen, wie dem Land Niederösterreich, den Regionen und den Gemeinden.

- » Sektorale Raumordnungsprogramme sind Verordnungen, die für einzelne raumrelevante Sachgebiete verbindliche Festlegungen treffen. Beispiele hierfür sind das Raumordnungsprogramm über Photovoltaikanlagen im Grünland oder das Raumordnungsprogramm für die Gewinnung grundeigener mineralischer Rohstoffe.
- » Regionale Raumordnungsprogramme legen einerseits verbindliche Festlegungen als Verordnungen fest. Andererseits können sie auch unverbindliche Planungsaussagen beinhalten. Diese adressieren einzelne Regionen und können beispielsweise Siedlungsgrenzen, erhaltenswerte Landschaftsteile oder agrarische Schwerpunkträume behandeln.

| Landesentwicklungskonzept

Strategische Ziele und Entwicklungsschwerpunkte für Niederösterreich, insbesondere zu Fragestellungen der räumlichen Entwicklung und der Raumordnung, werden im *Räumlichen Entwicklungsleitbild 2035* festgelegt, das 2021 fertiggestellt wurde. Dabei handelt es sich um ein schlankes, amtsinternes und informelles Dokument, das primär eine Orientierungshilfe für Landesplanungen und Regionalplanungen darstellt. Gemeinden und andere Akteur:innen der Raumentwicklung werden dadurch nur sekundär adressiert. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung o.J.b: online)

Im Dokument werden Grundsätze und Ziele formuliert, sowie standorträumliche Festlegungen getroffen. Konkret werden Achsen und Schwerpunkträume definiert, in denen räumliche Entwicklungen konzentriert werden sollen. Insbesondere wird dabei auf eine bestmögliche Nutzung bestehender Infrastrukturen abgezielt. Generell werden Leitthemen mit besonderer Raumrelevanz und Maßnahmenfelder definiert, die zur generellen Zielerreichung beitragen. Insbesondere dient das *Räumliche Entwicklungsleitbild 2035* auch als strategische Grundlage für die regionalen Leitplanungen, die seit 2021 in Erarbeitung bzw. Überarbeitung sind. (vgl. Amt der NÖ Landesregierung o.J.b: online)

| Sektorale Raumordnungsprogramme

In Niederösterreich gibt es fünf sektorale Raumordnungsprogramme, die jeweils für das ganze Landesgebiet gelten. Konkret handelt es sich um Raumordnungsprogramme zu folgenden Themen: (vgl. Amt der NÖ Landesregierung o.J.c: online)

- » Photovoltaikanlagen im Grünland: dabei werden Zonen verordnet, die den Standortgemeinden ermöglichen, Grünland-Photovoltaikanlagen im Ausmaß von über zwei Hektar zu widmen.
- » Windkraftnutzung: darin werden Zonen festgelegt, die für die Errichtung von Windkraftanlagen besonders geeignet sind.
- » Gewinnung grundeigener mineralischer Rohstoffe: unter Berücksichtigung diverser Rahmenbedingungen (wie z.B. Ökologie, Wasserhaushalt, Siedlungsstruktur) werden Gemeinden festgelegt, in denen mineralischer Rohstoffabbau erfolgen kann.

- » Freihaltung der offenen Landschaft: das Raumordnungsprogramm legt Gemeinden fest, in denen offene (unbewaldete) Kulturlandschaftsteile erhalten werden müssen. Insbesondere ist im Rahmen der örtlichen Raumordnung darauf Rücksicht zu nehmen.
- » Schulwesen: darin werden diverse raumrelevante Themen des Schulwesens behandelt, insbesondere werden Schulstandorte festgelegt.

Sektorale Raumordnungsprogramme, welche die Themen Siedlungsentwicklung, Wohnraumversorgung oder leistbares Wohnen betreffen, sind in Niederösterreich demnach nicht vorhanden.

| Regionale Leitplanungen

Im Oktober 2021 startete das Land Niederösterreich die Bearbeitungsprozesse der regionalen Leitplanungen. Die Intention dabei ist für die 20 Leitplanungsregionen eine abgestimmte Raumentwicklung zu gewährleisten und Festlegungen zu diversen Themen als regionale Raumordnungsprogramme zu verordnen. Somit wird es nach Inkraftsetzung dieser Raumordnungsprogramme erstmals flächendeckend in Niederösterreich rechtsverbindliche regionale Raumordnungsprogramme geben. Durch die parallele Bearbeitung der Regionen ist es möglich, dass die regionalen Raumordnungsprogramme auf denselben Datengrundlagen basieren und die einzelnen Regionen auch untereinander Abstimmungen treffen können. Ein wesentlicher Aspekt bei den regionalen Leitplanungen ist die konsensorientierte Herangehensweise. Entsprechend sind die Verordnungsinhalte zwischen den Gemeinden, Regionen und dem Land Niederösterreich abgestimmt. (vgl. Haselsteiner 2022: 4f; Lichtblau, Schaffer 2022: 6f)

„In Niederösterreich gelingt es mit der Ausrollung der Leitplanung erstmals, flächendeckend Regionale Raumordnungsprogramme zu verordnen, die bereits vorab im Detail mit den Gemeinden abgestimmt wurden.“ (Dallhammer, Mollay 2022: 8)

Im Rahmen der regionalen Leitplanung wird in zwei unterschiedliche Planungsinstrumente unterschieden. Als zentrales Instrument gelten ordnungsplanerische Festlegungen, die als regionale Raumordnungsprogramme verordnet werden. Die jeweiligen Regionen können autonom entscheiden, ob sie diese durch ein informelles Instrument ergänzen möchten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf entwicklungsplanerischen Überlegungen. Diese sind nicht Teil der Verordnungen, sondern definieren informell Ziele und Maßnahmen zu Themen, die in der jeweiligen Region von besonderer Bedeutung sind. (Haselsteiner 2022: 5)

» Regionale Raumordnungsprogramme

Der Schwerpunkt der regionalen Leitplanungen liegt auf der Erstellung der ordnungsplanerischen Maßnahmen, also der Erarbeitung, Abstimmung und Verordnung der regionalen Raumordnungsprogramme. Um diese jedoch auch strategisch einbetten zu können, wurde zu Beginn des Prozesses eine konzentrierte Bearbeitungsphase zur Entwicklung von regionalen Leitbildern durchgeführt. Diese sind regionsspezifisch

unterschiedlich und legen raumrelevante Entwicklungsziele für die ganzen Regionen und einzelne Orte innerhalb der Regionen fest. Themen die dabei besonders oft aufgegriffen werden sind beispielsweise Baulandmobilisierung, aktives Flächenmanagement, soziale Infrastruktur, nachhaltige Mobilität, Stärkung kleiner Ortsstrukturen und Zweitwohnsitze. (vgl. Aufhauser-Pinz et al 2022: 11; Wischenbart 2022: 19)

Vom Land Niederösterreich werden für die regionalen Raumordnungsprogramme vier Themen mit besonderem öffentlichen und überörtlichen Interesse vorgegeben, die jedenfalls Teil der Verordnung sein müssen. Zwei weitere Themen sind nach den jeweiligen räumlichen Rahmenbedingungen der nur für einzelne Regionen verordnungsrelevant. Zu diesen sechs Themenbereichen wurden als Vorbereitung für die regionalen Leitplanungen landesweite Grundlagenforschungen erstellt. Diese einheitlichen Analysen sowie die jeweiligen Leitbilder der Regionen bilden die Basis für die ordnungsplanerischen Festlegungen. Dadurch ist eine Gleichbehandlung hinsichtlich der Datengrundlagen gewährleistet und gleichzeitig eine regionale Spezifizierung möglich. (vgl. Haselsteiner 2022: 4f; Görgl 2022: 16f) Bei den gesamt sechs verordnungsrelevanten Themen handelt es sich um folgende Inhalte: (vgl. Haselsteiner 2022: 4f)

- » Überörtliche Siedlungsgrenzen: zur Begrenzung von Baulandwidmungen, um Zersiedelungstendenzen zu unterbinden.
- » Eignungszonen bzw. Standorträume für überörtliche Betriebsgebiete: zur Fokussierung von großdimensionalen Betriebsgebieten auf den dafür am besten geeigneten Flächen, mit Schwerpunkt auf Interkommunalität.
- » Agrarische Schwerpunkträume: zur Sicherung von besonders gut geeigneten Flächen als Vorranggebiete für landwirtschaftliche Nutzungen.
- » Erhaltenswerte Landschaftsteile: zur Sicherung von Gebieten mit besonders hoher Landschaftsfunktionalität (Lebensraumfunktion, Produktionsfunktion, Regulationsfunktion und Erholungsfunktion).
- » Regionale Grünzonen: diese sind nicht in allen Regionen festzulegen – der Schwerpunkt liegt insbesondere auf Regionen mit hohem Siedlungsdruck. Diese dienen zur Sicherung von Grünland, das besonders raumgliedernd und siedlungstrennend wirkt.
- » Eignungszonen für die Gewinnung grundeigener mineralischer Rohstoffe: diese sind nicht in allen Regionen festzulegen – der Schwerpunkt liegt auf Regionen, die aufgrund ihrer naturräumlichen Gegebenheiten zur Gewinnung mineralischer Rohstoffe geeignet sind. Diese Zonen ermöglichen den Abbau grundeigener mineralischer Rohstoffe (insbesondere Schotter).

» **Regionalentwicklung und regionsspezifische Vertiefungen**

Im Rahmen des Erstellungs- und Beteiligungsprozesses der regionalen Leitplanungen wurden diverse Themen diskutiert, die über die Schwerpunktthemen der Verordnungen hinausgehen. Manche der diskutierten Punkte wurden von den jeweiligen Regionen als besonders relevant für zukünftige Entwicklungen eingestuft, sind jedoch inhaltlich nicht im entsprechenden regionalen Raumordnungsprogramm vorhanden. Regionen, die diese Inhalte weiter vertiefen möchten, können das mit Unterstützung des Landes

Niederösterreich machen. Die Umsetzung der so erarbeiteten Leitbilder und Strategien der Regionen können auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sein, wie beispielsweise auf Kleinregionsebene. (vgl. Haselsteiner 2022: 5)

In den regionalen Raumordnungsprogrammen wird das Thema Siedlungsentwicklung im Zuge von Siedlungsgrenzen und Zonenfestlegungen, in denen keine Baulandwidmung erfolgen darf, aufgegriffen. Aus planungsfachlicher Sicht sind diese ordnungsplanerischen Maßnahmen aufgrund ihrer systematischen Wirkung nicht in der Lage, einen Beitrag zu den Aspekten Wohnraumversorgung und leistbares Wohnen zu leisten. Jedoch können diese Themen in den informellen Vertiefungsmöglichkeiten im Rahmen der Regionalentwicklung aufgegriffen werden. Die beschränkten Durchsetzungsmöglichkeiten der dort festgelegten Ziele und Maßnahmen sind jedoch ein Nachteil.

3.3.3 Örtliche Raumordnung

Angelegenheiten, deren ausschließliche oder überwiegende Interessen bei den Gemeinden liegen, sind durch diese zu behandeln. Diese Aufgaben müssen ausdrücklich gesetzlich determiniert sein. Die örtliche Raumordnung ist jedenfalls im eigenen Wirkungsbereich der jeweiligen Gemeinde zu vollziehen. Dabei sind Gesetze und Verordnung des Bundes oder des Landes zu berücksichtigen. Des Weiteren haben der Bund und das Land ein Aufsichtsrecht. Da es sich bei Raumordnung um eine Materie handelt, auf die die Generalklausel nach Artikel 15 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) zutrifft und somit das Land zuständig ist, sind insbesondere landesgesetzliche Rahmenbedingungen relevant. Die Aufsichtsmöglichkeit kommt ebenfalls dem Land zu. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2018: 62f; Art. 118 Abs 2-4 B-VG)

Örtliche Raumordnungsprogramme sind von jeder niederösterreichischen Gemeinde zu erstellen. Das örtliche Raumordnungsprogramm beinhaltet sowohl strategische Überlegungen als auch ordnungsplanerische Festlegungen. Planungsziele und Maßnahmen zur Zielerreichung müssen vorhanden sein. Weiters ist ein flächendeckender Flächenwidmungsplan als Pflichtinhalt vorgegeben. Das örtliche Raumordnungsprogramm beinhaltet auch den Verordnungstext. Ein räumliches Entwicklungskonzept kann Teil der Verordnung (im Rahmen des örtlichen Raumordnungsprogrammes) sein, muss aber nicht erstellt werden. (vgl. § 13 Abs 1, 2 NÖ ROG 2014; Kanonier, Schindelegger 2018: 105)

| Örtliche Entwicklungskonzepte

Das örtliche Entwicklungskonzept ist ein Orientierungsleitbild, das einen Zeithorizont von rund 15 Jahren aufweist. Es beinhaltet die Ziele und Vorstellungen der zukünftigen räumlichen Entwicklung der Gemeinde. Das örtliche Entwicklungskonzept ist Teil des verordneten örtlichen Raumordnungsprogramms, dennoch entfaltet es keine direkt Rechtswirkung auf Bürger:innen. Es ist ein selbstbindendes Instrument für die Gemeindeplanung. Im Rahmen der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung werden die Ziele des örtlichen Entwicklungskonzepts in konkrete Maßnahmen umgesetzt, die auch für

Bürger:innen bzw. für die Grundeigentümer:innen verbindlich sind. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2018: 105f)

Die Erstellung von örtlichen Entwicklungskonzepten ist in Niederösterreich freiwillig, dennoch kommt ihnen eine besondere Bedeutung hinsichtlich der Änderung von örtlichen Raumordnungsprogrammen (insbesondere von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen) zu. Änderungen dürfen nur bei Vorlage von besonderen Sachverhalten durchgeführt werden. Eine Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes kann entweder bei Vorliegen von neuen Grundlagen und Rahmenbedingungen durchgeführt werden, oder wenn dadurch Ziele des örtlichen Entwicklungskonzepts verfolgt werden können. (vgl. § 25 Abs 1 NÖ ROG 2014)

Eine weitere Aufwertung haben örtliche Entwicklungskonzepte durch die Einführung von beschleunigten Verfahren bei der Änderung von örtlichen Raumordnungsprogrammen erfahren. Bei diesen Änderungsverfahren entfällt die aufsichtsbehördliche Genehmigung durch die Landesregierung. Voraussetzung für ein solches Verfahren ist unter anderem, dass die entsprechende Änderung die festgelegten Ziele und räumlichen Festlegungen im örtlichen Entwicklungskonzept umsetzt sowie die möglichen Auswirkungen der Änderung bereits geprüft wurden. Darüber hinaus muss es sich generell um Änderungen mit einem geringeren Ausmaß handeln (Neuausweisung von höchstens 1 ha Wohnbauland oder 2 ha Betriebsgebieten). (vgl. § 25a NÖ ROG 2014)

Bei der Erstellung des örtlichen Entwicklungskonzepts sind grundsätzliche Aussagen zur angestrebten Gemeindeentwicklung zu treffen, wobei insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen sind:

- » *„Bevölkerungsentwicklung,*
- » *Siedlungs- und Standortentwicklung,*
- » *infrastrukturelle Entwicklung und Daseinsvorsorge,*
- » *Sicherung des Grünlandes und landwirtschaftlicher Produktionsflächen sowie*
- » *Energieversorgung und Klimawandelanpassung.“ (§ 13 Abs 3 NÖ ROG 2014)*

Dabei müssen die Leitziele der örtlichen Raumordnung angewendet und räumlich bestmöglich verankert werden. (vgl. § 13 Abs 3 NÖ ROG 2014)

Die Erstellung eines örtlichen Entwicklungskonzepts ist freiwillig und die Intensität der inhaltlichen Auseinandersetzung kann von den Gemeinden selbst bestimmt werden – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Folglich ist die Qualität und Wirkung stark vom Problembewusstsein und Willen der kommunalen Planungsträger:innen abhängig. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2018: 106)

In örtlichen Entwicklungskonzepten sind Zielvorgaben zu den Themen Bevölkerung- und Siedlungsentwicklung wesentliche Inhalte. Aus planungsfachlicher Sicht wären diese gut mit Zielvorgaben zu Wohnraumversorgung und leistbarem Wohnen zu ergänzen. Eine Herausforderung nach der gegenwärtigen Rechtslage stellen die nicht vorhandenen Leitziele zu diesen Themen im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz dar.

Im Wesentlichen können in Flächenwidmungsplänen drei Hauptwidmungskategorien festgelegt werden, diese sind:

- » Bauland,
- » Verkehrsflächen,
- » Grünland.

Innerhalb dieser Hauptkategorien sind diverse Widmungsarten möglich, die im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz aufgelistet sind. Gemeinden können keine Widmungskategorien festlegen, die nicht explizit im Gesetz aufgelistet sind. (vgl. §§ 15, 16, 19, 20 NÖ ROG 2014)

» **Baulandwidmungen**

Entsprechend den örtlichen Gegebenheiten werden Widmungskategorien festgelegt, die Bauten für bestimmte Nutzungen ermöglichen. Die wesentliche Unterscheidung ergibt sich entsprechend der Hauptnutzung für Wohnen (z.B. Wohngebiete, Gebiete für erhaltenswerte Ortsgebiete) oder Arbeiten (z.B. Betriebsgebiete, Industriegebiete). Innerhalb dieser Dualität gibt es Widmungskategorien, die vielfältige Nutzungsmöglichkeiten in einem verträglichen Ausmaß ermöglichen. Dazu zählen beispielsweise Kerngebiete oder Agrargebiete. (vgl. §16 Abs 1 NÖ ROG 2014; Kanonier, Schindelegger 2018: 108)

Davon unabhängig können auch Sondergebiete festgelegt werden. Die entsprechend vorgesehene Nutzung muss im Flächenwidmungsplan als Zusatz festgelegt sein. Diese Möglichkeit besteht bei Nutzungen, die einen besonderen Schutz erfordern (z.B. Schulen, Krankenhäuser), für die ein bestimmter Standort besonders geeignet ist (z.B. Betonmischanlagen) oder die in den übrigen Widmungskategorien nicht eingeordnet werden können (z.B. Kasernen). (vgl. § 16 Abs 1 Z 6 NÖ ROG 2014) Die Ausweisung von Sondergebieten für förderbaren Wohnbau innerhalb der entsprechenden bestehenden Regelungen des Raumordnungsgesetzes wäre indes verfassungsrechtlich bedenklich. (vgl. Schremmer, Kanonier 2014: 20)

In » Kapitel 3.3.4 erfolgt eine nähere Auseinandersetzung mit den Widmungsarten, die für Wohnnutzungen geeignet sind.

» **Verkehrsflächen**

Als Verkehrsflächen sind Flächen zu widmen, die für fließenden und ruhenden Verkehr erforderlich sind. Es sind kleinere bauliche Anlagen, die im Zusammenhang mit Verkehrsflächen stehen, möglich (z.B. Wartehäuser, Trafostationen). Eigene (Unter-) Widmungskategorien sind nicht vorgesehen, jedoch können spezielle Verwendungszwecke (z.B. Bahnhöfe, Radwege, Tankstellen) im Flächenwidmungsplan festgelegt werden. (vgl. § 19 NÖ ROG 2014)

» **Grünland**

Sämtliche Flächen, die nicht als Bauland oder Verkehrsflächen gewidmet sind, gelten als Grünland. Innerhalb der Kategorie Grünland sind, ähnlich wie bei Bauland, diverse

Widmungsarten möglich. Im Grünland sind Bauten, die zur Bewirtschaftung der Flächen dienen, zumeist zulässig. Je nach konkreter Widmungsart (z.B. Land- und Forstwirtschaft, Windkraftanlagen, Kleingärten) unterscheiden sich die zulässigen Bauten jedoch erheblich. (vgl. § 20 NÖ ROG 2014)

» **Vorbehaltsflächen**

Vorbehaltsflächen sind eine eigene Widmung, die sich systematisch von den anderen Widmungskategorien unterscheidet. Die Kategorie richtet sich an Nutzungen, die im öffentlichen Interesse stehen, wie beispielsweise Behörden und Ämter, Bildungsstätten, soziale Einrichtungen und Energieversorgung. Ab Inkrafttreten des Flächenwidmungsplans, in dem die Vorbehaltsfläche festgelegt wurde, müssen Antrags- bzw. Nutzungsrechte binnen fünf Jahren die Flächen erwerben. Alternativ können auch Nutzungsrechte an den Flächen erworben werden. (vgl. § 22 Abs 1, 2 NÖ ROG 2014)

Wenn keine Einigung innerhalb dieser Frist zwischen Grundeigentümer:innen und Nutzungsberechtigten gelingt, besteht die Möglichkeit einer Enteignung. Die Höhe der Entschädigungszahlung orientiert sich am Verkehrswert der Liegenschaft. Wenn innerhalb der fünfjährigen Frist weder die Liegenschaft von Nutzungsberechtigten erworben wird, noch ein Enteignungsantrag gestellt wird, ist auf Ansuchen der Grundeigentümer:innen ein neuer Flächenwidmungsplan zu verordnen. In diesem muss die betreffende Vorbehaltsfläche entfernt worden sein. (vgl. § 22 Abs 2, 4, 10 NÖ ROG 2014)

| **Baulandmobilisierung**

Bei der Erstausweisung von Bauland müssen Maßnahmen getroffen werden, die zu einer raschen Bebauung der Flächen führen. In § 17 des Niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes sind zwei Varianten vorgesehen, zwischen denen gewählt werden kann:

- » Befristete Baulandwidmung (§ 17 Abs 2 NÖ ROG 2014): Das Bauland wird mit einer Befristung von höchstens sieben Jahren festgelegt, gleichzeitig muss auch eine Folgewidmung bestimmt werden. Als Folgewidmung muss eine Grünland-Widmung oder in Ausnahmefällen eine Widmung als Verkehrsfläche herangezogen werden. Wenn binnen der Frist mit keiner entsprechenden Bebauung begonnen wurde, tritt die Folgewidmung in Kraft. Dabei entstehen keine Entschädigungsansprüche. Einmalig ist auf Ansuchen der Grundeigentümer:innen eine Verlängerung der Bebauungsfrist um drei Jahre möglich.
- » Raumordnungsverträge (§ 17 Abs 3-5 NÖ ROG 2014): Durch Anwendung von privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Grundeigentümer:innen und Gemeinden könne Bebauungsfristen oder Vorkaufsrechte eingeräumt werden. Aufgrund der hohen (rechtlichen) Komplexität solcher Verträge werde diese in » Kapitel 3.3.5 gesondert behandelt.

| **Bebauungspläne**

Bebauungspläne sind dem örtlichen Raumordnungsprogramm (örtliches Entwicklungskonzept und Flächenwidmungsplan) nachgeordnet, basieren aber auf deren Inhalten. Sie

legen detailliertere Festlegungen zur Bebauung und Verkehrserschließung fest und können für das ganze Gemeindegebiet oder für einzelne Teilbereiche erlassen werden. Ein Bebauungsplan wird vom Gemeinderat verordnet und besteht aus Bebauungsvorschriften (in Textform) und den entsprechenden Plandarstellungen. (vgl. § 29 NÖ ROG 2014)

Die Inhalte von Bebauungsplänen können sehr vielfältig sein. Bei Bauland müssen jedoch Straßenfluchtlinien, Bauungsweise und Bauungshöhe geregelt sein. Der Bebauungsplan bietet folglich Regelungsmöglichkeiten hinsichtlich der Ausgestaltung der Bauwerke, insbesondere auch der Dichte. Im Bebauungsplan können Festlegungen beispielsweise so getroffen werden, dass Geschößwohnungsbau errichtet werden muss. (vgl. §§ 30-32 NÖ ROG 2014)

3.3.4 Vertiefung: Wohnbaulandarten – Möglichkeiten und Grenzen

Nach dem Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz gibt es unterschiedliche Widmungsarten, die Wohnnutzungen ermöglichen. Die Rechtswirkungen sind durchaus unterschiedlich, insbesondere betreffend der baulichen Ausnutzbarkeit und Ermöglichung weiterer Nutzungen (neben Wohnen). Die Abgrenzung der Widmungsarten zueinander ist durchaus verlaufend. (vgl. § 16 NÖ ROG 2014)

| Wohngebiet

Wie in Abbildung 23 ersichtlich, sollen in Wohngebieten primär Wohngebäude errichtet werden. Es sind auch Gebäude möglich, die dem täglichen Bedarf der lokalen Bevölkerung dienen. Zusätzlich können in Wohngebieten auch Betriebe angesiedelt werden, die keine ortsunüblichen Auswirkungen haben (hinsichtlich Ortsbild, Lärm, Verkehr, etc.). Beispielsweise sind solche Betriebe Arztpraxen oder Planungsbüros. Bezüglich der baulichen Ausnutzbarkeit darf die Geschößflächenzahl nicht über 1 liegen. (vgl. § 16 Abs 1 Z 1 NÖ ROG 2014)

Bauland-Wohngebiet:

jedenfalls zulässig	bedingt zulässig (Bedarf)	bedingt zulässig (Umfeld)	jedenfalls nicht zulässig
<ul style="list-style-type: none"> ● Wohngebäude¹ 	<ul style="list-style-type: none"> ● Bauwerke zur Versorgung der dort wohnenden Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs ● Bauwerke für die öffentliche Sicherheit ● Bauwerke zur Erfüllung religiöser, sozialer und kultureller Bedürfnisse 	<ul style="list-style-type: none"> ● Betriebe und Einrichtungen mit örtlich zumutbarer Lärm- und Geruchsbelästigung sowie mit wohnsiedlungsverträglichen Dimensionen ● Handelseinrichtungen² 	<ul style="list-style-type: none"> ● Großbetriebe ● Betriebe mit schädlichen Auswirkungen ● Tierhaltung über Haustiere hinaus ● Hochhäuser ● Bebauung mit einer Geschößflächenzahl (GFZ)³ von mehr als 1

Abb. 23: Zulässige Bebauungen in Wohngebieten. Quelle: Amt der NÖ Landesregierung 2021b: 1.

Die Beschränkung der maximalen Geschößflächenzahl gilt seit einer Novelle im Jahr 2020 (LGBI. Nr. 97/2020). Dadurch soll vermieden werden, dass besonders dichte Wohnbauten an ortsrandlagen errichtet werden. Standorte, die für solche Vorhaben geeignet sind, können durch eine eigene Widmungsart (Wohngebiete für nachhaltige

Bebauung) explizit vorgesehen werden. Vorrangig liegen diese Standorte in Ortszentren und zentrumsnahen Lagen. (vgl. Motivenbericht Ltg.-1290/R-3-2020)

| Kerngebiet

Diese Widmungsart lässt ein breiteres Spektrum an Nutzungen zu. Zusammengefasst können hier Nutzungen stattfinden, die typischerweise in einem Ortszentrum vorkommen. Dazu zählen insbesondere öffentliche Einrichtungen, Gastronomie, Wohnnutzung und Betriebe, die jedoch mit ihren Emissionen ein zumutbares Ausmaß nicht übersteigen dürfen. Analog zur Bestimmung bei der Widmungsart Wohngebiet gilt auch in Kerngebieten eine maximal zulässige Geschosßflächenzahl von 1. Dichtere Bauweisen, ohne Erstellung eines Bebauungsplans, können durch die Widmungsart Kerngebiete für eine nachhaltige Bebauung ermöglicht werden. (vgl. § 16 Abs 1 Z 2 NÖ ROG 2014)

| Agrargebiet

Auf Flächen die eine entsprechende Widmung aufweisen, können primär Bauten für land- und forstwirtschaftliche Zwecke errichtet werden. Darüber hinaus können auch andere Betriebe errichtet werden, wenn keine ortsunüblichen Emissionen davon ausgehen. Auch Wohnnutzungen sind zulässig, jedoch dürfen auf einem Grundstück mit der Widmungsart Agrargebiet maximal vier Wohneinheiten errichtet werden. Um einen Übergang zwischen Wohnnutzungen und Feldfluren zu schaffen, ist es möglich den Widmungszusatz Hintausbereiche festzulegen, in dem keine Wohnnutzung zulässig ist. (vgl. § 16 Abs 1 Z 5, Abs 5 NÖ ROG 2014)

| Gebiet für erhaltenswerte Ortsstrukturen

Kleinstsiedlungen, also hauptsächlich Weiler, können trotz mangelnder Infrastruktur (insbesondere Wasserver- und -entsorgung) als erhaltenswerte Ortsstrukturen festgelegt werden. Dabei sollen Baulücken geschlossen und Siedlungsabschlüsse abgerundet werden. Eine flächenhafte Siedlungserweiterung ist mit dieser Widmungsart nicht vorgesehen. Unter Berücksichtigung der vorhandenen Siedlungscharakteristik können dort Einfamilienhäuser und Kleinwohnhäuser sowie Betriebe errichtet werden. (vgl. § 14 Abs 2 Z 17, § 16 Abs 1 Z 7 NÖ ROG 2014)

| Wohn- oder Kerngebiet für nachhaltige Bebauung

Wie vorangehend beschrieben, weisen die Widmungsarten Wohngebiete und Kerngebiete eine Begrenzung der Geschosßflächenzahl bei 1 auf. Insbesondere bei Zentrums-lagen und gut erschlossenen Grundstücken ist jedoch oftmals eine dichtere Bauweise sinnvoll. Dafür sind Wohn- oder Kerngebiete für nachhaltige Bebauung festzulegen. Dabei muss die höchstzulässige Geschosßflächenzahl bestimmt werden, diese muss jedenfalls größer als 1 sein. Da diese Widmungsart oftmals projektspezifisch angewendet wird, ist es erforderlich entsprechende Bereiche im örtlichen Entwicklungskonzept festzulegen. Dadurch ist eine Änderungsanlass gegeben, konkret die Umsetzung der der Ziele des örtlichen Entwicklungskonzepts. Zusätzlich erfolgt eine stärkere Verschränkung der

Entwicklungsplanung und der Ordnungsplanung. Diese Vorgehensweise ermöglicht ein flexibles agieren. (vgl. § 16 Abs 1 Z 8, 9 NÖ ROG 2014; Motivenbericht Ltg.-1290/R-3-2020)

| Möglichkeiten und Grenzen

Im Rahmen der örtlichen Raumordnung können diverse Festlegungen zum Themengebiet Wohnen getroffen werden. Einen wesentlichen Hebel haben Gemeinden durch die Möglichkeit der Bereitstellung von Bauland für Wohnzwecke, samt Mobilisierungsmaßnahmen bei Neuausweisungen.

	Nutzung Zweck	Widmungsart
Wohnbaulandarten	Primär Wohnnutzung	Wohngebiet
	Multifunktionale Nutzung: zentrumsaffin	Kerngebiet
	Primär land- und forstwirtschaftliche Nutzung inklusive Wohnen	Agrargebiet
	Multifunktionale Nutzung in Kleinstsiedlungen inklusive Wohnen	Gebiet für erhaltenswerte Ortsstrukturen
	Wohn- oder multifunktionale Nutzung: Geschoßflächenzahl größer 1	Wohn- oder Kerngebiet für nachhaltige Bebauung

Abb. 24: Systematischer Überblick der Wohnbaulandarten und deren Anwendungszwecke nach § 16 NÖ ROG 2014. Eigene Darstellung.

Abbildung 24 zeigt, dass nach der gegenwärtigen Rechtslage keine Möglichkeiten vorgesehen sind, die eine Steuerung der Leistbarkeit von Wohnraum ermöglichen:

- » Es ist nicht möglich die Festlegung zu treffen, dass auf Grundstücken vorrangig geförderter Wohnbau zu errichten ist. Dadurch können aktuell sämtliche gewidmete Grundstücke nach den marktlich erzielbaren Höchstpreisen bebaut und weitergegeben werden. Den Gemeinden stehen keine hoheitlichen Instrumente zur Verfügung, um beispielsweise auf die Preisgestaltung Einfluss zu nehmen.
- » In der örtlichen Raumordnung ist es nicht möglich, Flächen für dauerhafte Wohnzwecke vorzubehalten. Dadurch können aus raumordnungsrechtlicher Sicht alle Gebäude, die für dauerhafte Wohnzwecke geeignet sind, auch als Zweitwohnsitze verwendet werden. Das führt wiederum zum Entzug von Wohneinheiten am Wohnungsmarkt. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2022: 25)

Eine weitere Herausforderung besteht bei gewidmetem, aber nicht bebautem Bauland, sogenannte Baulandreserven. Das betrifft vor allem Bauland, dessen Widmung bereits länger zurück liegt und daher ohne Befristung oder Raumordnungsvertrag ausgewiesen

wurde. Diese Flächen weisen generell großes Potenzial hinsichtlich der Schaffung von Wohnraum auf. Wirkungsvolle Zugriffsmöglichkeiten auf Baulandreserven bestehen nach den gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen jedoch nicht. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2018: 117)

3.3.5 Vertiefung: Vertragsraumordnung

Raumordnungsverträge sind nicht Teil der hoheitlichen Planung von Gemeinden, sondern privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Grundeigentümer:innen. Es handelt sich somit um zivilrechtliche Verträge, bei welchen Bestimmungen nach dem Allgemein Bürgerlichen Gesetzbuch (ABGB) gelten. Mit den Verträgen werden öffentliche Ziele verfolgt. Dabei insbesondere jene, die in den Leitziele des Raumordnungsgesetzes verankert sind. (vgl. Berka, Kletečka 2014: 83 f; Kleewein 2003: 75) Entsprechend den verfolgten öffentlichen Zielen können solche Verträge unterschiedliche Inhalte aufweisen. Beispielsweise, dass Grundstücke einer raschen Bebauung zuzuführen sind oder gewisse Nutzungen durchzuführen oder zu unterlassen sind. (vgl. § 17 Abs 3 NÖ ROG 2014)

Damit bewegen sich Raumordnungsverträge an der Schnittstelle zwischen privaten Interessen der Grundeigentümer:innen und öffentlichen Interessen, die von den Gemeinden verfolgt werden. Somit sind hoheitliche Entscheidungen und privatrechtlichen Maßnahmen (Vertrag) verknüpft. Das führt dazu, dass Vertragsraumordnung eine verfassungsrechtlich anspruchsvolle Materie ist. (vgl. Berka, Kletečka 2014: 84)

Bei der Anwendung von Vertragsraumordnung sind daher folgende Rahmenbedingungen einzuhalten:

- » Laut Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs (VwSlg 13.625/1992) ist für die Anwendung von Vertragsraumordnung eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich. (vgl. Kleewein 2003: 30) In Niederösterreich werden Gemeinden in § 17 Abs 3-5 NÖ ROG 2014 zur Anwendung von Vertragsraumordnung ermächtigt.
- » Die Anwendung von Vertragsraumordnung muss auf freiwilliger Basis geschehen, eine Verpflichtung zur Anwendung von Raumordnungsverträgen bei Neuwidmungen (sogenannte obligatorische Vertragsraumordnung) ist nicht erlaubt. Insbesondere wäre dabei das Legalitätsprinzip gefährdet, da das Zustandekommen von hoheitlichen Widmungsakten vom Willen von Privatpersonen, einen Raumordnungsvertrag zu unterzeichnen, abhängig wäre. Somit ist die Widmung nicht mehr ausschließlich auf Gesetze rückzuführen (vgl. VfSlg 15.625/1999; Kleewein 2003: 85) Freiwillige Vertragsraumordnung, wie sie das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz vorsieht (es besteht die Alternative Bauland befristet zu widmen), ist hingegen prinzipiell verfassungsrechtlich unbedenklich. (vgl. Kanonier 2014: 47; VfSlg 16.199/2001)
- » In § 17 Absatz 3-5 des Niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes sind mögliche Vertragsinhalte demonstrativ aufgezählt, konkret wird das Wort „insbesondere“ (§17 Abs 1 NÖ ROG 2014) genannt. Somit dürfen in Raumordnungsverträgen neben

den aufgelisteten Inhalten auch weitere frei wählbare Inhalte vereinbart werden. Dabei unterliegen die Verträge jedoch einem „*beschränkten Inhaltszwang*“ (Kleewein 2003: 287), denn die Inhalte müssen einen Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Zielen aufweisen. Darüber hinaus dürfen Verträge nicht dazu verwendet werden, hoheitliche Aufgaben zu umgehen. (vgl. Kleewein 2003: 287)

In Niederösterreich werden Gemeinden ermächtigt Raumordnungsverträge dann anzuwenden, wenn es sich um eine Erstaussweisung von Bauland handelt oder wenn die Widmungsart des Baulandes geändert wird (z.B. von Bauland-Agrargebiet auf Bauland-Sondergebiet). (vgl. § 17 Abs 3 NÖ ROG 2014) Seit der Novelle des Raumordnungsgesetzes im Jahr 2022 (LGBL. Nr. 99/2022) dürfen Raumordnungsverträge auch bei Widmungen angewendet werden, die in Zusammenhang mit Energieerzeugung stehen. Somit ist in Niederösterreich auch erstmalig der Abschluss von Raumordnungsverträgen bei Grünlandwidmungen möglich, insbesondere bei Grünland-Photovoltaikanlagen oder auch Grünland-Windkraftanlagen. (vgl. § 17 Abs 5 NÖ ROG 2014)

Das Anwendungspotenzial von Vertragsraumordnung ist generell beachtlich, auch hinsichtlich leistbaren Wohnens. (vgl. Kanonier 2014: 45) Die Ermächtigung von Gemeinden zur Anwendung von Raumordnungsverträgen ist in Niederösterreich prinzipiell vorhanden. Aktuell besteht allerdings die Situation, dass im Zielkatalog des Raumordnungsgesetzes (NÖ ROG 2014) die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum nicht angeführt ist. Somit ist verfassungsrechtlich das öffentliche Interesse bei einem Vertrag, der explizit zur Bereitstellung von entsprechendem Wohnraum beitragen soll, nicht ausreichend belegt. Damit Vertragsraumordnung zum Zweck der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum angewendet werden kann, müsste ein entsprechendes Ziel im Raumordnungsgesetz festgelegt werden. (vgl. Berka, Kletečka 2014: 101)

3.4 Zwischenfazit

Kompetenzrechtlich sind sowohl der Themenkomplex Wohnen als auch die Raumordnung zersplittert, konkret kommen dem Bund, den Ländern und teilweise den Gemeinden Kompetenzen zu. Entsprechend sind auch auf allen diesen Ebenen strategische Dokumente mit Aussagen zum Thema Wohnen zu finden.

Im ÖREK 2030 wird die Sicherung von leistbarem Wohnen als prioritäres Thema für die Umsetzung festgelegt. Auch der Masterplan Ländlicher Raum sieht leistbares Wohnen als Schlüssel gegen Abwanderung in peripheren Regionen. Das Regierungsprogramm der Bundesregierung aus dem Jahr 2019 weist Wohnen als eignen Punkt aus, konkret sind Maßnahmen zu Ökologisierung, leistbaren Mieten und leistbarem Eigentum vorhanden. In Niederösterreich sind im Zukunftsreport, in der Blau-gelben Wohnbaustrategie und im Arbeitsübereinkommen der Landesregierung aus dem Jahr 2023 Punkte enthalten, die leistbares Wohnen in allen niederösterreichischen Regionen sichern soll. Hebel werden hierfür insbesondere in der Wohnbauförderung gesehen.

Die Wahlprogramme der im niederösterreichischen Landtag vertretenen Parteien beinhalten diverse Maßnahmenvorschläge zum Themenbereich Wohnen, die in vielen Fällen aus raumordnungsfachlicher Sicht durchaus sinnvoll erscheinen. Es überrascht jedoch, dass in Bezug auf Bodenpolitik und Raumordnung nur wenige Parteien Maßnahmen vorschlagen. Beispielsweise wird die Einführung einer Widmungskategorie für gemeinnützigen Wohnbau lediglich von einer Partei genannt.

Aus raumplanerischer Sicht weist das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz (NÖ ROG 2014) noch Potenzial auf, um die gesellschaftlichen und politischen Ziele der Strategiepapiere zu unterstützen. Insbesondere fällt auf, dass das Thema leistbares Wohnen nicht in den Leitziele des Raumordnungsgesetzes enthalten ist, wodurch entsprechende Zielformulierungen rechtlich bisher nur in örtlichen Entwicklungskonzepten verankert werden können. Das führt dazu, dass Raumordnungsverträge zum Zweck der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum rechtliche Unsicherheiten aufweisen. In Niederösterreich gibt es bisher keine:n Widmungskategorie, Vorbehaltsfläche, oder Widmungszusatz explizit für förderbaren Wohnbau. Je nach konkreter Ausgestaltung könnte damit den Gemeinden ein Instrument zur Reservierung oder Mobilisierung von Flächen für leistbares Wohnen gegeben werden.

„Im Vergleich mit anderen Widmungsarten fällt beim Wohnbauland die vergleichsweise geringe inhaltliche Differenzierung auf.“ (Schremmer, Kanonier 2014: 15)

Die Auseinandersetzung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen hat gezeigt, dass in anderen Bereichen vielversprechende Regelungen in Ausarbeitung sind – beispielsweise im Bereich der regionalen Raumordnungsprogramme. Niederösterreich ist folglich durchaus ein generelles Innovationsinteresse im Bereich der Raumordnung zu bekunden.

Die Analyse zeigt, dass prinzipiell politische Bekundungen vorhanden sind, leistbares Wohnen in Niederösterreich zu forcieren. Bisher werden raumordnerische Instrumente dafür kaum Angewendet. Dadurch kann entsprechendes Potenzial durch Änderungen der raumordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen generiert werden.

4 Evaluierung raumordnerischer Instrumente anderer Bundesländer



Abb. 25: In Bau befindliche geförderte Reihenhäuser in Wiener Neustadt. Eigene Aufnahme.

4.1 Raumordnerische Instrumente als Beitrag zu leistbarem Wohnen

Flächenwidmungspläne und die darin festgelegten Widmungskategorien und -arten sind Instrumente, die ursprünglich dafür ausgelegt waren, einzig Nutzungen zu ermöglichen. In seltenen Fällen wurden beispielsweise durch die Festlegung von Bauklassen Bestimmungen zu der baulichen Ausnutzbarkeit in Flächenwidmungsplänen getroffen. Damit wurde lange Zeit überwiegend das Prinzip der Angebots- oder Negativplanung angewendet. Dabei wird kein proaktives Vorgehen hinsichtlich der tatsächlichen Nutzung von Seiten der Gemeinden verfolgt. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2018: 76, 106)

Aufgrund der zunehmenden Herausforderungen in der räumlichen Entwicklungsplanung wird dieses Prinzip seit einiger Zeit aufgeweicht und ergänzt, beispielsweise mit aktiver Bodenpolitik und der vermehrten Anwendung von Vertragsraumordnung. (vgl. Kanonier, Schindelegger 2018: 117) Hinsichtlich der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum wurden in den letzten Jahren in vielen Bundesländern Raumordnungsinstrumente eingeführt (z.B. Gebiete für förderbaren Wohnbau oder Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau), die teilweise in ihrer Rechtswirkung stark von der ursprünglichen Intention der Flächenwidmungsplanung abweichen. (vgl. Kanonier 2014: 37-44)

Mit der Ausweitung der Möglichkeiten in der Flächenwidmungsplanung sind raumordnungssystematische Herausforderungen verbunden. Beispielsweise können in manchen Bundesländern Vorgaben hinsichtlich des Typs (Bestimmungen zum Anteil geförderter und freifinanzierter Wohneinheiten) oder zu Preisobergrenzen der Grundkosten getroffen werden. (vgl. z.B. Stadt Wien o.J.: 2; § 52a Abs 2 TROG 2022) Das tangiert einerseits Gesetzesmaterien, die eigentlich nicht der Raumordnung zuzurechnen sind. Andererseits werden verfassungsrechtlich normierte Grundfreiheiten eingeschränkt. Daraus ergibt sich eine besondere Sorgfaltspflicht für die Abgrenzung von Flächen, deren Widmung auf die Schaffung von leistbarem Wohnraum abstellen soll. Da stärker in Grundrechte eingegriffen wird als mit anderen Widmungen muss die Begründung, wieso genau diese Flächen dafür herangezogen werden, besonders fundiert und nachvollziehbar sein. (vgl. Kanonier 2014: 31f)

4.2 Bundesländerüberblick

Festlegungen zu leistbarem bzw. förderbarem Wohnbau in Flächenwidmungsplänen weisen eine hohe Komplexität auf. Entsprechende Regelungen sind dennoch – abgesehen von Niederösterreich – in den Raumordnungsgesetzen aller Bundesländer vorhanden und in ihren Details durchaus mannigfaltig. Die Auseinandersetzung mit entsprechenden raumordnerischen Instrumenten anderer Bundesländer bietet daher die Möglichkeit, die vielversprechendsten Steuerungsbestimmungen zu identifizieren und für Niederösterreich weiterzuentwickeln. (vgl. Kanonier 2014: 42)

Grundsätzlich werden in den Bundesländern bei der Ausweisung von Flächen für leistbares Wohnen zwei unterschiedliche Varianten angewendet: (vgl. Schremmer, Kanonier 2014: 6)

- » **Spezifische Widmungen für förderbaren Wohnbau:** durch diese Widmungen können auf den entsprechenden Flächen nur noch förderbare Wohnbauten errichtet werden. Andere Formen sind nur zulässig, wenn dies ausdrücklich bestimmt wird (z.B. durch die Festlegung von einem Anteil an der Gesamtzahl der Wohneinheiten, der freifinanziert errichtet werden darf).
- » **Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau:** bei Vorbehaltsflächen werden ebenfalls Flächen für förderbare Wohnbauten reserviert. Dabei sind auch Maßnahmen möglich, die der Zuführung von Grundstücken zur angegebenen Nutzung beitragen, beispielsweise potenzielle Rückwidmungen. Die Enteignung für leistbares Wohnen ist jedoch keine Option für entsprechende Vorbehaltsflächen, denn Enteignungen für Wohnungszwecke fallen unter Bundeskompetenz.

In der nachfolgenden Tabelle 5 sind Instrumente der diversen österreichischen Raumordnungs- und Raumplanungsgesetze dargestellt, die darauf abzielen einen Beitrag zur Schaffung von leistbarem Wohnraum zu leisten:

	Raumordnungs- instrument	Wirkung
Burgenland	Baugebiete für förderbaren Wohnbau (§33 Abs 3 Z 9 Bgld RPG 2019)	Es dürfen nur Wohngebäude durch gemeinnützige Bauvereinigungen oder Gemeinden errichtet werden.
Kärnten	Vorbehaltsflächen für förderbare Wohngebäude (§ 29 Abs 2 Z 2 K-ROG 2021)	Auf diesen Flächen dürfen ausschließlich Gebäude errichtet werden, die zur Deckung ganzjähriger Wohnbedürfnisse der ortsansässigen Bevölkerung dienen und dem Abschnitt III des Kärtner Wohnbaufördergesetzes (2017) entsprechen. » Es besteht eine Einlösungsmöglichkeit durch Grundeigentümer:innen nach vier Jahren. Wenn keine Einigung über den Preis erzielt wird, stellt die Bezirksverwaltungsbehörde den ortsüblichen Preis fest.
Oberösterreich	Gebiete für den sozialen Wohnbau (§ 22 Abs 1a OÖ ROG 1994)	Dort sind geförderte Wohnbauten in mehrgeschoßig (mind. drei Geschoße) oder in verdichteter Flachbauweise zu errichten.
Salzburg	Gebiete für den förderbaren Wohnbau (§30 Abs 2a Sbg ROG 2009)	Hier dürfen nur Wohnbauten errichtet werden, für die Wohnbauförderung bezogen werden kann.
	Vorbehaltsflächen für den förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau (§42 Sbg ROG 2009)	Es dürfen dort nur Gebäude errichtet werden, die den Unterabschnitten 2 und 4 des Salzburger Wohnbaufördergesetzes (2015) entsprechen. Darüber hinaus sind auch Festlegungen zur Größe der Wohnbauten einzuhalten. » Grundeigentümer:innen können ein Einlösungsverfahren nach drei Jahren beantragen, zur Preisfestlegung sind die Regelungen des Landesstraßengesetzes heranzuziehen.

	Kennzeichnung von Flächen für förderbare Mietwohnbauten oder Wohnheime mit Handelsnutzungen (§ 39a Sbg ROG 2009)	Bei einer Eignung können dort förderbare Wohnungen und Handelsnutzungen kombiniert werden. Dabei müssen Bestimmungen zum Anteil der Wohnnutzung an der Gesamtgeschoßfläche und zur teilweisen Unterbringung von Stellplätzen in einer Tiefgarage eingehalten werden.
Steiermark	Vorbehaltsflächen für den kommunalen oder förderbaren Geschoßwohnungsbau (§ 26a Abs 2 Z 1 STROG 2010)	Der Vorbehalt gilt für Wohnbauten, die dem steiermärkischen Wohnbaufördergesetz (1993) entsprechen. Bei einer Festlegung für kommunalen Geschoßwohnungsbau muss darüber hinaus die Gemeinde den Wohnbau errichten. » Ab Inkrafttreten des Flächenwidmungsplans können Grundeigentümer:innen die Einlösung verlangen, wird keine Einigung über den Preis erzielt, entscheidet das jeweilige Landesgericht über den ortsüblichen Preis.
Tirol	Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau (§52a TROG 2022)	Auf entsprechenden Flächen darf nur objektgeförderter Wohnbau errichtet werden, außer es wird zur Gegenfinanzierung subjektgeförderter oder freifinanzierter Wohnbau benötigt – dann ist dies von der Gemeinde festzulegen. » Wenn die Flächen nicht binnen zehn Jahren zum Kauf angeboten werden, tritt die Vorbehaltsfläche außer Kraft und die Flächen gelten als Freiland.
Vorarlberg	Vorbehaltsflächen für gemeinnützigen Wohnbau (§20 Abs 2 VBG RPG 1996)	Neben gemeinnützigem Wohnbau können sonstige (Wohn-) Bauten nur im untergeordneten Ausmaß errichtet werden. » Für Grundeigentümer:innen besteht die Möglichkeit die Einlösung zu beantragen. Wenn keine Einigung über den Kaufpreis erzielt wird, stellt die Landesregierung diesen fest.
Wien	Gebiete für geförderten Wohnbau (§ 4 Abs 2 lit C, § 6 Abs 6a WBO 1930)	Es dürfen Wohnungen und Wohnheime errichtet werden und die Grundkostenangemessenheit muss, wenn nicht anders bestimmt, dem Wiener Wohnbauförderungsgesetzes (1989) entsprechen (Höchstpreis: 188 Euro je Quadratmeter). Weitere Rahmenbedingungen werden in einem extra Dokument (Stadt Wien o.J.) festgelegt.

Tab. 5: Überblick der Widmungen und Vorbehaltsflächen für leistbares bzw. förderbares Wohnen in österreichischen Raumordnungs- und Raumplanungsgesetzen. Eigene Darstellung, Überarbeitung und Ergänzung nach Schremmer, Kanonier 2014: 17.

Die dargestellten Bundesländer wählen verschiedene Ansätze zur Bereitstellung von Grund und Boden für leistbares Wohnen, jedoch können gewisse Muster und Gemeinsamkeiten abgeleitet werden. Beispielsweise gibt es in vielen Bundesländern die Möglichkeit, dass bei der Ausweisung von Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau Grundeigentümer:innen die Möglichkeit erhalten, die Einlösung des Grundstücks zu fordern. Ebenfalls sehen diverse Bundesländer Verfahren zur Feststellung eines angemessenen Preises vor, wenn es diesbezüglich zu keiner Eignung kommt. Sowohl bei Vorbehaltsflächen, als auch bei Widmungen wird zumeist auf Bauten abgestellt, die (gewissen Paragraphen) der jeweiligen Wohnbauförderungsgesetzen entsprechen.

Manche Bundesländer weisen besonders interessante und vielversprechende Regelungen auf, die für die Entwicklung neuer Instrumente für Niederösterreich besonderes anregend sind. Diese werden in den nachfolgenden Kapiteln näher ausgeführt.

4.2.1 Exkurs: Steiermark

| Vorbehaltsflächen für kommunalen Geschoßwohnungsbau

In der Steiermark können Vorbehaltsflächen „für den kommunalen oder für den förderbaren Geschoßwohnungsbau“ (§ 26a Abs 2 Z 1 STROG 2010) ausgewiesen werden. Die Möglichkeit Vorbehaltsflächen, neben generell förderbaren Geschoßwohnungsbau, explizit auch für kommunalen Wohnbau ausweisen zu können, wurde im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz im Jahr 2022 geschaffen (LGBL. Nr. 45/2022). Wie in Tabelle 5 ersichtlich, stellt die Regelung hinsichtlich kommunalen Wohnbaus ein Alleinstellungsmerkmal der Steiermark dar.

Mit der Sicherstellung für förderbaren Geschoßwohnungsbau wird die Realisierung von Wohnbauten mit spezifischen Charakteristika angestrebt, was eine inhaltliche Einschränkung bedeutet. Die Ausweisung von Vorbehaltsflächen für kommunalen Geschoßwohnungsbau stellt dahingehend eine nochmals stärkere Einschränkung dar, konkret auf eine einzige mögliche Erbauerin: die jeweilige Gemeinde. Aufgrund der starken inhaltlichen Einschränkung und dem Aspekt, dass die Gemeinde für ihre eigene Bautätigkeit Flächen sicherstellen möchte, kommt Grundlagenforschung, Abwägung und Begründung, die zur konkreten Abgrenzung der Vorbehaltsfläche und zur Widmungsentscheidung führen, eine besondere Bedeutung zu. (vgl. Kanonier 2014: 31f)

Im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz (§ 26a Abs 6) wird auch darauf hingewiesen, dass durch die Bestimmungen zu Vorbehaltsflächen Enteignungsmöglichkeiten durch andere Gesetze nicht berührt werden. In Zusammenhang mit leistbarem Wohnen ist diesbezüglich die Möglichkeit der Enteignung im Bodenbeschaffungsgesetz des Bundes (BobG 1974) von besonderer Bedeutung.

4.2.2 Exkurs: Wien

Mit der im Jahr 2018 beschlossenen Novelle der Wiener Bauordnung (LGBL. Nr. 69/2018) wurde die Widmungsart Gebiete für geförderten Wohnbau eingeführt, die seitdem Gebiete für förderbaren Wohnbau ersetzt. Im Zuge dieser Novelle wurde Absatz 6a des § 6 der Wiener Bauordnung neu eingeführt. Dort wird unter anderem festgelegt, dass die Grundkostenangemessenheit und die überwiegende Inanspruchnahme einer Förderung nach dem Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetzes (WWFSG 1989) grundbücherlich zu sichern sind. Konkret bedeutet der Verweis auf das WWFSG, dass eine Grundkostendeckelung von 188 Euro gilt. (vgl. § 5 Z 1 WWFSG 1989)

Weiters wird geregelt, dass vorgeschriebene Wohnnutzflächen auch auf anderen Bauplätzen eines Planungsgebiets errichtet werden können. Weitere umfassende Regelungen werden in der Bauordnung nicht festgelegt. (vgl. § 6 Abs 6a WBO 1930)

| Ergänzende Planungsgrundlagen zur Widmung

Weitere Details zur Widmung Gebiete für geförderten Wohnbau werden im Dokument *Planungsgrundlagen zur Widmung* (Stadt Wien: o.J.) festgelegt. Diese Planungsgrundlagen wurden vom Wiener Gemeinderat beschlossen. Dabei handelt es sich um eine Kombination aus Erläuterungen sowie vertiefenden Bestimmungen zur Anwendung der Widmung. Das Dokument ist als Richtlinie mit Selbstbindungscharakter für die Stadt Wien zu verstehen. (vgl. IPRE, Hecht o.J. zitiert nach Stadler 2020: 6)

Inhaltlich werden im Dokument insbesondere Grundprinzipien, Anwendungsfälle, Ausnahmen/Einschränkungen und administrative Aspekte geregelt. Wesentlich sind hierbei zwei Festlegungen: (vgl. Stadt Wien o.J. 3-5)

- » Gebiete für geförderten Wohnbau werden weder bei bestehenden Wohnbaulandwidmungen angewendet (außer bei Erhöhung der höchstzulässigen Dichte) noch bei Neuwidmungen mit untergeordneter Größe (z.B. bei Baulücken).
- » Zur Sicherstellung einer ausgewogenen sozialen Durchmischung gilt, dass mindestens 2/3 der Wohnnutzfläche gefördert sein müssen. Ein Unterschreiten ist möglich, wenn dies explizit von der Stadtentwicklungskommission oder dem Gemeinderat beschlossen wird.

Eine erste Bilanz der Widmung Gebiete für geförderten Wohnbau fällt durchaus gemischt aus. Hinsichtlich der Verhandlungsposition bei Grundstückskäufen für gemeinnützige Bauvereinigungen gibt es positive Auswirkungen, da die Flächen für gewerbliche Bauträger uninteressanter sind. Somit sinkt die Konkurrenz um einzelne Liegenschaften. (vgl. Gruber et al 2022: 61f)

„Dass die Widmungskategorie weiterreichende negative Effekte beispielweise hinsichtlich der Hortung von Grundstücken haben könnte, wird unterschiedlich beurteilt.“
(Gruber et al 2022: 63)

Hinsichtlich der generellen Verfügbarkeit sind jedoch auch kritische Aspekte zu beachten. Da der Wert der Liegenschaft aufgrund der Widmungskategorie deutlich unter jener von sonstigen Wohnbaulandwidmungen liegt, sind Grundeigentümer:innen weniger bereit, ihre Grundstücke zu vergleichsweise günstigen Preisen (entsprechend dem Wohnbauförderungsgesetz: 188 Euro) zu veräußern. Daher ist die Problematik der Baulandhortung bei der gegenständlichen Ausgestaltung der Widmungsart nicht zu vernachlässigen. Es wird beispielsweise darauf spekuliert, dass durch rechtliche Änderungen der Wert der Liegenschaften zukünftig steigen könnte. (vgl. Gruber et al 2022: 63)

Die Einführung der neuen Widmung hat dazu geführt, dass die Nachfrage nach Baulandreserven zugenommen hat, da diese keine vergleichbaren inhaltlichen Einschränkungen aufweist. Dadurch sind die Preise für bereits gewidmetes Bauland am Markt gestiegen. (vgl. Gruber et al 2022: 62)

4.3 Auseinandersetzung mit drei Beispielbundesländern

Aufbauend auf dem Bundesländerüberblick der Widmungen und Vorbehaltsflächen für leistbares bzw. förderbares Wohnen erfolgt eine detaillierte Auseinandersetzung mit einschlägigen Regelungen der Bundesländer Burgenland, Salzburg und Tirol. Als Auswahlkriterien werden einerseits die ähnliche Ausgangssituation als Flächenbundesland der Ostregion (Burgenland) und andererseits besonders vielversprechende und differenzierte Bestimmungen in deren Raumordnungsgesetzen (Salzburg und Tirol) herangezogen. Die Auseinandersetzung mit den Details der raumordnungsrechtlichen Bestimmungen und den Auswirkungen in der Planungspraxis soll Schlussfolgerungen für die Entwicklung neuer raumordnerischer Instrumente für Niederösterreich ermöglichen.

4.3.1 Burgenland

Das Burgenland weist insbesondere naturräumlich Gemeinsamkeiten mit Niederösterreich auf, so ist beispielsweise der Anteil des Dauersiedlungsraums ähnlich (62,7 Prozent im Burgenland und 60,5 Prozent in Niederösterreich), womit auch vergleichbare Rahmenbedingungen hinsichtlich der Bereitstellung von Bauland bestehen. (vgl. ÖROK o.J.c: 5) Dadurch ermöglicht ein Blick auf die burgenländischen Regelungen hinsichtlich leistbaren Wohnens Schlussfolgerungen für Niederösterreich.

| Baulandmobilisierung und leistbares Bauland

In den Leitzielen des burgenländischen Raumplanungsgesetzes (Bgl. RPG) ist verankert, Bauland zu leistbaren Bedingungen zur Verfügung zu stellen. (vgl. § 1 Abs 2 Z 7 Bgl. RPG 2019) Gleichzeitig ist das Burgenland österreichweit das Bundesland mit dem höchsten Anteil an Baulandreserven. Konkret waren im Jahr 2020 rund 33 Prozent des burgenländischen Baulandes unbebaut. Zum Vergleich, Kärnten weist hierbei einen Wert von rund 25 Prozent auf und liegt damit mit beträchtlichem Abstand auf dem zweiten Platz. (vgl. ÖROK o.J.b: 10) Daher wird im Burgenland verstärkt das Ziel verfolgt, Bauland zu mobilisieren und damit auch Boden zu leistbaren Bedingungen zur Verfügung zu stellen. (vgl. Erl. Gp. IA 542: 12)

Seit einer Novelle des burgenländischen Raumplanungsgesetzes im Jahr 2021 (LGBl. Nr. 27/2021) wurden folgende Regelungen implementiert:

- » Neuausgewiesenes Bauland muss befristet auf fünf bis zehn Jahre gewidmet werden, alternativ kann auch ein entsprechender Raumordnungsvertrag abgeschlossen werden. (vgl. § 24 Abs 2 Bgl. RPG 2019)
- » Für unbebaute Grundstücke wurde eine Baulandmobilisierungsabgabe eingerichtet, die zwischen den Gemeinden und dem Land Burgenland aufgeteilt wird. Die Abgabe bewegt sich in einer Größenordnung zwischen 0,5 und 2,5 Prozent des Grundstückswertes. Zurückgegriffen wird hierbei auf eine Verordnung der Landesregierung, die maximale Quadratmeterpreise für jede Gemeinde festlegt. Jedoch sind diverse

Ausnahmeregelungen, beispielsweise für familiären Bedarf, vorgesehen. (vgl. § 24a Bgld RPG 2019)

- » Gemeinden sind dazu verpflichtet leistbares Bauland für ihre Gemeindegänger:innen zur Verfügung zu stellen. Wenn Gemeinden Grundstücke zur Erfüllung dieser Verpflichtung ankaufen, sind Preisobergrenzen einzuhalten. Die Landesregierung verordnet für jede Gemeinde höchstzulässige Quadratmeterpreise. (vgl. § 24b Bgld RPG 2019)

Die Verordnung der burgenländischen Landesregierung, in der die Quadratmeterpreise sowohl für die Baulandmobilisierungsabgabe, als auch für den Grundstückankauf durch Gemeinden festgelegt sind, basiert auf den Bestimmungen in § 24b Abs 5 Bgld RPG. Darin wird ausgeführt, dass „dabei von einem durchschnittlichen Kaufpreis für Grünflächen auszugehen [ist], die aus raumplanungsfachlicher Sicht Umwidmungspotential aufweisen.“ (§ 24b Abs 5 Bgld RPG 2019) Die verordneten Quadratmeterpreise liegen folglich unterhalb der tatsächlichen Baulandpreise, da als Basis Grünlandpreise herangezogen werden. Daraus ergeben sich wesentliche Folgen:

- » Da sich die Baulandmobilisierungsabgabe aus einem Prozentsatz des verordneten Quadratmeterpreises ergibt, führt der niedrigere Preis in der Verordnung zu einer geringeren Abgabe gegenüber dem tatsächlichen Wert der jeweiligen Liegenschaften. Das kann folglich zu einer vergleichsweise geringeren Mobilisierungswirkung der Abgabe führen.
- » Die verhältnismäßig niedrigeren Preise in der Verordnung gegenüber den tatsächlichen Baulandpreisen führt dazu, dass Gemeinden beim Ankauf von Grundstücken zur Bereitstellung von leistbarem Bauland stark in ihrem Verhandlungsspielraum eingeschränkt sind. Grundstückseigentümer:innen sind gleichzeitig jedoch nicht verpflichtet, Baulandreserven zu diesen Preisen an die Gemeinden zu verkaufen. (vgl. Erl. Gp. IA 542: 14) Das kann dazu führen, dass die Gemeinden – sofern es zu keiner Einigung mit den Grundeigentümer:innen kommt – neues Bauland ausweisen müssen, um die verpflichtende Bereitstellung von leistbaren Grundstücken gewährleisten zu können. Anzunehmen ist auch, dass entsprechende Umwidmungen überwiegend in (aus raumplanerischer Sicht) ungünstigen Lagen stattfinden könnten, da dort die niedrigen Bodenpreise für die jeweiligen Grundeigentümer:innen eher hinnehmbar erscheinen. (vgl. Hartlmayr, Hofstädter 2022: 397)

| Baugebiete für förderbaren Wohnbau

Wie vorangehend bereits näher ausgeführt, beziehen sich diverse raumplanerische Maßnahmen hinsichtlich Leistbarkeit von Wohnen auf die Bereitstellung von kostengünstigen Baugrundstücken. Bezüglich der Schaffung von leistbarem Wohnraum stellt die Widmungsart Baugebiete für förderbaren Wohnbau das einzige Instrument des burgenländischen Raumplanungsgesetzes dar. (vgl. Bgld RPG 2019)

Auf entsprechenden Baugebieten dürfen nach § 33 Abs 3 Z 9 Bgld RPG 2019 „nur förderbare Wohnbauten gemäß § 3 Z 2 und 3 Burgenländisches Wohnbauförderungsgesetz 2018 – Bgld. WFG 2018, LGBl. Nr. 69/2018, von gemeinnützigen Einrichtungen gemäß § 13 Abs.

1 Z 3 Bgld. WFG 2018 errichtet werden“. Zusätzlich können Einrichtungen des täglichen Bedarfs der lokalen Bewohner:innen und Büroräumlichkeiten im untergeordneten Ausmaß errichtet werden. Neben Bauwerken für diese untergeordneten Nutzungen sind somit ausschließlich folgende Bauwerke auf Baugebieten für förderbaren Wohnbau zulässig:

- » Reihenhäuser: maximal zweigeschoßige Anlage mit mindestens drei Wohneinheiten, die auch in Eigentum übergehen können müssen. (vgl. § 3 Z 2 Bgld WFG 2018)
- » Gruppenwohnbau: mindestens drei Eigenheime, die in gekuppelter oder geschlossener Bauweise angeordnet sind. (vgl. § 3 Z 3 Bgld WFG 2018)

Die Errichtung von Geschoßwohnungsbauten oder anderen alternativen Bauformen ist demnach auf Baugebieten für förderbaren Wohnbau nicht möglich. Darüber hinaus können auf diesen Flächen ausschließlich Wohneinheiten errichtet werden, die entweder direkt im Eigentum der Bewohner:innen sind oder zumindest die Begründung von Eigentum zulassen. Folglich wird mit der Widmungskategorie nicht auf die Errichtung von kostengünstigeren, effizienten Wohneinheiten oder Mietwohnungen abgezielt. Nach der Definition von leistbarem Wohnen, die in der gegenständlichen Diplomarbeit verwendet wird, kann folglich auf diesen Flächen kaum Wohnraum zu leistbaren Bedingungen für den einkommensschwächeren Teil der Bevölkerung errichtet werden.

| Anwendung in der Praxis

In der burgenländischen Planungspraxis werden Baugebiete für förderbaren Wohnbau bisher kaum angewendet, demnach ist die Wirkung dieser Widmungsart auch stark eingeschränkt. Begründet werden kann dies damit, dass einerseits förderbare Wohnbauten auch in den anderen Wohnbaulandarten möglich sind. Andererseits besteht für Gemeinden kaum ein Anreiz, Flächen entsprechend zu widmen, wie beispielsweise durch eine Verknüpfung mit der Verpflichtung leistbares Bauland zur Verfügung zu stellen. Andererseits weist die Widmungsart in ihren Regelungsdetails auch gewisse Unzulänglichkeiten auf, so müssen durch die Beschränkung auf Reihenhäuser und Gruppenwohnbauten geförderte Geschoßwohnungsbauten auf Flächen mit anderen Baulandwidmungen errichtet werden. Dadurch ist die Widmungsart im städtischen Kontext kaum anzuwenden, auch in Hinblick auf eine nachhaltige räumliche Entwicklung ist der Ausschluss von Geschoßwohnungsbauten kritisch zu sehen. (vgl. Hartlmayr, Hofstädter 2022: 400)

| Schlussfolgerungen für Niederösterreich

Die grundsätzlichen Intentionen der Regelungen betreffend leistbares Wohnen sind durchaus auf Niederösterreich übertragbar. Das Ziel, den Bürger:innen leistbare Baugrundstücke zugänglich zu machen, ist hingegen aus raumordnerischer und gesamtgesellschaftlicher Sicht kritisch zu betrachten und nicht für Niederösterreich zu übertragen. Insbesondere die Aspekte Zersiedelungsvermeidung, Schaffung nachhaltiger räumlicher Entwicklungen und hohe Baukosten für Einfamilienhäuser sind hierbei relevant.

Die Einführung und mögliche Ausgestaltung einer Baulandmobilisierungsabgabe in Niederösterreich wäre gesondert zu überprüfen.

Eine eigene Widmung für förderbaren Wohnbau ist prinzipiell sinnvoll (vgl. z.B. Schremmer, Kanonier 2014: 45) und auch für Niederösterreich in Erwägung zu ziehen. Die konkrete Ausgestaltung hinsichtlich Wirkungen, Abgrenzungskriterien und Anwendungsanreize für Gemeinden sollte hingegen nicht vollumfänglich den burgenländischen Regelungen folgen, da diese vorgehend beschriebene Schwächen aufweisen.

4.3.2 Salzburg

Salzburg ist das einzige österreichische Bundesland, das sowohl Gebiete für förderbaren Wohnbau als auch Vorbehaltsflächen für den förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau vorsieht. Darüber hinaus sind in Salzburg weitere Möglichkeiten hinsichtlich der Kombination von Einzelhandel und gefördertem Wohnbau vorhanden (siehe auch Tabelle 5). Die Vorbehaltsflächen zur Bereitstellung von Wohnraum werden systematisch von Vorbehaltsflächen für kommunale Zwecke (§ 41 Sbg ROG 2009) unterschieden. Ein Modell, das auch für Niederösterreich von Interesse sein könnte, um die bestehenden Regelungen zu Vorbehaltsflächen in Niederösterreich (§ 22 NÖ ROG 2014), die auch Enteignungsmöglichkeit vorsehen, unberührt lassen zu können.

Somit sind nicht nur die Inhalte, Kriterien und Wirkungen der salzburger Bestimmungen für Niederösterreich von Interesse, sondern auch deren systematische Einbettung in das Raumordnungsgesetz.

| Zielbestimmungen und Leitlinien

In den Zielbestimmungen und den Raumordnungsgrundsätzen des Salzburger Raumordnungsgesetzes wird der Aspekt leistbares Wohnen an zwei Stellen adressiert:

- » „Die räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen für leistbares Wohnen, Arbeiten und Wirtschaften sowie eine intakte Umwelt sind nachhaltig zu sichern.“ (§ 2 Abs 1 Z 1 Sbg ROG 2009)
- » Als Grundsatz gilt, dass Gemeinden „aktive Bodenpolitik [...] für leistbares Wohn- und Betriebsbauland“ (§ 2 Abs 2 Z 7 Sbg ROG 2009) zu verfolgen haben.

Das salzburger Landesentwicklungsprogramm wurde im Jahr 2022 überarbeitet und per Verordnung (LGBl. Nr. 104/2022) für verbindlich erklärt. Das Landesentwicklungskonzept enthält Leitbilder, die Entwicklungsziele darstellen. Daran anknüpfend werden Umsetzungspfade aufgezeigt, die zur Erreichung der Leitbilder beitragen sollen. Zum Thema leistbares Wohnen sind insbesondere folgende Zielformulierungen vorhanden: (vgl. Land Salzburg 2022: 5)

- » „Bereitstellung geeigneter Flächen für den förderbaren Wohnbau“ (Land Salzburg 2022: 5): hierfür sollen sowohl die Widmungsart Gebiete für förderbaren Wohnbau, als auch die Vorbehaltsfläche für den geförderten Miet- und Eigentumswohnbau vermehrt angewendet werden.

- » „Bereitstellung leistbarer Wohnungen mit hoher Standortgunst und Wohnumfeldqualität“ (Land Salzburg 2022: 5): dazu sollen Anreize geschaffen werden, damit Flächen mit hoher Standortgüte für geförderten Wohnbau herangezogen werden.

Die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum ist folglich ein zentrales Ziel der Raumordnung, wobei auch auf die Aspekte effiziente Bodennutzung und Standortqualität Rücksicht genommen wird. Als mögliche Ansätze werden die Ausweisung von Gebieten für förderbaren Wohnbau und Vorbehaltsflächen benannt, die auch für gewisse Gemeinden verpflichtend anzuwenden sind. (vgl. Land Salzburg 2022: 22)

| Gebiete für den förderbaren Wohnbau

Die Widmungsart Gebiete für förderbaren Wohnbau ist in der salzburger Raumplanungssystematik ein relativ junges Instrument. Konkret ist diese Widmung seit 2017 (LGBl Nr 82/2017) im Raumordnungsgesetz verankert. Laut Raumordnungsgesetz gilt für diese Widmungsart:

- » In solchen Gebieten sind nur Wohnbauten zulässig, deren Ausführung nach der salzburger Wohnbauförderung förderfähig sind. Ergänzend sind auch Nebenanlagen oder emissionsarme Betriebe im untergeordneten Ausmaß zulässig. (vgl. § 30 Abs 1 Z 2a Sbg ROG 2009)
- » Gebiete für förderbaren Wohnbau dürfen nur in Siedlungsschwerpunkten ausgewiesen werden. (vgl. § 30 Abs 2a Sbg ROG 2009) Diese Schwerpunkte müssen ein Verdichtungspotenzial aufweisen und sind in den räumlichen Entwicklungskonzepten der Gemeinden festzulegen. (vgl. § 5 Z 14; § 25 Abs 3 Sbg ROG 2009)

Abgesehen von der Beschränkung auf Siedlungsschwerpunkte sind keine näheren Widmungskriterien vorhanden. Insbesondere Grundlagen für die Abwägung, weshalb konkrete Flächen innerhalb der Siedlungsschwerpunkte als Gebiete für förderbaren Wohnbau gewidmet werden, fehlen. Diese sind weder im Raumordnungsgesetz, noch in den dazugehörigen Erläuterungen vorhanden.

Das salzburger Landesentwicklungsprogramm trifft ebenfalls Aussagen zur Ausweisung von Gebieten für förderbaren Wohnbau. Da das Programm verordnet ist, sind die enthaltenen Aussagen für die Gemeinden verbindlich. Folgende Aussagen werden dazu getroffen: (vgl. Land Salzburg 2022: 19, 22)

- » Die Umwidmung von Baulandreserven in Gebiete für förderbaren Wohnbau soll von den Gemeinden geprüft werden. Wenn zur Erreichung der Entwicklungsziele ein Raumordnungsvertrag erforderlich ist, kann im Rahmen der Umwidmung ein solcher abgeschlossen werden. (vgl. Land Salzburg 2022: 19, 65)
- » Wenn die Widmungsart bedarfsgerecht angewendet wird und mehr als 50 Prozent der vorgesehenen Fläche beträgt, sind entsprechende Entwicklungsflächen nicht Bilanzwirksam. (vgl. Land Salzburg 2022: 19)
- » Bei der Bearbeitung von räumlichen Entwicklungskonzepten sind Flächen mit über 2.000 Quadratmeter auf Ihre Eignung für geförderte, dichtere Wohnbebauungen zu prüfen. Bei vorliegender Eignung, ist bei der Ausweisung die Mindestdichte

inklusive der angestrebten Höhenentwicklung zu definieren und die Mindestanzahl der Wohneinheiten muss benannt werden. (vgl. Land Salzburg 2022: 19)

- » Gemeinden mit überörtlichen Funktionen (folglich guter infrastruktureller Ausstattung) haben rund 25 Prozent des geschätzten zehnjährigen Wohnbaulandbedarfs im räumlichen Entwicklungskonzept für förderbaren Wohnbau vorzusehen. Daran anknüpfend sind diese Flächen im Flächenwidmungsplan zu widmen. Falls dem nicht nachgekommen wird, ist dies zu begründen. (vgl. Land Salzburg 2022: 13, 22, 67)

Diese Widmungsart stellt ein Element der Angebotsplanung dar, denn die Grundeigentümer:innen sind nicht zur Umsetzung von förderbaren Wohnbauten verpflichtet. Mit Gebieten für förderbaren Wohnbau wird ausgeschlossen, dass auf dafür vorgesehenen Flächen andere Bauten, wie beispielsweise Einfamilienhäuser, errichtet werden. Hinsichtlich einer zeitnahen Realisierung ist entweder das Bauland befristet auszuweisen oder ein Raumordnungsvertrag mit entsprechenden Vereinbarungen abzuschließen. (vgl. RV 307: 63)

| Vorbehaltsflächen für förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau

In Salzburg wird systematisch in zwei verschiedene Arten von Vorbehaltsflächen unterschieden. Einerseits gibt es Vorbehaltsflächen für kommunale Zwecke (§ 41 Sbg ROG 2009) und andererseits können Vorbehaltsflächen für den förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau (§ 42 Sbg ROG 2009) ausgewiesen werden. Anzuwenden ist die Vorbehaltsfläche bei bestehenden Baulandwidmungen. Um entsprechende Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau ausweisen zu können, sind in § 42 Abs 1 und 2 Sbg ROG 2009 gewisse Voraussetzungen definiert, die erfüllt werden müssen:

- » In den nächsten zehn Jahren muss ein Bedarf an förderbaren Miet- und Eigentumswohnungen bestehen.
- » Die Gemeinde, die Baulandsicherungsgesellschaft (Land-Invest) und gemeinnützige Bauvereinigungen verfügen nicht über ausreichend Grundstücke, um diesen Bedarf zu decken.
- » Die Flächen sind im Siedlungsschwerpunkt und ihre Widmung ermöglicht die Errichtung von Geschosswohnungsbauten.
- » Für die Flächen muss in der Stadt Salzburg eine Geschossflächenzahl von mindestens 0,7 festgelegt werden. In den übrigen Gemeinden hat die Geschossflächenzahl zumindest 0,6 zu betragen.
- » Zu den Grundstücken darf kein Raumordnungsvertrag vorliegen, der die Errichtung von förderbaren Miet- und Eigentumswohnungen beinhaltet.
- » Die notwendige Fläche zur Deckung des Baulandeigenbedarfs der betroffenen Grundeigentümer:innen darf nicht als Vorbehaltsfläche ausgewiesen werden.
- » Es muss die Mindestzahl der zu errichtenden förderbaren Wohnungen oder die mindestens zu errichtende förderbare Wohnnutzfläche festgelegt werden.

Auf Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau dürfen ausschließlich Miet-, Mietkauf- oder Eigentumswohnungen errichtet werden, die den Unterabschnitten zwei und

vier des dritten Abschnitts des Salzburger Wohnbauförderungsgesetzes (S.WFG 2015) entsprechen. Somit können auf diesen Vorbehaltsflächen beispielsweise keine Reihenhäuser errichtet werden. Auch eine Querfinanzierung der kostengünstigen Wohnungen durch teurere freifinanzierte Wohnungen (die nicht den Bestimmungen der Wohnbauförderung entsprechen) ist somit in Salzburg innerhalb der Vorbehaltsfläche nicht zulässig. (vgl. § 42 Abs 1 Sbg ROG 2009)

Vorbehaltsflächen gelten in der Regel fünf Jahre, wobei der Vorbehalt einmalig um drei Jahre verlängert werden kann. Wenn die Vorbehaltsfläche jedoch bei unbefristeten Widmungen angewendet wird, gilt diese für zehn Jahre. Wenn binnen dieser Fristen kein Einlösungsverfahren eingeleitet wird, ist der Vorbehalt zu löschen. (vgl. § 41 Abs 5 Z 2; § 42 Abs 4 Sbg ROG 2009)

Den Grundeigentümer:innen kommt das Recht zu, dass sie nach drei Jahren ab Rechtskraft des Vorbehalts bei der Landesregierung für die betroffenen Grundstücke ein Einlösungsverfahren beantragen können. Wenn dies erfolgt, hat die jeweilige Gemeinde den Vorbehalt einzulösen. Zur Wertermittlung der Liegenschaft werden die entsprechenden Regelungen im Landesstraßengesetz herangezogen. Dadurch können Gemeinden unter Zugzwang gesetzt werden, die Flächen auch tatsächlich zu entwickeln. (vgl. § 41 Abs 4 Sbg ROG 2009; Empl et al 2019: 10)

| Kombination von Wohnen mit anderen Nutzungen

Mit der Novelle des Salzburger Raumordnungsgesetzes (LGBL. Nr. 62/2021) im Jahr 2021 wurden neue Möglichkeiten geschaffen, Gewerbe- und Handelsbetriebe mit Wohnnutzungen zu ergänzen. Im Vordergrund steht dabei die Schaffung von leistbarem Wohnraum, insbesondere zur Deckung von kurz- und mittelfristigen Wohnraumbedarf. Durch entsprechende Mehrfachnutzungen wird gleichzeitig auch dem Ziel einer nachhaltigen Nutzung von Grund und Boden entsprochen. (vgl. RV 487: 22)

» Kennzeichnung von Flächen für förderbare Mietwohnbauten oder Wohnheime mit Handelsnutzungen

Bei einer Kennzeichnung handelt es sich um keine eigene Widmungsart, sondern um einen Widmungszusatz, der eine Baulandwidmung näher bestimmt. Die gegenständliche Kennzeichnung kann bei den nachfolgenden sieben Widmungsarten angewendet werden: (vgl. § 39a Abs 1 Sbg ROG 2009)

- » Reine Wohngebiete
- » Erweiterte Wohngebiete
- » Gebiete für den förderbaren Wohnbau
- » Kerngebiete
- » Ländliche Kerngebiete
- » Dorfgebiete
- » Betriebsgebiete

Es zeigt sich, dass die Kennzeichnung bei Industriegebieten und Gebieten für Handelsgrößbetriebe nicht angewendet werden kann. Darüber hinaus darf die Kennzeichnung

nur innerhalb von Siedlungsschwerpunkten erfolgen und angrenzende Betriebe dürfen nicht beeinträchtigt werden. Eine prinzipielle Eignung für Wohnnutzungen muss ebenfalls vorliegen, dabei sind insbesondere die Lage und mögliche betriebliche Emissionen zu überprüfen und zu bewerten. (vgl. § 39a Abs 1 Z 1, 2 Sbg ROG 2009)

Flächen, die eine entsprechende Kennzeichnung aufweisen, ermöglichen die Errichtung von förderbaren Mietwohnungen oder Wohnheimen, in Kombination mit einer Einzelhandelsnutzung. Ein Höchstmaß von 1.000 Quadratmeter Verkaufsfläche darf nicht überschritten werden. Dabei gilt, dass die Geschoßfläche der förderbaren Wohnungen mehr als doppelt so groß sein muss als die Verkaufsfläche. Weiters ist zumindest die Hälfte der Pflichtstellplätze als Tiefgarage zu errichten. (vgl. vgl. § 39a Abs 2 Sbg ROG 2009)

» **Start- und Übergangswohnungen in Betriebsgebieten**

Dabei handelt es sich um keine eigene Widmungsart oder einen Widmungszusatz, sondern um eine weitere Nutzungsmöglichkeit innerhalb der üblichen Betriebsgebietswidmungen. Folglich sind Start- und Übergangswohnungen in Betriebsgebieten nicht in Tabelle 5 gelistet. Um die raumordnerischen Instrumente zur Schaffung von leistbarem Wohnraum des Bundeslandes Salzburg dennoch umfassend abbilden zu können, wird diese Möglichkeit nachfolgend näher ausgeführt.

Bei Betriebsgebietswidmungen besteht in Salzburg generell die Möglichkeit, dass in den Obergeschoßen Start- und Übergangswohnungen errichtet werden. Voraussetzung dafür ist einerseits, dass das Erdgeschoß betrieblich oder für öffentliche Verwaltungszwecke genutzt wird. Andererseits dürfen durch die Errichtung von entsprechenden Wohnungen die Interessen der Betriebe nicht verletzt werden. Darüber hinaus muss eine generelle Eignung der Flächen für Wohnzwecke, insbesondere hinsichtlich Lage und möglicher Immissionen gegeben sein. (vgl. § 30 Abs 1 Z 6 Sbg ROG 2009)

Bei Start- und Übergangswohnungen handelt es sich um Wohnraum, der zur Deckung von mittelfristigem Wohnbedarf dient sowie zu günstigen Preisen (mindestens zehn Prozent niedriger als die ortsüblichen Preise) angeboten wird. Um dies erreichen zu können, gelten reduzierte bautechnische Anforderungen. Beispielsweise können die Mindest-Wohnflächen unterschritten werden und die Errichtung eines Lifts ist nicht erforderlich. Jedoch müssen entsprechende Gebäude überwiegend Mietwohnungen aufweisen und mehr als fünf Kleinwohnungen umfassen. Weiters ist der Standortgemeinde bei mindestens 75 Prozent der Wohnungen ein fünfundzwanzigjähriges Vorschlagsrecht für die Vermietung bzw. den Verkauf einzuräumen. (vgl. § 35a Sbg BauTG 2015)

| **Anwendung in der Praxis**

Die Widmung Gebiete für den förderbaren Wohnbau wird bisher kaum angewendet, was darauf zurückgeführt werden kann, dass diese Widmungsart erst 2017 eingeführt wurde. Folglich bestehen noch gewisse planungsrechtliche Unsicherheiten. Einerseits ist unklar ob Querfinanzierungen mit freifinanzierten Wohnbauten möglich sind, andererseits führt das Fehlen von definierten Widmungskriterien dazu, dass die Begründung der

exakten Abgrenzung von Gebieten für den förderbaren Wohnbau mit großen Herausforderungen verbunden ist. Mit dieser Widmungsart sind gewisse Einschränkungen verbunden, beispielsweise können keine Reihenhäuser errichtet werden. Das führt insgesamt dazu, dass viele Gemeinden keine Gebiete für förderbaren Wohnbau ausweisen, sondern Raumordnungsverträge zur Schaffung von gefördertem Wohnbau abschließen. (vgl. Empl et al 2019: 18f; Janesch, Pescatore 2022: 417)

Eine Ausnahme davon stellt die Stadt Salzburg dar, die in einem Parteiübereinkommen festgelegt hat, dass bei sämtlichen zukünftigen Umwidmungen Gebiete für den förderbaren Wohnbau ausgewiesen werden. (vgl. Empl et al 2019: 19)

Die Vorbehaltsflächen für den förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau sind bereits seit den 1990er Jahr im Salzburger Raumordnungsgesetz verankert. Erstmals angewendet wurden sie erst im Jahr 2012 in Flachau. Die Vorbehaltsflächen müssen im Nahbereich leistungsfähiger öffentlicher Verkehrsmittel oder in Siedlungsschwerpunkten ausgewiesen werden. Dieser Aspekt, in Kombination mit den Preiseinschränkungen (gedeckelte Grundkosten laut Wohnbauförderung), führt dazu, dass geeignete Flächen kaum verfügbar sind bzw. die Grundeigentümer:innen nicht zu den erforderlichen Konditionen verkaufen möchten. (vgl. Empl et al 2019: 17f)

*„Ausschlaggebend für die Ausweisung von Vorbehaltsflächen für den förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau ist natürlich die Verfügbarkeit geeigneter Flächen.“
(Empl et al 2019:17)*

Nachdem in Salzburg keine dezidierten Sanktionen vorgesehen sind, wenn Vorbehaltsflächen nicht eingelöst werden, greifen Gemeinden auch hier vermehrt auf Vertragsraumordnung zurück, zumal damit auch eine erhöhte Flexibilität bei der Inhaltsfestlegung gegeben ist. (vgl. Empl et al 2019: 18)

Die Möglichkeit, vermehrt Wohnen mit Handelsnutzungen zu kombinieren, wurde erst im Jahr 2021 eingeführt. Folglich lassen sich bisher keine Schlüsse auf die Anwendung dieses Instruments in der Praxis ziehen. Da jedoch die Kombination verstärkt von Gemeinden eingefordert worden sein soll, ist davon auszugehen, dass entsprechende Kennzeichnungen durchaus Zuspruch finden könnten. (vgl. Pürmayr 2021 zitiert nach Janesch, Pescatore 2022: 411)

| Schlussfolgerungen für Niederösterreich

Es ist auch für Niederösterreich anzudenken, leistbares Wohnen in den Leitzielen des Raumordnungsgesetzes zu verankern. Auch die Aufforderung an die Gemeinden, mittels aktiver Bodenpolitik Flächen zur Errichtung von Wohnbau zu leistbaren Bedingungen zu sichern, kann im Zuge einer Novelle des Raumordnungsgesetzes geprüft werden.

Die Einführung einer eigenen Widmungskategorie für den förderbaren Wohnbau ist anzudenken, jedoch sind dabei diverse Faktoren zu berücksichtigen. Das Land Niederösterreich verfügt bereits über ein ausdifferenziertes System von Baulandarten, dementsprechend kann die Einführung eines Widmungszusatzes für förderbaren Wohnbau (anstelle einer eigenen Widmungsart) ein gangbarer Weg sein. In Anlehnung an den

salzburger Widmungszusatz für Start- und Übergangswohnungen in Betriebsgebieten, könnte so bei der Ausweisung von förderbarem Wohnbauland auf die spezifischen Wirkungen der diversen Widmungsarten zurückgegriffen werden.

Die Unterscheidung in Vorbehaltsflächen für kommunale Zwecke sowie Vorbehaltsflächen den förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau ist für Niederösterreich als Vorbild heranzuziehen. Dadurch kann in Niederösterreich ein Konflikt mit den bestehenden Regelungen zu Vorbehaltsflächen vermeiden werden. Da in Salzburg bei Nichteinlösung der Vorbehaltsflächen keine Sanktionen vorgesehen sind, können diese als Zahnlos angesehen werden. Dementsprechend sollten für Niederösterreich die konkreten Details der Bestimmungen nicht übernommen werden. Darüber hinaus bedarf es einer Festlegung von konkreten Kriterien für die Widmung entsprechender Flächen.

Die Überbauung von eingeschößigen Handelsflächen in Zentrumszonen und in Kerngebieten ist auch in Niederösterreich denkbar. Eine vermehrte Ansiedelung von Wohnnutzungen in Betriebsgebieten erscheint hingegen in Niederösterreich nicht weiter erstrebenswert, um weiterhin Nutzungskonflikte bestmöglich vermeiden zu können.

4.3.3 Tirol

Die Bestimmungen zu Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung und Wirkung deutlich von vergleichbaren Regelungen anderer Bundesländer. Wie in Tabelle 5 ersichtlich, erhalten für gewöhnlich die Grundeigentümer:innen mit den Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau ein Recht auf Einlösung der Flächen. Es sind keine aktiven Einlösungsmöglichkeiten für Gemeinden oder andere Akteur:innen des geförderten Wohnbaus vorhanden. In Tirol gelten dagegen Vorbehaltsflächen, die nicht binnen zehn Jahren zur Errichtung von gefördertem Wohnbau zum Kauf angeboten werden, als Freiland. Damit ist zumindest eine gewisse Mobilisierungswirkung mit Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau verbunden.

Dementsprechend werden die Bestimmungen im Tiroler Raumordnungsgesetz (TROG 2022), die auf die Schaffung von leistbarem Wohnraum abzielen, nachfolgend näher dargestellt und auf ihre Praxistauglichkeit hin geprüft.

| Vorsorge für dauerhafte Wohnnutzungen zu leistbaren Bedingungen

Tirol weist mit rund 12,4 Prozent den niedrigsten Anteil an Dauersiedlungsraum aller Bundesländer auf. Dadurch entsteht ein großer Nutzungsdruck auf bebaubare Flächen, der wiederum zu hohen Bodenpreisen führt. (vgl. ÖROK o.J.c: 5f) Folglich hat Tirol österreichweit den höchsten durchschnittlichen Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen. In Tirol betrug im Jahr 2017 dieser Anteil rund 42 Prozent. (vgl. immobilsout 24 2018: online) Damit liegt bereits der Durchschnitt über der Leistbarkeitsdefinition (40 Prozent), die dieser Arbeit zugrunde liegt.

Im Tiroler Raumordnungsgesetz (TROG) wird daher auf den Aspekt leistbares Wohnen an diversen Stellen eingegangen. So ist ein Ziel der örtlichen Raumordnung „die

Ausweisung ausreichender Flächen zur Befriedigung des dauernden Wohnbedarfes der Bevölkerung zu leistbaren Bedingungen [...]“ (§ 27 Abs 2 lit b TROG 2022). Dem Bundesland kommt bei diesem Themenkomplex auch eine gewisse Vorreiterrolle zu. Mit dem Tiroler Raumordnungsgesetz 1994 (beschlossen am 6. Juli 1993) gab es in Tirol erstmals die Möglichkeit, Vorbehaltsflächen für objektgeförderten Wohnbau auszuweisen. Bereits seit damals ist die Rückwidmung in Freiland vorgesehen, wenn Grundeigentümer:innen ein Kaufangebot von Gemeinden oder entsprechenden Bauträgern ablehnen. (vgl. Amt der Tiroler Landesregierung 1993: 7, 18, 21; Ortner, 30.03.2023)

Im Jahr 2019 wurde das Tiroler Raumordnungsgesetz novelliert (LGBl. Nr. 110/2019), dabei wurden hinsichtlich der „*Reduktion der Wohnkosten*“ (Erl.RV 275/2019) Änderungen vorgenommen, die insbesondere folgendes umfassen:

- » § 31a wird neu eingeführt. Darin wird festgelegt, dass Gemeinden im örtlichen Entwicklungskonzept das Ausmaß sowie geeignete Flächen festlegen müssen, die für Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau (nach § 52a TROG 2022) geeignet sind. Diese Verpflichtung wird etwas abgeschwächt. Es muss ein Bedarf an leistbarem Wohnraum bestehen, dieser Bedarf darf durch die Anwendung von Vertragsraumordnung nicht ausreichend bedient werden können und dafür geeignete Grundstücke müssen in der Gemeinde vorhanden sein. (vgl. §31a Abs 1 TROG 2022)
- » Um Baulandhortungen sowie daraus resultierende Steigerungen bei den Bodenpreisen zukünftig hintanhaltend zu können, werden neue Baulandwidmungen stets auf zehn Jahre befristet. Wird binnen dieser Frist nicht zumindest die Baubewilligung für ein entsprechendes Objekt erteilt, tritt die Widmung außer Kraft und die Fläche gilt wieder als Freiland. Alternativ dazu kann auch ein Raumordnungsvertrag abgeschlossen werden, der eine fristgerechte Bebauung sicherstellt. (vgl. § 37a TROG 2022)
- » Im Rahmen von Raumordnungsverträgen können, insbesondere zur Errichtung von geförderten Wohnbauten, Überlassungsverträge zu Gunsten der Gemeinde oder des Tiroler Bodenfonds abgeschlossen werden. Wenn zur Gewährleistung der Einhaltung Vorkaufsrechte oder Optionen vereinbart werden gilt weiters, dass die entsprechenden Grundflächen insbesondere für geförderten Wohnbau heranzuziehen sind. (vgl. § 33 Abs 3, 4 TROG 2022)

Seit Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahr 2021 (LGBl. Nr. 114/2021) wird die Schaffung neuer Zweitwohnsitze mit der Ausweisung von Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau verknüpft. Sind in einer Gemeinde entsprechende Vorbehaltsflächen ausgewiesen oder sind mangels geeigneter Grundstücke keine ausgewiesen, dürfen keine Zweitwohnsitze in der Gemeinde geschaffen werden. (vgl. §13 Abs 5 lit b TROG 2022)

| Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau

Das zentrale raumordnerische Instrument, das explizit zur Schaffung von leistbarem Wohnraum beitragen soll, ist die Widmung Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau. Nachdem die strategische Entscheidung betreffend des Bedarfs, des Ausmaßes und der

konkreten Lage der Vorbehaltsflächen im örtlichen Raumordnungskonzept bestimmt werden, sind die Widmungskriterien vorrangig in § 31a (Abschnitt Örtliches Raumordnungskonzept) des Tiroler Raumordnungsgesetzes verankert. Die Wirkungen und Möglichkeiten der Vorbehaltsfläche werden in § 52a des Tiroler Raumordnungsgesetzes geregelt.

» **Widmungskriterien**

Die sachliche Begründung der Abgrenzung der Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau ist essentiell. So können das normierte Sachlichkeitsgebot, das Legalitätsprinzip und der Gleichheitssatz berücksichtigt werden. Bei stärkeren Eingriffen in die Grundrechte, wie bei Vorbehaltsflächen, muss der Begründung und Abwägung eine besondere Rolle zukommen, um die Rechtskonformität gewährleisten zu können. Widmungskriterien stellen entsprechende normierte planungsfachliche Voraussetzungen dar, die im Zuge der Widmung zu berücksichtigen sind. (vgl. Kanonier 2014: 16, 32)

Im Tiroler Raumordnungsgesetz sind Kriterien zur Festlegung von Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau festgelegt. Folgende Kriterien bzw. Aspekte sind zu beachten:

- » Vorrangig sind bereits gewidmete Baulandflächen heranzuziehen. Dabei sind jene Flächen zu bevorzugen, die vor mindestens 15 Jahren erstmalig als Bauland ausgewiesen wurden. Wenn keine entsprechenden Flächen zur Verfügung stehen, kann auch Freiland herangezogen werden. Jedoch nur, wenn es sich um Entwicklungsgebiete handelt, die im Entwicklungskonzept ausgewiesen sind. (vgl. § 31a Abs 2, 5 TROG 2022)
- » Die Grundflächen müssen eine entsprechende Lage aufweisen. Das umfasst insbesondere die generelle Eignung für eine verdichtete Bebauung und die Erfüllung infrastruktureller Voraussetzungen. (vgl. § 31a Abs 2 TROG 2022)
- » Prioritär sind Flächen im Eigentum der Gemeinde, des Tiroler Bodenfonds und von Bauträgern, die geförderte Wohnungen errichten, heranzuziehen. Nur wenn keine entsprechenden Grundstücke vorhanden bzw. geeignet sind, sollen Grundflächen anderer Personen und Rechtsträger dazu verwendet werden. (vgl. § 31a Abs 3 TROG 2022)
- » Die Widmung von Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau darf nur erfolgen, wenn ein tatsächlicher Bedarf gegeben ist. (vgl. § 52a Abs 5 TROG 2022)
- » Wenn eine Person bzw. ein:eine Rechtsträger:in Eigentümer:in von maximal 2.000 Quadratmeter Grundflächen ist, dürfen diese Flächen nicht herangezogen werden. Weiters dürfen maximal 50 Prozent der Flächen, die eine Person bzw. ein:eine Rechtsträger:in besitzt für entsprechende Vorbehaltsflächen herangezogen werden. Darüber hinaus gilt, dass davon mindestens 1.500 Quadratmeter unberührt bleiben müssen. Davon kann jedoch abgesehen werden, wenn die Eigentümer:innen explizit zustimmen. (vgl. § 31a Abs 4 TROG 2022)

In den Erläuterungen zu §31a wird angeführt, dass bei diesen Kriterien und Reglementierungen die *„Vermeidung unverhältnismäßiger Eigentumseingriffe im*

Vordergrund“ (Erl.RV 275/2019) steht. Die Auseinandersetzung mit den Widmungskriterien in der Auflistung zeigt, dass dem weitgehend entsprochen wird.

» **Wirkungen der Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau**

Prinzipiell gilt, dass auf Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau objektgeförderte Wohnbauten zu errichten sind. Wenn es ausdrücklich bestimmt wird, kann davon abgewichen werden. Das ist dann möglich, wenn subjektgeförderter oder freifinanzierter Wohnbau zur Sicherung der Finanzierung des Bauvorhabens unbedingt erforderlich ist. Jedoch sind diese gegenüber dem objektgeförderten Wohnbau nur im erforderlichen Ausmaß zu errichten. Dabei gilt, dass diese Wohnbauten nur einen untergeordneten Anteil aufweisen dürfen. Projektwerber:innen müssen die Kalkulationsunterlagen bereitstellen, um nachweisen zu können, dass der subjektgeförderte oder freifinanzierte Wohnbau auch tatsächlich erforderlich ist. (vgl. § 52a Abs 2, 3 TROG 2022)

Sind die Vorbehaltsflächen nicht im Eigentum von Gemeinden, dem Tiroler Bodenfonds oder Bauvereinigungen, die geförderten Wohnbau errichtenden, gilt:

- » Die Eigentümer:innen haben die Grundflächen binnen zehn Jahren ab Inkrafttreten der Widmung der Gemeinde, dem Tiroler Bodenfonds oder Bauvereinigungen, die geförderten Wohnbau errichten, zum Kauf anzubieten. Geschieht das nicht, tritt die Vorbehaltsfläche außer Kraft und die Grundflächen gelten als Freiland – unabhängig von der Widmung, die vor der Ausweisung als Vorbehaltsfläche galt. (vgl. § 52a Abs 6 TROG 2022)
- » Wird fristgerecht ein Kaufangebot gelegt, jedoch nicht angenommen, tritt nach Außerkrafttreten der Vorbehaltsflächen die Widmung in Kraft, die vor der Ausweisung als Vorbehaltsfläche bestand. (vgl. § 52a Abs 7; § 43 Abs 6 TROG 2022)

In den relevanten Bestimmungen des Tiroler Raumordnungsgesetzes sind keine Aussagen enthalten, zu welchem Preis die Grundflächen zum Kauf angeboten werden müssen. Die Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau zielen jedoch auf den objektgeförderten Wohnbau ab. Folglich muss die Grundfläche die dafür gültigen Bedingungen, entsprechend der tiroler Wohnbauförderung erfüllen. Bezüglich des Bodenpreises gilt nach dem Tiroler Wohnbauförderungsgesetz (TWFG 1991):

"Eine Förderung für die Errichtung und für den Ersterwerb von Wohnhäusern und Wohnungen darf nur gewährt werden, wenn [...] bei Vorhaben in verdichteter Bauweise der Gesamtpreis, bestehend aus dem anteiligen Preis des Baugrundstückes und den Gesamtbaukosten des geförderten Objektes, angemessen ist [...]" (§ 6 Abs 1 TWFG 1991)

Von der Abteilung Wohnbauförderung des Amtes der Tiroler Landesregierung, gibt es für jede Gemeinde in Tirol die maximalen Grundkosten, die als angemessen gelten. Diese Tabelle wird regelmäßig aktualisiert – mit Stand 2023 liegen die höchstzulässigen Quadratmeterpreise je nach Gemeinde bei rund 90 bis 480 Euro. Wenn Eigentümer:innen von Grundstücken, die als Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau ausgewiesen sind, mehr als diesen angemessenen Preis verlangen, zählt die Fläche nicht als zum Verkauf angeboten. Dann gilt die Fläche mit Außerkrafttreten der Vorbehaltsfläche als Freiland.

Es gibt kleine preisliche Spielräume bei Grundstücken, die besonders dicht bebaubar sind, das trifft auf manche Zentrumslagen zu. (vgl. Ortner, 30.03.2023)

Die mögliche Rückwidmung der Flächen bei Nichteinlösung der Vorbehaltsfläche wird aus rechtlicher Sicht teilweise kritisch gesehen. Robert Ortner (30.03.2023) schätzt diese Sanktion jedoch als verfassungsrechtlich zulässig ein, da es sich bei Vorbehaltsflächen auch um eine Baulandkategorie handelt. Die damit einhergehenden maximalen Grundpreise sind zwar ein grundrechtlicher Eingriff, diese orientieren sich aber an den angemessenen und ortsüblichen Preisen. Folglich entsprechen diese Preise oft den Preisen am freien Markt. Darüber hinaus haben Eigentümer:innen zehn Jahre Zeit, um auf eine entsprechende Festlegung zu reagieren. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass Rückwidmungen im Zuge von Vorbehaltsflächen (anders als sonstige Rückwidmungen) für die Eigentümer:innen überraschend oder kurzfristig sind.

| Anwendung in der Praxis

Seit Mitte der 2000er Jahre werden in Tirol Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau in der Planungspraxis vermehrt eingesetzt. Durch die Verpflichtung, dass Gemeinden Raumordnungskonzepte erstellen müssen, sind auch die dafür nötigen planungsfachlichen Grundlagen in den Gemeinden vorhanden. Seit der Novelle des Tiroler Raumordnungsgesetzes im Jahr 2019 sind die Gemeinden dazu verpflichtet, Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau auszuweisen. Außer es trifft eine Ausnahme zu, wie beispielsweise, dass kein entsprechender Bedarf besteht. Damit hat die Anzahl der Ausweisungen von entsprechenden Vorbehaltsflächen nochmals zugenommen. (vgl. Ortner, 30.03.2023) Aktuell gestaltet sich die Situation folgendermaßen:

*Mit Stand 30. März 2023 gibt es in Tirol in 86 Gemeinden Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau, diese 194 einzelnen Flächen umfassen gesamt rund 52 Hektar.
(vgl. Ortner, 30.03.2023)*

Bisher gab es keinen Fall, in dem nach Ablauf der zehnjährigen Frist eine Vorbehaltsfläche in Freiland rückgewidmet wurde. Die Ausweisung von Vorbehaltsflächen wird zwischen Gemeinden und Grundeigentümer:innen im Vorfeld abgestimmt, sodass eine Sanktionierung gar nicht erforderlich ist. Es gibt auch Fälle, in denen Grundeigentümer:innen Vorbehaltsflächen gar nicht abgeneigt sind, da dadurch garantiert ist, dass eine gemeinnützige Bauvereinigung Wohnbauten errichtet. So wird verhindert, dass am Grundstück Spekulationsobjekte entstehen. Das ist insbesondere ein Aspekt, wenn die Grundeigentümer:innen selbst im direkten Umfeld wohnen. Wenn es im Gegenzug eventuell einen Bauplatz für das eigene Kind gibt, sind die Grundeigentümer:innen oft verhältnismäßig leicht zu überzeugen. (vgl. Ortner, 30.03.2023)

Die Rückwidmung in Freiland als Sanktion bei Nichteinlösung der Vorbehaltsfläche erscheint bei Grundstücken in Gunstlagen nachteilig. In diesen Fällen können Eigentümer:innen damit rechnen, dass die Flächen nach Wunsch wieder als Bauland ausgewiesen werden. Gerade bei idealen Standorten, etwa in Ortszentren, ist eine neuerliche Widmung in Bauland auch im Interesse der Gemeinden. Die Gemeinden haben bei solchen

Neuausweisungen jedoch mehr Spielraum. Insbesondere, da die neue Widmung mit einem Raumordnungsvertrag verbunden werden kann. (vgl. Ortner, 30.03.2023)

Wenn es um die Bebauung von Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau geht, kommt gemeinnützigen Bauträgern eine große Bedeutung zu. Wenn Gemeinden oder der Tiroler Bodenfonds kostengünstige Grundstücke bereitstellen können, beispielsweise aufgrund einer Ausweisung als Vorbehaltsfläche, muss gewährleistet werden, dass der Kostenvorteil auch an die zukünftigen Bewohner:innen weitergegeben wird. Bei gemeinnützigen Bauvereinigungen ist dies durch die gesetzlich normierte Gewinnbeschränkung besser garantiert als bei gewerblichen Bauträgern. (vgl. Ortner, 30.03.2023)

Insbesondere bei Neuausweisungen ist die Anwendung von Raumordnungsverträgen zur Sicherung von Grundflächen zum Zweck des leistbaren Wohnens sehr bedeutend. Die Vertragsraumordnung bietet Flexibilität und einen gewissen Gestaltungsspielraum, wodurch für alle beteiligten Akteur:innen zufriedenstellende Ergebnisse erzielt werden können. Folglich wird die Neuausweisung von Bauland mit Raumordnungsverträgen kombiniert. Vorbehaltsflächen werden nur in seltenen Fällen mit Raumordnungsverträgen verknüpft. Sonderflächen für geförderten Wohnbau sind raumordnungsrechtlich in Tirol möglich, werden aber aktuell kaum angewendet. (vgl. Ortner, 30.03.2023)

| Schlussfolgerungen für Niederösterreich

Die Rahmenbedingungen für die Schaffung von leistbarem Wohnraum sind in Tirol und Niederösterreich sehr unterschiedlich. Die Situation ist in Tirol aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten und dem daraus resultierenden Nutzungsdruck herausfordernd. Folglich zählen die raumordnerischen Instrumente in diesem Themenbereich zu den etabliertesten und differenziertesten von ganz Österreich, wodurch auch eine Vorbildwirkung für Niederösterreich entsteht.

Die Breitstellung von leistbarem Wohnraum in den Zielbestimmungen des Raumordnungsgesetzes zu integrieren ist ein Aspekt, der auch in Niederösterreich angestrebt werden sollte. Daran anknüpfend sind auch Raumordnungsverträge zum Zweck der Errichtung von geförderten und leistbarem Wohnraum ein Instrument, das für Niederösterreich geeignet erscheint.

Die Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau sind hingegen differenzierter zu betrachten. Einerseits gibt es in der niederösterreichischen Raumordnungssystematik bereits Vorbehaltsflächen, diese weisen auch die Möglichkeit einer Enteignung auf. Da dies kompetenzrechtlich für das Wohnungswesens nicht möglich ist, müssten Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau gesondert von den bestehenden Vorbehaltsflächen implementiert werden. Mit der Einführung entsprechender Vorbehaltsflächen in Niederösterreich wären auch Änderungen in anderen Rechtsmaterien erforderlich – insbesondere bei der Wohnungsförderung. Es wäre voraussichtlich sinnvoll, nach tiroler Vorbild differenzierte Baulandhöchstpreise für die Gemeinden festzulegen. Folglich ist die Einführung von Vorbehaltsflächen nach dem Beispiel Tirol näher zu prüfen und gegebenenfalls an niederösterreichische Rahmenbedingungen anzupassen.

4.4 Zwischenfazit

Mit raumordnerischen Instrumenten einen Beitrag zu leistbarem Wohnen zu leisten ist mit Herausforderungen verbunden, insbesondere da die traditionellen Möglichkeiten der Raumordnung deutlich ausgeweitet werden. Das betrifft sowohl ein proaktives Vorgehen hinsichtlich Verfügbarmachung geeigneter Flächen als auch das Vordringen in zusätzliche Rechtsmaterien. Daher gilt es andere Bundesländer, die dahingehend bereits Instrumente entwickelt haben, als Vorbilder heranzuziehen und deren einschlägige Regelungen für Niederösterreich weiterzuentwickeln.

Abgesehen von Niederösterreich weisen alle österreichischen Bundesländer spezifische Widmungen für förderbaren Wohnbau und/oder Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau auf. Während die Bezeichnungen der Instrumente oftmals ähnlich lauten, sind die konkreten Wirkungen hingegen durchaus mannigfaltig. Die Auseinandersetzung mit den Beispielbundesländern hat gezeigt, dass manche Regelungen ein höheres Wirkungspotenzial aufweisen als andere.

Jedenfalls sollte auch in Niederösterreich die rechtliche Verankerung des Ziels, leistbaren Wohnraum zu schaffen bzw. Flächen dafür bereitzustellen, angestrebt werden. Die Einführung einer eigenen Widmung für förderbaren Wohnbau ist für Niederösterreich zu prüfen, wobei die alternative Einführung eines entsprechenden Widmungszusatzes zu bestehenden Baulandarten ebenfalls in Erwägung zu ziehen ist.

Bei der möglichen Einführung von Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau in Niederösterreich ist die systematische Entkoppelung von den übrigen Vorbehaltsflächen (nach dem Vorbild Salzburg) zu prüfen. So könnten die bestehenden Bestimmungen zu Vorbehaltsflächen samt Enteignungsmöglichkeiten erhalten bleiben, wenn es bei den zusätzlichen Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau keine Enteignungsmöglichkeiten gibt. Damit könnte vermieden werden, dass in die Bundeskompetenz des Volkswohnungswesens eingegriffen wird.

Ansonsten erscheinen die Bestimmungen zu Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau in Tirol besonders vorbildhaft. Anders als in anderen Bundesländern ist eine gewisse Mobilisierungswirkung mit den Vorbehaltsflächen verbunden, da Vorbehaltsflächen, die nicht binnen zehn Jahren zum Kauf angeboten werden, als Freiland gelten. Des Weiteren werden Widmungskriterien formuliert, die den Gemeinden die Abwägung und Widmungsentscheidung erleichtern. Insgesamt sind in Tirol vergleichsweise viele Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau ausgewiesen. Zusätzlich sollten für die Entwicklung der niederösterreichischen Instrumente auch positive Aspekte anderer Bundesländer, wie beispielsweise Salzburg, einbezogen werden.

5 Weiterentwicklung der niederösterreichischen Raumordnungsinstrumente



Abb. 26: Geschößwohnungsbau in Drosendorf. Eigene Aufnahme.

5.1 Aufnahme von leistbarem Wohnen in den Zielkatalog des NÖ ROG

Die Schaffung von leistbarem Wohnraum wird in diversen Strategien und Programmen als Ziel genannt. Unter anderem wird im aktuellen Arbeitsübereinkommen der niederösterreichischen Landesregierung dem Thema leistbares Wohnen ein eigenes Kapitel gewidmet. Mit „*Leistbares Wohnen für die Niederösterreicherinnen und Niederösterreicher ist das erklärte Ziel unseres Landes*“ (Land NÖ 2023: 34) wird diese Passage eingeleitet. Die Aufnahme leistbaren Wohnens in den Zielkatalog des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes (NÖ ROG 2014) scheint folglich aus politischer Sicht durchaus umsetzbar.

Aus raumordnungsfachlicher Sicht sind bei dieser Ergänzung des Zielkatalogs insbesondere zwei Aspekte hervorzuheben:

- » Mit Raumordnungsverträgen sind Ziele im öffentlichen Interesse zu verfolgen, insbesondere die Leitziele des Raumordnungsgesetzes. (vgl. Berka, Kletečka 2014: 83f; Kleewein 2003: 75) Wenn leistbares Wohnen in den Zielkatalog des Raumordnungsgesetzes aufgenommen wird, ist es möglich, Raumordnungsverträge abzuschließen, die explizit der Schaffung von leistbarem Wohnraum dienen.
- » Bei Widmungsentscheidungen haben Gemeinden die verschiedenen Ziele der Raumordnung abzuwägen. Mit der Verankerung leistbaren Wohnens als Ziel im Raumordnungsgesetz kann bei Planungs- und Widmungsentscheidungen auch zugunsten leistbaren Wohnens abgewogen werden. Darüber hinaus sind Maßnahmen, die auch in Eigentumsrechte eingreifen, durch einen Verweis auf das rechtlich normierte öffentliche Ziel der Schaffung leistbaren Wohnraums leichter zu argumentieren. (vgl. Kanonier 2014: 15)

5.2 (Sonder-) Widmung bzw. Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau

Durch die Einführung einer Widmung bzw. eines Widmungszusatzes für förderbaren Wohnbau können Gemeinden Flächen, die besonders für die Realisierung von leistbarem Wohnraum geeignet sind, für diesen Zweck reservieren. Abgezielt wird dabei auf eine funktionale Verknüpfung zwischen Raumordnung und Wohnungsförderung, wobei eine Beschränkung auf objektgeförderten Wohnbau sinnvoll erscheint.

Durch solche Widmungen kann verhindert werden, dass die Flächen für andere Nutzungen herangezogen werden. Eine Mobilisierung von Bestandwidmungen ist durch eine (Sonder-) Widmung bzw. einen Widmungszusatz nicht zu erwarten. Bei der Neuausweisung von Bauland für den förderbaren Wohnbau können hingegen baulandmobilisierende Maßnahmen gesetzt werden, konkret mittels Einsatzes von Vertragsraumordnung oder befristeten Baulandwidmungen. (vgl. Kanonier 2014: 63)

Bei der Begrifflichkeit erscheint **förderbarer Wohnbau** zweckmäßig. Dabei wird auf eine grundsätzliche Förderfähigkeit des Bauprojekts hinsichtlich der

niederösterreichischen Wohnungsförderung abgestellt. Die tatsächliche Beziehung der Wohnungsförderung ist damit nicht zwingend erforderlich. Das lässt eine gewisse Flexibilität zu, die am dynamischen Wohnungsmarkt angebracht sein dürfte. (vgl. Schremmer, Kanonier 2014:46) Weiters hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass die Widmungsart Wohngebiet für förderbaren Wohnbau nach dem damaligen Tiroler Raumordnungsgesetz zulässig ist. „Die Schaffung einer eigenen Widmungskategorie, die sich nach der Größe und Ausgestaltung von Wohnungen richtet, ist [...] geeignet, dem öffentlichen Interesse zu dienen“ (VfSlg 13501/1993)

Die Nutzung des Begriffs **geförderter Wohnbau** würde hingegen eine tatsächlich vorliegende Wohnungsförderung erforderlich machen. Einerseits bedeutet das einen größeren Eingriff in das Eigentumsrecht. Andererseits kann geschehen, dass aufgrund unerwarteter Entwicklungen doch keine Wohnungsförderung erstattet wird, beispielsweise aufgrund budgetärer Beschränkungen. Das würde zu einem Baustopp führen, was wiederum nicht den ursprünglich intendierten Zielen – der Schaffung von leistbarem Wohnraum – entspricht. (vgl. Schremmer, Kanonier 2014: 46f)

5.2.1 Widmung Bauland für förderbaren Wohnbau

Bei der Einführung einer eigenen Wohnbaulandart für förderbaren Wohnbau in Niederösterreich wäre darauf zu achten, dass diese Widmungsart eine gewisse Flexibilität zulässt. Es gilt zu verhindern, dass durch zu starke Einschränkungen hinsichtlich Bebauung und Nutzungsmischungen die Anwendung in der Planungspraxis von vornherein erschwert wird. So wäre bei der konkreten legislativen Ausgestaltung darauf zu achten, dass in den Erdgeschoßen Gewerbe- und Handelsnutzungen – in einem verträglichen Ausmaß – ermöglicht werden. Auch die Querfinanzierung der geförderten Wohnbauten mit freifinanzierten Wohnungen sollte ermöglicht werden. Hierbei könnte im Raumordnungsgesetz festgelegt werden, dass ein Mindestanteil von 70 Prozent der Nutzfläche förderbaren Wohnbau umfassen muss. Es wäre jedoch sinnvoll, Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, einen Mindestanteil von bis zu 100 Prozent vorzugeben. (vgl. Schremmer, Kanonier 2014: 45f)

Hinsichtlich der Dichte bzw. baulichen Ausgestaltung scheint es für das Flächenbundesland Niederösterreich zielführend zu sein, durchaus gewisse Mindestdichten vorzusehen, jedoch auch Flexibilität zu ermöglichen. (vgl. Schremmer, Kanonier 2014: 47) Je nach räumlicher Ausgangslage der Gemeinden sollen Doppelhäuser, Reihenhäuser, Gebäude in verdichteter Flachbauweise oder Geschosswohnbauten errichtet werden können. Der Bau von freistehenden Einfamilienhäusern, auch wenn diese förderfähig sind, scheint auf Flächen für förderbaren Wohnbau nicht zielführend. Hintergrund ist, dass von dieser Baulandart und der damit verbundenen Preisreduktion möglichst viele Personen profitieren sollen. Weiters gilt es diese Flächen hinsichtlich einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in zentrumsnahen Lagen möglichst flächensparend zu bebauen. Folglich erscheint eine Mindestgeschoßflächenzahl von 0,5 angemessen. Gemeinden können aber jedenfalls auch höhere dichten vorsehen, hierfür wäre ein Bebauungsplan das zielführende Instrument.

Die Bestimmungen nach § 17 NÖ ROG 2014 zur Baulandmobilisierung sollten auch bei Baulandwidmungen für förderbarem Wohnbau angewendet werden. Entsprechend wären diese Flächen befristet auf sieben Jahre zu widmen oder es wird ein Raumordnungsvertrag abgeschlossen, in dem sich Eigentümer:innen dazu verpflichten, die Flächen binnen sieben Jahren zu bebauen. (vgl. § 17 Abs 1-3 NÖ ROG 2014)

5.2.2 Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau

Alternativ zur Einführung einer eigenen Widmung Bauland für förderbaren Wohnbau könnte ein Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau eingeführt werden. Dadurch kann an die bereits bestehenden etablierten Baulandarten angeknüpft werden, wodurch von vornherein eine gewisse Flexibilität und Differenzierung möglich ist. Baulandarten, die dafür insbesondere in Frage kommen sind: (vgl. Schremmer, Kanonier 2014: 46)

- » Wohngebiete
- » Wohngebiete für nachhaltige Bebauung
- » Kerngebiete
- » Kerngebiete für nachhaltige Bebauung
- » Agrargebiete

Die Gemeinden hätten dann die Möglichkeit, nähere Bestimmungen zu diesen Baulandarten festzulegen. Konkret einen Anteil an förderbarem Wohnbau – diesen können die Gemeinden selbst wählen, jedoch scheint eine gesetzlich normierte Spannweite von 70 bis 100 Prozent angemessen. (vgl. Schremmer, Kanonier 2014: 46)

Weitere Aspekte, die in » Kapitel 5.2.1 hinsichtlich einer Widmung für förderbaren Wohnbau näher beschrieben sind, können inhaltlich auch für einen Widmungszusatz angewendet werden. Dazu zählt die Festlegung einer Mindestgeschoßflächenzahl von 0,5, wenn nicht die Widmungsart ohnehin eine dichtere Bebauung vorsieht. Auch hier gilt, dass Gemeinden stets höhere Dichten über einen Baubauungsplan festlegen können. Weiters sind auch bei einem Widmungszusatz die Bestimmungen nach § 17 NÖ ROG 2014 anzuwenden und entsprechende Neuwidmung zu befristen oder mit einem Raumordnungsvertrag hinsichtlich einer zeitnahen Bebauung zu sichern.

5.3 Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau

In Niederösterreich gibt es bereits die Möglichkeit Vorbehaltsflächen – insbesondere für öffentliche Zwecke – auszuweisen. Wenn die Nutzungsrechte der Flächen nicht binnen fünf Jahren für die vorgesehene Nutzung veräußert werden, kann von Seiten der jeweiligen Gemeinde ein Enteignungsverfahren beantragt werden. (vgl. § 22 NÖ ROG 2014)

Die Enteignung für Zwecke des Volkswohnungswesens bzw. leistbaren Wohnens fällt jedoch in Bundeszuständigkeit. Folglich dürfen Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau keine Enteignungen als mögliche Konsequenz haben. (vgl. Art. 11 Abs 1 Z 3 B-VG) Daraus ergibt sich, dass die Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau von den

übrigen Vorbehaltsflächen (nach § 22 NÖ ROG 2014) systematisch getrennt werden müssen. Als Beispiel kann hier das Salzburger Raumordnungsgesetz herangezogen werden, dort wird ebenfalls in Vorbehaltsflächen für kommunale Zwecke und Vorbehaltsflächen für den förderbaren Miet- und Eigentumswohnbau unterschieden. (vgl. §§ 41, 42 Sbg ROG 2009)

Nachdem die (Sonder-) Widmung bzw. der Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau primär der Sicherung von Flächen für diesen Zweck dient, gilt es mit entsprechenden Vorbehaltsflächen auch bestehende Baulandreserven zu mobilisieren.

Um diesem Anspruch an Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau gerecht zu werden, stellen die Vorbehaltsflächen entsprechend dem Tiroler Raumordnungsgesetz (TROG 2022) ein Best-Practice-Beispiel dar. Folglich werden diese Regelungen als Grundlage für mögliche Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau in Niederösterreich herangezogen. Nachfolgende Aspekte erscheinen besonders relevant für Niederösterreich: (vgl. §§ 31a, 52a TORG 2022)

- » Für Vorbehaltsflächen zur Schaffung von förderbarem Wohnbau sollte vorrangig bereits gewidmetes Bauland herangezogen werden – dabei insbesondere Flächen, die vor mehr als 15 Jahren von Grünland in Bauland gewidmet wurden.
- » Wenn die entsprechenden Flächen bzw. Nutzungsrechte daran nicht der Gemeinde oder einem Bauträger, der förderbare Wohnbauten errichtet, binnen zehn Jahren zu einem angemessenen Preis angeboten werden, tritt die Vorbehaltsfläche außer Kraft und die Flächen gelten als Grünland.
- » Wird ein solches Kaufangebot nicht angenommen, tritt die Widmung in Kraft, die vor Rechtskraft der Vorbehaltsfläche ausgewiesen war.
- » Spezifische Regelungen (analog zu § 31a Abs 4 TROG) hinsichtlich kleinerer Grundstücke bis 2.000 Quadratmetern, insbesondere zur Deckung von Bauflächen für den Eigenbedarf, sind auch für Niederösterreich anzudenken, um unverhältnismäßige Eingriffe in das Eigentumsrecht zu vermeiden.

Ein zentraler Aspekt ist der angemessene Preis der Flächen. Eine Möglichkeit wäre, ähnlich zu den Regelungen in Tirol auch in der niederösterreichischen Wohnungsförderung auf den Aspekt der angemessenen Bodenpreise einzugehen. Dann wären höchstzulässige Grundkostenpreise einzuführen, die die Förderfähigkeit von Bauprojekten bestimmen. Diese wären nach Gemeinden zu differenzieren und könnten in begründeten Ausnahmen nochmals weiter differenziert werden (insbesondere bei Kernstädten und deren Stadtumland). Eine entsprechende Liste der höchstzulässigen Grundkostenpreise könnte beispielsweise von der Abteilung Wohnungsförderung des Amtes der niederösterreichischen Landesregierung geführt werden.

Alternativ dazu könnten nach dem Vorbild von Vorarlberg (§ 20 Abs 7 VBG RPG 1996) im Fall, dass keine Einigung über den Preis der Flächen gelingt, die Festlegung eines angemessenen Preises bei der Landesregierung beantragt werden.

Eine Verpflichtung der Gemeinden zur Anwendung von Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau, wie sie in Tirol teilweise gegeben ist, scheint in Niederösterreich (entsprechend der derzeitigen Lage) nicht angebracht und überschießend. Bei Änderungen der

planerischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wäre diese Vorgehensweise jedoch zu prüfen.

5.4 Widmungskriterien und Begründung

Die Auseinandersetzung mit den raumordnerischen Instrumenten von drei Beispielbundesländern hat gezeigt, dass in der Planungspraxis die Festlegung von Widmungskriterien für Widmungen, Widmungszusätze und Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau essenziell ist. Konkret bedeutet das, dass im Raumordnungsgesetz Kriterien definiert sein sollten, die für die Ausweisung entsprechender Flächen für förderbaren Wohnbau sprechen. Folglich können sich Gemeinden bei der Interessensabwägung darauf stützen, was wiederum zu mehr Rechtssicherheit führt. Die Definition der Kriterien und die Begründung zur Ausweisung solcher Flächen können auf zwei Aspekte aufbauen. Einerseits der Nachweis eines Bedarfs an leistbarem bzw. förderbarem Wohnraum und andererseits die besondere Standorteignung der konkreten Flächen. Folglich sind ein Bedarf und gewisse Standortqualitäten nachzuweisen, um entsprechende Flächen widmen zu können.

5.4.1 Bedarf an leistbarem bzw. förderbarem Wohnraum

Im Rahmen des örtlichen Raumordnungsprogramms sind die Planungsziele der jeweiligen Gemeinde festzulegen und Maßnahmen zu nennen, die zur Erreichung dieser Ziele beitragen. (vgl. § 13 Abs 2 NÖ ROG 2014) Bei einem örtlichen Entwicklungskonzept werden weiters Inhalte zur Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung behandelt. Im Rahmen dieser Überlegungen sollten auch Aussagen zum Bedarf an leistbarem Wohnraum getroffen werden.

Einzubeziehen wäre hier die Wohnungsnachfrage in der jeweiligen Gemeinde samt entsprechenden Aufzeichnungen, die dahingehend von den Gemeinden geführt werden. Einen wesentlichen Aspekt kann die Bedarfserhebung der Abteilung Wohnungsförderung des Amtes der niederösterreichischen Landesregierung darstellen. Diese Daten sollten zur Feststellung des Bedarfs den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

5.4.2 Besondere Standorteignung der konkreten Fläche(n)

Bei der Anwendung von Widmungen, Widmungszusätzen und Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau scheint die Erstellung eines örtlichen Entwicklungskonzepts inklusive räumlicher Darstellungen erforderlich. Dabei gilt es Bereiche des Gemeindegebiets festzulegen, die für eine Nutzung mit förderbarem Wohnbau besonders geeignet sind. Von besonderer Relevanz sind folgende Aspekte: (vgl. vgl. Schremmer, Kanonier 2014: 47-49)

- » Entsprechend den Raumordnungszielen einer kompakten Siedlungsstruktur und einer guten Anbindung an den öffentlichen Verkehr sind Flächen, die passende Eigenschaften aufweisen, heranzuziehen.
- » Wesentlich ist die Lage im Zentrum oder in zentrumsnahen Bereichen – unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit der sozialen Infrastruktur und der Einrichtungen des täglichen Bedarfs. In Entwicklungsdynamischen Regionen sollte der Anschluss an hochrangige öffentliche Verkehrsmittel besonders gewichtet werden.
- » Die Flächen müssen für eine verdichtete Bebauung geeignet sein, auch unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Infrastruktur.

Bereiche im Gemeindegebiet, die eine besondere Eignung aufweisen, könnten im örtlichen Entwicklungskonzept als Zonen für förderbaren Wohnbau ausgewiesen werden. Innerhalb dieser Zonen wären Widmungen für förderbaren Wohnbau anzuwenden. Zentrumszonen nach § 14 Abs 2 Z 15 NÖ ROG 2014 sind bereits jetzt in der niederösterreichischen Planungspraxis verankert, die Ausweiskriterien sind mit den vorangehend beschriebenen Kriterien für förderbaren Wohnbau vergleichbar. Folglich könnten Zentrumszonen von den Gemeinden auch pauschal als Zonen für förderbaren Wohnbau ernannt werden, sofern ein entsprechender Bedarf gegeben ist. Eine Verknüpfung dieser Aspekte würde durchaus eine Aufwertung hinsichtlich der Wirkung von Zentrumszonen bedeuten.

Um dem Gleichheitsgebot nicht zu widersprechen, sind innerhalb solcher Zonen die Ausweisung von Widmungen, Widmungszusätzen und Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau generell vorgesehen. Folglich sollten sämtliche Wohnbaulandneuausweisungen bzw. -umwidmungen innerhalb dieser Zonen entweder Widmungen oder Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau sein bzw. mit einem Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau versehen werden.

» **Pauschale Festlegungen**

Wenn ein Bedarf an leistbarem bzw. förderbarem Wohnraum in entsprechend großem Ausmaß gegeben ist, kann die Gemeinde pauschal die Festlegung treffen, dass zukünftig sämtliche Wohnbaulandausweisungen der Gemeinde entweder Widmungen oder Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau sind bzw. die Wohnbaulandwidmungen mit dem Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau ausgewiesen werden. Somit wäre keine Festlegung von Zonen für förderbaren Wohnbau erforderlich.

Sinnvoll erscheint diese Vorgehensweise bei (flächenmäßig kleinen) Gemeinden, deren Gemeindegebiet beinahe gänzlich Siedlungsstrukturen aufweist, aber auch in Gemeinden mit besonderem Entwicklungsdruck, wie beispielsweise manche Gemeinden im Umland von Wien. Ein Vorbild hierfür ist die Stadt Salzburg, die zukünftig bei Umwidmungen nur noch Gebiete für den förderbaren Wohnbau ausweist. (vgl. Empl et al 2019: 19)

» **Umgang mit bestehenden Baulandwidmungen**

Hinsichtlich der Standortkriterien für förderbaren Wohnbau stellt sich die Frage, wie mit Baulandreserven umgegangen wird. Wie bereits ausgeführt, gilt für Vorbehaltsflächen

zur Schaffung von förderbarem Wohnbau, dass bereits gewidmete Baulandflächen vorrangig heranzuziehen sind – insbesondere Flächen, die vor mehr als fünfzehn Jahren gewidmet wurden.

Das Versehen von bestehenden Baulandwidmungen mit einem Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau wäre ebenfalls denkbar – es würde sich folglich um eine Umwidmung handeln. Die verfassungsrechtliche Konformität könnte durchaus gegeben sein, insbesondere, wenn ein öffentliches Ziel – konkret die Schaffung von leistbarem Wohnraum – verfolgt wird sowie die klar definierten Widmungskriterien angewendet werden. (vgl. Kanonier 2014: 53)

5.5 Ergänzungsmöglichkeiten

Aufgrund der hohen Komplexität des Themas leistbares Wohnen kann die Einführung neuer Widmungen nur einen gewissen Beitrag zur Schaffung von leistbarem Wohnraum leisten. Es ist dringend empfohlen, noch weitere Maßnahmen zu prüfen bzw. dahingehend Verbesserungen vorzunehmen.

5.5.1 Vertragsraumordnung

Wenn die Schaffung von leistbarem Wohnraum in den Zielkatalog des Raumordnungsgesetzes aufgenommen wird, erscheint es folglich notwendig die Ermächtigung zur Anwendung von Raumordnungsverträgen (vgl. § 17 Abs 3-5 NÖ ROG 2014) zu adaptieren. Insbesondere sollte explizit genannt werden, dass Raumordnungsverträge zum Zweck der Schaffung von leistbarem bzw. gefördertem Wohnraum abgeschlossen werden können. Eine solche Ermächtigung würde zu mehr Rechtssicherheit beitragen.

Wie bereits näher ausgeführt, ist der Abschluss von begleitenden Raumordnungsverträgen bei Widmungen bzw. Widmungszusätzen für förderbaren Wohnbau empfehlenswert. Insbesondere, da dadurch nähere Details (z.B. hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen oder der Bauausführung) festgelegt werden können.

5.5.2 Weitere Aspekte

» Wohnungsförderung

Eine engere Abstimmung zwischen Wohnungsförderung und Raumordnung erscheint generell notwendig. Insbesondere wenn neue Widmungskategorien für förderbaren Wohnbau eingeführt werden erfolgt eine funktionale Verknüpfung der Raumordnung und der Wohnungsförderung. Folglich wäre zukünftig eine umfassende Koordination im Vorfeld von Änderungen der Wohnungsförderung notwendig. Auch hinsichtlich der Bedarfsabschätzung an förderbaren Wohnbauten ist eine nähere Abstimmung der beiden Materien erforderlich. (vgl. Schremmer, Kanonier 2014: 49) Hinsichtlich der stark gestiegenen Baukosten ist generell eine Erhöhung bzw. Neuaufstellung der Wohnungsförderung zu prüfen.

» **Aktive Bodenpolitik**

Unabhängig von der Einführung neuer Widmungskategorien für förderbaren Wohnbau gilt es aktive Bodenpolitik zu betreiben – sprich aktiv Flächen zu erwerben, die für Nutzungen im öffentlichen Interesse (wie z.B. leistbares Wohnen) herangezogen werden können. In Niederösterreich kommt diese Aufgabe primär den Gemeinden zu. Dahingehende Unterstützungen, wie beispielsweise durch einen Bodenfonds, wäre sinnvoll. (vgl. Kanonier 2014: 19)

» **Überörtliche Raumordnung**

In überörtlichen Raumordnungsprogrammen oder Konzepten könnten zukünftig Ziele und Festlegungen hinsichtlich des förderbaren Wohnbaus vereinbart werden. Die Bereitstellung von Flächen für leistbares Wohnen ist eine Aufgabe, die im regionalen Kontext von Bedeutung ist. Aufgrund funktionaler Verflechtungen erscheint eine regionale Abstimmung hinsichtlich des Bedarfs und des Angebots an förderbarem Wohnbau sinnvoll. (vgl. Kanonier 2014: 63) Jedenfalls gilt es hier die Regionen differenziert zu betrachten – insbesondere auch hinsichtlich unterschiedlicher Dynamiken in der räumlichen Entwicklung.

Gerade Bedarfsabschätzungen und Flächenzuweisungen auf überörtlicher Ebene würden die Begründung und Abwägung bei der Ausweisung von Flächen für geförderten Wohnbau auf örtlicher Ebene erleichtern. Weiters könnten durch die Vorgabe von Zielwerten die Gemeinden von vornherein den Flächenbedarf besser abschätzen und dahingehend frühzeitig Maßnahmen ergreifen. (vgl. Kanonier 2014: 63)

Wenn neue raumordnerische Instrumente, wie beispielsweise ein Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau, eingeführt werden, ist deren Praxisanwendung nach einigen Jahren zu evaluieren. Bei mangelnder Praxisanwendung könnte überprüft werden, ob es sinnvoll wäre, Gemeinden auf überörtlicher Ebene zu verpflichten Flächen für förderbaren Wohnbau auszuweisen, beispielsweise nach den Vorbildern Tirol und Salzburg.

» **Leerstandsmanagement**

Der Umgang mit ungenutzten oder unternutzten Immobilien ist mit großen Herausforderungen verbunden. Das betrifft sowohl Baulandreserven als auch Wohnungen und Häuser. Die Einführung einer Baulandmobilisierungsabgabe (bspw. nach burgenländischem Vorbild) und einer generellen Leerstandsabgabe für Wohnungen und Häuser wäre auch für Niederösterreich zu prüfen. Bei der Einführung sind jedoch insbesondere grundrechtliche und kompetenzrechtliche Aspekte zu beachten.

6 Zusammenfassung und Empfehlungen



Abb. 27: Neu errichtete Wohnhausanlage mit Durchblick in St. Pölten. Eigene Aufnahme.

6.1 Zusammenfassung

Niederösterreich weist große räumliche Disparitäten auf, gerade der Agglomerationsraum um Wien und die Süd- und Westachse sind von dynamischen Entwicklungen geprägt. Dem österreichweiten Trend folgend sind im gesamten Bundesland Steigerungen der Wohnkosten zu beobachten, weshalb das Thema leistbares Wohnen in Niederösterreich zunehmend an Bedeutung gewinnt. Eine große Herausforderung ist die Entwicklung von Wohnbauten in Zentrumslagen – die Mobilisierung von Baulandreserven und Umnutzung von Bestandsobjekten steht hierbei im Fokus. Die vertiefende Auseinandersetzung mit vier Beispielgemeinden bestätigen diese Entwicklungstendenzen.

Die Kompetenzlage der Themenbereiche Wohnen und Raumordnung ist jeweils komplex, es weisen der Bund, die Länder und die Gemeinden Zuständigkeiten auf. Es sind auf diesen Ebenen bereits jetzt strategische Aussagen und Bekenntnisse zu leistbarem Wohnen vorhanden.

Die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen zeigt, dass das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz Potenzial aufweist, leistbares Wohnen zu unterstützen. Die Kompetenzverteilung ist dabei jedoch zu berücksichtigen, da das Volkswohnungswesen – mit Ausnahme der Wohnbauförderung – Bundeskompetenz ist. Beispielsweise ist es nicht zulässig, dass die Raumordnungsgesetze der Länder Enteignungen für Wohnzwecke vorsehen. Insgesamt fällt auf, dass in Niederösterreich keine raumordnerischen Instrumente vorhanden sind, die explizit zur Schaffung von leistbarem Wohnraum beitragen. Das sticht besonders hervor, da die Raumordnungsgesetze der restlichen österreichischen Bundesländer entsprechende Möglichkeiten vorsehen.

Die Auseinandersetzung mit einschlägigen Raumordnungsinstrumenten anderer Bundesländer zeigt, dass damit raumordnungsrechtliche Herausforderungen verbunden sind. Zurückzuführen ist das auf das nötige proaktive Vorgehen hinsichtlich der Verfügbarmachung geeigneter Flächen sowie auf das Vorstoßen in andere Rechtsmaterien, wie beispielsweise der Wohnbauförderung. Es können dennoch Regelungen eruiert werden, die für Niederösterreich als Vorbild wirken. Insbesondere eine eigene (Sonder-) Widmung oder ein Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau sind als sinnvoll einzuschätzen, da dadurch besonders geeignete Flächen für förderbaren Wohnbau reserviert werden können. Hinsichtlich der Mobilisierung von Baulandreserven bieten sich Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau an. Einerseits ist dabei der planungssystematische Umgang mit Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau nach salzburger Vorbild zu verwenden. Andererseits sind die inhaltlichen Ausgestaltungen zu den tiroler Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau heranzuziehen, da Vorbehaltsflächen, die nicht binnen zehn Jahren zum Kauf angeboten werden, als Freiland gelten. Damit ist eine gewisse baulandmobilisierende Wirkung verbunden.

Aufbauend auf den durchgeführten Analysen werden die Raumordnungsinstrumente des Niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes weiterentwickelt. Die daraus abgeleiteten Empfehlungen können dazu beitragen, dass zukünftig in Niederösterreich raumordnerische Instrumente einen Beitrag zu leistbarem Wohnen ermöglichen.

6.2 Empfehlungen

Die ausgearbeiteten Empfehlungen beziehen sich primär auf die Weiterentwicklung der raumordnerischen Instrumente in Niederösterreich, damit diese zukünftig geeignet sind leistbares Wohnen zu unterstützen. Ergänzt werden diese um weitere Aspekte, die beispielsweise tangierende Rechtsmaterien betreffen. Die Grundlage für die Empfehlungen bildet » Kapitel 5, darin werden die Lösungsansätze beschrieben, diskutiert und bewertet. Folgende Empfehlungen werden abgeleitet:

- » Leistbares Wohnen sollte in den Zielkatalog des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes aufgenommen werden.
- » Ein Widmungszusatz für förderbaren Wohnbau sollte eingeführt werden. Dieser wäre insbesondere dazu geeignet, die bestehenden Baulandarten Wohngebiete, Kerngebiete, Agrargebiete sowie Wohn- und Kerngebiet für nachhaltige Bebauung zu konkretisieren. Dadurch können besonders geeignete Flächen für den förderbaren Wohnbau reserviert werden.
- » In einem weiteren Schritt sollten Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau eingeführt werden. Diese wären so auszugestalten, dass keine kompetenzrechtlichen Konflikte entstehen und sie eine baulandmobilisierende Wirkung entfalten.
- » Gemeinden sollten dazu ermächtigt werden, Raumordnungsverträge explizit zum Zweck der Schaffung von leistbarem Wohnraum abzuschließen.
- » Die Wohnungsförderung sollte besser mit der Raumordnung abgestimmt werden. Insbesondere dann, wenn durch neue raumordnerische Instrumente Widmungen funktional mit der Förderfähigkeit gemäß der niederösterreichischen Wohnungsförderung verknüpft werden.
- » Weiterführende Überlegungen:
 - Aktive Bodenpolitik sollte forciert werden.
 - Leerstandsmanagement sollte aktiv verfolgt werden.
 - Es sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten die überörtliche Raumordnung zur Festlegung von Zielvorgaben und Ausweisungen hinsichtlich förderbaren Wohnbaus bietet.

7 Verzeichnisse und Anhang



Abb. 28: Geförderter Wohnbau in Wiener Neustadt. Eigene Aufnahme.

7.1 Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent	Sbg BauTG	Salzburger Bautechnikgesetz
&	und	Sbg ROG	Salzburger Raumordnungsgesetz
€	Euro	sic	sic erat scriptum („so wurde es geschrieben“)
§	Paragraph	SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
Abb.	Abbildung	STROG	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch	Tab.	Tabelle
Abs	Absatz	TROG	Tiroler Raumordnungsgesetz
BGBL	Bundesgesetzblatt	TWFG	Tiroler Wohnbauförderungsgesetz
Bgld RPG	Burgenländisches Rauplanungsgesetz	u.a.	unter anderem
Bgld WFG	Burgenländisches Wohnbauförderungsgesetz	VBG RPG	Vorarlberger Raumplanungsgesetz
BJA	Bundeskazleramt	VfSlg	Erkenntnis oder Beschluss des Verfassungsgerichtshofs
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaft	vgl.	vergleiche
BMF	Bundesministerium für Finanzen	VPI	Verbraucherpreisindex
BML	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft	VPNÖ	Volkspartei Niederösterreich
BobG	Bodenbeschaffungsgesetz	VwSlg	Erkenntnis oder Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs
bspw.	beispielsweise	WBO	Wiener Bauordnung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz	WEG	Wohnungseigentumsgesetz
bzw.	beziehungsweise	WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
Erl.	Erläuterungen	WWFSG	Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz
et al	et alii („und andere“)	Z	Ziffer
etc.	et cetera	z.B.	zum Beispiel
f	folgende		
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs		
GBV	Gemeinnützige Bauvereinigung		
Grüne	Die Grünen – Die grüne Alternative		
ha	Hektar		
ICESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte		
inkl.	inklusive		
km ²	Quadratkilometer		
K-ROG	Kärntner Raumordnungsgesetz		
KStG	Körperschaftssteuergesetz		
LGBL	Landesgesetzblatt		
lit	littera		
m ²	Quadratmeter		
mind.	mindestens		
MRG	Mietrechtsgesetz		
Neos	Das Neue Österreich und Liberales Forum		
NÖ ROG	Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz		
NÖ WFG	Niederösterreichisches Wohnungsförderungsgesetz		
NÖ WF-RL	Niederösterreichische Wohnungsförderungsrichtlinie		
NÖ	Niederösterreich		
Nr.	Nummer		
o.J.	ohne Jahr		
OÖ ROG	Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz		
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept		
ORF	Österreichischer Rundfunk		
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz		
ÖV	Öffentlicher Verkehr		
ÖVP	Österreichische Volkspartei		
RV	Regierungsvorlage		

7.2 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Großvolumiger Wohnbau in Ruprechtshofen. Eigene Aufnahme.	8
Abb. 2: Wohnbauten in St. Pölten. Eigene Aufnahme.	16
Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung in Niederösterreich von 1982 bis 2021 inklusive Prognose bis 2030. Datenquelle: Statistik Austria 2023b. Eigene Darstellung.	17
Abb. 4: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Niederösterreich von 2014-2030. Quelle: ÖROK o.J.a: 3. Eigene Bearbeitung.	18
Abb. 5: Gebäudebestand in Niederösterreich und Österreich im Jahr 2011. Datenquelle: Statistik Austria 2023b. Eigene Darstellung.	19
Abb. 6: Entwicklung der monatlichen Nettomieten (ohne Betriebskosten) in Niederösterreich von 2008 bis 2021. Datenquelle: Immobilienpreisspiegel der WKO, IIBW nach Amann, Struber 2022: 45. Eigene Darstellung.	20

Abb. 7: Entwicklung der Eigentumspreise je m ² Wohnfläche (Medianwerte) in Niederösterreich von 2015 bis 2021. Datenquelle: Statistik Austria 2023c. Eigene Darstellung.	21	Abb. 22: Beispielhafter Ausschnitt des örtlichen Entwicklungskonzepts der niederösterreichischen Gemeinde St. Leonhard am Forst – Rechtsstand Juni 2014. Quelle: Marktgemeinde St. Leonhard am Forst (2014).	64
Abb. 8: Entwicklung der durchschnittlichen Baugrundstückpreise je m ² in Niederösterreich von 2015 bis 2021. Datenquelle: Statistik Austria 2023c. Eigene Berechnung und eigene Darstellung.	21	Abb. 23: Zulässige Bebauungen in Wohngebieten. Quelle: Amt der NÖ Landesregierung 2021b: 1.	67
Abb. 9: Österreichweiter Baupreisindex, Baukostenindex und Verbraucherpreisindex (2015=100). Quelle: Amann, Struber 2022: 56. Eigene Bearbeitung.	22	Abb. 24: Systematischer Überblick der Wohnbaulandarten und deren Anwendungszwecke nach § 16 NÖ ROG 2014. Eigene Darstellung.	69
Abb. 10: Durchschnittlicher Baugrundstückspreis 2015-2021 in Euro/m ² . Quelle: Statistik Austria 2022c: online. Eigene Bearbeitung.	23	Abb. 25: In Bau befindliche geförderte Reihenhäuser in Wiener Neustadt. Eigene Aufnahme.	73
Abb. 11: Lage von St. Leonhard am Forst in Niederösterreich. Eigene Darstellung.	29	Abb. 26: Geschoßwohnungsbau in Drosendorf. Eigene Aufnahme.	95
Abb. 12: Nachnutzung einer ehemaligen Fleischhauerei als geförderter Wohnbau am Hauptplatz von St. Leonhard am Forst. Eigene Aufnahme.	30	Abb. 27: Neu errichtete Wohnhausanlage mit Durchblick in St. Pölten. Eigene Aufnahme.	104
Abb. 13: Lage von Klosterneuburg in Niederösterreich. Eigene Darstellung.	32	Abb. 28: Geförderter Wohnbau in Wiener Neustadt. Eigene Aufnahme.	107
Abb. 14: Nachverdichtungsprojekt in Klosterneuburg – Umbau und Erweiterung. Eigene Aufnahme.	33	7.3 Tabellenverzeichnis	
Abb. 15: Lage von Wiener Neustadt in Niederösterreich. Eigene Darstellung.	34	Tab. 1: Allgemeine Aspekte zum Thema Wohnen in den Parteiprogrammen. Quellen: FPÖ 2023; Grüne 2022; Neos 2022; SPÖ 2022; VPÖ 2022. Eigene Darstellung.	46
Abb. 16: Geförderter Wohnbau (hinten) und freifinanzierter Wohnbau (vorne) in Wiener Neustadt. Eigene Aufnahme.	35	Tab. 2: Aspekte zum Thema Wohnbauförderung und Subjektförderung in den Parteiprogrammen. Quellen: FPÖ 2023; Grüne 2022; Neos 2022; SPÖ 2022; VPÖ 2022. Eigene Darstellung.	46
Abb. 17: Lage von St. Pölten in Niederösterreich. Eigene Darstellung.	36	Tab. 3: Aspekte zum Thema Wohnen und Eigentum in den Parteiprogrammen. Quellen: FPÖ 2023; Grüne 2022; Neos 2022; SPÖ 2022; VPÖ 2022. Eigene Darstellung.	47
Abb. 18: Auf einem Gestaltungswettbewerb basierende Wohngebäude des Projekts Mühlbach-Ost in St. Pölten. Der Großteil der Wohnungen ist gefördert. Eigene Aufnahme.	37	Tab. 4: Aspekte zum Thema Wohnen und Bodenpolitik bzw. Raumordnung in den Parteiprogrammen. Quellen: FPÖ 2023; Grüne 2022; Neos 2022; SPÖ 2022; VPÖ 2022. Eigene Darstellung.	47
Abb. 19: Geförderte Wohnhausanlage in St. Leonhard am Forst. Eigene Aufnahme.	40	Tab. 5: Überblick der Widmungen und Vorbehaltsflächen für leistbares bzw. förderbares Wohnen in österreichischen Raumordnungs- und Raumplanungsgesetzen. Eigene Darstellung, Überarbeitung und Ergänzung nach Schremmer, Kanonier 2014: 17.	75-76
Abb. 20: Österreichische Kompetenzverteilung des Wohnungswesens. Die Bau- und Raumordnung ist von großer Bedeutung, zählt jedoch nicht unmittelbar zum Wohnungswesen. Eigene Darstellung nach Amann 2008: 6f.	48		
Abb. 21: Planungssystematik in Niederösterreich. Weiß hinterlegte Planungen werden nachfolgend näher ausgeführt. Eigene Darstellung nach Amt der NÖ Landesregierung 2022c: 5.	55		

7.4 Quellenverzeichnis

Amann, Wolfgang (2008): Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen. Wirtschaftsministerium (Hrsg.).

<http://iibw.at/documents/2008%20IIBW.%20Kompetenzgefuege%20Wohnungswesen.pdf> (29.12.2022)

Amann, Wolfgang; Josef, Felix (2021): Performance der Gemeinnützigen Bauvereinigungen in Niederösterreich. Studie durchgeführt im Auftrag vom Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Landessverband Niederösterreich.

<http://iibw.at/documents/2021%20IIBW.%20NOE%20GBV.pdf> (21.01.2023)

Amann, Wolfgang; Mundt, Alexis; Oberhuber, Andreas (2021): Berichtsstandard Wohnbauförderung 2021. Endbericht. Wien.

Amann, Wolfgang; Struber, Christian (2022): Österreichisches Wohnhandbuch 2022. Amann/Struber (Hrsg.). Linde Verlag. Wien.

Amt der NÖ Landesregierung (2019): Die blau-gelbe Wohnbaustrategie. Regional. Nachhaltig. Fair. https://www.noewohnbau.at/files/public/Brosch%C3%BCren/Blau%20Gelbe%20Wohnbaustrategie/Die_blau_gelbe_Wohnbaustrategie_2019.pdf (07.01.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2021a) Digitalisierungsstrategie Niederösterreich. Den digitalen Wandel nutzen. Für Land und Leute. https://www.noegv.at/noe/Digitalisierung/Digitalisierungsstrategie_DE.pdf (13.01.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2021b): Informationen zur örtlichen Raumordnung. Rechtsfolgen. https://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/infostand/oertliche_raumordnung/infos_oertliche_raumordnung/Rechtsfolgen/Nutzungsrechte_I_-_Wohnbauland.pdf (27.04.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2022a): Wohnbauförderung Wohnzuschuss/Wohnbeihilfe. https://www.noegv.at/noe/Wohnen-Leben/Foerd_Wohnzuschuss_Wohnbeihilfe.html (27.04.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2022b): Zukunftsreport. Landesstrategie Niederösterreich 2030. https://land-noe.at/noe/Zukunftsreport_Hohe_Aufloesung.pdf (07.01.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2022c): Leitfaden örtliches Entwicklungskonzept. <https://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=648> (12.01.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2022d): Niederösterreich in Zahlen 2022. https://www.noegv.at/noe/Zahlen-Fakten/NOE_in_Zahlen_2022_1.pdf (13.01.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2022e): St. Leonhard am Forst. Gemeindedaten. https://www.noegv.at/noe/St_Leonhard_am_Forst.html (14.04.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2022f): Klosterneuburg. Gemeindedaten. <https://www.noegv.at/noe/Klosterneuburg.html> (14.04.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2022g): Wiener Neustadt. Gemeindedaten. https://www.noegv.at/noe/Wiener_Neustadt.html (15.04.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2022h): St. Pölten. Gemeindedaten. https://www.noegv.at/noe/St_Poelten.html (27.04.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (2023): Mitarbeiter:in Abteilung Wohnbauförderung (F2). Telefonat geführt am 06.04.2023.

Amt der NÖ Landesregierung (o.J.a): Überörtliche Raumordnung. <https://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=80> (22.12.2022)

Amt der NÖ Landesregierung (o.J.b): Räumliches Entwicklungsleitbild 2035. <https://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=635> (23.12.2022)

Amt der NÖ Landesregierung (o.J.c): Raumordnungsprogramme für Sachbereiche. <https://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=522> (07.01.2023)

Amt der NÖ Landesregierung (o.J.d): Mehr innen heißt gewinnen! https://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/gemeinde/oertliche_raumordnung/planungstools/Folder_Innenentwicklung.pdf (20.01.2023)

Amt der Tiroler Landesregierung (1993): Tiroler Raumordnung. RO Info. Heft 6 – November 1993. https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/landesentwicklung/raumordnung/downloads/RO_Info/roinfo06.pdf (01.04.2023)

Aufhauser-Pinz, Margit; Mahorka, Elisabeth; Günsthofer, Carina (2022): Uneinheitlich – Einheitlich: Regionale Leitplanung als neuer Rahmen. In: Raumdialog. Magazin für Raumordnung und Raumentwicklung in Niederösterreich. Nr. 4/2022. S. 9-11. Amt der NÖ Landesregierung (Hrsg.). St. Pölten.

Bachmann, Susanne; Baumgartner, Gerhard; Feik, Rudolf; Giese, Karim; Jähnel, Dietmar; Lienbacher, Georg (2010): Glossar. In: Besonderes Verwaltungsrecht. 8. Auflage. S. 567-593. Lienbacher (Hrsg.). Linde Verlag. Wien.

Berka, Walter; Kletečka Andreas (2014): Gutachten zu Rechtsfragen der Vertragsraumordnung in Österreich. In: Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. Schriftenreihe Nr. 191. S. 77-128. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). Wien.

- BJA, Bundeskanzleramt (2020): Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7b9e6755-2115-440c-b2ec-cbf64a931aa8/RegProgramm-lang.pdf> (06.01.2023)
- BMDW, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (2022a): Wohnförderungen und Beihilfen. https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_wohnen_und_umwelt/wohnen/8/3/Seite.210172.html (25.11.2022)
- BMDW, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (2022b): Frei finanzierte Eigentumswohnungen. https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_wohnen_und_umwelt/wohnen/8/Seite.210190.html (25.11.2022)
- BMF, Bundesministerium für Finanzen (2022a): Zivilrecht und Zivilprozessrecht. https://www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente_und_recht/zivilrecht/1/Seite.1010110.html#rech (02.01.2023)
- BMF, Bundesministerium für Finanzen (2022b): Allgemeines zum Mietrecht. https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_wohnen_und_umwelt/wohnen/3/3/Seite.210213.html (02.01.2023)
- BMF, Bundesministerium für Finanzen (2022c): Was ist Wohnungseigentum? https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_wohnen_und_umwelt/wohnen/8/Seite.210110.html (02.01.2023)
- BML, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2017): Masterplan ländlicher Raum. Aufschwung für den ländlichen Raum. Wien.
- BML, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2002): Die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung. Wien.
- Bosl, Katharina (2018): Beitrag der Wohnbauförderung zur Schaffung leistbaren Wohnraums am Beispiel der Stadt Wien. Diplomarbeit an der TU Wien. Wien.
- Dallhammer, Erich; Mollay, Ursula (2022): Regionale Leitplanung. In: Raumdialog. Magazin für Raumordnung und Raumentwicklung in Niederösterreich. Nr. 4/2022. S. 8. Amt der NÖ Landesregierung (Hrsg.). St. Pölten.
- De Buck, Jens (2023): Leiter des Geschäftsbereichs Stadtentwicklung des Magistrats St. Pölten. Interview geführt am 28.04.2023 in St. Pölten.
- Empl, Ursula; Riedler, Walter; Strauß, Inge (2019): Praktische Anwendung von Raumordnungsinstrumenten zur Unterstützung des förderbaren Wohnbaus in Salzburg. Studie durchgeführt vom Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR) im Auftrag der Salzburger Arbeiterkammer. https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen/Documents/Publikationen/RO-Instrumente%20u%20f%C3%B6rderbarer%20Wohnbau_Projektbericht%20SIR_20190717.pdf (08.04.2023)
- GBV, Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (2022): Gemeinnützige Neubaubilanz 2021 trotz Pandemie mit 16.500 Wohnungen über langjährigem Durchschnitt. <https://www.gbv.at/AktuelleMeldungen/2022/GBV%20Neubaubilanz%202021/> (13.01.2023)
- GBV, Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (o.J.): Gemeinnützige Bauwirtschaft: Wer sind die Gemeinnützigen? <https://www.gbv.at/gemeinnuetzige-bauwirtschaft/Definition/> (25.11.2022)
- Görgl, Peter (2022): Regionale Leitplanung aus Sicht der Raumforschung. Wie ist dieser Prozess im deutschsprachigen Raum einzuordnen? In: Raumdialog. Magazin für Raumordnung und Raumentwicklung in Niederösterreich. Nr. 4/2022. S. 15-17. Amt der NÖ Landesregierung (Hrsg.). St. Pölten.
- Gruber, Ernst; Huber, Margarete; Gutmann, Raimund (2022): Wohnbauboom in Wien 2018-2021. Qualitäten, Akteur:innen und Vermarktung der Wohnbauproduktion. Studie durchgeführt von wohnbund:consult im Auftrag der Arbeiterkammer Wien. Auf Basis anonymisierter Interviews mit Akteur:innen der Wohnbauproduktion. Wien.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde (2022): Gemeinnützige Bauvereinigungen. In: Österreichisches Wohnhandbuch 2022. S. 69-78. Amann/Struber (Hrsg.). Linde Verlag. Wien.
- Hartlmayr, Felix; Hofstädter, Magdalena (2022): Leistbares Wohnen vs. Bodensparen. Widmungen für Leistbares Wohnen im Burgenland. In: Semesterschwerpunkt Flächensparen. Sammelband WS 2020/21. S. 392-401. TU Wien Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement (Hrsg.). Wien.
- Haselsteiner, Johannes (2022): Regionale Leitplanung: Zwischenbilanz auf dem Weg vom Dialog zum „REGROP“. In: Raumdialog. Magazin für Raumordnung und Raumentwicklung in Niederösterreich. Nr. 4/2022. S. 4-5. Amt der NÖ Landesregierung (Hrsg.). St. Pölten.
- ImmobilienScout 24 (2018): ImmobilienScout24 Erschwinglichkeitsindex. Wo können sich Österreicher das Wohnen am ehesten leisten? <https://www.immobilienscout24.at/unternehmen/presse/presseaussendungen/2018/27-02-2018-Erschwinglichkeitsindex.html> (22.03.2023)
- Janesch, Theresa; Pescatore, Elio (2022): Bodenpolitik in Salzburg: Leistbares Wohnen vs. Bodensparen. In: Semesterschwerpunkt Flächensparen. Sammelband WS 2020/21. S. 402-421. TU Wien. Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement (Hrsg.). Wien.
- Kanonier, Arthur (2014): Positionspapier zum Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht. In: Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. Schriftenreihe Nr. 191. S. 21-76. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). Wien.

- Kanonier, Arthur; Schindelegger, Arthur (2018): Kapitel 4: Begriffe und Ziele der Raumordnung. Kapitel 5: Kompetenzverteilung und Planungsebenen. Kapitel 7: Raumordnungsrechtliche Regelungssystematik. S. 54-66 S. 76-123. In: Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Schriftenreihe Nr. 202. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). Wien.
- Kanonier, Arthur; Schindelegger, Arthur (2022): Steuerung von Freizeitwohnsitzen in Österreich. Fachempfehlungen und Materialienband. Schriftenreihe Nr. 214. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). Wien.
- Kaudelka, Petra (2022): Leistbares Wohnen in der Stadt Wien. Im Fokus das Stadtentwicklungsgebiet Nordbahnviertel. Diplomarbeit an der TU Wien. Wien.
- Kleewein, Wolfgang (2003): Vertragsraumordnung: zugleich ein Beitrag zum Einsatz privatrechtlicher Verträge im Verwaltungsrecht. Neuer Wissenschaftlicher Verlag. Wien – Graz.
- Kleewein, Wolfgang (2014): Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick. In: Baurechtliche Blätter. 17. Jahrgang. Heft 3. S. 89-106. Verlag Österreich.
- Korzil, Manfred (2023): Leiter der Stadt-Baudirektion der Statutarstadt Wiener Neustadt. Interview geführt am 31.03.2023 in Wiener Neustadt.
- Kössl, Gerald (2022): Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen. Im Rahmen der Ringvorlesung „Transdisziplinäre Perspektiven auf Neues Soziales Wohnen“ am 23.11.2022. VO 280.A22 Wintersemester 2022/23. TU Wien.
- Kössl, Gerald (2023): Wohnwirtschaftliches Referat. Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen. Interview geführt am 24.03.2023 in Wien.
- Kühn, Manfred (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung. Vol. 66. Heft 3. S. 230-243. Hannover.
- Land NÖ (2023): Arbeitsübereinkommen Niederösterreich weiterbringen. Volkspartei Niederösterreich und FPÖ Niederösterreich 2023-2028. https://www.noe.gv.at/noe/Arbeitsuebereinkommen_Stand_19_03.pdf (22.03.2023)
- Land Salzburg (2022): Salzburger Landesentwicklungsprogramm. Gesamtüberarbeitung 2022. https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen/Documents/230118V2-Landesentwicklungsprogr_2022_0_.pdf (06.04.2023)
- Lichtblau, Claudia; Schaffer, Hannes (2022): Vom Pionier über den Piloten zur Ausrollung: (Weiter-)Entwicklung des Instruments der Regionalen Leitplanung. In: Raumdialog. Magazin für Raumordnung und Raumentwicklung in Niederösterreich. Nr. 4/2022. S. 6-8. Amt der NÖ Landesregierung (Hrsg.). St. Pölten.
- Linkeseder, Martin (2020): Merkmale und Ursachen der Nichtverfügbarkeit unbebauten Wohnbaulandes: eine analytische Untersuchung in Kooperation mit der Region Urfahr-West. Diplomarbeit an der TU Wien. Wien.
- Madner, Verena; Grob, Lisa-Maria (2019): Maßnahmen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen auf Bundesebene. Studie. In: Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich – Materialeinband. Schriftenreihe Nr. 205. S. 37-79. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). Wien.
- Marktgemeinde St. Leonhard am Forst (2014): Örtliches Entwicklungskonzept. Erstellt von Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH. Loosdorf – St. Leonhard am Forst.
- McDowell, Victoria (2023): Leiterin des Referats Stadtplanung der Stadtgemeinde Klosterneuburg. Interview geführt am 11.04.2023 in Klosterneuburg.
- ÖNB, Österreichische Nationalbank (2023): Wohnimmobilienpreisindex. <https://www.oenb.at/isaweb/report.do?report=6.6> (27.04.2023)
- ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz (2014): Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. Schriftenreihe Nr. 191. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). Wien.
- ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz (2019): Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich – Materialeinband. Schriftenreihe Nr. 205. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). Wien.
- ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz (2021): ÖREK 2030. Österreichisches Raumentwicklungskonzept. Raum für Wandel. Wien.
- ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz (o.J.a): ÖROK-Regionalprognosen 2014-2030: Bevölkerung. https://www.oerok-atlas.at/oerok/files/summaries/_65.pdf (13.01.2023)
- ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz (o.J.b): Baulandreserven (gewidmetes Bauland bebaut und nicht bebaut). <https://www.oerok-atlas.at/oerok/files/summaries/70.pdf> (21.01.2023)
- ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz (o.J.c): Dauersiedlungsraum. <https://www.oerok-atlas.at/oerok/files/summaries/74.pdf> (10.03.2023)
- Ortner, Robert (2023): Abteilungsvorstand Raumordnung und Statistik. Amt der Tiroler Landesregierung. Interview geführt am 30.03.2023 per Videokonferenz-Tool.
- Pech, Michael (2022): Entwicklungen und Anforderungen im Wohnbau in den Jahren 2016-2022 aus gemeinnütziger Sicht. In: Österreichisches Wohnhandbuch 2022. S. 79-92. Amann/Struber (Hrsg.). Linde Verlag. Wien.

- Pernthaler, Peter; Prantl, Barbara (1995): Beurteilung des „Südtiroler Modells“ der Bodenbeschaffung im Hinblick auf die Übertragbarkeit in die österreichische Rechtsordnung. Schriftenreihe Nr. 123. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). Wien.
- Pichler, Mathias (2022): Bodenbeschaffungsgesetz wird erstmals angewendet. In: KOMMUNA. Online vom 12.11.2022. <https://www.kommunal.at/bodenbeschaffungsgesetz-wird-erstmals-angewendet> (31.12.2022)
- Resel, Hans-Jürgen (2023): Bürgermeister der Marktgemeinde St. Leonhard am Forst. Interview geführt am 13.04.2023 in St. Leonhard am Forst.
- Schremmer, Christof; Kanonier, Arthur (2014): Endbericht. Anforderungskatalog Widmungskategorie „förderbarer/geförderter Wohnbau“ im Zuge der Konkretisierung der Leitbilderstellung SRO+. Wien. https://www.planungsgemeinschaft-ost.at/fileadmin/root_pgo/Studien/Raumordnung/Anforderungskatalog_Widmungskategorie_f%C3%B6rderbarer_gef%C3%B6rderter_Wohnbau.pdf (24.02.2023)
- Schwarzinger, Michael (2010): Die Wohnbauförderung als Steuerungsinstrument der Raumplanung. Lenkungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Wohnbauförderung für eine nachhaltige Raumentwicklung am Beispiel Niederösterreich. Diplomarbeit an der TU Wien. Wien.
- Stadler, Nikolaus (2020): Effektuntersuchung der Novelle 2018 der Bauordnung für Wien, des WWFSG und der Planungsgrundlage für den geförderten Wohnbau in Wien. Masterthese an der TU Wien. Wien.
- Stadt Wien (o.J.): Planungsgrundlagen zur Widmung „Gebiete für geförderten Wohnbau“. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/pdf/widmung-grundlagen.pdf> (24.02.2023)
- Starmayr, Birgit (2022): Österreicher:innen träumen weiter vom Eigenheim – Ziegel unverändert beliebtester Baustoff. Studie durchgeführt von Market Institut im Auftrag von Wienerberger Österreich. <https://www.market.at/newsroom/oesterreicherinnen-traeumen-weiter-vom-eigenheim-ziegel-unveraendert-beliebtester-baustoff/> (21.12.2022)
- Statistik Austria (2021): Urban-Rural-Typologie. Stand 2021. <https://www.statistik.at/fileadmin/pages/453/urbanRuralTypologie.pdf> (13.01.2023)
- Statistik Austria (2022a): 2021 Wohnen. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik. <https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Wohnen-2021.pdf> (26.01.2023)
- Statistik Austria (2022b): Pressemitteilung: 12.814-112/22. <https://www.statistik.at/fileadmin/announcement/2022/05/20220525Wohnen2021.pdf> (13.01.2023)
- Statistik Austria (2022c): STATatls. Durchschnittlicher Baugrundstückpreis 2015-2021 in €/m². https://www.statistik.at/atlas/?mapid=them_v_imopreise&layerid=layer1&sublayerid=sublayer0&languageid=0&bbox=738088,5661575,2153091,6457744,7 (20.01.2023)
- Statistik Austria (2022d): Jährliche Personeneinkommen. <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/einkommen-und-soziale-lage/jaehrliche-personeneinkommen> (30.04.2023)
- Statistik Austria (2023a): Wohnkosten. <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/wohnen/wohnenkosten> (27.04.2023)
- Statistik Austria (2023b): Bevölkerung und Soziales. <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales> (13.01.2023)
- Statistik Austria (2023c): Preise und Preisindizes. <https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/preise-und-preisindizes> (20.01.2023)
- Stimpfl, Maximilian (2023): Die räumliche Verteilung von gemeinnützigen Wohnprojekten in Niederösterreich. Diplomarbeit an der TU Wien. Wien.
- Weber, Gerlind (2009): Studienblätter zur Vorlesung. Allgemeine Raumplanung. Wien.
- Wischenbart, Johannes (2022): Prozessbegleitung der besonderen Art: Die Regionale Leitplanung und ihre speziellen Herausforderungen. In: Raumdialog. Magazin für Raumordnung und Raumentwicklung in Niederösterreich. Nr. 4/2022. S. 18-19. Amt der NÖ Landesregierung (Hrsg.). St. Pölten.

Rechtsquellen

- Art. 15a B-VG-Vereinbarung Klimaschutz: Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen. BGBl. II Nr. 251/2009 idF. BGBl. II Nr. 213/2017
- BGBl. Nr. 640/1987: Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 hinsichtlich der Zuständigkeit für das Volkswohnungswesen vom 29.12.1987.
- Bgld RPG 2019: Burgenländisches Raumplanungsgesetz. LGBl. Nr. 49/2019 idF. LGBl. Nr. 90/2022.
- Bgld WFG 2018: Burgenländisches Wohnbauförderungsgesetz 2018. LGBl. Nr. 60/2018.
- BobG 1974: Bodenbeschaffungsgesetz. BGBl. Nr. 288/1974 idF. BGBl. I Nr. 112/2003.

- BuA 1110 d.B.: Bericht und Antrag über den Entwurf des Bodenbeschaffungsgesetzes. Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIII.GP vom 22.04.1974.
- B-VG: Bundes-Verfassungsgesetz. BGBl. Nr. 1/1930 idF. BGBl. I Nr. 141/2022.
- Erl. Gp. IA 542: Gesetzesänderung, Vorblatt und Erläuterungen zur Änderung des Burgenländischen Raumplanungsgesetzes (Bgl. RPG 2019) vom 04.03.2021.
- Erl.RV 275/2019: Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur Änderung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2016 (LGBl. 110/2019) vom 03.07.2019.
- ICESCR 1966: Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966.
- K-ROG 2021: Kärntner Raumordnungsgesetz. LGBl. Nr. 59/2021.
- KStG 1988: Körperschaftssteuergesetz. BGBl. Nr. 401/1988 idF. BGBl. I Nr. 108/2022.
- LGBl. Nr. 104/2022: Verbindlicherklärung des salzburger Landesentwicklungsprogramms 2022 vom 29.11.2022.
- LGBl. Nr. 110/2019: Änderung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2016 (TROG 2016) vom 23.08.2019.
- LGBl. Nr. 114/2021: Änderung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2016 (TROG 2016) vom 24.08.2021.
- LGBl. Nr. 27/2021: Änderung des Burgenländischen Raumplanungsgesetzes 2019 (Bgl. RPG 2019) vom 05.05.2021.
- LGBl. Nr. 45/2022: Steiermärkische Raumordnungs- und Baugesetznovelle 2022 vom 28.06.2022.
- LGBl. Nr. 62/2021: Änderung des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009 (Sbg ROG 2009) vom 20.07.2021.
- LGBl. Nr. 69/2018: Änderung der Wiener Bauordnung (WBO 1930) vom 21.12.2018.
- LGBl. Nr. 82/2017: Änderung des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009 (Sbg ROG 2009) vom 05.09.2017.
- LGBl. Nr. 97/2020: Änderung des NÖ Raumordnungsgesetzes 2014 (NÖ ROG 2014) vom 09.12.2020.
- LGBl. Nr. 99/2022: Änderung des NÖ Raumordnungsgesetzes 2014 (NÖ ROG 2014) vom 30.12.2022.
- Motivenbericht Ltg.-1290/R-3-2020: Motivenbericht zur Änderung des NÖ Raumordnungsgesetzes 2014 (NÖ ROG 2014) vom 13.10.2020.
- MRG 1981: Mietrechtsgesetz. BGBl. Nr. 520/1981 idF. BGBl. I Nr. 59/2021.
- NÖ ROG 2014: Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz. LGBl. Nr. 3/2015 idF. LGBl. Nr. 99/2022.
- NÖ WFG 2005: NÖ Wohnungsförderungsgesetz. LGBl. 8304-0 idF. LGBl. Nr. 87/2019.
- NÖ WF-RL 2019: NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien. Fassung vom 17.01.2023.
- OÖ ROG 1994: Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz. LGBl. Nr. 114/1993 idF. LGBl. Nr. 111/2022.
- RV 307: Regierungsvorlage inkl. Erläuterungen zum Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 LGBl. Nr. 82/2017 vom 05.09.2017.
- RV 487: Regierungsvorlage inkl. Erläuterungen zum Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 LGBl. Nr. 62/2021 vom 20.07.2021.
- Sbg ROG 2009: Salzburger Raumordnungsgesetz. LGBl. Nr. 30/2009 idF. LGBl. Nr. 30/2009.
- S.WFG 2015: Salzburger Wohnbauförderungsgesetz. LGBl. Nr. 23/2015 idF. LGBl. Nr. 26/2023.
- STROG 2010: Steiermärkisches Raumordnungsgesetz. LGBl. Nr. 49/2010 idF. LGBl. Nr. 84/2022.
- TROG 2022: Tiroler Raumordnungsgesetz. LGBl. Nr. 43/2022 idF. LGBl. Nr. 62/2022.
- Sbg BauTG 2015: Salzburger Bautechnikgesetz. LGBl. Nr. 1/2016 idF. LGBl. Nr. 62/2021.
- TWFG 1991: Tiroler Wohnbauförderungsgesetz. LGBl. Nr. 55/1991 idF. LGBl. Nr. 95/2021.
- VBG RPG 1996: Gesetz über die Raumplanung in Vorarlberg. LGBl. Nr. 39/1996 idF. LGBl. Nr. 4/2022.
- VfSlg 13501/1993
- VfSlg 15.625/1999
- VfSlg 16.199/2001
- VfSlg 2217/1951
- VfSlg 2674/1954
- VfSlg 3378/1958
- VwSlg 13.625/1992

WBO 1930: Bauordnung für Wien. LGBl. Nr. 11/1930 idF. LGBl. Nr. 70/2021.

WEG 2002: Wohnungseigentumsgesetz. BGBl. I Nr. 70/2002 idF. BGBl. I Nr. 222/2021.

WGG 1979: Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz. BGBl. Nr. 139/1979 idF. BGBl. I Nr. 88/2022.

WWFSG 1989: Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz. LGBl. Nr. 18/1989 idF. LGBl. Nr. 69/2018.

Medienberichte und weitere Quellen

Anzenberger, Andreas (2022): Warum die Gemeinnützigen keine neuen Wohnungen bauen. In: Kurier. Online vom 16.05.2022. <https://kurier.at/wirtschaft/warum-die-gemeinnuetzigen-keine-wohnungen-bauen/402009603> (26.01.2023)

FPÖ (2023): Wahlprogramm. Zur Landtagswahl 2023. https://www.fpoe-noe.at/fileadmin/user_upload/global/FPÖE_NOE_-_Wahlprogramm_LTW_2023.pdf (20.01.2023)

Grüne (2022): Die Grünen Niederösterreich. Wahlprogramm LTW23. https://fuermorgen.at/wahlprogramm_gruene_noe.pdf (05.01.2023)

Neos (2022): NÖxt Generation - ein Programm macht Zukunft. https://www.neos.eu/_Resources/Persistent/491c0e7e4250d0e4b2d42f3f0c27a9f690f4c526/Wahlprogramm%20N%C3%96.pdf (05.01.2023)

ORF (2023): AK-Beratung: Viele plagen Wohnkosten. <https://noe.orf.at/stories/3193109/> (27.04.2023)

Putschögl, Martin (2022a): Niederösterreich: Wohnstrategien für das Land der Häuslbauer. In: Der Standard. Online vom 30.11.2022. <https://www.derstandard.at/story/2000141354340/niederosterreich-wohnstrategien-fuer-das-land-der-haeuslbauer> (13.01.2023)

Putschögl, Martin (2022b): Das große Hoffen auf die Stabilisierung der Baukosten. In: Der Standard. Online vom 20.12.2022. <https://www.derstandard.at/story/2000141862711/das-grosse-hoffen-auf-die-stabilisierung-der-baukosten> (26.01.2023)

SPÖ (2022): WohnPROgramm. https://noe.spoe.at/fileadmin/user_upload/WohnPROgramm_klein.pdf (05.01.2023)

SPÖ (2023): Das sind die Themen, die die Menschen in NÖ bewegen! <https://noe.spoe.at/ltw23-themen> (05.01.2023)

VPNÖ (2022): Das Programm der Volkspartei Niederösterreich zur Landtagswahl 2023. https://programm.vpnoe.at/wp-content/uploads/sites/10/2022/12/P026_022_01_Programm_Ansicht.pdf (05.01.2023)

7.5 Anhang

Vorläufige Fragen – Interview mit *Personenname (Gemeindenname)* am *TT.MM.*2023

- » Wie ist die allgemeine raumordnerische und gesellschaftliche Situation betreffend Wohnen in *Gemeindenname*? Insbesondere zu den Themen:
 - Wohnungsangebot und -nachfrage
 - Preise
 - Entwicklungsdynamiken und Schwerpunkte

- » Wie gestalten sich die Verfügbarkeit und Preise von geeigneten Grundstücken für Wohnbau?
 - Welche Rolle spielt Baulandmobilisierung?
 - Wenn Grundstücke verfügbar werden, was war der Auslöser?
 - Welche Rolle spielt die Ausweisung von neuem Bauland?

- » Welche Rolle spielen gemeinnützige Bauvereinigungen in *Gemeindenname*?
 - Wie zufrieden sind sie mit denen bzw. deren Wohnbauten?
 - Welches Verbesserungspotenzial gäbe es?

- » Welche Herausforderungen gibt es bei der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum (insbesondere verdichtete Bauweisen - von Doppelhäusern bis Wohnhausanlagen)?
 - Würden Sie sich Änderungen in der Planungssystematik und im Raumordnungsrecht wünschen, um darauf besser reagieren zu können?
 - Welche raumordnerischen Instrumente wären das bzw. was müssten diese können?

- » Weiterführend: Wie ist Ihre Meinung zu möglichen neuen raumordnerischen Instrumenten betreffend leistbares Wohnen, wie bspw. die Einführung von Widmungen oder Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau?
 - Was wäre aus Ihrer Sicht zu beachten?
 - Wie schätzen Sie die Bereitschaft zur Anwendung ein? Bzw. wann könnten Sie sich vorstellen solche Instrumente anzuwenden?

Johannes Schrabauer

Vorläufige Fragen – Interview mit Dr. Gerald Kössl (Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen) am 24.03.2023

- » Vor welchen Herausforderungen stehen aktuell gemeinnützigen Bauvereinigungen insbesondere in Niederösterreich hinsichtlich:
 - Genereller Situation?
 - Der Rolle der Bodenpreise?
 - Der Bodenverfügbarkeit (besonders in Zentrumslagen)?
- » Wie hoch ist der Anteil der Grundkosten an den Mieten/Kaufpreisen in Niederösterreich? Wie gravierend sind dabei die regionalen Unterschiede?
- » Wie ist die Bedeutung bzw. der Anteil von gemeinnützigen Bauvereinigungen im Geschoßwohnungsbau (bzw. generell an verdichteten Bauweisen) in ländlichen Regionen von Niederösterreich?
- » Laut Gutheil-Knopp-Kirchwald (2022) sind österreichweit die Mieten bei gemeinnützigen Bauvereinigungen pro Quadratmeter durchschnittlich um ca. 20-25 Prozent niedriger als bei gewerblichen Vermietern. → Können Sie das bestätigen?
- » Gibt es Preisobergrenzen (Quadratmeterpreise) bei der Errichtung, damit ein Wohnbau förderbar ist? Wie gestaltet sich das in Niederösterreich – also im Sinne der Niederösterreichischen Wohnbauförderung?
- » Kolportiert wird ein Rückgang der Bautätigkeit von gemeinnützigen Bauvereinigungen (insbesondere seit Anfang 2022) – auch in Niederösterreich. Wie lautet Ihre Einschätzung dazu?
- » Die Studie „Performance der Gemeinnützigen Bauvereinigungen in Niederösterreich“ spiegelt die Gemeindesicht wider.
→ Welches Verbesserungspotenzial gibt es aus Ihrer Sicht bei den Gemeinden?
- » Wäre die Einführung einer Widmungskategorie oder von Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau in Niederösterreich aus Ihrer Sicht sinnvoll?
 - In den anderen Bundesländern gibt es diverse Modelle. Welche Aspekte wären bei einer Einführung aus Ihrer Sicht zu beachten bzw. besonders sinnvoll?
 - Salzburg verfolgt auch den Weg vermehrt eingeschößige Handelsflächen mit gefördertem Wohnen zu verbinden. Wie ist ihre Einschätzung dazu?

Johannes Schrabauer

Vorläufige Fragen – Interview mit DI Robert Ortner (Amt der Tiroler Landesregierung) am 30.03.2023

- » Wie ist der allgemeine raumordnerische Umgang mit der Thematik leistbares Wohnen in Tirol?
- » Anwendung der Vorbehaltsflächen gemäß §52a TROG in der Praxis:
 - Seit wann sind Vorbehaltsflächen für Wohnbau in Tirol rechtlich verankert? Es gab eine Neuregelung im Jahr 2011, wie war die Situation davor?
 - Wie häufig werden sie angewendet? Ist die Situation wie in Salzburg, dass es früher mehr gab?
 - Bezüglich Anwendung bei bestehenden Widmungen: kam es schon zu einer Rückwidmung?
 - Wie beurteilen Sie verfassungsrechtliche Bedenken?
- » Herausforderungen und Potenziale der Regelungen gemäß §52a TROG:
 - Was wäre aus Ihrer Sicht zu ändern?
- » In den Erläuterungen zu § 31a wird auch von Sonderflächen für geförderten Wohnbau gesprochen. Gesondert angeführt bei den Sonderflächen sind diese jedoch nicht.
 - Sind Sonderflächen für geförderten Wohnbau möglich?
 - Wenn ja, werden diese in der Praxis angewendet?
- » Ab Ausweisung als Vorbehaltsfläche müssen Grundeigentümer:innen binnen zehn Jahren diese zum Kauf anbieten. Gibt es Regelungen zum Preis?
 - "Eine Förderung für die Errichtung und für den Ersterwerb von Wohnhäusern und Wohnungen darf nur gewährt werden, wenn a) bei Vorhaben in verdichteter Bauweise der Gesamtpreis, bestehend aus dem anteiligen Preis des Baugrundstückes und den Gesamtbaukosten des geförderten Objektes, angemessen ist;(…)" (§ 6 Abs 1 TWFG 1991)
 - In der Tiroler Wohnbauförderungsrichtlinie (S. 13) steht: „für die jeweilige Gemeinde zulässigen angemessenen Grundkosten“. Sind diese veröffentlicht?
 - Werden die angemessenen Kosten projektspezifisch berechnet? Ist das im Vorfeld (vor Projektierung) möglich?
- » Was ist Ihrer Meinung nach bei der Einführung bzw. Anwendung von Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau in anderen Bundesländern (insbesondere NÖ) zu beachten?

Johannes Schrabauer