



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN

DIPLOMARBEIT

Der Beitrag der Aktiven Bodenpolitik der Gemeinden zum leistbaren Wohnen

im Bundesland Vorarlberg

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

Univ. Prof. DI. Dr.techn. Arthur Kanonier

E280 Institut für Raumplanung

Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement

eingereicht an der

Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Ella Lang, BSc.

Matrikelnummer: 01611811

Wien, am 22. September 2023

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Informationen wurden als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher an keiner anderen Hochschule oder Universität vorgelegt.

Wien, am 22. September 2023

Ella Lang, BSc.

Kurzfassung

Die Grundstücks- und Wohnungspreise befanden sich im Jahr 2022 in Österreich auf Rekordniveau. Zwar ist dabei eine regionale Differenzierung erkennbar, vor allem das Rheintal in Vorarlberg zählt jedoch zu den teuersten Regionen in Österreich. Dies liegt zu einem nicht geringen Teil daran, dass gewidmete Bauflächen häufig nicht genutzt, sondern aus diversen Gründen gehortet wird. Ein Instrument, mit dem diese Herausforderungen adressiert werden können, ist die Aktive Bodenpolitik. Mit der Aktiven Bodenpolitik, bei der Grundstücke angekauft, strategisch entwickelt und weitergegeben werden, können die Gemeinden direkt selbst tätig werden und Grundstücke der gewünschten Nutzung – beispielsweise für das leistbare Wohnen – zugeführt werden. In der vorliegenden Arbeit wird analysiert, inwiefern sich die Aktive Bodenpolitik tatsächlich zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum eignet. Dafür werden zuerst rechtliche und planungspolitische Hintergründe des Erwerbs von Grundstücken sowie Ausprägungen und Alternativen zu Grundstücken näher beleuchtet. Es folgt ein Aufriss der Kompetenzverteilung im Wohnrecht sowie eine Darstellung der Möglichkeiten, die den Gemeinden zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums zur Verfügung stehen. Dazu wurden neben klassischen Literaturrecherchen und einer Analyse der Rechtsgrundlagen Interviews mit Bürgermeister*innen von fünf Vorarlberger Gemeinden verschiedener Größen geführt. So konnten bewährte Vorgehensweisen, aber auch Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren bei der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum mithilfe der Aktiven Bodenpolitik erhoben werden. Daraus folgt schließlich die Ableitung von Handlungsempfehlungen für die Gemeinden.

Abstract

Land and housing prices in Austria have been at record levels in 2022. Although there are regional differences, Vorarlberg - especially the region Rheintal - is one of the most expensive regions in Austria. One of the causes for this is the fact that dedicated building areas are often not used, but hoarded. Municipalities can address this issue on the one hand through sovereign measures and on the other hand through private-sector measures. The former category includes all planning measures of local spatial planning such as zoning and development planning. Private-sector measures include above all contractual land use planning and the implementation of an active land policy of the municipalities. While for most measures the municipalities are dependent on the implementation by other actors, they can act directly within the framework of the active land policy. They can purchase land and real estate and subsequently negotiate desired uses with future buyers or develop it themselves. The aim of this thesis is to analyse the processes of the implementation of active land policy by municipalities in Vorarlberg. The legal framework as well as the political motivation for the acquisition of real estate by them are to be examined more closely. In addition to literature research and an analysis of the legal basis, interviews were conducted with mayors and spatial planners of five Vorarlberg municipalities of varying population sizes. In this way, best practices but also difficulties in the provision of affordable housing with the help of active land policy were ascertained. From this, recommendations for action for the municipalities were derived.

Inhalt

Abkürzungen	6
1 Einleitung	7
1.1 Thematische Einführung und Problemaufriss	7
1.2 Abgrenzung der Arbeit	8
1.3 Forschungsdesign und Methodik	10
1.4 Begriffsdefinitionen	13
2 Aktive Bodenpolitik	15
2.1 Baulandhortung	15
2.2 Definition	16
2.3 Raumordnungsrechtliche Verankerung und Planungssystematik	18
2.4 Motivation und Ziele	23
2.5 Ausgestaltung des Flächenerwerbs im Rahmen Aktiver Bodenpolitik	26
2.6 Rechtliche Verankerung von Grundstückskäufen durch Gemeinden	30
2.7 Bodenpolitisches Konzept	36
2.8 Zwischenfazit	37
3 Bereitstellung Leistbaren Wohnraums	39
3.1 Definition	39
3.2 Ausgangssituation	40
3.3 Kompetenzverteilung im Wohnrecht	43
3.4 Der Beitrag der Raumplanungsinstrumente zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums	46
3.5 Flächenbeschaffung für das leistbare Wohnen	49
3.6 Zwischenfazit	51
4 Aktive Bodenpolitik in der Praxis	53
4.1 Methodik	53
4.2 Die Aktive Bodenpolitik der Gemeinden	55
4.3 Gemeindeübergreifende Erkenntnisse	73
5 Empfehlungen	77
5.1 Flächenerwerb und Anwendung von Alternativen	77
5.2 Anwendung Aktive Bodenpolitik zur Bereitstellung Leistbaren Wohnraums	81
5.3 Empfehlungen: Bereitstellung leistbaren Wohnens durch Aktive Bodenpolitik	82
6 Conclusio	85
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	89
Anhang	90
Literaturverzeichnis	99

Abkürzungen

Abs.	Absatz	LRH	Landesrechnungshof
BBP	Bebauungsplan	MRG	Mietrechtsgesetz
Bgld.	Burgenland	Oö.	Oberösterreich
BEV	Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen	ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
BlgNR	Beilagennummer	Abt. PrsG	Abteilung Gesetzgebung der VLR
BMAW	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft	REP	Räumlicher Entwicklungsplan
BMF	Bundesministerium für Finanzen	RPG	Raumplanungsgesetz
BMJ	Bundesministerium für Justiz	ROG	Raumordnungsgesetz
Bsp.	Beispiel	Sbg.	Salzburg
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz	sh.	siehe
DACH	Länderkürzel für Deutschland (D), Österreich (A), und die Schweiz (CH)	StF	Stammfassung
DSR	Dauersiedlungsraum	StROG	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz
ebd.	ebenda	SWOT	Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats - Analysis
ErIRV	Erläuterung zur Regierungsvorlage	TROG	Tiroler Raumordnungsgesetz
et al.	et alii, und andere	TBF	Tiroler Bodenfonds
FL	Fürstentum Liechtenstein	udgl.	und dergleichen
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz	Vbg.	Vorarlberg
FWP	Flächenwidmungsplan	VermG	Vermessungsgesetz
GP	Gesetzgebungsperiode	VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
HWS	Hauptwohnsitz	vgl.	vergleiche
IBoMa	Institut für Bodenmanagement	VLR	Vorarlberger Landesregierung
idF	in der Fassung	VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
IIBW	Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen	WBFG	Wohnbauförderungsgesetz
KGpLG	Kärntner Gemeindeplanungsgesetz	WBO	Wiener Bauordnung
K-ROG	Kärntner Raumordnungsgesetz	WEG	Wohnungseigentumsgesetz
LGBl.	Landesgesetzblatt	WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
lit.	litera, Buchstabe	Z.	Zeile
LR	Landesregierung	z.B.	zum Beispiel

1 Einleitung

1.1 Thematische Einführung und Problemaufriss

Bereits seit der Finanzkrise 2008 stiegen die Immobilienpreise in Österreich konstant an. In den Bundesländern Wien, Salzburg, Tirol und Vorarlberg sind heute die Regionen mit den teuersten Immobilienpreisen zu finden. (vgl. Amann und Mundt 2018: 13-14, Statistik Austria 2022: online) In den Vorarlberger Gemeinden stiegen in den letzten Jahren sowohl die Grundstückspreise als auch die Nachfrage der Bauträger:innen nach Grundstücken besonders stark. Gleichzeitig sank die Verfügbarkeit von Grundstücken am Markt. Diese geringe Verfügbarkeit von Boden führt, gepaart mit einer konstant hohen Nachfrage, dazu, dass die Preise für Grund und Boden steigen. (vgl. Hämmerle und Salzmann 2017: 16) Diese Situation entsteht unter anderem, weil gewidmetes Bauland oft nicht für die Bebauung zur Verfügung steht. In Vorarlberg waren 2019 ein Drittel der Bau- und Bauerwartungsflächen unbebaut. Die Baulandreserven konnten von 2011 bis 2015 zwar von 41% auf 33% reduziert werden, jedoch wurden pro Jahr rund 42,9 ha neues Bauland gewidmet. Das Bauland steht aus verschiedenen Gründen (z.B. Besitztradition, Wertsicherung, Baulandspekulation) nicht für die Nutzung zur Verfügung. Aufgrund der geringen Flächenverfügbarkeit sind somit immer weniger Flächen für das leistbare Wohnen verfügbar. (vgl. Pfefferkorn et al. 2019: 14)

Seit Jahren wird – fachlich und politisch – über Möglichkeiten zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum für die Bevölkerung diskutiert. Auch die Raumplanung kann über verschiedene Instrumente einen Beitrag dazu leisten. Die Gemeinden können zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum zum einen durch hoheitliche und zum anderen durch privatwirtschaftliche Maßnahmen einen Beitrag leisten. (vgl. Kanonier 2017: 165) Während die Gemeinden beim Großteil der Maßnahmen auf die Umsetzung durch andere Akteur:innen angewiesen sind, können sie im Rahmen der Aktiven Bodenpolitik direkt tätig werden. „[E]ine Aktive Bodenpolitik in Form des Erwerbs von Liegenschaften [...]“ (Kanonier 2020: 132) erlaubt den Gemeinden, effizient ihre Planungsziele umzusetzen und ungenutztes Bauland zu mobilisieren. Sie ermöglicht der Gemeinde, verstärkt Einfluss auf die Umsetzung, auf beteiligte Akteur:innen sowie die Preisgestaltung zu nehmen. (vgl. ebd.)

Aufgrund eines knappen Gemeindebudgets sowie fehlenden Knowhows sind vor allem kleinere Gemeinden stark auf die Unterstützung von außen angewiesen, die sie teilweise durch Bodengesellschaften und -fonds erhalten. (vgl. Kanonier 2014: 56) Für den Ankauf und bei der Ausgestaltung der Nutzung der Liegenschaft müssen die Gemeinden Abwägungen durchführen und Entscheidungen treffen. Sie müssen passende Modelle zur Entwicklung wählen, Nutzungskonflikte thematisieren, Raumordnungsziele abwägen und Entscheidungen über Besitzverhältnisse treffen. Dabei stellt sich die Frage, wie mit diesen Entscheidungen, die finanzielle Ressourcen und Knowhow benötigen, umgegangen wird.

1.2 Abgrenzung der Arbeit

1.2.1 Forschungsinteresse

Aus den Entwicklungen der letzten Jahre geht klar hervor, dass Handlungsbedarf besteht, damit das Wohnen für die Bevölkerung in Zukunft leistbar bleibt. Dafür stehen den Planungsinstitutionen verschiedene Instrumente mit unterschiedlichen Wirkungsmechanismen zur Verfügung. Die Aktive Bodenpolitik als Instrument zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum, das den Gemeinden besonders große Einflussmöglichkeiten bietet, steht im Fokus dieser Arbeit. Das Forschungsinteresse liegt primär bei der Aktiven Bodenpolitik, während das leistbare Wohnen als Anwendungszweck den Rahmen der Arbeit bildet. Dabei werden die folgenden Vorannahmen getroffen:

- » Die Herangehensweise der Gemeinden ist unterschiedlich. Während manche Kommunen aktiv auf der Suche nach Grundstücken sind, stehen andere der Aktiven Bodenpolitik aus diversen Gründen zurückhaltender gegenüber.
- » Diese Einstellung ist stark abhängig von den zuständigen Personen und deren Vorkenntnissen, aufgrund derer unterschiedliches Wissen in den Gemeinden vorhanden ist.
- » Finanzielle Einschränkungen hindern die Gemeinden daran, im gewünschten Ausmaß Flächen anzukaufen.
- » Aktive Bodenpolitik ist der effektivste Weg für Gemeinden tatsächlich kostengünstig Wohnraum zur Verfügung zu stellen und nicht nur Voraussetzungen dafür zu schaffen.

Aus dem dargestellten Kontext ergeben sich die folgenden Fragestellungen:

Wie kann die Aktive Bodenpolitik der Gemeinden einen Beitrag zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum leisten?

- » Wie gestalten sich die rechtlichen, politischen und verwaltungstechnischen Abläufe der Aktiven Bodenpolitik?
- » Wie gestalten sich Kompetenzverteilung und Planungssystematik der Bereitstellung leistbaren Wohnraums und welche Rolle nimmt die Aktive Bodenpolitik in diesem Kontext ein?
- » Wie sieht die Umsetzung der Aktiven Bodenpolitik der Gemeinden zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum in der Praxis aus?

Ziel der Arbeit ist die Analyse der Abläufe der Aktiven Bodenpolitik der Gemeinden in Vorarlberg. Dabei sollen rechtliche und planungspolitische Hintergründe des Erwerbs von Liegenschaften sowie der Verwendung dieser für die Bereitstellung leistbaren Wohnraums analysiert werden. Daraus folgt schließlich die Ableitung von Handlungsempfehlungen für die Gemeinden.

1.2.2 Stand der Forschung

Das leistbare Wohnen stand aufgrund der Entwicklungen am Immobilienmarkt in den letzten Jahren im Fokus der Forschung. Dabei wurden unter anderem rechtliche Rahmenbedingungen untersucht (sh. Rosifka 2020, Kanonier 2017), umfassende Bedarfsanalysen angestellt (sh. Amann und Mundt - IIBW 2019 Statistik Austria 2023) und Wirkungsweisen des gemeinnützigen Wohnbaus analysiert (sh. Schwab 2017, Schwemberger 2022). Darüber hinaus gibt es auf Bundesebene sowie in den Bundesländern diverse Strategiepapiere und Handlungsempfehlungen betreffend der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum (sh. ÖROK 2014, Ullrich-Schneider und Stampfl 2022). Diese enthalten Handlungsmöglichkeiten für die betroffenen Akteur:innen, aber auch Bekenntnisse zur Verbesserung der Situation im eigenen Zuständigkeitsbereich. So wurde von der ÖROK im Jahr 2014 die Schriftenreihe „Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung des Leistbaren Wohnens“ herausgegeben, die auch eine Reihe von Empfehlungen enthält. Adressat sind hier primär die Bundesländer. Von der Regionalentwicklung Vorarlberg wurde außerdem ein Leitfaden für Gemeinden zum Thema „Gemeinschaftliches Bauen und Wohnen“ publiziert, in dem auch das leistbare Wohnen und die Aktive Bodenpolitik eine wichtige Rolle spielen. (sh. Ullrich-Schneider und Stampfl 2022)

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Problematik der Baulandhortung im Zusammenhang mit leistbarem Wohnen und die Aktive Bodenpolitik als baulandmobilisierendes Instrument. Der Begriff „Bodenpolitik“ findet in verschiedenen Zusammenhängen Anwendung. Das Begriffsverständnis ist dabei beinahe ebenso breit. Deshalb verwundert es nicht, dass die Bodenpolitik häufig Gegenstand der Forschung ist. In der Vergangenheit wurde bereits eine Vielzahl an Definitionen formuliert, manche enger, manche breiter. Im deutschsprachigen Raum beschäftigt sich in den letzten Jahren und aktuell Benjamin Davy intensiv mit dem Thema Bodenpolitik. In seiner neuesten Publikation hinterfragt er das Verhältnis von Planer:innen und Eigentümer:innen sowie das bestehende Rechtsverständnis von Eigentum im europäischen Raum. (sh. Davy 2023) Seine Publikationen helfen, das Forschungsthema kritisch zu betrachten und bestehende Verhältnisse zu hinterfragen. Aber auch Andreas Hengstermann beschäftigt sich tiefgehend mit der (aktiven) Bodenpolitik. In seiner Publikation „Von der passiven Bodennutzungsplanung zur Aktiven Bodenpolitik. Die Wirksamkeit von bodenpolitischen Instrumenten anhand von Lebensmittel-Discountern“ zeigt er unter anderem die Breite des Definitionsspektrums von Bodenpolitik auf. (sh. Hengstermann 2019: 35-40)

Das Deutsche Institut für Urbanistik veröffentlichte außerdem eine Publikation, die sich mit bodenpolitischen Strategien auseinandersetzt. (sh. Adrian et al. 2021) Ob das Erstellen eines bodenpolitischen Konzepts auch für die Praxis in den Vorarlberger Gemeinden zielführend sein kann, soll in dieser Diplomarbeit ebenfalls untersucht werden. Zudem sollen die beiden genannten Themen zusammengeführt werden, um so zu beleuchten, wie die Aktive Bodenpolitik der Gemeinden zum leistbaren Wohnen beitragen kann.

1.2.3 Aufbau

Zu Beginn der Arbeit werden zuerst die rechtlichen Rahmenbedingungen der Aktiven Bodenpolitik in Vorarlberg zusammengefasst und analysiert. Dabei wird auf die relevanten Bestimmungen in der Bundesverfassung, im Raumplanungsgesetz, im Grundverkehrsgesetz sowie im Gemeindegesetz eingegangen. Daraus abgeleitet wird der allgemeine Ablauf, den Gemeinden beim Ankauf von Grundstücken durchlaufen, dargestellt.

Im darauffolgenden Kapitel wird die Kompetenzverteilung in Bezug auf die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum in Österreich dargestellt. So wird gezeigt, welche Rolle die Gemeinden dabei einnehmen und worauf deren Kompetenzen begründet werden. Im Anschluss wird auf die Aufgaben und Möglichkeiten der Raumplanung, insbesondere der örtlichen Raumplanung, zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum näher eingegangen. Dabei werden die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Instrumente für die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum sowie die Flächenbeschaffung dafür thematisiert. Schließlich werden die privatwirtschaftlichen Maßnahmen, speziell die Aktive Bodenpolitik, in diesem Kontext eingeordnet, um Zusammenhänge und Abhängigkeiten aufzuzeigen.

Auf den theoretischen Teil folgt die Analyse der Umsetzung der Aktiven Bodenpolitik in der Praxis. Dafür wurden fünf leitfadengestützte Interviews mit Bürgermeister*innen verschiedener Vorarlberger Gemeinden durchgeführt. Aus diesen Interviews werden Motive, bewährte Vorgehensweisen, aber auch Schwierigkeiten bei der Anwendung der Aktiven Bodenpolitik für die Bereitstellung von leistbarem Wohnen abgeleitet. Darauf aufbauend werden schließlich Empfehlungen formuliert, wie Gemeinden bei der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum mithilfe der Aktiven Bodenpolitik vorgehen können.

1.3 Forschungsdesign und Methodik

1.3.1 Literatur- und Dokumentenrecherchen

Die Grundlagenkapitel der Arbeit basieren zum einen auf umfassenden Literaturrecherchen zum Forschungsthema. Neben Forschungsarbeiten und statistischen Auswertungen wurden auch Leitbilder, Strategiepapiere und Handlungsempfehlungen auf Bundes- und Landesebene betrachtet. So bildet sich ein Gesamtbild der Thematik, das sowohl den Stand der Forschung als auch den Status Quo in der Praxis einbezieht.

1.3.2 Rechtsanalyse

Zum anderen wurden für die Kapitel 2 und 3 die das Forschungsthema betreffenden Rechtsnormen analysiert. Dabei werden neben den Rechtstexten auch Interpretationen von Expert:innen sowie Regierungsvorlagen und Erläuterungen zu den Gesetzestexten einbezogen.

1.3.3 Expert:inneninterviews

Das Kapitel zu den theoretischen Grundlagen zur Aktiven Bodenpolitik wird durch ein leitfadengestütztes Expert:inneninterview mit dem Bürgermeister und dem Gemeindesekretär der Gemeinde Göfis vom 15.11.2022 zum allgemeinen Ablauf von Grundstücksankäufen durch Gemeinden ergänzt. Um das Vorgehen der Gemeinden bei der Aktiven Bodenpolitik in der Praxis analysieren zu können wurden zudem weitere leitfadengestützte Expert:inneninterviews mit Bürgermeistern fünf Vorarlberger Gemeinden unterschiedlicher Größe durchgeführt.

Expert:inneninterviews werden mit Personen durchgeführt, „die über ein spezifisches Rollenwissen verfügen, solches zugeschrieben bekommen und eine darauf basierende besondere Kompetenz für sich selbst in Anspruch nehmen.“ (Przyborski und Wohlraab-Sahr 2008: 133 nach Helfferich 2014: 573) Dieses Rollenwissen kann sich unter anderem auch in Form von Wissen über institutionelle Abläufe äußern, was auch auf die Bürgermeister der Interviewgemeinden zutrifft. Expert:inneninterviews eignen sich auch gut dazu, Abläufe und Zusammenhänge zu erheben. (vgl. Helfferich 2014: 573f)

Die Interviewpartner:innen wurden zu den üblichen Abläufen der Aktiven Bodenpolitik in der Praxis, Motiven für Kaufentscheidungen, bestehenden Schwierigkeiten sowie zum Verwendungszweck der angekauften Liegenschaften im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Leistbarem Wohnen befragt.

1.3.4 Qualitative Inhaltsanalyse

Die Analyse der Interviews erfolgt anhand der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring. Mithilfe dieser Art der Inhaltsanalyse können Texte, die im Zuge der Datenerhebung bei Forschungsprojekten anfallen, ausgewertet werden. Dabei können zum Beispiel Transkripte offener Interviews oder Fokusgruppen, Beobachtungsprotokolle, Dokumente, Zeitungsartikel oder Internetmaterialien analysiert werden. Die Methode wurde in den 1980er Jahren entwickelt und seitdem regelmäßig weiterentwickelt (vgl. Mayring und Fenzl 2019: 691, 693)

Ziel der Inhaltsanalyse in dieser Arbeit ist, das Vorgehen der Gemeinden bei der Aktiven Bodenpolitik zu analysieren und verschiedene Formen und Herangehensweisen, aber auch Erfolgsfaktoren und Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von leistbarem Wohnen anhand von Aktiver Bodenpolitik abzuleiten. Dafür werden die Transkripte der Expert:inneninterviews mithilfe **deduktiver Kategorienbildung** analysiert. Die qualitative Inhaltsanalyse wird mit der von Philipp Mayring und Thomas Fenzl erstellten Software QCAMAP (www.qcamap.org) durchgeführt, die die korrekte Einhaltung der einzelnen Analyseschritte sicherstellt und die Auswertung vereinfacht.

1.3.5 RURASMUS-Aufenthalt in Göfis: Vor-Ort-Analysen und-Recherchen

Die Initiative RURASMUS vernetzt Gemeinden und Studierende, und ermöglicht so die Durchführung praxisnaher Studierendenarbeiten. Studierende wohnen für ein Semester in einer Gemeinde am Land und bearbeiten dort eine für diese besonders wichtige Themenstellung. Auf diese Weise können sie tief in die Thematik eintauchen, Feldforschung betreiben und das Gemeindeleben direkt miterleben. Studierende lernen die Nuancen des ländlichen Raums kennen und tauchen direkt in den Planungs- und Forschungsraum ein. Diese Erfahrungen werden mit dem auf der Hochschule erworbenen Wissen verknüpft. So können kreative Planungsansätze für den ländlichen Raum direkt vor Ort entstehen. Diese frische Betrachtungsweise von außen hat das Potential Gemeinden neue Handlungsperspektiven zu eröffnen. (vgl. future.lab 2022: online)

Die Abwanderung von jungen Menschen, vor allem Frauen, ist eine Problematik, die ländliche Gemeinden bereits seit längerem beschäftigt. Das Ziel der Initiative RURASMUS ist es, eine neue Perspektive auf den ländlichen Raum zu eröffnen. (vgl. ebd.) Die Initiative ist mit diesem Ansinnen nicht alleine. Auch die landuni, die mit dem Sommersemester 2022 in Betrieb ging, verfolgt ein ähnliches Ziel. Planungsansätze und Innovationen für den ländlichen Raum sollen nicht aus der Ferne, sondern direkt vor Ort in Interaktion mit den Menschen und dem Raum entstehen. (vgl. landuni 2023: online)

Die Diplomarbeit entstand im Zuge eines viermonatigen RURASMUS-Aufenthalts in der Gemeinde Göfis. Aufgrund des Aufenthalts im Forschungsgebiet und der engen Zusammenarbeit mit einer von der Thematik direkt betroffenen Gemeinde sind Vor-Ort-Analysen und -Recherchen ein zentraler Aspekt dieser Arbeit. Die Gemeinde Göfis beschäftigt sich seit längerem intensiv mit dem Thema „Leistbares Wohnen“ und war über einen längeren Zeitraum aktiv am Bodenmarkt tätig. Neben der Durchführung von Expert:inneninterviews konnten somit Erfahrungen und Informationen zur Problematik der Bereitstellung leistbaren Wohnraums sowie zur Aktiven Bodenpolitik direkt eingeholt werden.

1.3.6 Ableitung bodenpolitischer Handlungsempfehlungen für das leistbare Wohnen

Auf Basis dieser Erkenntnisse werden schließlich Handlungsempfehlungen für das Vorgehen der Gemeinden bei der Aktiven Bodenpolitik formuliert. Neben allgemeinen Empfehlungen wurde auch ein Fokus auf Maßnahmen zur Bereitstellung von leistbarem Wohnen in diesem Rahmen gesetzt.

1.4 Begriffsdefinitionen

Die Definition der Schlüsselbegriffe „Aktive Bodenpolitik“ und „Leistbares Wohnen“ erfolgt nicht zu Beginn der Arbeit, sondern in den jeweiligen Kapiteln. Da als Forschungsraum das Bundesland Vorarlberg festgelegt wurde, werden in der vorliegenden Arbeit die Begrifflichkeiten des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes verwendet.

Förderbar	Nach dem Vorarlberger Wohnbauförderungsgesetz förderfähige Wohnbauvorhaben (sh. § 1 Vbg. WBFG)
Gemeinnützig	Im Allgemeinen werden Bauvereinigungen, die im Sinne des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes handeln als „gemeinnützig“ bezeichnet. (vgl. ÖROK 2014: 27) In Vorarlberg wird der Begriff „gemeinnützig“ als Synonym für „förderbar“ genutzt. (vgl. ebd.: 71)
Grundstück	„Ein Grundstück ist jener Teil einer Katastralgemeinde, der im Grenzkataster oder im Grundsteuerkataster als solcher mit einer eigenen Nummer bezeichnet ist.“ (§ 7a VermG)
Liegenschaft	Alle Grundstücke, die unter einer Einlagezahl im Grundbuch liegen und gemeinsam einen Grundbuchkörper bilden. (vgl. BMJ 2023: online)
Räumlicher Entwicklungsplan	Begrifflichkeit des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes, formelles Instrument der örtlichen Raumplanung. (vgl. § 11 Vbg. RPG) In anderen Bundesländern auch bekannt als „Örtliches Entwicklungskonzept“ (§ 26 Bgld. RPG), „Räumliches Entwicklungskonzept“ (§ 23 Sbg. ROG)

2 Aktive Bodenpolitik

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Forschungsfrage „Wie gestalten sich die rechtlichen, politischen und verwaltungstechnischen Abläufe der Aktiven Bodenpolitik?“. Dafür erfolgt zuerst eine Darstellung der Baulandhortung als Grundproblematik. Es folgt die Definition der Aktiven Bodenpolitik und eine Aufbereitung der Ziele und möglicher Ausprägungen. Im Anschluss wird die rechtliche Verankerung von Grundstückskäufen dargestellt und ein allgemeiner Ablauf abgeleitet. Das Kapitel endet mit der Vorstellung des Instrumentes „Bodenpolitisches Konzept“ und der Zusammenfassung der Erkenntnisse in einem Zwischenfazit.

2.1 Baulandhortung

In Vorarlberg waren 2019 ein Drittel der Bau- und Bauerwartungsflächen unbebaut. Die Baulandreserven konnten von 2011 bis 2015 zwar von 41% auf 33% reduziert werden, jedoch wurden pro Jahr rund 42,9 ha neues Bauland gewidmet. Das Bauland steht aus verschiedenen Gründen (Besitztradition, Wertsicherung, Baulandspekulation, etc.) nicht für die Nutzung zur Verfügung. Deshalb wird auf der grünen Wiese neues Bauland gewidmet, was jedoch mit hohen Kosten für die Allgemeinheit verbunden ist und zu Ungunsten von wertvollen Naturräumen geschieht. Aufgrund der geringen Flächenverfügbarkeit stehen auch immer weniger Flächen für das leistbare Wohnen zur Verfügung. (vgl. Pfefferkorn et al. 2019: 14)

In seiner Diplomarbeit mit dem Titel „Merkmale und Ursachen der Nichtverfügbarkeit unbebauten Wohnbaulandes – eine analytische Untersuchung in Kooperation mit der Region Urfahr-West“ setzt sich Martin Linkeseder unter anderem mit den Motiven für Baulandhortung auseinander. Dafür führte er eine Befragung von knapp 200 Personen durch. Die Hauptgründe dafür, gewidmetes Bauland nicht zu bebauen oder zu verkaufen, war dabei die Bevorratung für Nachkommen und Erben oder für die eigene Nutzung zu einem späteren Zeitpunkt. Aber auch die Bevorratung zur Absicherung, als Kapitalanlage oder eine emotionale Verbundenheit wurden als Motive genannt. Mehrere Personen gaben zudem an, ihre Grundstücke anderweitig, etwa für die Freizeit oder die Landwirtschaft zu nutzen. Externe Verhinderungsgründe, wie ungünstige Parzellenformen oder fehlende Erschließungen wurden zwar auch genannt, spielten jedoch eine geringere Rolle als die persönlichen Motive. (vgl. Linkeseder 2020: 110)

Wie können Entscheidungsträger:innen also diese Motive adressieren und Baulandreserven mobilisieren, um die Umsetzung der von der Raumplanung vorgesehenen Nutzungen zu erreichen? In den Raumordnungsgesetzen sind verschiedene Maßnahmen vorgesehen, die bei gemeinsamen Einsatz Wirkung gegen die Baulandhortung zeigen können. (vgl. Kanonier 2020: 122) Ein baulandmobilisierendes Instrument, das den Gemeinden erlaubt, effizient ihre Planungsziele umzusetzen, ist „eine Aktive Bodenpolitik in Form des Erwerbs von Liegenschaften“ (ebd.: 132). Dieses Instrument ermöglicht es der Gemeinde, verstärkt Einfluss auf die Umsetzung, beteiligte Akteur:innen sowie die Preisgestaltung zu nehmen. (vgl. ebd.)

2.2 Definition

Bodenpolitik und Aktive Bodenpolitik sind häufig definierte Begriffe. In verschiedenen Publikationen werden Definitionen von Bodenpolitik und dem zugrundeliegenden Bodenbegriff analysiert, kritisiert und neu formuliert. Die Definition Aktiver Bodenpolitik der vorliegenden Diplomarbeit basiert auf drei Veröffentlichungen aus der DACH-Region, die wiederum verschiedene Publikationen zum Thema aufgreifen.

2.2.1 Bodenbegriff und Bodenfrage

Die Definition und Betrachtungsweise von *Boden* sind abhängig von der Disziplin und dem Kontext, in dem er betrachtet wird.

Für die Bodenpolitik ist Boden keine Tatsache, sondern eine soziale Konstruktion (Davy 2012: 25 ff. nach Davy 2018: 268). Der Umgang mit Boden hängt von unterschiedlichen Sichtweisen und vielfältigen Nutzungs- und Gestaltungsansprüchen ab. Derselbe Teil der Erdoberfläche erscheint für die Eigentümerin als „mein Grundstück“, für ein Stadtplanungsamt als zu gestaltendes „Planungsgebiet“, für eine Grundstücksgesellschaft als begehrte „Immobilie“ oder für eine Bürgerinitiative als schützenswertes „Feuchtgebiet“. Boden wird unter anderem als Grundstück, als Territorium (Herrschaftsgebiet), als Wirtschaftsgut oder als Umweltressource verstanden und politischem Handeln unterworfen. Bodenpolitische Interventionen müssen auf die Vielfalt der sozialen Konstruktion des Bodens achten. (Davy 2018: 268)

Diese Vielzahl und Vielfalt an Ansprüchen, die an die Ressource Boden gestellt werden und die gerechte Verteilung dieser vielfältigen Nutzungen bildet die Grundproblematik der Bodenfrage. Das Bodenproblem tritt auf, wenn die beiden Ebenen der Bodenpolitik – die Bodennutzung (allokative Ebene) und die Bodenverteilung (distributive Ebene) – im Konflikt stehen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Bodenverteilung der staatlich gewünschten Bodennutzung im Wege steht (z.B. Baulandhortung). Die Bodenfrage beschäftigt sich damit, wie Grundflächen für bestimmte Nutzungen verfügbar gemacht werden können und wie mit Vor- und Nachteilen der neu entstandenen Verteilung umgegangen werden soll. (vgl. Hengstermann 2019: 40)

Die Aktive Bodenpolitik adressiert die beim Bodenproblem diskutierte Diskrepanz zwischen Bodenverteilung und Bodennutzung und bildet eine mögliche Antwort auf die Bodenfrage. (vgl. Hengstermann 2019: 40) Ein solcher Eingriff birgt jedoch eine gewisse Verantwortung. Entscheidungsträger:innen müssen sich bei der Anwendung der Aktiven Bodenpolitik immer der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Implikationen dieser Veränderung der Besitzverhältnisse bewusst sein müssen.

Die Zusammenhänge und Konflikte von Eigentums- und Widmungsfragen werden von Benjamin Davy in seinem aktuellen Artikel „Planer:innen und Eigentümer:innen – verfreundet in der Bodenpolitik“ thema-

tisiert. Eine der Hauptaufgaben der Raumplaner:innen ist es, die vielen verschiedenen Bodennutzungen im Zuge einer Flächenwidmungsplanung zu koordinieren. Sie gehen dabei meist utilitaristisch vor und versuchen mit ihren Planungsentscheidungen, den größten Nutzen für die Allgemeinheit zu erreichen. Eigentümer:innen kann dies häufig wie eine Einschränkung ihrer Eigentumsrechte vorkommen. (vgl. Davy 2023: 87) „Raumplanung steht dem Bodeneigentum mitnichten feindselig gegenüber, sondern gestaltet das Bodeneigentum sozialverträglich aus.“ (ebd.)

Das Spektrum der Raumplanung, die sich lange Zeit primär im Bereich der Negativplanung wiederfand, wurde mit der verstärkten Anwendung privatwirtschaftlicher Instrumente im Sinne einer Positivplanung erweitert. Mit der Aktiven Bodenpolitik können Nutzungskonflikte adressiert werden, indem in bestehende Eigentumsverhältnisse eingegriffen wird. Diese Verschneidung von Widmungs- und Eigentumsfragen birgt aber auch das Risiko eines bewussten oder unbewussten Missbrauchs der eigenen Kompetenzen, wie beispielsweise der Fall Riedl in Grafenwörth illustriert. (sh. derStandard 2023: online) Während die hoheitlichen Instrumente in den Raumplanungsgesetzen genau geregelt sind, ist dies bei den privatwirtschaftlichen Instrumenten nicht der Fall. (sh. ROG der Bundesländer)

2.2.2 Aktive Bodenpolitik

„Bodenpolitik umfasst staatliche und kommunale Maßnahmen, die den Wert, die Nutzung und die Verteilung des Bodens beeinflussen.“ (vgl. Seele 1994; Davy 2005a; Dieterich 2005; Davy 2012; Kötter/Friesecke 2013; Davy 2014 nach Davy 2018: 268)

Die Maßnahmen dienen dem Umgang mit Flächenknappheit. Diese soll durch eine Annäherung der tatsächlichen an die geplante Flächennutzung gelindert werden. (vgl. Gerber et al. 2018a: 10)

Während die Bodenpolitik einige Maßnahmen der öffentlichen Hand mit Einfluss auf den Boden umfasst, ist die Definition der *Aktiven Bodenpolitik* enger gefasst. Die Betonung liegt dabei auf dem **aktiven** Aspekt der Bodenpolitik. Die Gemeinden greifen gezielt und direkt in den Bodenmarkt ein, mobilisieren auf diese Weise Flächen und machen sie für die gewünschten Nutzungen verfügbar. (vgl. Gerber et al. 2018b: 345)

Eine aktive Bodenpolitik stellt den kommunalen Umgang mit Liegenschaften in den Dienst einer langfristig orientierten, nachhaltigen Stadtentwicklung. Gemeinwohl und Daseinsvorsorge stehen dabei im Mittelpunkt. (Adrian et al. 2021: 19)

Demnach umfasst [Erg.: aktive] Bodenpolitik lediglich solche staatlichen Entscheidungen und Maßnahmen, welche die Änderung der Bodenverteilung und -nutzung auch tatsächlich beabsichtigen, um dadurch das jeweilige räumliche Entwicklungsleitbild umzusetzen. (Hengstermann 2019: 40)

Die Definitionen aus der Literatur stellen vor allem auch die Intention der Interventionen in den Mittelpunkt. So sind eine Orientierung am Gemeinwohl und der Daseinsvorsorge sowie die Umsetzung der Entwicklungsleitbilder zentrale Komponenten. Gegenstand sind immer Grundstücke und Liegenschaften, deren Verteilung und Nutzung beeinflusst werden soll. Im öffentlichen Diskurs, sowie von den Gemeinden in Österreich wird die Aktive Bodenpolitik meist als der aktive Umgang der Gemeinden mit Grundstücken, also der An- und Verkauf von Liegenschaften sowie die strategische Verwendung von Grundstücken im Gemeindeeigentum gesehen. (vgl. Kommunal-Verlag GmbH 2020: online, Energieinstitut Vorarlberg 2020: online)

Im Kontext der vorliegenden Arbeit lautet die Definition von Aktiver Bodenpolitik somit wie folgt:

Aktive Bodenpolitik ist der Erwerb, die strategische Verwendung und der Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinde, mit der Intention der Umsetzung der im Räumlichen Entwicklungsplan festgelegten Nutzungen.

Aus dieser Definition ergeben sich **vier zentrale Aspekte**:

1. Grundstücke als Gegenstand
2. Erwerb, strategische Verwendung oder Verkauf dieser
3. Gemeinden (oder gemeindenahe Organisationen) als Handlungsträger
4. Intention der Umsetzung der im REP festgelegten Nutzungen

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf dem Ankauf der Grundstücke und in welchem Rahmen diese von der Gemeinde für die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum zur Verfügung gestellt werden können.

2.3 Raumordnungsrechtliche Verankerung und Planungssystematik

Um die gesetzten Entwicklungsziele zu erreichen und genügend Flächen für zukünftig benötigte Nutzungen bereitstellen zu können, werden von der Raumplanung „[...]sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Instrumente eingesetzt.“ (Kleewein 2022: 228) Die klassische hoheitliche Raumplanung verbietet, Nutzungen auf Flächen umzusetzen, die nicht die entsprechende Widmung tragen. Diese Vorgehensweise wird Negativplanung genannt. Mit Instrumenten der Positivplanung wird ergänzend versucht, die Eigentümer:innen dazu zu bewegen, die durch die Widmung vorgesehenen Nutzungen auch tatsächlich umzusetzen. Zu diesen Instrumenten zählt auch die Aktive Bodenpolitik. (vgl. ebd.: 227f)

2.3.1 Privatwirtschaftliche Maßnahmen im Raumordnungsrecht

In den Raumordnungsgesetzen werden privatwirtschaftliche Maßnahmen, die von den Gemeinden zur Umsetzung der Raumplanungsziele angewendet werden können, exemplarisch aufgezählt. Die angeführten Anwendungszwecke unterscheiden sich je nach Bundesland. Der Jurist Wolfgang Kleewein analysiert

in seinem Beitrag „Grundlagen der Vertragsraumordnung“ die in den Raumordnungsgesetzen genannten privatwirtschaftlichen Maßnahmen. In den meisten Raumordnungsgesetzen werden Verwendungs-, Überlassungs- sowie Aufschließungs- und Infrastrukturkostenverträge als Möglichkeiten aufgezählt. (vgl. Kleewein 2022: 233) In den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer Burgenland, Kärnten und Oberösterreich wird auch der An- und Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinde oder Dritte – also die Aktive Bodenpolitik im Sinne der vorliegenden Arbeit – als privatwirtschaftliche Maßnahme explizit genannt. (vgl. § 24 Abs. 4 Z. 1 Bgld. RPG, § 53 Abs. 2 Z. 1, 2 K-ROG, § 16 Abs. 1 Z. 2 Oö. ROG)

Während die Vertragsraumordnung zwar nicht direkt mit den hoheitlichen Instrumenten der örtlichen Raumplanung gekoppelt werden darf, ist ihr Umsetzungszeitpunkt doch an diese gebunden. Die Vorarlberger Landesregierung empfiehlt beispielsweise, den Beschluss von einem Raumordnungsvertrag betreffend eines Grundstücks in einer separaten Sitzung vor dem Beschluss der Umwidmung zu treffen. (vgl. Amt der Vbg. LR, Abt. VIIa 2019: 1-2) Die Aktive Bodenpolitik ist weniger stark mit den hoheitlichen Instrumenten verknüpft. Die Flächenwidmung hat zwar Einfluss auf den Wert der Grundstücke und die Verhandlungsposition der Gemeinden, der Zeitpunkt der Anwendung der Aktiven Bodenpolitik ist jedoch stärker von der Situation am Grundstücksmarkt sowie dem Verkaufswillen der Eigentümer:innen abhängig. (sh. auch Kapitel 4)

Neben den explizit genannten, ist auch die Anwendung anderer privatwirtschaftliche Maßnahmen sowie eine Mischung dieser möglich. Sie können außerdem in Kombination mit hoheitlichen Instrumenten eingesetzt werden. Dabei ist unbedingt zu beachten, dass eine Koppelung von hoheitlichen an privatrechtliche Instrumente der Raumplanung auf keinen Fall zulässig ist (Koppelungsverbot). Zudem darf nicht unverhältnismäßig in Grundrechte von Eigentümer:innen eingegriffen werden. Die zivilrechtlichen Maßnahmen können jedoch eine ergänzende Wirkung zu den hoheitlichen Maßnahmen darstellen. So können beispielsweise als Konsequenz des Ablaufs einer Bebauungsfrist an Stelle von Rückwidmungen Options- oder Vorkaufsrechte zum Einsatz kommen. (vgl. Kleewein 2022: 232, 244, 245)

Die Aktive Bodenpolitik im Sinne eines planmäßigen Erwerbs von Grundstücken zur Erfüllung der gemeindeeigenen Aufgaben ist eng mit der Vertragsraumordnung verstrickt. So können wie erwähnt Kaufrechte für die Gemeinde oder Dritte vertraglich vereinbart werden. Bei Weiterverkauf von Grundstücken im Eigentum der Gemeinden kann außerdem mit den Käufer:innen die widmungskonforme Nutzung innerhalb eines bestimmten Zeitraums vertraglich vereinbart werden. (vgl. Kleewein 2022: 247)

2.3.2 Privatwirtschaftliche Maßnahmen im Vorarlberger Raumplanungsgesetz

Im Vorarlberger Raumplanungsgesetz sind die privatwirtschaftlichen Maßnahmen seit 2011 in § 38a geregelt:

Die Gemeinde kann, wenn dies nach den für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnissen zur Erreichung der Raumplanungsziele nach § 2 erforderlich ist, auch geeignete privatwirtschaftliche Maßnahmen setzen; [...] (§ 38a Abs. 1 Vbg. RPG)

In Abs. 2 werden mögliche Maßnahmen exemplarisch aufgezählt. Während andere privatwirtschaftliche Maßnahmen zwar auch in Frage kommen, werden die drei im Gesetz angeführten Möglichkeiten vom Gesetzgeber besonders betont. Dabei handelt es sich um Verwendungsverträge, Überlassungsverträge sowie Aufschließungs- und Infrastrukturkostenverträge (vgl. ErlRV 77/2018 und ErlRV 32/2011)

Der An- und Verkauf von Grundstücken im Sinne einer Aktiven Bodenpolitik ist im Vorarlberger Raumplanungsgesetz nicht explizit genannt. Anders ist dies z.B. im Öö. Raumordnungsgesetz, das unter § 16 „Privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Baulandsicherung“ den „Erwerb von Grundflächen durch die Gemeinde, insbesondere um den örtlichen Bedarf an Baugrundstücken zu ortsüblichen Preisen decken zu können“ (§ 16 Abs. 1 Z. 2 Oö. ROG) nennt. Dies bedeutet zwar nicht, dass diese Maßnahme nicht angewendet werden kann, jedoch kann die explizite Nennung einzelner Vertragsarten als besonderes Bekenntnis zu diesen gedeutet werden. So wird in der Regierungsvorlage zum Burgenländischen Raumordnungsgesetz zu § 24, in dem die Regelung der privatwirtschaftlichen Maßnahmen erfolgt, Folgendes angeführt:

Mit dieser Bestimmung soll sowohl den Gemeinden als auch den Bürgern vor Augen geführt werden, dass derartige Maßnahmen vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollt werden. Gemeinden sollen zu „aktiver Bodenpolitik“ angehalten werden. (ErlRV 1205)

Die Vorarlberger Gemeinden haben seit der Novelle des Raumplanungsgesetzes 2019 im Räumlichen Entwicklungsplan Aussagen über „die Handhabung der privatwirtschaftlichen Maßnahmen (§ 38a)“ (§ 11 Abs. 1 lit. I Vbg. RPG) zu treffen. Seit dieser Novelle ist die Erlassung eines Räumlichen Entwicklungsplans als Verordnung für die Gemeinden verpflichtend. Mit dieser Regelung wurde der Räumliche Entwicklungsplan offiziell an die Spitze der Planungshierarchie auf Gemeindeebene gesetzt (vgl. Abt. VIIa, PrsG der VLR 2019: 8, 16)

2.3.3 Handhabung privatwirtschaftlicher Maßnahmen in den Räumlichen Entwicklungsplänen

Im folgenden Kapitel wird exemplarisch anhand von drei Vorarlberger Gemeinden gezeigt, wie diese Aussagen zur Handhabung der privatwirtschaftlichen Maßnahmen in den jeweiligen Räumlichen Entwicklungsplänen umgesetzt wurden.

Göfis:

Die Gemeinde Göfis traf im November 2022 den Beschluss zur Verordnung des REP. In § 2 Abs. 3 des REP formuliert die Gemeinde das Ziel der *Baulandaktivierung*. Als Maßnahme dafür wird an erster Stelle die Verstärkung der „bodenpolitischen Aktivitäten im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten“ (§ 2 Abs. 3 lit. a REP Göfis) genannt. Dabei sollen Flächenreserven verfügbar gemacht werden, die für die Gemeindeentwicklung von Bedeutung sind. Für die Umsetzung werden „Flächenkauf, Flächentausch“ sowie die „Kooperation mit GrundeigentümerInnen [und] Bauträgern“ (ebd.) als Möglichkeiten genannt. (vgl. ebd.)

Hohenems:

Der REP der Stadt Hohenems stammt aus dem Jahr 2018 und wurde 2020 geändert. Es wurden Grundsätze für die Siedlungsentwicklung formuliert. Darunter befindet sich auch die Aktive Bodenpolitik. In den Erläuterungen zu diesem Grundsatz werden die „Chancen auf standortgerechte Flächennutzung und damit die [Vergrößerung] der Gestaltungsspielräume der Stadt“ (REP Hohenems 2020: 9) sowie der Beitrag für „leistbares und bedürfnisgerechtes Wohnen“ (ebd.) betont.

Als Möglichkeiten zur Umsetzung werden die folgenden Maßnahmen angeführt:

- » *Flächenmanagement: Grundkauf, Grundtausch, Projektsicherungsgenossenschaft etc.*
- » *Kooperationen – mit Grundeigentümern, Bauträgern etc.*
- » *Alternative Wohnformen und neue Modelle unterstützen: Generationenwohnen, Baugemeinschaften, flexible Grundrisse, neue Finanzierungsmodelle etc.; dazu Informationsaustausch, Grundstücksvermittlung ...*
- » *Pilotprojekte initiieren (ebd.)*

Dornbirn:

Im Räumlichen Entwicklungsplan aus dem Jahr 2022 formuliert die Stadt Dornbirn den Grundsatz „Mit Grund und Boden sparsam umgehen“ (REP Dornbirn 2022: 21). Als Maßnahme dazu wird unter anderem die Verhinderung der „Entstehung neuer Bauflächenreserven und Baulandhortung durch Nutzung des Instrumentes der Vertragsraumplanung“ (ebd.) sowie spezifische Anwendungsfälle aufgelistet.

Die Aktive Bodenpolitik wird als Maßnahme für die folgenden Ziele genannt:

- » *Baulandmobilisierung und den sparsamen Umgang mit Boden (ebd.)*
- » *Die Förderung von bedürfnisgerechtem und leistbarem Wohnen (ebd.: 23)*
- » *Baulandmobilisierung in Betriebsgebieten (ebd.: 37)*
- » *Halten von Siedlungsrändern und dem sparsamen Umgang mit Boden (ebd.: 41)*
- » *Erhalt öffentlicher Flächen im Landschafts- und Grünraum (ebd.: 47)*

Schlussfolgerungen:

Die Formulierung im RPG lässt große Spielräume offen, was auch in der tatsächlichen Umsetzung in den REP erkennbar ist. Die Gemeinden setzen unterschiedliche Schwerpunkte bei der Anwendung der privatwirtschaftlichen Maßnahmen und führen diese unterschiedlich konkret aus. In Göfis sind die Ausführungen sehr kurzgehalten, während in Hohenems etwas mehr Möglichkeiten angeführt werden. In Dornbirn spielt die Aktive Bodenpolitik bei der Umsetzung mehrere Ziele eine Rolle. Hier wird der Fokus außerdem auf die Vertragsraumordnung gelegt, während Göfis und Hohenems das Flächenmanagement stärker hervorheben. Auch wenn die Aussagen dazu in unterschiedlichem Umfang getroffen werden, ist es positiv, dass sich die Gemeinden mit den privatwirtschaftlichen Maßnahmen im Kontext der Gemeindeentwicklung auseinandersetzen müssen.

2.3.4 Planungssystematik Aktiver Bodenpolitik

Wie die anderen Instrumente der örtlichen Raumplanung wird auch die Aktive Bodenpolitik von den Festlegungen der überörtlichen Raumplanung und vor allem auch den in den Raumordnungsgesetzen festgelegten Raumplanungszielen beeinflusst. Der Räumliche Entwicklungsplan an der Spitze der Planungshierarchie in den Gemeinden legt die strategische Richtung fest und verortet die Ziele der Gemeindeentwicklung. Die hoheitlichen und privatwirtschaftlichen Umsetzungsinstrumente dienen der Verwirklichung der strategischen Festlegungen. Die Aktive Bodenpolitik als privatwirtschaftliches Instrument steht dabei in enger Wechselwirkung mit den übrigen Umsetzungsinstrumenten, besonders wichtig ist jedoch die Abstimmung mit der Vertragsraumordnung und der Flächenwidmungsplanung. Die Festlegungen im Räumlichen Entwicklungsplan helfen idealerweise, die Aktive Bodenpolitik zielgerichtet einzusetzen, aber auch Kaufentscheidungen zu legitimieren und nach Dringlichkeit zu reihen. (vgl. §§ 6 Abs. 1 und 11 Abs. 2 Vbg. RPG, Abt. VIIa, PrsG der VLR 2019: 16)

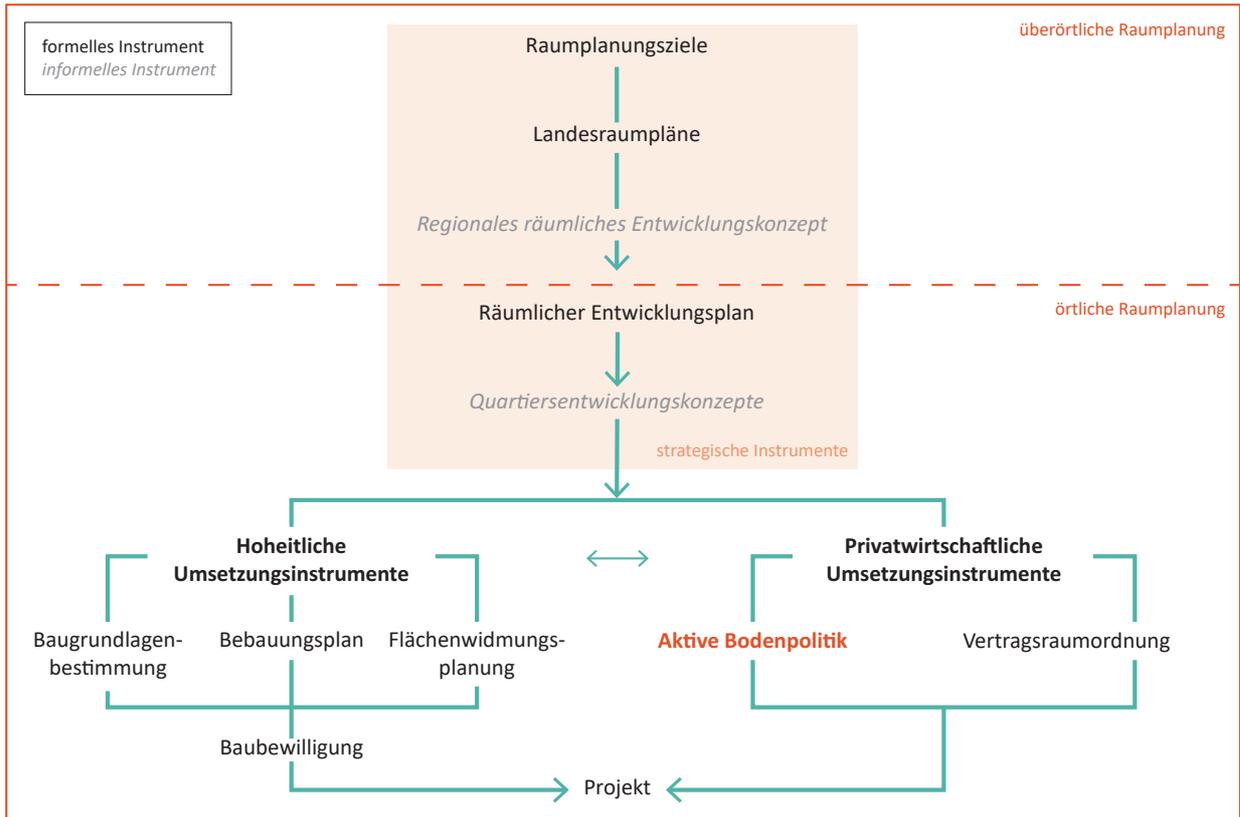


Abbildung 1: Planungssystematik und planerische Einflüsse der Aktiven Bodenpolitik im Vorarlberger Raumplanungsgesetz, eigene Abbildung, Quellen: §§ 6 Abs. 1 und 11 Abs. 2 Vbg. RPG, Abt. VIIa, PrsG der VLR 2019: 16.

2.4 Motivation und Ziele

2.4.1 Motivation

Betrachtet man die Aktive Bodenpolitik als Antwort auf das Bodenproblem (sh. Kapitel 2.2.1) werden die Vorteile, die einer Kommune daraus entstehen, erkennbar. Aktive Bodenpolitik trägt als Instrument der Positivplanung dazu bei den Ist-Zustand der Nutzungsverteilung an den von der hoheitlichen Raumplanung festgelegten Soll-Zustand anzunähern. Sie trägt also zum Erreichen der von der Gemeinde geplanten Nutzungsverteilung bei.

Da die Gemeinden an strategisch günstigen Standorten Grundstücke zur Verfügung stellen können, wird die Steuerung der Gemeindeentwicklung erleichtert. Außerdem ist es möglich, bei Projekten Gemeinbedarfsflächen, z.B. für Bildungs- und Freizeiteinrichtungen oder Grünanlagen, zu sichern. Können für Projekte keine Grundstücke bereitgestellt werden, ist der Einfluss auf den Zeitraum, den Umfang sowie die konkrete Ausgestaltung der Umsetzung der gewünschten Nutzungen gering. (vgl. IBoMa 2019: 33)

Durch die Aktive Bodenpolitik werden „Gestaltungsoptionen für zukünftige Generationen“ (Adrian et al. 2021: 19) eröffnet, indem strategisch wichtige Flächen gesichert werden. Sind Gemeinden im Besitz von

Schlüsselflächen, sind sie dadurch in der Lage, auf Entwicklungen und Anforderungen zeitgerecht und adäquat zu reagieren. Die Gemeinde gewinnt somit an Einflussmöglichkeiten und kann Nutzungen entsprechend den in der Entwicklungsplanung festgelegten Zielformulierungen umsetzen. (vgl. ebd.: 19)

2.4.2 Allgemeine Zielsetzungen

In einer vom Forum Baulandmanagement Nordrhein-Westfalen herausgegebenen Arbeitshilfe zum kommunalen Zwischenerwerb werden eine Reihe an Zielsetzungen genannt, die auch auf die Aktive Bodenpolitik allgemein zutreffen. Sie sind in vier Untergruppen gegliedert und geben einen guten Überblick über mögliche Motive für die aktive Teilnahme von Gemeinden am Bodenmarkt.



Abbildung 2: Zielsetzungen des kommunalen Zwischenerwerbs, Quelle: IBoMa 2019: 33, eigene Adaptierung der Darstellung: Farben und österreichische Begrifflichkeiten.

Die Kategorie „Sozialpolitische Zielsetzungen“ beinhaltet neben der „Dämpfung der Grundstückspreise“ und der „Förderung der Eigentumsbildung“ auch die „Förderung des sozialen Wohnbaus und gemeinschaftlicher Wohnprojekte“. Die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum für die Bevölkerung spielt in der Aktiven Bodenpolitik neben den übrigen Zielsetzungen somit eine maßgebliche Rolle.

2.4.3 Abwägung der Raumplanungsziele

Das Raumordnungsrecht und die darin enthaltenen Ziele und Grundsätze bilden die Grundlage und den Rahmen für alle Planungsentscheidungen. Wenn Ziele im Konflikt zueinanderstehen, muss eine Interessensabwägung durchgeführt werden. Im Zuge dieser entscheidet die Behörde, welches Ziel im gegenständlichen Gebiet vorrangig umgesetzt werden soll. Dabei muss der Planungsraum gesamthaft betrachtet werden, damit so die verschiedenen Ziele an unterschiedlichen Orten bestmöglich umgesetzt werden können. (vgl. Kleewein 2019: 214)

Im Vorarlberger Raumplanungsgesetz ist in § 3 die Interessensabwägung festgelegt:

Bei der Raumplanung sind alle berührten Interessen unter Berücksichtigung der im § 2 angeführten Ziele so gegeneinander abzuwägen, dass sie dem Gesamtwohl der Bevölkerung am besten entspricht. Die Planung ist unter möglicher Schonung des Privateigentums durchzuführen.“ (§ 3 Vbg. RPG)

Für Planungsentscheidungen müssen öffentliche Interessen somit sowohl untereinander als auch mit privaten Interessen abgewogen werden. Dafür muss das Abwägungsmaterial korrekt zusammengestellt werden und eine nachvollziehbare Interessensabwägung durchgeführt werden. Wenn auf Grundlage des Gesetzes keinem Ziel Vorrang gegeben werden kann, müssen Wertentscheidungen getroffen werden. Das geschieht vor allem bei öffentlichen Interessen, die schwierig miteinander vergleichbar sind. (vgl. Kleewein 2019: 219)

Auch für die Aktive Bodenpolitik müssen verschiedene Ziele gegeneinander abgewogen werden und Entscheidungen für oder gegen einen direkten Eingriff in die bestehenden Nutzungs- und Eigentumsverhältnisse getroffen werden. Dies führt zu Zielkonflikten und öffnet Konfliktfelder.

Bsp. Abwägung: Sparsamer Umgang mit Boden und Schutz landwirtschaftlicher Flächen - Siedlungsentwicklung und leistbares Wohnen

(sh. § 2 Abs. 2 lit. a und § 2 Abs. 3 lit. a Vbg. RPG)

Aktive Bodenpolitik zur Siedlungsentwicklung geht häufig mit der Ausweisung neuer Bauflächen einher. Dies geschieht vielfach auf vormals landwirtschaftlich genutzten Flächen. Mit Siedlungserweiterungen ist somit meist ein Rückgang der landwirtschaftlichen Flächen verbunden. (vgl. Adrian et al. 2021: 49)

Die ÖROK empfiehlt für das Flächensparen und die effiziente Flächennutzung unter anderem die folgenden Maßnahmen:

- » Vermeidung von Zersiedelung
- » Erhaltung bzw. Schaffung kompakter Siedlungen, „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“
- » Ausrichtung der Baulandausweisungen an bestehenden Infrastrukturen sowie an gut ausge-

statteten Siedlungsbereichen

- » *Mobilisierung von Baulandreserven*
- » *Verstärktes Flächenrecycling und Nachnutzung von Brachflächen und leer stehender Bausubstanz (ÖROK 2017: 14)*

Prinzipiell steht eine Aktive Bodenpolitik dem Flächensparen nicht entgegen. Im Gegenteil kann durch Ankauf erhaltenswerter Landschaftsräume zum Erhalt dieser beigetragen werden. Die Aktive Bodenpolitik zur Siedlungsentwicklung (und somit auch zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums) hat jedoch häufig unbebaute oder noch nicht als Bauland gewidmete Flächen zum Gegenstand (sh. Kapitel 2.5.1 Ausprägungen des Flächenerwerbs). Ein vorausschauendes Flächenmanagement und der frühzeitige Ankauf von strategisch günstigen Flächen können dem entgegenwirken. Steht die Gemeinde nicht unter Zugzwang Flächen zu erwerben, kann sie abwarten, dass geeignete Flächen, die sich für eine flächensparende Siedlungsentwicklung eignen, zum Verkauf stehen. Die Aktive Bodenpolitik als baulandmobilisierendes Instrument (sh. Kanonier 2020) trägt zudem durch die Aktivierung von Baulandreserven zum Flächensparen bei. Durch ein langfristiges, strategisches Vorgehen müssen einander die Raumplanungsziele der Deckung des Wohnbedarfs (§ 2 Abs. 3 lit. g Vbg. RPG) und des Flächensparens also nicht zwingend widersprechen.

2.5 Ausgestaltung des Flächenerwerbs im Rahmen Aktiver Bodenpolitik

Wie aus der Definition hervorgeht, ist im Rahmen dieser Arbeit der Erwerb, die strategische Verwendung und der Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinden der Kern der Aktiven Bodenpolitik. Der Flächenerwerb kann dabei auf verschiedene Weise ausgestaltet werden.

2.5.1 Ausprägungen des Flächenerwerbs

In einer vom Deutschen Institut für Urbanistik herausgegebenen Sonderveröffentlichung zum Thema Aktive Bodenpolitik wird der Flächenerwerb nach den damit verfolgten Zielen differenziert, und in vier Handlungsfelder unterschieden. (vgl. Adrian et al. 2021: 67)

- » *Ankauf von Grundstücken für einen konkreten, durch eine Fachverwaltung benannten Bedarf („Bestellerprinzip“),*
- » *Ankauf zu Zwecken der Baulandentwicklung als Bestandteil eines Baulandmodells (Zwischenerwerb),*
- » *Ankauf als fakultative Option zur Aktivierung im Rahmen der Innenentwicklung und des Stadtumbaus (Schlüsselgrundstücke oder ganze Areale),*
- » *Ankauf zum Aufbau einer langfristigen Flächenreserve (Flächenbevorratung). (ebd.)*

Konkreter Bedarf

Innerhalb der Verwaltung, beispielsweise für die Sicherung der Daseinsvorsorge, ergibt sich immer wieder Flächenbedarf, der rasch gedeckt werden muss. Erfolgt der Kauf von Grundstücken kurzfristig und nach aktuellem Bedarf, befindet sich die Gemeinde in einer verhältnismäßig schlechten Verhandlungsposition. Dennoch kann der bedarfsorientierte Ankauf notwendig sein, wenn die Kommune keine passenden Grundstücke besitzt, weil der Bedarf langfristig nicht absehbar war. (ebd.: 67)

Da die Flächen meist auf Bauflächen bzw. Bauerwartungsflächen liegen, fällt der Kaufpreis höher aus. Diese Vorgehensweise ist vom akuten Verkaufswillen der Eigentümer:innen abhängig. (vgl. IBoMa 2019: 37)

Zwischenerwerb zur Baulandentwicklung

Für die Entwicklung von Bauland werden größere zusammenhängende Flächen, häufig Konversionsflächen oder landwirtschaftliche Flächen im Randbereich der Siedlung, von den Gemeinden angekauft und nach ihrer Entwicklung an zukünftige Nutzer:innen weiterverkauft. Wichtig ist dabei, dass der Kaufpreis so verhandelt wird, dass die Baulandentwicklung unter Berücksichtigung der noch zu tragenden Kosten für die Kommune wirtschaftlich tragfähig ist. Ist dies nicht für die gesamte Fläche möglich, können auch Schlüsselgrundstücke erworben und baureif gemacht werden, um so eine Entwicklung am Standort anzustoßen. In Münster beispielsweise erfolgt die Berechnung des Kaufpreises über ein transparentes, regelbasiertes Modell, das sicherstellt, dass Grundstückseigentümer:innen gleichbehandelt werden. Um nicht von einzelnen Eigentümer:innen abhängig zu sein, handelt die Stadt in einer relativ großen Flächenkulisse. (vgl. Adrian et al. 2021: 67-70)

Flächenaktivierung für Innenentwicklung und Stadtumbau

Für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist die Aktivierung und Entwicklung von Flächenpotentialen innerhalb der Siedlungsgrenzen wichtig. Durch die Innenentwicklung können bestehende Infrastrukturen besser genutzt werden sowie natürliche Ressourcen wie der Boden geschützt werden. Jedoch muss bei der Nachverdichtung immer auch die Qualität des öffentlichen Raums berücksichtigt und mitgeplant werden. Hierbei können entweder großflächige Areale wie ehemalige Kasernen oder Bahnhofsareale oder kleinteilige Potentiale wie Baulücken oder Nachverdichtungspotentiale aktiviert werden. (vgl. ebd.: 76-77)

Aufbau einer Flächenreserve

In der Praxis zeigt sich, dass Gemeinden von in der Vergangenheit getätigten Ankäufen profitieren, die ihnen in der Gegenwart Handlungsspielräume eröffnen. Es ist also sinnvoll, wenn Gemeinden ein kommunales Liegenschaftsportfolio aufbauen, auf das sie bei Bedarf zugreifen können. Langfristige Grundstückskäufe passieren zu einem Zeitpunkt, an dem noch offen ist, was in Zukunft mit der gegenständlichen Fläche konkret passieren wird. Wichtig ist dabei nur, dass sie entfernt für die Stadtentwicklung nutzbar ist. Sie sollte sich also zumindest als Tauschfläche für landwirtschaftliche Grundstücke oder als Fläche

für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen eignen. Gerade für Tauschflächen kann es sinnvoll sein, einen Blick über die Gemeindegrenzen zu werfen, um dort geeignete Flächen anzukaufen. Wichtig ist, dass die Flächenankäufe auf einer konzeptionellen Grundlage basieren. Die Ankaufsstrategie sollte zudem auf die Wirtschaftlichkeit ausgelegt sein. Deshalb sollte sich der Kaufpreis an der gegebenen Nutzung orientieren sowie fortlaufend anfallende Kosten durch Einnahmequellen wie z.B. Verpachtung gedeckt werden können. So kann die Flächenbevorratung auch als Vermögensanlage gesehen werden. (vgl. ebd.: 67, 71-72)

Prinzipiell ergeben sich aus dem Aufbau einer Flächenreserve mehrere Vorteile. Die Gemeinde gewinnt an Handlungsoptionen und kann durch die Nutzung der Flächenreserve bei der Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge oder bei der Baulandentwicklung kostensparend und schnell agieren. Die Investition in Immobilien wird im Allgemeinen als risikoarm eingeschätzt. Trotzdem kann sich die Ausgangslage durch später auftauchende Entwicklungshindernisse, einer Änderung des Planungswillens oder aus anderen Gründen ändern. Mit diesem Risiko muss die Gemeinde beim Aufbau einer Flächenreserve umgehen und dieses auch bei der Festlegung des Kaufpreises berücksichtigen. (vgl. ebd.: 43-45) Zudem sind bei der langfristigen Bodenbevorratung zwar die Kaufpreise niedriger, jedoch sind die Zwischenfinanzierungskosten höher und das Vermögen der Kommune ist länger gebunden. (vgl. IBoMa 2019: 36)

2.5.2 Alternativen zum Flächenerwerb durch die Gemeinde

Nicht immer ist es notwendig, dass Gemeinden strategisch bedeutsame Flächen auch tatsächlich selbst kaufen. In manchen Situationen kann es sinnvoll sein, Alternativen zum Flächenerwerb zu wählen, um so die finanzielle Belastung zu verringern. Mögliche Vorgehensweisen sind: Erbbaurecht (österr. Baurecht), Flächentausch oder Optionsvereinbarungen. (vgl. IBoMa 2019: 43-45) In einigen österreichischen Bundesländern gibt es auch Bodenbeschaffungsfonds (z.B. Tirol, Kärnten) bzw. Baulandsicherungsgesellschaften (z.B. Salzburg), die die Gemeinden beim Ankauf von strategisch wichtigen Grundstück unterstützen. (vgl. Kanonier 2014: 56)

Baurecht

Mithilfe des zivilen Baurechts¹ wird das Recht erworben, auf einem fremden Grundstück ein Bauwerk zu errichten. Der oder die Baurechtseinhaber:in ist Eigentümer:in des errichteten Bauwerks und genießt gewisse Nutzungsrechte am Grundstück. (vgl. Kurzbauer 2019: 56) Da das Baurecht an den Bauzins gekoppelt ist, ist es ebenfalls von der Teuerung der Bodenpreise betroffen. In der Praxis wird das Baurecht deshalb primär bei Grundstücken angewendet, die sonst nicht zur Verfügung stehen würden. Dies kann bei Eigentümer:innen der Fall sein, die kein Interesse am Verkauf haben, etwa weil sie das Grundstück nicht endgültig verwerten möchten, aber dennoch aktuell keine Verwendung dafür haben. (vgl. ebd.: 89-91) Die Gemeinden treten in Verbindung mit Verfügungsoptionen häufig als Vermittlerinnen auf und nehmen das

¹ Der öffentlich-rechtliche Begriff des Baurechts umfasst hingegen alle Rechtsmaterien, die die Errichtung von Bauwerken (technische, räumliche, verfahrensrechtliche Vorgaben) betreffen. (vgl. Kurzbauer 2019: 56)

Baurecht nicht selbst in Anspruch. Über Vergabebindungen kann so Einfluss auf den oder die Baurechtsnehmer:in genommen werden und Bedingungen festgelegt werden. (vgl. IBoMa 2019: 43)

Flächentausch

Es gibt auch Fälle, in denen Grundeigentümer:innen nicht zum Verkauf bereit sind. Dies kann zum Beispiel zutreffen, wenn sie das Grundstück für die eigene Nutzung benötigen oder für zukünftige Nutzungen bewahren wollen. Wenn die Gemeinde über Flächen verfügt, die für diese Nutzung zumindest gleichwertig sind, kann sie die für die Gemeindeentwicklung wichtige Fläche durch einen Tausch in ihren Besitz bringen. Besonders für Landwirt:innen, die die Flächen für die Bewirtschaftung ihres Betriebes benötigen, können Tauschflächen attraktiver sein als der Verkauf des Grundstücks. Aber auch der Tausch von Bauerwartungsland oder ungünstig gelegenem Bauland gegen baureife Grundstücke kann für eine geordnete Siedlungsentwicklung von Vorteil sein. (vgl. ebd.: 43-44)

Optionsvereinbarungen

Bei Abschluss eines Optionsvertrags unterbreitet die verkaufende Partei ein Verkaufsangebot, das von dem oder der Käufer:in innerhalb einer im Vertrag vereinbarten Frist angenommen werden kann. (vgl. Heinrich 1965: 241-242) Gemeinden können für sich selbst oder Dritte Kaufoptionen vereinbaren. So müssen sie das Geld für den Ankauf nicht selbst in die Hand nehmen, können aber dennoch bestimmen, von wem das Grundstück gekauft wird. Neben der Kostenersparnis können sich die Gemeinden auf diese Weise auch Handlungsspielräume verschaffen und müssen nicht unter Zeitdruck agieren. (vgl. IBoMa 2019: 44f) Die Vereinbarung von Kaufoptionen für Dritte kann somit eine sinnvolle Alternative für den Zwischenerwerb darstellen.

Auslagerung des Grundstückskaufs an Rechtsträger, Bodenbeschaffungsfonds oder Baulandsicherungsgesellschaften

Der Grundstückskauf muss nicht immer von der Gemeinde selbst durchgeführt werden, sondern kann auch von einem ausgegliederten Rechtsträger, einem Bodenbeschaffungsfonds oder einer Baulandsicherungsgesellschaft erfolgen. (vgl. Kanonier 2014: 56) Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Auslagerung eines Kaufs an einen ausgegliederten Rechtsträger nur bedingt von Vorteil ist, wenn die Gemeinde für diesen die Haftung übernimmt, da auch Haftungen in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt werden müssen. (sh. Kapitel 2.6.2)

Der Zweck des Tiroler Bodenfonds ist zum Beispiel die „Unterstützung der Gemeinden bei der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumplanung und der Festlegungen der örtlichen Raumordnungskonzepte“ (LRH Tirol 2020: 3). Seine Aufgaben sind der Erwerb und die entgeltliche Weitergabe von Grundstücken, sowie die finanzielle Unterstützung der Gemeinden beim Erwerb von Grundstücken. Die Veräußerung soll sich unter anderem auf den geförderten Wohnbau konzentrieren. (vgl. ebd.: 3-4) Das Land Tirol haftet für

den Tiroler Bodenfonds. (vgl. ebd.: 33) Auch in Vorarlberg ist die Einführung eines Bodenfonds geplant. Eines der ausgewiesenen Ziele ist der „Erwerb und entgeltliche Weitergabe von Grundstücken für leistbares Wohnen in Vorarlberg“ (Landespressestelle Vorarlberg 2023: online)

Ein Bodenfonds kann somit die Gemeinden dabei unterstützen, strategisch wichtige Grundstücke zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum zu erwerben. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn die Gemeinden selbst nicht die finanziellen Mittel dafür aufbringen können, um Flächen zu kaufen.

2.6 Rechtliche Verankerung von Grundstückerkäufen durch Gemeinden

Der Grundstückerkauf durch Gemeinden ist in verschiedenen gesetzlichen Materien verankert. Die rechtliche Grundlage für privatrechtliche Tätigkeiten der Gemeinden, unter die auch Grundstückerkäufe fallen, ist im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) sowie im Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG) geregelt. Festlegungen zur Haushaltsplanung sowie zur aufsichtsbehördlichen Genehmigung sind in den Gemeindegesetzen und der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) zu finden. In den Grundverkehrsgesetzen der Bundesländer wird außerdem festgelegt, welche Grundstücke unter welchen Bedingungen von Gemeinden gekauft werden dürfen. Im folgenden Kapitel werden die rechtlichen Grundlagen und Einflussfaktoren für Grundstückerkäufe dargestellt. Nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur privatrechtlichen Tätigkeit werden Haushaltsführung, Gebarungskontrolle und die Einschränkungen des Grundverkehrs erläutert. Daraus wird schlussendlich der Ablauf eines Grundstückerkaufs in einer Gemeinde abgeleitet.

2.6.1 Verfassungsrechtliche Bestimmungen privatrechtlicher Tätigkeiten der Gemeinden

Die Gemeinde ist selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben. (Art. 116 Abs. 2 B-VG)

Gemeinden sind im eigenen Wirkungsbereich relativ unabhängig. Dies zeigt sich auch in der finanziellen Selbstständigkeit, die sich in der Budgethoheit und der Abgabehoheit äußert. Diese verpflichtet die Gemeinden dazu, die Kosten, die durch die Besorgung der Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich entstehen, selbst zu tragen. Voraussetzung für die sogenannte Kostenverantwortung ist, dass die Gemeinden Erträge aus den Abgaben erhalten. Der Anspruch der Gemeinden auf den Teil der Abgaben, der ihren Verwaltungslasten entspricht, ist in § 4 F-VG geregelt. Zusätzlich können Bundes- und Landesgesetzgeber die Gemeinden dazu ermächtigen, eigene Abgaben auszuschreiben. (vgl. Pernthaler und Fend 1989: 17)

Art. 116 Abs. 2 B-VG verleiht Gemeinden das Recht, „innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen“. Daraus folgt, dass die Gemeinde neben ihren hoheitlichen Aufgaben als Privatrechtssubjekt nichthoheitliche Aufgaben erfüllen kann. Dazu kann sie die privatrechtlichen Handlungsformen (z.B. Vertragsabschluss, Gesellschaftsgründung) nutzen. Sie ist dabei jedoch an die „verfassungsrechtlich verankerten Grundsätze der „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ (Art. 119a Abs. 2 B-VG) gebunden“ (Pernthaler und Fend 1989: 24). Die privatrechtlichen Handlungsformen können auch dafür genutzt werden, Kooperationen mit Bund, Ländern und Nachbargemeinden einzugehen. (vgl. ebd.: 23-24)

2.6.2 Haushaltsführung der Gemeinden

Gemeinden müssen im Rahmen der Daseinsvorsorge das allgemeine Wohl der Bürger:innen sicherstellen. Dafür werden finanzielle Mittel benötigt, die in Budgets festgelegt werden. „Die damit verbundenen Handlungen des öffentlichen Sektors (öffentliche Finanzwirtschaft) werden zusammenfassend im öffentlichen Haushalt dargestellt.“ (Bauer und Kummer-Stanz 2021: 172) Seit 2015 ist eine neue Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV 2015) gültig, mit der die Haushaltsführung der Gemeinden grundlegend reformiert wurde. (vgl. ebd.: 167, 172)

Die Haushaltsführung, die unter anderem Erstellung und Beschluss von Voranschlag und Rechnungsabschluss umfasst, muss nach gewissen Grundprinzipien erfolgen. Diese werden von der Fachliteratur aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften abgeleitet. Unter den genannten Prinzipien soll an dieser Stelle vor allem die Öffentlichkeit und Transparenz betont werden. Sowohl Voranschlag als auch Rechnungsabschluss müssen öffentlich beschlossen werden. Die Bürger:innen haben ein Recht darauf, Einsicht zu nehmen und Stellungnahmen abzugeben. (vgl. ebd.: 172, 175)

Mittelfristige Haushaltsplanung

Damit Österreich die Vorgaben der EU bezüglich der Verschuldung der Mitgliedsstaaten (Maastricht Kriterien) einhalten kann, wurde 2012 der Stabilitäts пакт geschlossen. Die Gemeinden müssen Informationen zu ihrer mittelfristigen Finanzplanung fristgerecht bekannt geben. Diese enthalten neben dem Voranschlagsquerschnitt unter anderem auch Schulden und Haftungen. (vgl. ebd.: 176) Der Grad der Verschuldung der Gemeinden hat dadurch einen großen Einfluss darauf, wie aktiv die Gemeinden am Grundstücksmarkt sein können. Die Auslagerung von Grundstückskäufen an Gesellschaften ist für Gemeinden deshalb vor allem dann sinnvoll, wenn die Gemeinde für diese die Haftung nicht übernehmen muss.

Grundstückskäufe im Kontext der Haushaltsführung

Der Voranschlag wird jeweils im Vorhinein für das folgende Finanzjahr erstellt. Dies erfolgt auf Grundlage eines groben Handlungsrahmens der Verwaltung für das nächste Jahr. Der Entwurf muss öffentlich aufgelegt werden, um den Bürger:innen die Möglichkeit zur Einsicht und zur Stellungnahme zu geben. Schließ-

lich wird über den Voranschlag in der Gemeindevertretung in einer öffentlichen Sitzung abgestimmt. (vgl. ebd.: 177-178) Auch das für Grundstückskäufe vorgesehene Budget muss von den Gemeinden im Voranschlag festgelegt werden. Dieses Budget deckt meist kleinere Grundstückskäufe (z.B. für öffentliche Infrastruktur wie Gehwege etc.) ab. Größere Grundstückskäufe werden, wenn bereits bekannt, ebenfalls ins Budget aufgenommen. (vgl. Interview vom 15.11.2022)

Wenn sich während des Finanzjahres „unaufschiebbare Mittelverwendungen“ (§ 76 Abs. 1 Vbg. Gemeindegesetz) wie z.B durch nicht vorhersehbare Grundstückskäufe ergeben, die stark von jenen im Voranschlag abweichen, muss ein Nachtragsvoranschlag erstellt werden. Dieser wird in einer öffentlichen Sitzung der Gemeindevertretung beschlossen. (vgl. Bauer und Kummer-Stanz 2021: 175, 179) Am Ende des Finanzjahres muss innerhalb einer Frist von vier Monaten der Rechnungsabschluss erfolgen. Nach dem Beschluss ist der Rechnungsabschluss fristgerecht der Aufsichtsbehörde, je nach Gemeindegröße entweder der Landesregierung oder dem Landesrechnungshof, vorzulegen. (vgl. § 78 Abs. 1 Vbg. Gemeindegesetz)

2.6.3 Gebarungskontrolle

Damit sichergestellt werden kann, dass die Haushaltsführung der Gemeinden nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen erfolgt und die finanziellen Mittel korrekt eingesetzt werden, gibt es Kontrollverfahren. (vgl. Bauer und Kummer-Stanz 2021: 186) Auf Gemeindeebene wird die Gebarung durch den Prüfungsausschuss kontrolliert. Dieser wird von der Gemeindevertretung gewählt und darf nicht durch den oder die Bürgermeister:in, Mitglieder des Gemeindevorstands oder der Ausschüsse besetzt sein. Der Prüfungsausschuss prüft, ob die Gebarung korrekt geführt wird und ob die Vorschriften und die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eingehalten wurden. (vgl. § 52 Abs. 1 und 2 Vbg. Gemeindegesetz) Auch die Landesregierung als Aufsichtsbehörde darf die Gebarung der Gemeinde prüfen. Maßstab ist auch hier die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Außerdem genehmigt die Aufsichtsbehörde Beschlüsse über die „Aufnahme von Darlehen und Kontokorrentkrediten“ (§ 91 Abs. 1 lit. a Vbg. Gemeindegesetz) und die „Übernahme von Haftungen“ (§ 91 Abs. 1 lit. b Vbg. Gemeindegesetz) Zusätzlich kann die Gebarung der Gemeinden durch die Landesrechnungshöfe bzw. bei größeren Gemeinden durch den Rechnungshof geprüft werden. (vgl. Bauer und Kummer-Stanz 2021: 186-188)

2.6.4 Grundverkehr

Das Grundverkehrsgesetz ist, zusammen mit dem Raumplanungsgesetz, ein wichtiger Rechtsbereich zur Bekämpfung der Baulandhortung und der damit verbundenen Probleme. Die beiden Rechtsmaterien sollten sich dabei bestmöglich ergänzen. (vgl. ErlRV 44/1993) „Das Grundverkehrsgesetz regelt, ob ein Rechtsgeschäft zustande kommt oder nicht.“ (ebd.) Es hat dabei nicht nur den Eigentumswechsel von Grundstücken zum Gegenstand, sondern z.B. auch Baurechte oder andere Rechte, die die Bebauung von fremden Grundstücken ermöglichen. (vgl. §§ 4 Abs. 1 und 6a Abs. 1 Vbg. Grundverkehrsgesetz)

Das Ziel der Regelung des Verkehrs mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken ist der „Erhalt eines leistungsfähigen Bauernstandes“ (ErlRV 44/1993) Aufgrund dessen muss der Erwerb von diesen Grundstücken durch Nicht-Landwirte bekannt gemacht werden. Möchte ein:e Landwirt:in das Grundstück zum ortsüblichen Preis kaufen, bekommt dieser den Vorrang. (vgl. § 5 Vbg. Grundverkehrsgesetz) Das Bekanntmachungsverfahren entfällt bei landwirtschaftlichen Grundstücken mit einer Fläche von bis zu 0,1 ha. Erfolgt der Kauf durch „das Land, eine Gemeinde, einen Gemeindeverband oder eine durch diese beherrschte oder [...] verwaltete Unternehmung, die zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben Aktive Bodenpolitik betreibt, liegt die Grenze bei 0,2 ha“ (§ 5 Abs. 5 lit. a Vbg. Grundverkehrsgesetz). Die Begünstigung von Land, Gemeinden, Gemeindeverbänden und diesen nahestehenden Organisationen wurde mit der Novelle 2019 eingeführt. (vgl. Vbg. LGBl. 5/2019)

Zur Bekämpfung der Baulandhortung wurde in derselben Novelle außerdem die Erklärungspflicht eingeführt. Seitdem müssen Rechtserwerber:innen beim Verkehr mit unbebauten Baugrundstücken eine Erklärung abgeben, diese innerhalb einer Frist von zehn Jahren der widmungskonformen Nutzung zuzuführen. (vgl. § 6a Vbg. Grundverkehrsgesetz und Erläuterungen zu § 6a ErlRV 78/2018 BlgNR 30. GP.)

Wird ein Rechtserwerb durchgeführt, der laut den §§ 4 Abs. 1 und 7 Abs. 1 des Vorarlberger Grundverkehrsgesetzes einer Genehmigung bedarf, muss diese beim Gemeindeamt der Gemeinde, in der das Grundstück liegt, schriftlich beantragt werden. Das Gemeindeamt legt dem Antrag die nötigen Unterlagen sowie die Stellungnahme der Grundverkehrs-Ortskommission (bei landwirtschaftlichen Grundstücken) sowie des Gemeindevorstandes bei. Die Grundverkehrs-Landeskommission entscheidet schließlich darüber, ob der gegenständliche Rechtserwerb den Bestimmungen des Grundverkehrsgesetzes entspricht und erteilt gegebenenfalls eine Genehmigung. Lediglich Rechtsgeschäfte von Landwirt:innen, die in der Gemeinde oder einer Nachbargemeinde einen landwirtschaftlichen Betrieb führen, können von der Grundverkehrs-Ortskommission genehmigt werden. (vgl. §§ 11 und 15 Vbg. Grundverkehrsgesetz)

Der Antrag auf Genehmigung bzw. die Erklärung zur Bebauung müssen bis spätestens drei Monate nach Vertragsabschluss eingebracht werden. Die Genehmigung durch die Grundverkehrskommission bzw. die Erklärung werden auch für die grundbücherliche Durchführung des Rechtserwerbs benötigt. (vgl. §§ 15 Abs. 2, 15a Abs. 1 und 27 Abs. 1)

2.6.5 Ablauf eines Grundstückskaufs

Ein Gemeindevertretungsbeschluss ist für

Erwerb, Veräußerung, Verpfändung und sonstige Belastung einer unbeweglichen Sache, ausgenommen den Antritt einer Erbschaft sowie die Annahme eines Vermächtnisses oder einer Schenkung (§ 50 Abs. 1 lit. b Z. 1 Vbg. Gemeindegesetz)

notwendig. Außerdem wird, wie aus den vorhergehenden Unterkapiteln ersichtlich, für die Aufnahme von Darlehen oder Haftungen eine aufsichtsbehördliche Genehmigung benötigt. Für den Erwerb von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken bedarf es der Genehmigung der Grundverkehrskommission, für unbebaute Baugrundstücke gilt die Erklärungspflicht zur widmungskonformen Nutzung in den nächsten zehn Jahren.

Der mögliche Kauf eines Grundstücks wird in der Regel zuerst im Gemeindevorstand besprochen. Die Verhandlungen erfolgen meist durch den oder die Bürgermeister:in oder werden an Verwaltungsbedienstete delegiert. Außerdem muss ein möglicher Kauf in den betroffenen Ausschüssen (z.B. Finanzausschuss oder Planungsausschuss) behandelt werden. Wenn ein konkreter Vorschlag erarbeitet werden konnte, wird dieser in der Gemeindevertretung zur Abstimmung gebracht.

Fällt die Abstimmung positiv aus, wird der Kaufvertrag durch den oder die Bürgermeister:in und ein zweites Mitglied des Gemeindevorstands unterzeichnet. Nach der Genehmigung der Grundverkehrskommission bzw. der Erklärung zur Bebauung wird die grundbücherliche Durchführung angewiesen. Idealerweise erfolgt bereits während des Prozesses eine Abstimmung mit der Grundverkehrskommission, um so ein spätes Scheitern des Grundgeschäftes zu verhindern. Wenn aufgrund einer höheren Mittelverwendung ein Nachtragsvoranschlag nötig ist, muss dieser von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Die Abstimmung über den Nachtragsvoranschlag und den Grundstückskauf kann in derselben Sitzung geschehen. (vgl. Interview vom 15.11.2022)

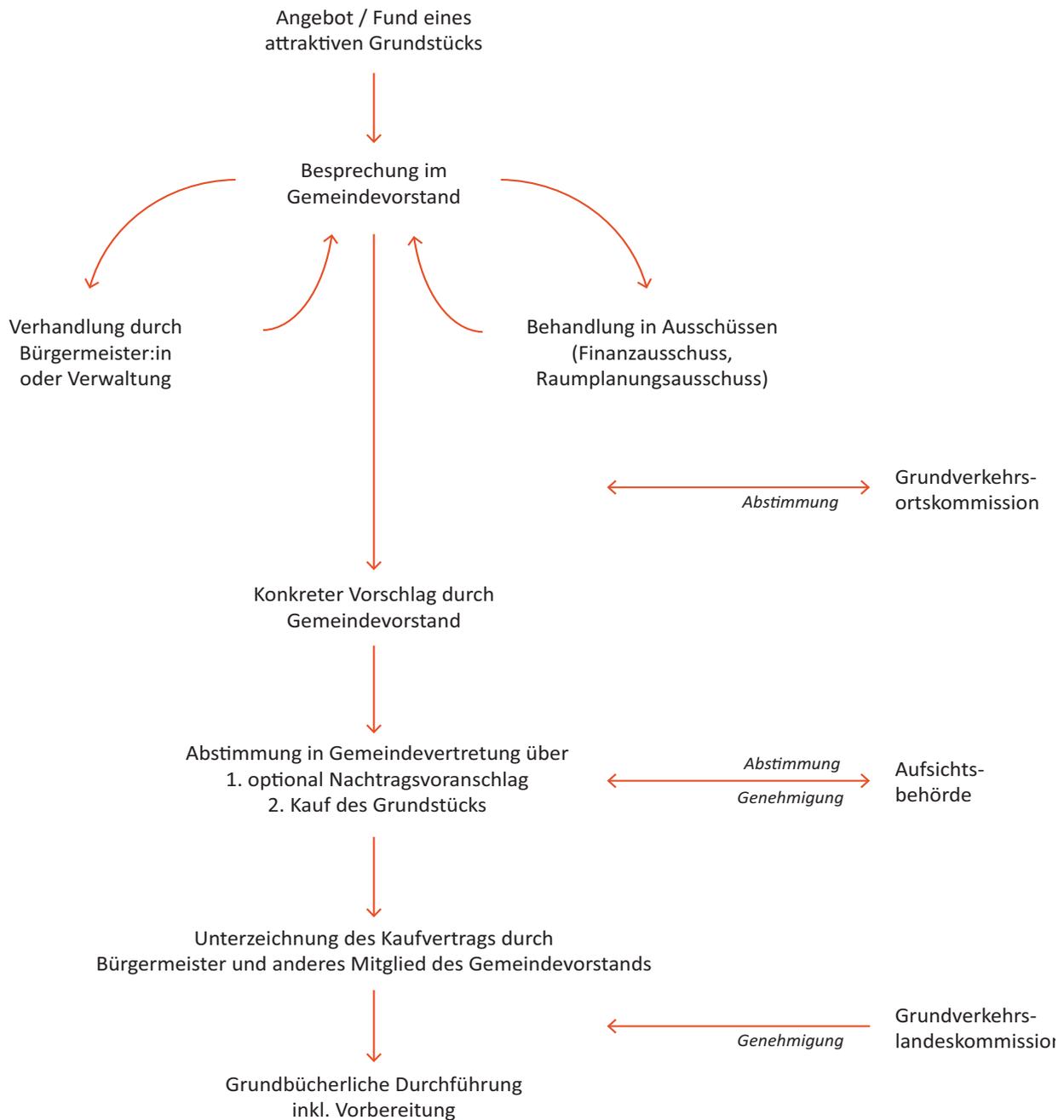


Abbildung 4: Ablauf eines Grundstückskaufs durch die Gemeinde, Quellen: Vorarlberger Gemeindegesetz, Interview vom 15.11.2022. Eigene Darstellung.

Der Kauf von Grundstücken durch eine Gemeinde gestaltet sich komplexer als bei privaten Akteur:innen. Die politische Entscheidungsfindung beansprucht Zeit und Überzeugungskraft. Über den Kauf und bei Bedarf auch den Nachtragsvoranschlag muss in der Gemeindevertretung abgestimmt werden, letzterer benötigt zudem die aufsichtsbehördliche Genehmigung. Dieser mehrstufige Ablauf kann, vor allem bei Uneinigkeit zwischen den beteiligten Akteur:innen, auf dem freien Markt zum Nachteil gegenüber privaten Käufer:innen werden. Umso wichtiger ist es, dass innerhalb der Gemeinde Einigkeit über das bodenpolitische Vorgehen besteht und dieses auf einer starken konzeptionellen Grundlage basiert.

2.7 Bodenpolitisches Konzept

Das Deutsche Institut für Urbanistik thematisierte in einer Sonderveröffentlichung aus dem Jahr 2021 das Thema der bodenpolitischen Strategie und untersuchte die Anwendung bodenpolitischer Instrumente in verschiedenen deutschen Städten. Zentrales Ergebnis war, dass trotz aktivem Einsatz der Instrumente die gewünschte Wirkung oft nicht erzielt werden konnte. Die Autor:innen schlossen daraus, dass „Bedarf an einer strategischen Einordnung und Überprüfung der aktuellen Verwaltungspraxis auf Grundlage der aktuellen Erfordernisse“ (Adrian et al. 2021: 21) besteht. Auf dieser Basis kann dann eine konzeptionelle Grundlage für das bodenpolitische Handeln geschaffen werden. (vgl. ebd.)

Für die Erstellung eines bodenpolitischen Konzepts ist die ressortübergreifende Betrachtung von Zielen, Maßnahmen und Strategien notwendig, um ein gemeinsames Vorgehen bei der Umsetzung strategischer Ziele zu vereinbaren. Im nächsten Schritt erfolgt die Erhebung der Rahmenbedingungen in der Gemeinde, des Flächenbedarfs der Gemeindeentwicklung sowie der Flächenpotentiale im Bestand. Darauf aufbauend können passende bodenpolitische Ziele und Strategien sowie Instrumente ausgewählt werden. Dabei werden Aufwand und Nutzen gegenübergestellt und so gewisse Entwicklungsrichtungen und Instrumente priorisiert. Bodenpolitische Konzepte oder Strategien können somit für die einzelnen Gemeinden sehr individuell sein und sind stark von der gegebenen Ausgangslage sowie den Entwicklungspotentialen abhängig. (vgl. ebd.: 23, 24)

Die folgenden Handlungsfelder sollten jedoch auf jeden Fall bearbeitet werden:

- » *„Baulandentwicklung [...]“*
- » *„Bereitstellung und Entwicklung von Flächen für die öffentlichen Nutzung [...]“*
- » *„Sicherung einer am Gemeinwohl orientierten nachhaltigen Nutzungs- und Sozialstruktur im Siedlungsbestand [...]“ (ebd.: 24)*

Wichtig ist in weiterer Folge außerdem die „Ableitung räumlicher Schwerpunkte“ (ebd.: 22), die „Begleitung durch planungsrechtliche Instrumente“ (ebd.) und das Festlegen „Kooperativer Entwicklungsoptionen“ (ebd.)

Ein bodenpolitisches Konzept bildet als Handlungsrahmen die Grundlage für ein konsequentes Vorgehen innerhalb der Verwaltung. Es wirkt zugleich vertrauensbildend, weil Entscheidungen nachvollziehbar getroffen werden. Dies schafft auch eine größere Akzeptanz für die Aktive Bodenpolitik bei der Bevölkerung. Das Setzen räumlicher Schwerpunkte, Zielabwägungen und die Priorisierung von Kaufentscheidungen werden zu großen Teilen bereits im Rahmen der Konzeptentwicklung erledigt. Dies ermöglicht der Gemeinde ein zielgerichtetes Vorgehen bei den einzelnen Grundstückskäufen, schafft eine breite Argumentationsgrundlage und legitimiert Kaufentscheidungen. Die Abläufe können dann effizient durchlaufen wer-

den, weil die Akteur:innen ein gemeinsames strategisches Ziel verfolgen. (vgl. ebd. 22-24) Zudem werden Ziele und Maßnahmen der Bodenpolitik transparent dargestellt, die Abwägung von Zielkonflikten und die Priorisierung von Entwicklungsrichtungen erfolgt gesamtheitlich während der Konzepterstellung (vgl. Bunzel et al. 2017: 2).

Der Fokus der Sonderveröffentlichung liegt zwar auf Städten, die Erstellung eines Konzept für das bodenpolitische Vorgehen einer Gemeinde kann jedoch für Gemeinden jeder Größe nützlich sein. Denn auch hier ist es wichtig, diesbezüglich Strategien festzulegen, Entwicklungsrichtungen zu priorisieren und nachvollziehbare Entscheidungen zu treffen.

2.8 Zwischenfazit

Die Aktive Bodenpolitik ist als baulandmobilisierendes Instrument wertvoll für die Gemeindeentwicklung. Sie bildet eine mögliche Antwort auf die Bodenfrage und trägt dazu bei, die tatsächliche Nutzung der Gemeindeflächen an die von der Planung vorgesehene Nutzung anzunähern. Sie hat immer Grundstücke oder Liegenschaften zum Gegenstand. Ihre Intention ist die Umsetzung des Räumlichen Entwicklungsplans, also der Planungsziele der Gemeinde. In diesem Kapitel erfolgte die Beantwortung der Forschungsfrage „Wie gestalten sich die rechtlichen, politischen und verwaltungstechnischen Abläufe der Aktiven Bodenpolitik?“

Die Raumordnungsgesetze nennen exemplarisch mögliche Anwendungsfälle bzw. Vertragstypen für die Anwendung privatwirtschaftlicher Instrumente. Im Vorarlberger Raumplanungsgesetz wird die Aktive Bodenpolitik nicht explizit angeführt. Anders ist dies beispielsweise in Oberösterreich und im Burgenland, wo Gemeinden ausdrücklich zur Aktiven Bodenpolitik angehalten werden.

In Vorarlberg müssen in den räumlichen Entwicklungsplänen Aussagen zur Handhabung der privatwirtschaftlichen Maßnahmen getroffen werden. Auch wenn die Auseinandersetzung mit dem Thema in den Gemeinden unterschiedlich intensiv ausfällt, ist es doch ein Schritt in die richtige Richtung. Die ganzheitliche Betrachtung der Anwendung der privatwirtschaftlichen Maßnahmen im Rahmen eines Entwicklungskonzepts kann die Gemeinden später bei der Entscheidungsfindung und der Argumentation von Entscheidungen unterstützen.

Dies ist unter anderem deshalb wichtig, weil die Ziele, die Kommunen mit einer Aktiven Bodenpolitik verfolgen, vielfältig sind. Gemein ist ihnen der Bedarf an Grundstücken. Die Gemeinden benötigen Flächen für die Gemeindeentwicklung, zur Bereitstellung von Infrastruktur oder für den gemeinnützigen Wohnbau. Da der Grundstückskauf aufgrund der aktuellen Entwicklungen am Immobilienmarkt und der damit einhergehenden hohen Grundstückspreise immer schwieriger wird, ist eine langfristige Planung nötig.

Flächen können nicht nach akutem Bedarf erworben werden, da geeignete Grundstücke oft lange Zeit nicht zum Verkauf stehen oder für die Gemeinden nicht leistbar sind. Der Zeithorizont der Aktiven Bodenpolitik ist aufgrunddessen ein größerer als jener der klassischen örtlichen Raumplanung. Fakt ist, dass die Steuerungsfähigkeit einer Kommune stark von einem bedachten und strategischen Umgang mit Grundstücken im Gemeindebesitz abhängt. (vgl. Adrian et al. 2021: 20)

Die Gemeinden können für eine Aktive Bodenpolitik auf verschiedene Weise vorgehen. Während manche Ausprägungen die Bedienung des akuten Bedarfs verfolgen, kann mit anderen eine langfristige Bevorzugungspolitik verfolgt werden. Nicht immer ist es notwendig, dass Gemeinden für die Umsetzung der Planungsziele die dafür nötigen Flächen direkt kaufen. Sie können auch als Baurechtsnehmer:innen auftreten, Optionsverträge abschließen, Flächen tauschen oder den Kauf an Gesellschaften oder, wenn im jeweiligen Bundesland vorhanden, einen Bodenfonds auslagern. Die Möglichkeiten sind vielfältig und machen die Wahl der Vorgehensweise komplex. In den räumlichen Entwicklungsprogrammen müssen Gemeinden in Vorarlberg zwar Festlegungen zur privatwirtschaftlichen Tätigkeit treffen, diese Festlegungen gehen jedoch in den betrachteten Fällen nicht über ein bloßes Aufzählen von Möglichkeiten und Anwendungsfällen hinaus und beinhalten kaum strategische Entscheidungen.

Für einen Grundstückskauf ist die Abstimmung mit der Gebarungskontrolle, der Grundverkehrs- und der Grundverkehrslandeskommission nötig. Zudem muss über die Finanzierung (Nachtragsvoranschlag, Kredite oder Haftungen) sowie über den Kauf selbst in der Gemeindevertretung abgestimmt werden. Die Abläufe des Grundstückskaufs durch eine Gemeinde bedürfen für einen raschen und reibungslosen Ablauf Einigkeit über die bodenpolitischen Zielsetzungen unter den beteiligten Akteur:innen. Um ein langfristiges, strategisches Vorgehen sicherzustellen kann es für Gemeinden deshalb durchaus sinnvoll sein, ein Konzept für das bodenpolitische Vorgehen zu erstellen. Die Behandlung von Zielkonflikten und die Priorisierung gewisser Entwicklungsziele kann transparent im Zuge der Konzepterstellung erfolgen. Dies dient nicht nur als Entscheidungshilfe für die Planung, sondern auch als Argumentationsgrundlage für Abstimmungen in der Gemeindevertretung und schlussendlich als Legitimation politischer Entscheidungen. Während diese Funktion prinzipiell auch vom räumlichen Entwicklungsplan übernommen wird, kann ein bodenpolitisches Konzept noch weiter in die Tiefe gehen.

3 Bereitstellung Leistbaren Wohnraums

In den letzten Jahren stiegen die Bodenpreise in Österreich, insbesondere in den westlichen Bundesländern, konstant an (vgl. Statistik Austria 2022: online). Das Thema wurde seitdem in den Medien und von der Politik verstärkt thematisiert (sh. Brandstätter 2023, Duschek 2023, ORF Vorarlberg 2023). Zielsetzungen wurden festgelegt und in den Raumplanungsgesetzen neue Möglichkeiten geschaffen (sh. § 24a Bgld. LGBl. 27/2021, § 4 Abs. 2C lit. a und c). In diesem Kapitel wird zuerst die Ausgangslage hinsichtlich der Immobilienpreise in Österreich und speziell in Vorarlberg dargestellt. Als nächstes erfolgt eine Betrachtung der Kompetenzverteilung im Wohnrecht, um die Frage zu beantworten, wer in Österreich für die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum zuständig ist. Es folgt eine Aufbereitung der Raumplanungsinstrumente, mit denen leistbares Wohnen bereitgestellt wird. Den Abschluss des Kapitels bilden schließlich Instrumente zur Beschaffung von Flächen, auf denen leistbares Wohnen entstehen kann.

3.1 Definition

„Leistbares Wohnen“ ist in der aktuellen Diskussion vielfach der fachliche Überbegriff für gegenüber dem lokalen Marktniveau kostenreduzierte Wohnformen und Bauweisen, wobei der Begriff eine in der Regel nicht quantifizierte Zieldimension beinhaltet. (Kanonier 2017: 166)

Generell ist der Begriff des „leistbaren Wohnens“ in den Raumordnungsgesetzen nicht definiert und wird so auch kaum verwendet. Stattdessen wird auf den förderbaren, geförderten oder gemeinnützigen Wohnbau verwiesen, der in den Wohnbauförderungsgesetzen genauer definiert wird. (vgl. Kanonier 2017: 166) So auch im Vorarlberger Raumplanungsgesetz, nach dem der gemeinnützige Wohnbau in den räumlichen Entwicklungsplänen der Gemeinden thematisiert werden muss (vgl. § 11 Abs. 1 lit. k Vbg. RPG) Der Begriff „Leistbares Wohnen“ findet jedoch nicht selten in Form von Zielsetzungen in Leitbildern und Strategien Verwendung. Im Vorarlberger Raumbild 2030 wird im Zuge der SWOT als Schwäche des Bundeslands die steigenden Grundstückspreise aufgelistet, die „zu unleistbarem Wohnen für Alt und Jung“ führen. Aus dieser Analyse folgend wurde schließlich folgendes Ziel formuliert:

„[...]das Schaffen von leistbarem Wohnraum für alle, also für junge und alte Menschen, Frauen und Männer, Familien und Alleinerziehende, aber ganz besonders für Menschen mit geringem Einkommen [...]“ (Pfefferkorn et al. 2019: 19)

Die Verwendung des Begriffs „Leistbares Wohnen“ im Zusammenhang mit den steigenden Grundstückspreisen im Vorarlberger Raumbild macht deutlich, dass die Definition nach Kanonier 2016 als „gegenüber dem lokalen Marktniveau kostenreduzierte Wohnformen und Bauweisen“ im Kontext der vorliegenden Arbeit Sinn ergibt.

3.2 Ausgangssituation

Bei Betrachtung der Definition für leistbares Wohnen, die einen Bezug zur aktuellen Situation am Immobilienmarkt herstellt, stellt sich die Frage hinsichtlich der aktuellen Immobilienpreise und warum kostenreduzierte Wohnformen überhaupt notwendig sind. In Österreich wiesen die Immobilienpreise bereits direkt nach der Finanzkrise 2008 eine dynamische Entwicklung auf, während die Preissteigerung in vielen europäischen Ländern erst ab 2015 einsetzte. Mit den durchschnittlichen Bauland-, Häuser- und Wohnungspreisen erhöhten sich auch die Mietpreise. (vgl. Amann und Mundt (IIBW) 2018: 13-14)

Die Eigentumsquote in Österreich ist mit 48% vergleichsweise gering. Dies liegt unter anderem an der hohen Leistungsbereitschaft des gemeinnützigen Wohnbaus in Österreich. Von den übrigen 52% leben 18% in privaten Mietwohnungen, 17% in gemeinnützigen Mietwohnungen, 7% im kommunalen Wohnbau (vor allem in Wien) und 9% der Bevölkerung in sonstigen Wohnverhältnis. Der Anteil der sozial gebundenen Wohnungen ist mit 24% besonders hoch. Leistbarkeitsprobleme treten vor allem bei jenen Menschen auf, die neu in den Wohnungsmarkt einsteigen. So hat die Vertragsdauer einen großen Einfluss auf die Höhe der Miete. (vgl. Amann und Mundt (IIBW) 2019: 9f, 12)

3.2.1 Preisentwicklung am Immobilienmarkt

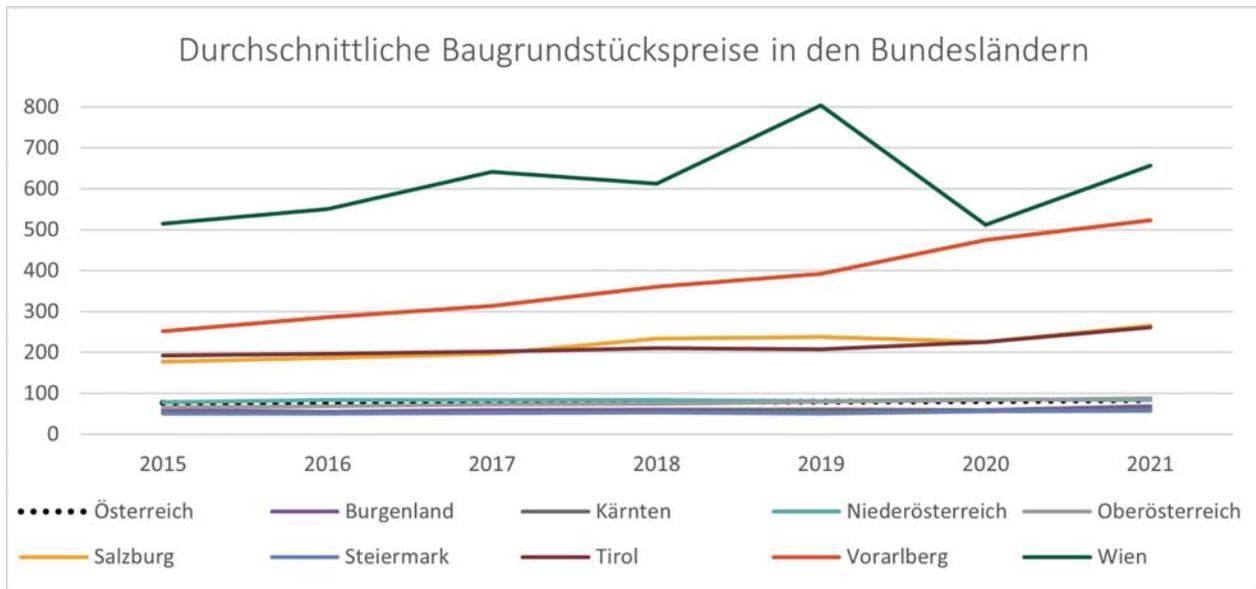


Abbildung 5: Durchschnittliche Baugrundstückspreise in €/m² in den Bundesländern 2015-2021. Quelle: Statistik Austria 2022: online, eigene Darstellung.

Die Baugrundstückspreise wirken sich stark auf Häuser- und Wohnungspreise, aber auch Mietpreise aus. Die durchschnittlichen Quadratmeterpreis von Bauflächen in Vorarlberg lag in den Jahren 2015 bis 2021 auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Nur in Wien war ein Quadratmeter Baugrund in dem Zeitraum teurer als in Vorarlberg.

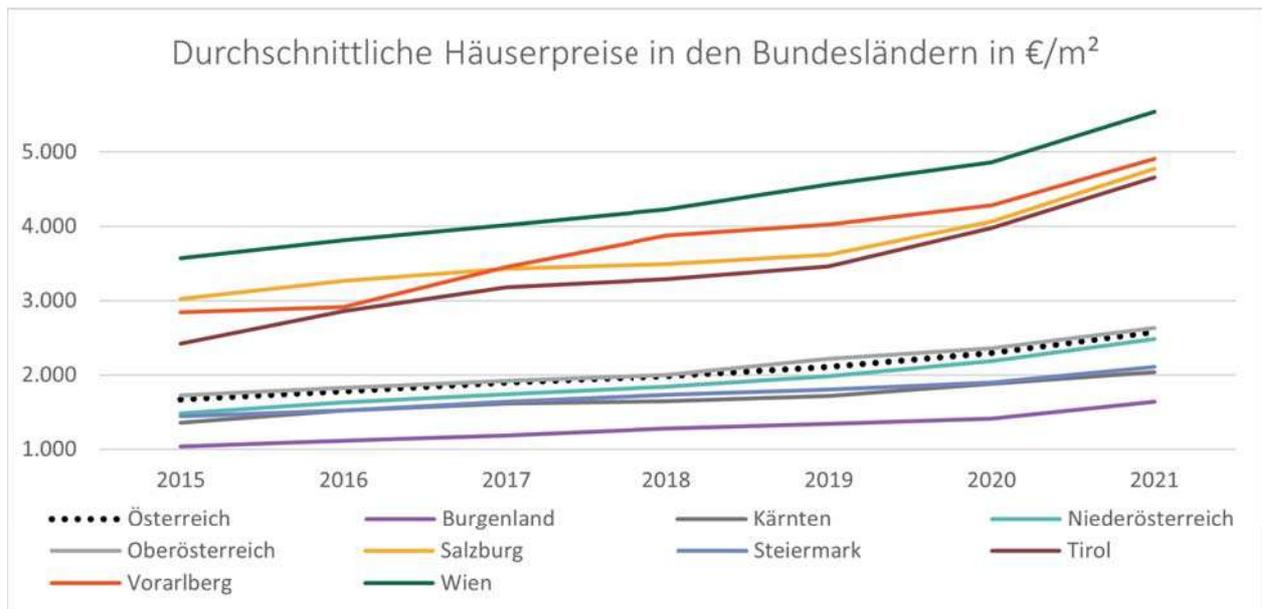


Abbildung 6: Durchschnittliche Häuserpreise in den Bundesländern von 2015-2021. Quelle: Statistik Austria 2022: online, eigene Darstellung.

Die durchschnittlichen Häuserpreise stiegen in Vorarlberg, wie auch in den anderen Bundesländern in den Jahren 2015-2021 stetig an. Von 2016 bis 2018 stiegen die Preise jedoch verhältnismäßig stark, weshalb die Wohnhäuser seit 2017 nur noch in Wien teurer sind als in Vorarlberg.

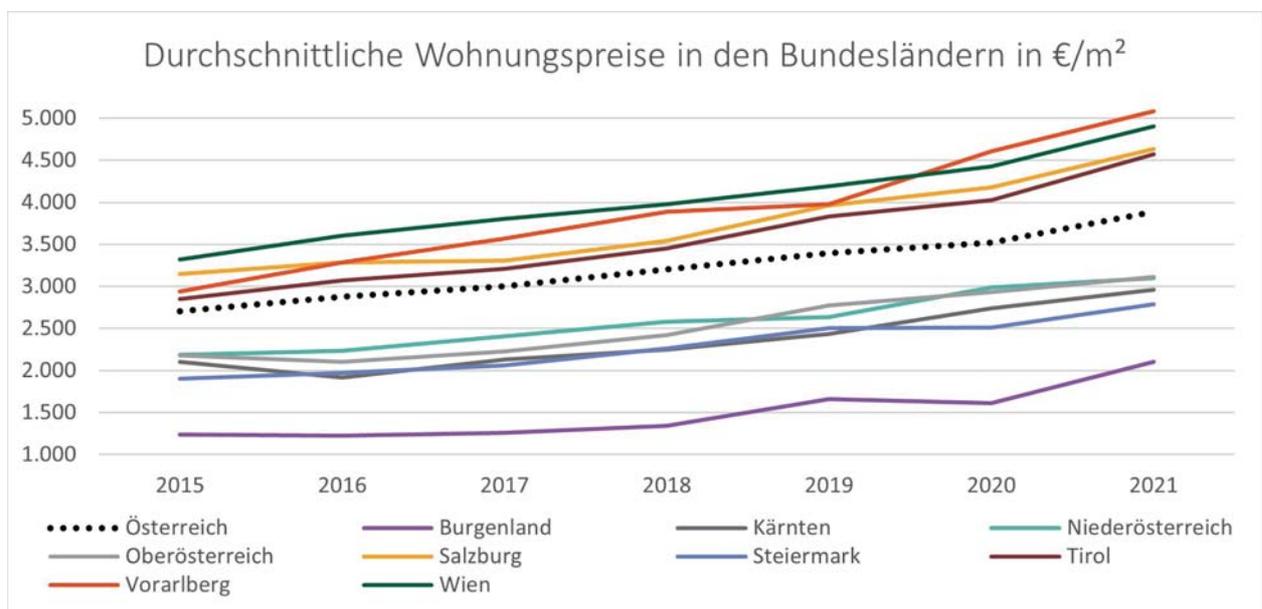


Abbildung 7: Durchschnittliche Wohnungspreise in den Bundesländern von 2015-2021. Quelle: Statistik Austria 2022: online, eigene Darstellung.

Auch die Wohnungspreise lagen in Vorarlberg im betrachteten Zeitraum im Vergleich zu den anderen Bundesländern auf einem hohen Niveau. Nachdem der durchschnittliche Wohnungspreis in Vorarlberg seit 2016 auf Platz zwei in Österreich lag, stiegen die Preise im Jahr 2020 sogar über jene in Wien an.

Vorarlberg ist also, was den Immobilienmarkt betrifft, mit Wien, Tirol und Salzburg unter den teuersten Bundesländern in Österreich. In den letzten Jahren konnte im westlichsten Bundesland jedoch eine besonders starke Teuerung beobachtet werden.

Mietobjekte

Von 2008 bis 2018 stiegen die privaten Bestandsmieten um 45%, die gemeinnützigen und kommunalen Mieten um 25 bzw. 27%. Von 2013 bis 2018 stiegen die Mietkosten allgemein um mehr als das Doppelte der Inflationsrate und somit überproportional stark. Generell lagen die privaten Bestandsmieten im Mittel nicht nur merklich über den gemeinnützigen und kommunalen Mieten, sondern stiegen auch stärker an als diese. (vgl. Amann und Mundt (IIBW) 2019: 10) Die Kostensteigerung lässt sich unter anderem durch eine „lebhaftere Marktentwicklung vor allem in städtischen Lagen und der kürzer werdenden durchschnittlichen Vertragsdauer“ (ebd.: 11) erklären. Die Marktmieten liegen in den westlichen Bundesländern (Salzburg, Tirol, Vorarlberg) und Wien deutlich über dem österreichweiten Durchschnittswert. Private Mietwohnungen waren dort mit über 10€/m² besonders teuer. (vgl. Statistik Austria 2023: 50)

Wohnkosten

Der von der Statistik Austria erstellte Bericht „Wohnen. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik“ erschien im Jahr 2022. Darin wurden in einem Kapitel auch die Wohnkosten in Österreich thematisiert. Besonders hohe Wohnkosten pro Quadratmeter konnten für kleinere Wohnungen, alleinlebende Personen und Einelternhaushalte sowie Haushalte mit geringem äquivalisierten Haushaltseinkommen festgestellt werden. Bei Betrachtung des Wohnkostenanteils nach Rechtsverhältnis ist erkennbar, dass dieser für Haushalte in Mietwohnungen am höchsten ist. (vgl. Statistik Austria 2022a: 62f)

3.2.2 Erkenntnisse

In Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Wien ist das Wohnen im Bundesländervergleich besonders teuer. In Vorarlberg sind die Baulandpreise und die durchschnittlichen Wohnungspreise sehr hoch, was sich in weiterer Folge auch auf die Mietpreise und die Wohnkosten auswirkt. Gemeinnützige und kommunale Mieten stiegen im Verhältnis zu privaten Bestandsmieten weniger stark an. Aus der Wohnstatistik von Statistik Austria ist erkennbar, dass insbesondere für Haushalte mit nur einem Einkommen oder für Pensionist:innen ein Bedarf an kostengünstigem Wohnraum besteht. Bei Haushalten in Mietwohnungen ist der Wohnkostenanteil außerdem tendenziell höher als in Eigentumsobjekten.

3.3 Kompetenzverteilung im Wohnrecht

Das Wohnrecht ist eine Querschnittsmaterie. Regelungen sind in verschiedenen Rechtsmaterien sowie auf allen staatlichen Ebenen zu finden. Dies bedeutet, dass die Kompetenzverteilung im Wohnrecht stark fragmentiert ist. Neben Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene haben auch Regelungen auf EU-Ebene Einfluss, obwohl es dort keine gemeinschaftliche Gestaltung der Wohnungspolitik gibt. So prägte etwa der Abschluss des Maastricht-Vertrags und die darin enthaltenen Konvergenzkriterien die Gebarungskontrolle der Wohnbauförderung. (vgl. IIBW 2008: 6-8)

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist in den Artikeln 10-15 B-VG festgelegt. Die Selbstverwaltung der Gemeinden wird in den Artikeln 115-120 B-VG geregelt. Die Gemeinden haben das Recht und die Pflicht, Aufgaben, die in den eigenen Wirkungsbereich fallen, selbstständig zu besorgen.

„Der eigene Wirkungsbereich umfasst [...] alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde [...] gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.“ (Art. 118 Abs. 2 B-VG)

Die Aufgaben können dabei gemeindeeigen oder von Bund oder Ländern übertragen sein. (vgl. Art. 119 Abs. 1 B-VG) Gesetze und Verordnungen von Bundes- und Landesebene dürfen bei der Besorgung der Aufgaben jedoch nicht verletzt werden. Bund und Land stellen als Aufsichtsbehörden sicher, dass die Gemeinden im abgesteckten Rahmen handeln. (vgl. Art. 119a Abs. 1 B-VG)

3.3.1 Wohnungspolitische Kompetenzverteilung allgemein

In die Zuständigkeit des Bundes mit Bezug zum Wohnen fallen das Volkswohnungswesen und das Zivilrecht. Das Volkswohnungswesen wird in Art. 11 B-VG geregelt. Das bedeutet, dass der Bund für die Gesetzgebung und die Länder für die Vollziehung zuständig sind. Das Volkswohnungswesen betrifft vor allem das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, das allgemeine Regelungen zu gemeinnützigen Bauvereinigungen enthält. Die Wohnbauförderung wurde 1987 vollständig, also sowohl die Gesetzgebung als auch die Vollziehung, in die Kompetenz der Länder übertragen. (vgl. IIBW 2008: 20) Im Zivilrecht, das vollständig in der Kompetenz des Bundes liegt, sind für das Wohnrecht vor allem das Mietrecht und das Wohnungseigentumsrecht relevant. Auch der Finanzausgleich, mit dessen Mitteln unter anderem der förderbare Wohnbau finanziert wird, ist Teil des Wohnrechts.

Die Länder sind beim Grundverkehr und der Wohnbauförderung für Gesetzgebung und Vollziehung sowie beim Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht für die Vollziehung zuständig. Bei Baurecht und Raumordnung wird die Zuständigkeit mit den Gemeinden geteilt. (vgl. IIBW 2008:6-7, 12, 19-20) Während also auf Bundesebene eine Vielzahl an wohnrechtlichen Rahmenbedingungen festgelegt werden, fällt die Vollziehung primär in die Kompetenz der Länder und der Gemeinden. Diese sind in weiterer Folge auch für die Be-

reitstellung von leistbarem Wohnraum zuständig, was zum einen über die Wohnbauförderung und zum anderen über raumplanerische Festlegungen geschieht.

Wohnungspolitische Kompetenzverteilung

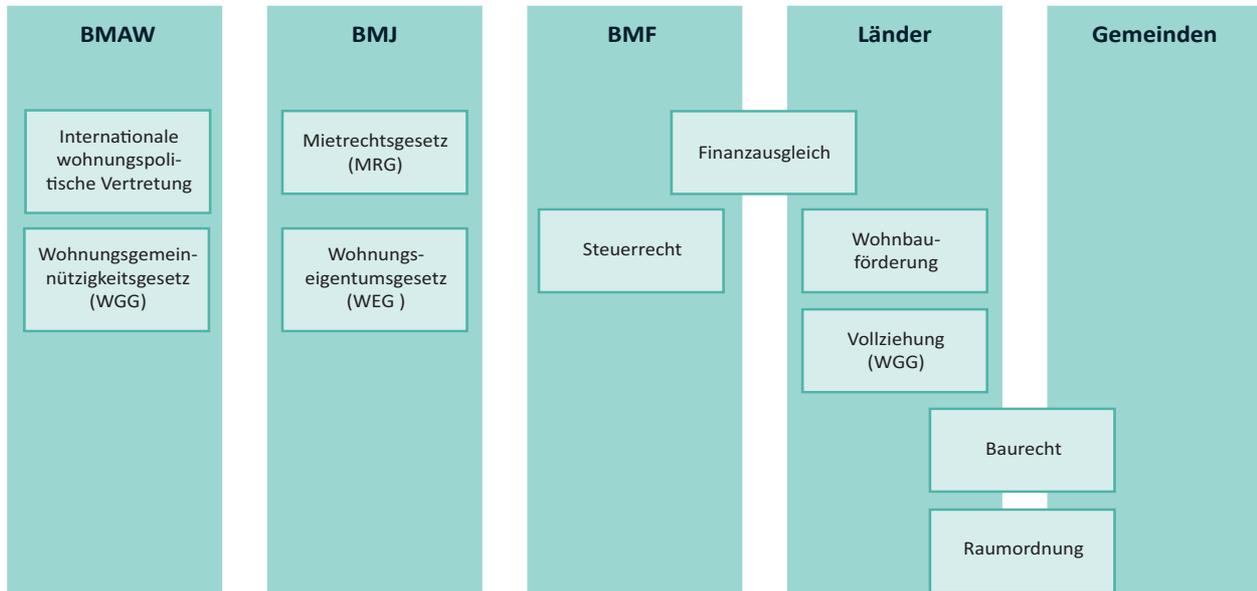


Abbildung 10: Wohnungspolitische Kompetenzverteilung. Eigene Abbildung nach IIBW 2008: 6-7.

Diese Fragmentierung der wohnungspolitischen Kompetenzverteilung kann zu Unklarheiten hinsichtlich Zusammenhängen und Zuständigkeiten und in weiterer Folge zum Verlust der Rechtssicherheit führen. So können zum Beispiel in den Raumordnungsgesetzen keine Mechanismen zur Enteignung von Flächen für den gemeinnützigen Wohnbau vorgesehen werden, da dies laut einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs aus 1951 Teil des Kompetenzbereichs Volkswohnungswesen ist und somit in Bundeskompetenz liegt. (vgl. VfSlg 2217/1951)

3.3.2 Wohnbauförderung und Wohnbeihilfe

Die Wohnbauförderung wird durch Landesgesetze geregelt und kann bei den jeweiligen Abteilungen der Landesregierung beantragt werden.

„Das Land hat die Errichtung, den Ersterwerb und die Erneuerung von Wohnhäusern und Wohnungen, die in Vorarlberg gelegen sind, zu fördern sowie Wohnbeihilfen zu gewähren.“ (§ 1 Abs. 1 Vbg. WBF-G)

Die finanzielle Unterstützung kann von Privatpersonen², Gemeinden oder gemeinnützigen Institutionen aber auch für die Errichtung von Mietwohnungen durch Gesellschaften oder die Errichtung von Dienstnehmerwohnungen durch Unternehmen beantragt werden. (vgl. § 3 Abs. 2 Vbg. WBF-G)

² mit österreichischen oder nach EU-Recht bzw. Staatsverträgen gleichgestellten Staatsbürgerschaften

Wie bereits zu Beginn des Kapitels erläutert, ist die Belastung durch hohe Wohnkosten insbesondere bei einkommensschwachen Haushalten hoch. Die Wohnbauförderung und die Wohnbeihilfe helfen dabei, den Druck zu verringern und leistbares Wohnen zu ermöglichen. (vgl. Amann und Oberhuber (IIBW) 2019: 5f) Die Gemeinden haben grundsätzlich ein großes Interesse daran, Personen mit Hauptwohnsitz für die Gemeinde zu gewinnen bzw. dort zu halten. Ein wichtiger Faktor ist dabei, kostengünstigen Wohnraum anzubieten. Sie können als Adressaten der Wohnbauförderung im Rahmen eines kommunalen Wohnbaus selbst tätig werden und Wohnungen für ihre Bürger:innen errichten. Meist werden geförderte Wohnungen jedoch von den gemeinnützigen Wohnbauträgern erbaut. Den Gemeinden kommt dabei dennoch eine wichtige Rolle zu. Häufig werden von ihnen Bedarfserhebungen für (kostengünstigen) Wohnraum im Gemeindegebiet durchgeführt. Sie haben wichtiges Knowhow hinsichtlich Bedarf, räumliche Ausgangssituation sowie Flächenverfügbarkeit im eigenen Gemeindegebiet und spielen somit eine zentrale Rolle bei der Sicherung von leistbarem Wohnraum. Projekte werden nicht selten durch die Gemeinden selbst initiiert. Geeignete Baugründe werden entweder von den Gemeinden selbst erworben oder an die Bauträger vermittelt und im Flächenwidmungsplan nach dem jeweiligen Landesrecht ausgewiesen. Außerdem kommen ihnen in vielen Bundesländern auch umfangreiche Einweisungsrechte zu. (vgl. IIBW 2008: 26) Die Gemeinden sind folglich mit den Ländern ein wichtiger Teil der Vollziehung der Wohnungspolitik.

3.3.3 Raumplanung

Die Raumplanung liegt in der Gesetzgebung als und in der Vollziehung in der Kompetenz der Länder. Aber auch die Gemeinden haben im Rahmen ihres eigenen Wirkungsbereiches Planungskompetenzen für das Gemeindegebiet. (vgl. Pernthaler und Fend 1989: 58)

Da die Länder und die Gemeinden „jeweils eigene Planungskompetenzen [haben], die sich auf denselben Raum beziehen“ (ebd.) müssen die gesetzten Maßnahmen gut aufeinander abgestimmt werden. Die kommunale Raumplanung ist deshalb verfahrensrechtlich und inhaltlich an überörtliche Planungen gebunden. Diese Bindungen begründen sich direkt aus den verfassungsrechtlichen Festlegungen zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. (vgl. ebd.) Eine der Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden ist die örtliche Raumplanung (Art. 118 Abs. 3 Z. 9 B-VG), die mit Instrumenten wie dem Flächenwidmungsplan und dem Bebauungsplan maßgeblich für die Gestaltung des Wohnraums verantwortlich ist. (vgl. IIBW 2008: 26)

3.4 Der Beitrag der Raumplanungsinstrumente zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums

Die Planungssystematik des Kompetenzbereichs leistbares Wohnen, die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden zur Vorsorge für das leistbare Wohnen sowie die Rolle der Aktiven Bodenpolitik in diesem Zusammenhang werden im vorliegenden Unterkapitel genauer erläutert. Auch Arthur Kanonier arbeitet in seinem Artikel „Leistbares Wohnen im österreichischen Raumordnungsrecht“ aus dem Jahr 2017 die Möglichkeiten der Raumordnung zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums auf. Die Struktur des aktuellen Unterkapitels orientiert sich am genannten Beitrag.

Eine der wichtigsten Aufgaben der hoheitlichen Raumplanung ist die Planung der räumlichen Verteilung verschiedener Nutzungen und somit auch die Festlegung von Flächen für Wohnzwecke. Dazu gehört auch, geeignete Flächen für den förderbaren Wohnbau vorzusehen. Für die Planung des gemeinnützigen Wohnbaus spielen besonders die konzeptiven Planungsinstrumente, wie zum Beispiel der REP, eine wichtige Rolle. (vgl. Kanonier 2014: 30-32)

Grundsätzlich finden sich Festlegungen zur Bereitstellung von Flächen für den förderbaren Wohnbau sowohl auf der überörtlichen als auch auf der örtlichen Ebene, wobei konkrete Maßnahmen zur Umsetzung (z.B. der Flächenwidmungsplan) vor allem von der kommunalen Raumplanung gesetzt werden können. Da die Gemeinden jedoch verfahrensrechtlich und inhaltlich an die überörtliche Planung gebunden sind sowie vom Land aufsichtsbehördlich geprüft werden, ist es notwendig, dass von den Ländern die Grundlage für die Umsetzung von Maßnahmen zur Sicherung von Flächen für das leistbare Wohnen geschaffen wird. Dies erfolgt sowohl über die Raumordnungsgesetze als auch über Festlegungen der überörtlichen Planung.

3.4.1 Raumplanungsziele

Die Raumordnungsgesetze der Länder enthalten eine Reihe an Zielformulierungen, in denen in unterschiedlicher Ausprägung auch das Wohnen – und in einigen Fällen auch das leistbare Wohnen – thematisiert wird. Raumplanungsziele dienen auf der einen Seite als Prüfungsmaßstäbe. So kann bei Widerspruch zu den Zielen keine aufsichtsbehördliche Genehmigung erfolgen. Auf der anderen Seite bewirken sie die „finale Determinierung“. Raumordnungsziele sind „unbestimmte Gesetzesbegriffe“ und müssen erst konkretisiert werden. Diese Konkretisierung hat sich zwar an verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie an überörtlichen Planungen und Gesetzen zu orientieren, die Auslegungsspielräume der Verwaltung sind jedoch breit gefächert. Dies begründet die politische Dimension sowie die demokratische Verantwortlichkeit der Raumordnung. (vgl. Pernthaler und Fend 1989: 76, 80, 81)

In den Raumordnungsgesetzen von Burgenland, Salzburg, Steiermark und Tirol sowie der Wiener Bauord-

nung wurde die Sicherung von leistbarem Wohnraum als Ziel explizit festgelegt. (sh. Anhang 1) Die in den Raumordnungsgesetzen festgelegten Ziele müssen bei allen Entscheidungen der örtlichen und überörtlichen Raumplanung abgewogen werden, um so das bestmögliche Planungsergebnis für die Bevölkerung zu erzielen. (vgl. z.B. § 3 Vbg RPG) Die Sicherung des Wohnens als Existenzgrundlage der Bevölkerung wird in den Vorarlberger Raumplanungszielen zwar genannt (vgl. § 2 Abs. 2 lit. a Vbg. RPG), im Gegensatz zu anderen Bundesländern wird die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum jedoch nicht explizit erwähnt. Betrachtet man die Preissituation des Wohnraums in Vorarlberg im Vergleich mit den anderen Bundesländern, ist das Fehlen einer eindeutigen Nennung der Sicherung des leistbaren Wohnraums als Raumplanungsziel schwer nachvollziehbar.

3.4.2 Strategien und überörtliche Raumpläne

Abgesehen von den Raumordnungsgesetzen werden auch in den überörtlichen Raumordnungsprogrammen Ziele für die Landesentwicklung festgelegt. Dabei wird zwischen informell-konzeptiven Strategien und rechtlich verbindlichen Entwicklungsprogrammen unterschieden.

Informell-konzeptive Strategien

Diese Programme entwickeln keine rechtliche Bindung und haben meist einen strategisch-konzeptuellen Charakter. Sie enthalten neben allgemeinen Zielsetzungen mit Bezug zum Wohnen häufig auch Ziele für das leistbare Wohnen. (vgl. Kanonier 2017: 169) Im Vorarlberger Raumbild 2030, einem strategischen Leitbild für die räumliche Entwicklung Vorarlbergs, wird dem

„Schaffen von leistbarem Wohnraum für alle, also für junge und alte Menschen, Frauen und Männer, Familien und Alleinerziehende, aber ganz besonders für Menschen mit geringem Einkommen“ (Pfefferkorn et al. 2019: 19)

eine besondere Bedeutung zugemessen. Bekenntnissen dieser Art kommt jedoch im Vergleich zu hoheitlichen Festlegungen ein anderer Stellenwert zu. Sie zeugen zwar davon, dass von politischer und planerischer Seite die Problematik erkannt wurde, sind aber von anderen, hoheitlichen Planungsakten nicht zwingend zu berücksichtigen.

Rechtlich verbindliche Entwicklungsprogramme

Die Landesregierung kann im Sinne der überörtlichen Raumplanung, wenn ein Interesse an der überörtlichen Planung besteht, Entwicklungsprogramme für das gesamte Landesgebiet, Teile davon oder für bestimmte Sachbereiche erstellen. (vgl. § 6 Vbg. RPG) Die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum kann hier auch Ziel sein. Die Festlegung von konkreteren Zielformulierungen für das leistbare Wohnen kann die örtliche Raumplanung einerseits in ihrem Handeln lenken und andererseits eine Legitimierung für politische Entscheidungen bieten.

3.4.3 Örtliche Raumplanung: Hoheitliche Planungsmaßnahmen

Im Rahmen der örtlichen Raumplanung wird auch das Wohnen in den Gemeinden geregelt. Wie auch in den Entwicklungsprogrammen höherer Ebenen werden in den Räumlichen Entwicklungsplänen Zielbestimmungen für die Bereitstellung von Wohnflächen sowie deren Ausgestaltung getroffen. Das leistbare Wohnen kann hier thematisiert werden. Auf dieser Grundlage werden im Flächenwidmungsplan besonders geeignete Flächen für das Wohnen und teilweise auch für das leistbare Wohnen gekennzeichnet. Mit dem Bebauungsplan kann schließlich z.B. über Dichtebestimmungen das Ausmaß des tatsächlich verfügbaren Wohnraums gesteuert werden. Auch die Aktive Bodenpolitik ist von den Festlegungen im Räumlichen Entwicklungsplan abhängig und erfordert eine gute Abstimmung mit der Flächenwidmungsplanung.

Räumlicher Entwicklungsplan

Der Räumliche Entwicklungsplan (REP) enthält Festlegungen für die zukünftige räumliche Entwicklung der Gemeinde und dient als Grundlage für Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan. In Vorarlberg haben die Gemeinden seit der Novelle des Raumplanungsgesetzes 2019 den REP für das gesamte Gemeindegebiet zu verordnen (sh. Vbg. LGBl. 4/2019) Zu den im Vbg. RPG festgelegten Mindestinhalten zählt unter anderem auch das Treffen von Aussagen über „die erforderlichen Gemeinbedarfseinrichtungen, einschließlich solcher für den gemeinnützigen Wohnbau“ (§ 11 Abs. 1 lit. k Vbg. RPG). Somit sind die Gemeinden verpflichtet, im REP Festlegungen zum leistbaren Wohnen zu treffen. Der REP gilt als wichtige Basis für alle weiteren Maßnahmen der Gemeinden zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums. In diesem Rahmen können Erhebungen zu Bestand, Bedarf und räumlicher Verteilung gemeinnützigen Wohnbaus stattfinden.

Flächenwidmungsplan

Für die Sicherung bzw. Reservierung von Grundstücken für den geförderten Wohnbau im Flächenwidmungsplan sind in den Raumplanungsgesetzen zwei verschiedene Widmungskategorien vorgesehen. Die Funktionsweise ist ähnlich – vor allem dann, wenn für die Vorbehaltsflächen keine zusätzlichen Umsetzungsverfahren vorgesehen sind. (vgl. Kanonier 2017: 170)

- » **Sonderwidmungen für den gemeinnützigen Wohnbau** können bisher nur in wenigen Bundesländern, beispielsweise im Burgenland, Oberösterreich und Wien, festgelegt werden. Auf diesen Flächen sind explizit nur solche Bauführungen erlaubt, die dem Wohnbauförderungsgesetz des Bundeslandes entsprechen. Da die Festlegung der Widmungskategorie prinzipiell nicht zur Umsetzung verpflichtet, sind weitere Maßnahmen zur Realisierung, wie z.B. der Vertragsraumordnung, notwendig. (vgl. ebd.: 171)
- » **Vorbehaltsflächen** dienen der Reservierung von Flächen für Verwendungszwecke des Gemeinbedarfs. In mehreren Bundesländern umfasst der „Gemeinbedarf“ auch den gemeinnützigen bzw. geförderten Wohnbau. Die Festlegung kann dann erfolgen, wenn in der Gemeinde ein anderwei-

tig nicht deckbarer Wohnbedarf besteht. Aus kompetenzrechtlichen Gründen (sh. Kapitel 3.3.1) kann die Verwendung von Vorbehaltsflächen für den Zweck des gemeinnützigen Wohnbaus von der Landesgesetzgebung und somit auch in den Raumordnungsgesetzen nicht erzwungen werden. Maßnahmen wie Enteignungen sind in diesem Zusammenhang also nicht zulässig. (vgl. ebd.: 171-172)

In Vorarlberg ist es den Gemeinden seit der Novelle des Raumordnungsgesetzes 2019 möglich, Vorbehaltsflächen für den Verwendungszweck „gemeinnütziger Wohnbau“ festzulegen. (vgl. § 20 Abs. 1-2 Vbg. RPG) Festlegungen, die einen gewissen Umsetzungsdruck erzeugen, enthält das Vorarlberger Raumplanungsgesetz nicht.

3.5 Flächenbeschaffung für das leistbare Wohnen

Es ist erkennbar, dass die hoheitlichen Planungsinstrumente der örtlichen Raumplanung kaum zur Beeinflussung der tatsächlichen Nutzung von Grundstücken geeignet und auch vorgesehen sind. Häufig stehen geeignete Flächen nicht für die Bebauung mit Projekten des leistbaren Wohnens zur Verfügung. So kann es zu Diskrepanzen zwischen den von der Raumplanung vorgesehenen und in der Praxis tatsächlich umgesetzten Nutzungen kommen. Mit der Kombination von Sonderwidmungen und dem Abschluss von Raumordnungsverträgen können Flächen für den gemeinnützigen Wohnbau mobilisiert werden. Einen größeren Einfluss gewinnen die Gemeinden jedoch, wenn sie selbst oder ausgewählte Parteien (z.B. gemeinnützige Wohnbauträger) Eigentümer:innen der geeigneten Grundstücke sind.

3.5.1 Privatwirtschaftliche Maßnahmen.

Wie bereits in Kapitel 2 erläutert, können die Gemeinden privatwirtschaftliche Maßnahmen setzen, um Raumplanungs- und Entwicklungsziele zu erreichen. Dazu zählen neben dem Abschluss verschiedener Verträge auch Vereinbarungen zum Erwerb von Grundstücken im öffentlichen Interesse. Wird die Bereitstellung leistbaren Wohnens also als Raumplanungsziel angeführt, ist es den Gemeinden möglich, auf diese Weise zur Versorgung mit kostengünstigem Wohnraum beizutragen. In allen Bundesländern (außer Niederösterreich) wird zudem das leistbare Wohnen bzw. die Sicherung von Flächen für den geförderten Wohnbau als Grund für die Durchführung der privatwirtschaftlichen Maßnahmen der Gemeinden explizit genannt. (sh. Anhang 1)

Insbesondere in Kombination mit Sonderwidmungen für den geförderten Wohnbau kann der Abschluss von Raumordnungsverträgen mit baulandmobilisierender Wirkung zur Umsetzung leistbarer Wohnformen beitragen. Verwendungsverträge, die Fristen für die widmungskonforme Bebauung festlegen, sind bereits seit längerem auf dem Vormarsch und in allen Bundesländern außer Wien explizit in den Raumordnungsgesetzen genannt. (vgl. Klewein 2022: 234) Zudem sind in manchen Raumordnungsgesetzen Regelungen zur vertraglichen Sicherung von Flächen für den gemeinnützigen Wohnbau oder sogar zur Überlassung

von Flächen zu diesem Zweck an die Gemeinde festgelegt (Überlassungsverträge). (vgl. Kanonier 2014: 51) Außerdem kann die Gemeinde im Zuge der Privatwirtschaftsverwaltung am Grundstücksmarkt tätig werden und durch Grundstückskauf, Grundstückstausch oder Erwerb von Kaufoptionen an einem Grundstück an strategisch wichtige Flächen kommen. Diese Grundstücke können im Anschluss direkt an Gemeindebürger:innen oder an gemeinnützige Wohnbauträger weiterverkauft oder für Wohnprojekte der Gemeinde verwendet werden. (sh. Kapitel 2.5)

Die Aktive Bodenpolitik wird in den Bundesländern Burgenland, Kärnten und Oberösterreich im Raumordnungsgesetz explizit unter den möglichen privatwirtschaftlichen Maßnahmen aufgezählt. (vgl. § 24 Abs. 4 Z. 1 Bgld. RPG, § 53 Abs. 2 Z. 1, 2 K-ROG, § 16 Abs. 1 Z. 2 Oö. ROG) Im Burgenland wurden mit der Änderung des Raumplanungsgesetzes 2021 (sh. Bgld. LGBl. Nr. 27/2021) sogar Festlegungen zur Aktiven Bodenpolitik für die Bereitstellung leistbaren Wohnraums in das Raumplanungsgesetz aufgenommen. Darin werden die Gemeinden angehalten, für die zum Verkauf stehenden Baugrundstücke ein Monitoring einzusetzen und aktiv Kaufinteresse zu bekunden. Bei Mangel an leistbarem Bauland kann die Landesregierung die Gemeinden sogar zum Handeln auffordern. Der höchste zulässige Kaufpreis, den die Gemeinden pro Quadratmeter bezahlen dürfen, ist von der Landesregierung per Verordnung festzulegen. (vgl. § 24b Bgld. RPG)

Die Vorgänge, die unter den Begriff „Aktive Bodenpolitik“ fallen (sh. Kapitel 2), können auch von Bodenfonds oder Baulandsicherungsgesellschaften unterstützt werden. (vgl. Kanonier 2014: 56) Bodenfonds haben die Aufgabe „Grundstücke zu erwerben und entgeltlich weiterzugeben sowie Zuschüsse zu gewähren“ (LRH Tirol 2020: 4) Damit soll er die Gemeinden dabei unterstützen, die Raumplanungsziele sowie die Festlegungen im REP umzusetzen. (vgl. ebd.: 3) Der Landesrechnungshof Tirols stellte bei der Prüfung des Tiroler Bodenfonds (TBF) fest, dass der TBF grundsätzlich preisdämpfend wirkt und somit einen Beitrag zur Bereitstellung leistbaren Wohnens durch die Gemeinden leisten kann. (vgl. ebd.: 61)

3.5.2 Bodenbeschaffungsgesetz

Mit dem Bodenbeschaffungsgesetz 1974 wurde außerdem für Gemeinden die Möglichkeit geschaffen,

„[...]für die Errichtung von Häusern mit Klein- oder Mittelwohnungen [...] unbebaute Grundstücke, die baureif sind oder baureif gemacht werden können, sowie Ergänzungsgrundstücke [zu] beschaffen (Bodenbeschaffung).“ (§ 1 Bodenbeschaffungsgesetz)

Wenn in einer Gemeinde „ein quantitativer Wohnungsbedarf oder ein qualitativer Wohnungsfehlbestand“ (§ 5 Abs. 1 Bodenbeschaffungsgesetz) vorliegt, besteht für sie nach dem Bodenbeschaffungsgesetz die Möglichkeit, in einen Kaufvertrag über das benötigte Grundstück einzutreten (§ 6 Eintrittsrecht) oder dieses zu enteignen (§ 7 Enteignung). Dabei müssen jedoch die verfassungsrechtlichen Bedingungen für eine Enteignung eingehalten werden. (vgl. Kanonier 2014: 59)

Das Bodenbeschaffungsgesetz wurde jedoch bis Juli 2022 nicht angewendet. Die Stadt Innsbruck ist die erste Gemeinde Österreichs, die einen Antrag über die Feststellung des Wohnungsbedarfs stellte. Wie die Anwendung des Gesetzes in der Praxis aussehen könnte, wird sich zukünftig erst noch zeigen. (vgl. Pichler 2022: online)

3.6 Zwischenfazit

Das Wohnrecht als Querschnittsmaterie ist stark fragmentiert. So beeinflussen auch Festlegungen auf EU- und Bundesebene die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum. Die Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene hat dafür außerdem geeignete Rahmenbedingungen und Instrumente festzulegen. Von den Landesregierungen wird zudem die Wohnbauförderung vergeben. Die Gemeinden spielen bei der Planung von leistbarem Wohnen eine wichtige Rolle. Zum einen haben sie ein großes Interesse daran, ihren Bürger:innen kostengünstig Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Zum anderen verfügen sie über wertvolles Wissen über Bestand, Bedarf und geeignete Flächen.

Während die überörtliche Raumplanung selten konkret in die Bereitstellung leistbaren Wohnens eingreift, werden hier dennoch wichtige Rahmenbedingungen für die örtliche Raumplanung geschaffen. REP, Flächenwidmungsplan und auch die Aktive Bodenpolitik müssen sich an den Raumplanungszielen sowie den Festlegungen der überörtlichen Raumpläne orientieren und dürfen diesen nicht widersprechen. Für die Aktive Bodenpolitik sind vor allem auch die Festlegungen im REP richtungsweisend. Denn sie bestimmen, wo und zu welchem Zweck die Gemeinden diese betreiben dürfen. Außerdem ist eine enge Abstimmung der Aktiven Bodenpolitik mit der Flächenwidmungsplanung notwendig.

Gemeinden können leistbare Wohnformen über verschiedene Wege ermöglichen bzw. verwirklichen:

1. Festlegungen im REP und im Flächenwidmungsplan (sh. Kapitel 3.4.3)
2. Vertragsraumordnung (sh. Kapitel 3.5.1)
3. Errichtung von Gemeindewohnungen (sh. Kapitel 3.3.2)
4. Organisation und Vermittlung von Baugründen für (gemeinnützige) Bauträger und Genossenschaften (sh. Kapitel 3.3.2)
5. Weitergabe von Baugrundstücken an Privatpersonen zu Preisen unter dem Marktniveau (sh. Kapitel 3.5.1)

Bei Betrachtung der obenstehenden Auflistung wird ersichtlich, dass die Gemeinde für die Bereitstellung leistbaren Wohnraums idealerweise über passende Flächen verfügt oder auf die Vergabe dieser Flächen Einfluss nehmen kann. Besonders die letzten drei Punkte basieren stark darauf, dass passende Grundstücke zur Verfügung stehen.

Um über Grundstücke verfügen zu können, müssen die Gemeinden privatwirtschaftliche Instrumente einsetzen. Eine Möglichkeit ist der Abschluss von Verträgen. Beispiele dafür sind Überlassungsverträge, bei denen Gemeinden oder Dritten bei Nichteinhaltung der Vertragsbedingungen Vorkaufsrechte gesichert werden oder Optionsverträge, mit denen die Gemeinden für sich selbst oder für Dritte Kaufoptionen vereinbaren können. Außerdem können Gemeinden zur Umsetzung der Raumordnungsziele auch Grundstücksan- und -verkäufe tätigen (Aktive Bodenpolitik). Auf diese Weise lassen sich längerfristig Flächenreserven für das leistbare Wohnen aufbauen. (sh. auch Kapitel 2.5.1)

Bei Flächenbedarf für das leistbare Wohnen, der auf andere Weise nicht gedeckt werden kann, schafft das Bodenbeschaffungsgesetz 1974 außerdem die Möglichkeit zu diesem Zweck in Kaufverträge einzutreten oder Grundstücke zu enteignen. Diese Möglichkeit wurde in Österreich bisher noch nicht angewendet. 2022 beschloss der Innsbrucker Gemeinderat erstmals diesen Prozess einzuleiten. Wie das Ergebnis dieser Maßnahme aussehen wird, ist derzeit noch offen.

4 Aktive Bodenpolitik in der Praxis

In den Kapiteln 2 und 3 erfolgte mit der Betrachtung der Abläufe der Aktiven Bodenpolitik sowie der Kompetenzverteilung und Planungssystematik der Bereitstellung leistbaren Wohnraums die Beantwortung der ersten beiden Forschungsfragen. In diesem Kapitel wird nun die dritte Forschungsfrage „Wie sieht die Umsetzung der Aktiven Bodenpolitik der Gemeinden zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum in der Praxis aus?“ behandelt. Dafür wurde das Vorgehen von fünf Vorarlberger Gemeinden im Zuge der Aktiven Bodenpolitik untersucht. Der Fokus lag dabei insbesondere auf dem Beitrag dieser zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums. Dafür wurden leitfadengestützte Expert:inneninterviews geführt, die im Anschluss mit einer qualitativen Inhaltsanalyse analysiert wurden.

4.1 Methodik

4.1.1 Expert:inneninterviews

Die Expert:inneninterviews wurden im November und Dezember 2022 durchgeführt. Um Interviewpartner:innen zu finden, erfolgte die Kontaktaufnahme durch den Bürgermeister von Göfis, Thomas Lampert, per Mail an die Gemeinden der Regionen Vorderland-Feldkirch und Walgau. Aus den Gemeinden, die sich auf diese Kontaktaufnahme hin meldeten, wurden fünf ausgewählt. Dabei war das Ziel, Gemeinden unterschiedlicher Größe sowie mit verschiedenen Einstellungen und Herangehensweisen bei der Aktiven Bodenpolitik zu finden.

Schlussendlich erfolgten Interviews mit folgenden Gemeinden:

- Frastanz: Bürgermeister Walter Gohm, am 16.11.2022
- Hohenems: Bürgermeister Dieter Egger, am 22.11.2022
- Nüziders: Bürgermeister Mag. (FH) Peter Neier, am 23.11.2022
- Rankweil: Amtsleiter Christian Breuß, MAS, am 01.12.2022
- Schnifis: Bürgermeister Simon Lins, BSc. MA., am 01.12.2022

Die Interviewpartner:innen wurden zu den üblichen Abläufen der Aktiven Bodenpolitik in der Praxis, Motiven für Kaufentscheidungen, bestehenden Schwierigkeiten sowie Verwendungszweck der angekauften Liegenschaften im Zusammenhang mit der Bereitstellung von leistbarem Wohnen befragt. Die Interviews wurden jeweils in vier Blöcke gegliedert. Nach einem allgemeinen Einstieg folgten Fragen über die Umsetzung der Aktiven Bodenpolitik in der Gemeinde. Im nächsten Block wurde nach konkreten Beispielen gefragt. Da die Interviewpartner:innen ihr Vorgehen bereits im zweiten Block mit Projekten illustrierten, fiel dieser Block meist kürzer aus. Zum Abschluss wurden nochmals allgemeine Fragen nach Schwierigkeiten, Vor- und Nachteilen sowie Wünschen für die Zukunft gestellt. Für die Interviews wurde ein Leitfaden erstellt, der im Anhang zu finden ist.

4.1.2 Qualitative Inhaltsanalyse

Die Analyse der Interviews erfolgte anhand der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring. Mithilfe dieser Art der Inhaltsanalyse können Texte, die im Zuge der Datenerhebung bei Forschungsprojekten anfallen, ausgewertet werden. Dabei können zum Beispiel Transkripte offener Interviews oder Fokusgruppen, Beobachtungsprotokolle, Dokumente, Zeitungsartikel oder Internetmaterialien analysiert werden. Die Methode wurde in den 1980er Jahren entwickelt und seitdem regelmäßig weiterentwickelt (vgl. Mayring und Fenzl 2019: 691, 693)

Die qualitative Inhaltsanalyse erfolgt nicht frei, sondern folgt den Analyseschritten eines Ablaufmodells und orientiert sich an inhaltsanalytischen Regeln. Nach der Einordnung des Materials in ein Kommunikationsmodell erfolgt die Definition von Analyseeinheiten. Dabei werden festgelegt:

- » **Kodiereinheit:** Der kleinste auswertbare Textteil, z.B.: Wort, Satz, Absatz
- » **Kontexteinheit:** Jener Teil des Textes, der als Kontext für die Kategorisierung verwendet werden darf, z.B.: Satz, Absatz, Antwort auf eine Interviewfrage, gesamter Text
- » **Auswertungseinheit:** Teil des Materials, der mit einem Kategoriensystem ausgewertet wird, z.B.: gesamtes Material, Teile des Materials
(vgl. ebd: 694)

Bei der qualitativen Inhaltsanalyse werden drei Techniken unterschieden, die auch als Mischformen angewendet werden können:

- » **Zusammenfassende Inhaltsanalyse / induktive Kategorienbildung:** Bei der zusammenfassenden Inhaltsanalyse wird der Text zuerst paraphrasiert und im Anschluss schrittweise weiter reduziert, um so ein klareres Verständnis zu ermöglichen. Durch Anwendung von Selektionskriterien können außerdem induktiv, aus dem Material heraus, Kategorien gebildet werden, anhand derer Text analysiert wird.
- » **Explikation / Kontextanalyse:** Hierbei werden unklare Textteile mithilfe von zusätzlichem Material genauer erklärt und kontextualisiert.
- » **Strukturierende Inhaltsanalyse / deduktive Kategorienanwendung**

Ziel der vorliegenden Inhaltsanalyse ist es, das Vorgehen der Gemeinden bei der Aktiven Bodenpolitik zu analysieren und verschiedene Herangehensweisen, Motive, Erfolgsfaktoren und Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von leistbarem Wohnen anhand der Aktiven Bodenpolitik abzuleiten. Dafür wurden die Transkripte der Expert:inneninterviews mithilfe **induktiver Kategorienbildung** analysiert. Die Kategorien wurden schließlich in Hauptkategorien gruppiert. Die qualitative Inhaltsanalyse wurde mithilfe der von Philipp Mayring und Thomas Fenzl erstellten Software QCAmap (www.qcemap.org) durchgeführt, die die korrekte Einhaltung der einzelnen Analyseschritte sicherstellt und die Auswertung vereinfacht.

Für die Inhaltsanalyse wurden die folgenden Analysefragen formuliert:

- » Welche Motivation verfolgt die Gemeinde mit ihrer Aktiven Bodenpolitik?
- » Was sind Erfolgsfaktoren der Aktiven Bodenpolitik in der Gemeinde?
- » Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Bereitstellung leistbaren Wohnraums durch Aktive Bodenpolitik?
- » Wie trägt die Gemeinde mit ihrer Aktiven Bodenpolitik zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum bei?

Als Kodiereinheit wurden ganze Absätze gewählt. Kontexteinheit ist der gesamte Text des Interviewtranskripts. Die Auswertungseinheit wird vom gesamten Material gebildet.

Die bei der Analyse entstandenen Kategorien sind vollständig im Anhang aufgelistet. Dabei ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Aufzählungen bei den einzelnen Gemeinden nicht der vollständigen Auflistung der Vorgehensweise, sondern einer Zusammenfassung der Interviews dienen. Beispielsweise die Motivation, aus der die Gemeinden die Aktive Bodenpolitik verfolgen, muss sich nicht auf die jeweils aufgelisteten Punkte beschränken. Die aufgelisteten Motive bieten jedoch einen Einblick in die Prioritäten der Gemeinden und nicht zuletzt auch in die Themenschwerpunkte der Interviews.

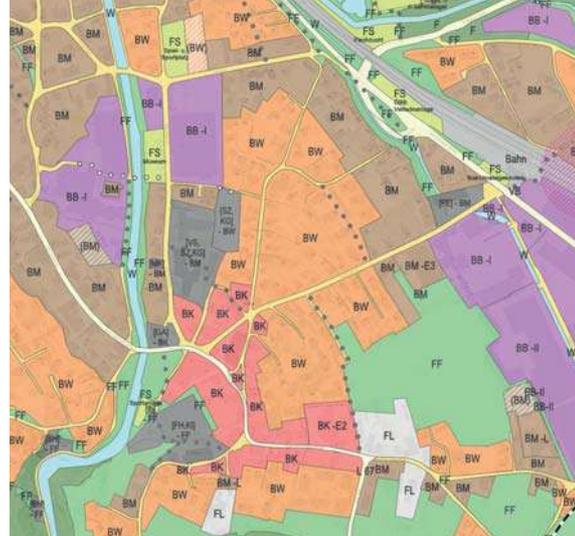
4.2 Die Aktive Bodenpolitik der Gemeinden

Auf den folgenden Seiten werden die Ergebnisse der Analyse der Expert:inneninterviews zusammengefasst. Zu Beginn erfolgt die Vorstellung der Interviewgemeinde: die wichtigsten statistischen Daten, der durchschnittliche Baulandpreis sowie die Lage in Vorarlberg ermöglichen eine Kontextualisierung der Interviewergebnisse.

Neben der Ergebnisse der Auswertung nach den Analysefragen bilden auch direkte Zitate sowie zum Abschluss das Fokusthema einen Teil der Zusammenfassung. Das Fokusthema ist ein Thema, das nicht direkt Teil der Analyse war, im Interview jedoch auch im Fokus stand.

F R A S T A N Z

 Einwohner:	6.652 (HWS, Stand 2022)	 Lage:	zwischen FL und Feldkirch
 Fläche:	32,3 km ²	 Baulandpreis:	354,4 €/m ² (Stand 2021)
 DSR:	7,7 km ²	Quellen: Landesstelle für Statistik 2018, 2022, Statistik Austria 2022b	



Abbildungen 11 und 12: Verortung (eigene Darstellung) und FWP, Quellen: BEV 2023, Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2023

Interviewpartner: Bürgermeister Walter Gohm, 16.11.2022

In Frastanz wird von der Gemeinde Aktive Bodenpolitik für die Gemeindeentwicklung betrieben. Im Fokus steht dabei zurzeit die Zentrums- und Quartiersentwicklung, bei der neben anderen Themen auch das leistbare Wohnen eine Rolle spielt. Die Hauptverantwortung dafür liegt bei Bürgermeister Walter Gohm.

„Man darf die Aktive Bodenpolitik nicht nur beschränkt auf einen Grundstückskauf sehen. Sie hat auch immer mit der gesellschaftlichen Entwicklung zu tun. Was brauche ich zukünftig überhaupt im Zentrum? Welche Wohnformen muss ich zur Verfügung stellen können?“

Mit welcher Motivation verfolgt die Gemeinde Aktive Bodenpolitik?

Allgemein

- » Gemeindeentwicklung allgemein
- » Zentrums- und Quartiersentwicklung
- » Erwerb von Tauschflächen
- » Erhalt der Kulturlandschaft
- » Entwicklung interkommunaler Betriebsgebiete

Leistbares Wohnen

- » Abfederung der Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt
- » Bereitstellung leistbares Wohnen (unabh. förderbarer Wohnbau)
- » Ansiedelung gemeinnütziger Wohnbau

Strategische Ebene

- » **Klare Abbildung der strategischen Ziele im Räumlichen Entwicklungsplan:** Damit der Kauf von landwirtschaftlichen Flächen durch die Gemeinde von der Grundverkehrskommission genehmigt wird, muss dafür ein öffentliches Interesse nachgewiesen werden. Die Abbildung von strategischen Zielen im Räumlichen Entwicklungsplan durch die Festlegung von Entwicklungsflächen hilft dabei, das öffentliche Interesse zu belegen. Die Festlegung von Zielen im Räumlichen Entwicklungsplan ist außerdem die Grundlage des Vorgehens der Gemeinde bei der Aktiven Bodenpolitik. Auf dieser Basis können später Entscheidungen über Kauf und Verkauf von Grundstücken getroffen werden. Fragen über gesellschaftliche Entwicklungen, die Gestaltung des Zentrums oder benötigte Wohnformen können so in die Aktive Bodenpolitik einbezogen werden.
- » **Klares Konzept für die Aktive Bodenpolitik:** Ein stringentes Konzept für die Aktive Bodenpolitik kann die Gemeinde bei deren Umsetzung in der Praxis unterstützen. Ist festgelegt, wo sich die Gemeinde in Zukunft entwickeln soll und wie diese Entwicklung aussieht, können Entscheidungen über den Kauf und Verkauf von Grundstücken einfacher begründet und getroffen werden.

Kommunikative Ebene

- » **Gute Vernetzung des Bürgermeisters als verantwortlicher Person:** Eine gute Vernetzung des Bürgermeisters spielt bei der Aktiven Bodenpolitik eine zentrale Rolle, um rechtzeitig von zu verkaufenden Grundstücken zu erfahren.
- » **Gute Kommunikation mit allen politischen Fraktionen:** Für eine erfolgreiche Aktive Bodenpolitik ist es wichtig, sowohl das gesamte Vorgehen als auch die einzelnen Fälle gemeindeintern im Gemeindevorstand und in der Gemeindevertretung sauber abzuklären. Die verschiedenen Fraktionen sollten frühzeitig (nicht zu früh – es solle eine gewisse Klarheit mit dem Verkäufer vorhanden sein) ins Boot geholt und regelmäßig informiert werden. So können Grundsatzdiskussionen vermieden werden, was wiederum dem oder der Verkäufer:in Sicherheit gibt.
- » **Frühzeitige Abstimmung mit Landwirt:innen und mit der Grundverkehrskommission beim Kauf landwirtschaftlicher Flächen:** Eine offene und ehrliche Kommunikation über die Entwicklungspläne mit Grundverkehrskommission und Landwirt:innen, die umliegende Flächen besitzen, hilft, deren Ängste und Zweifel im Bezug auf das Vorgehen der Gemeinde zu nehmen. In manchen Fällen kann es auch sinnvoller sein, sich aus Grundgeschäften zugunsten der Landwirtschaft zurückzuziehen.
- » **Kommunikation und Einbindung der Bevölkerung:** Um Gerüchten, Zweifeln und Widerständen vorzubeugen ist es von Vorteil, auch die Bevölkerung in den Prozess miteinzubeziehen. Die Verwaltung ist gefordert, die Bürger:innen bestmöglich zu informieren, sie abzuholen und ihr die Hintergründe des Vorgehens zu erklären.

Handlungsebene

- » **Entschlossenes und zügiges Handeln beim Kauf:** Wenn der Zeitfaktor beim Kauf eines Grundstücks entscheidend ist, ist es wichtig, dass die Verwaltung entschieden und mit Ernsthaftigkeit handelt. Die Prozesse werden rasch in Bewegung gesetzt und wichtige Sitzungen, wenn nötig, vorverlegt.
- » **Sicherung und Anbieten qualitätvoller Tauschflächen:** Um strategisch wichtige Grundstücke zu erhalten ist es oft nötig, den Grundstückseigentümer:innen Tauschflächen als Alternativen anzubieten.

Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Bereitstellung leistbaren

Wohnraums durch Aktive Bodenpolitik?

Rechtliche Aspekte

- » **Grundverkehr landwirtschaftlicher Grundstücke:** Es ist für die öffentliche Verwaltung nicht einfach, landwirtschaftliche Grundstücke zu kaufen. Die notwendige Genehmigung durch die Grundverkehrskommissionen macht diese Art von Grundstückskäufen schwierig. Vor allem ist es notwendig, dass das öffentliche Interesse am Kauf der Fläche durch den Räumlichen Entwicklungsplan belegt ist.
- » **Finanzieller Spielraum, Maastricht Kriterien und Verschuldung:** Außerdem dürfen sich die Gemeinden laut den Maastricht Kriterien nicht zu stark verschulden. Die Finanzierung eines großen Grundstückskaufs muss also immer auch von der Gebarungskontrolle genehmigt werden. Da Grundstücke im Rechnungsabschluss als Anlagevermögen und nicht als aktives Vermögen gesehen werden, erhöht ein solcher Kauf die Verschuldung der Gemeinde.

Bodenpolitische Aspekte

- » **Hohe Preise:** Durch die Entwicklungen am Immobilienmarkt in den letzten Jahren ist es auch für Gemeinden immer schwieriger, Grundstückskäufe finanziell zu stemmen. Man steht in Konkurrenz mit privaten Wohnbauträgern, die auf eine ganz andere Weise kalkulieren können. Dass die Menschen häufig lieber an den oder die Bestbieter:in verkaufen möchten, ist auch verständlich. Die Gemeinde muss daher mit viel Überzeugungsarbeit und guten Argumenten punkten.

„Die öffentliche Verwaltung ist dazu angehalten, kein Preistreiber am Markt zu sein.“

- » **Mangelnder Verkaufswille:** Aus den verschiedensten Gründen möchten Menschen ihre Grundstücke manchmal einfach nicht verkaufen. Dies ist vor allem in der aktuellen Zeit der Fall, in der Grundstücke verstärkt zur Mangelware werden.
- » **Langwieriger Prozess:** Aktive Bodenpolitik braucht einen langen Atem. Strategisch günstige Grundstücke stehen oft jahrelang nicht zum Verkauf und es kann lange dauern, bis sich eine Möglichkeit ergibt.

Gemeindepolitische Aspekte

- » **Negative Wahrnehmung des Vorgehens der Gemeinde:** Um ein negatives Bild des Vorgehens der Ge-

meinde zu vermeiden, ist eine offene und ehrliche Kommunikation mit der Bevölkerung notwendig. Ansonsten kann schnell der Eindruck entstehen die Gemeinde häuft Schulden an, kauft willkürlich landwirtschaftliche Grundstücke und widmet diese um oder bevorzugt einzelne Grundstückseigentümer:innen, obwohl dies in der Realität nicht der Fall ist.

„Dass die Gemeinden sich heute alles zusammenkaufen können und dann willkürliche Umwidmungen stattfinden können, ist ein Irrglaube.“

Wie tragen die Gemeinden mit ihrer Aktiven Bodenpolitik zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum bei?

Konzepterstellung

- » **Einbezug in Konzepte für die Quartiersentwicklung:** Für die Zentrumsentwicklung ist es für die Gemeinde wichtig, über Liegenschaften in Schlüsselpositionen verfügen zu können. Durch einen Masterplan wird in Frastanz die Zukunft des Gemeindezentrums gestaltet. Dieser umfasst neben vielen anderen Themen auch die Festlegung geeigneter Standorte für das leistbare Wohnen. Auf diese Weise können langfristig strategisch wichtige Grundstücke von der Gemeinde oder involvierten Akteur:innen gekauft werden und die Gemeinde hat die Möglichkeit, auf die Entwicklung direkt Einfluss zu nehmen.
- » **Errichtung passender Wohnformen:** Abhängig von der Sozial- und Bevölkerungsstruktur sind Gemeinden gefordert, passende Wohnformen zur Verfügung zu stellen. Kostengünstiger Wohnraum wird vor allem von jungen Erwachsenen und Familien sowie älteren Menschen stark nachgefragt. Die Gemeinde Frastanz möchte auf diese Nachfrage reagieren und für die Zielgruppe junge Erwachsene und Jungfamilien zwei Projekte starten.

An- und Verkauf

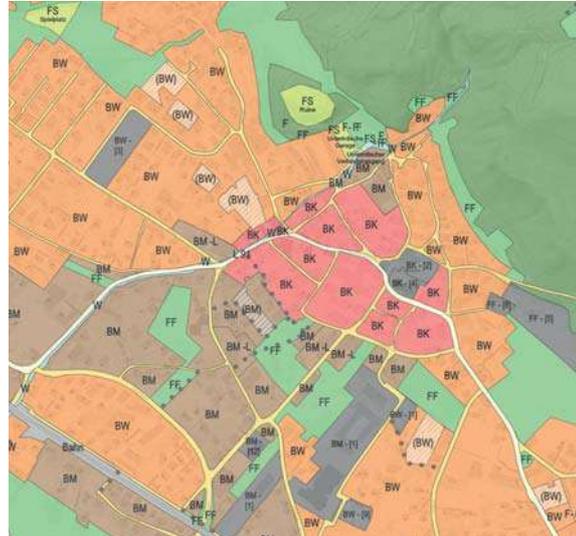
- » **Weiterverkauf an gemeinnützige Wohnbauträger:** Passende Grundstücke im Besitz der Gemeinde werden an gemeinnützige Wohnbauträger weiterverkauft, die die Wohnprojekte realisieren und kostengünstigen Wohnraum schaffen.
- » **Aktive Suche nach passenden Liegenschaften:** Die Gemeinde Frastanz ist am Bodenmarkt aktiv unterwegs und kommuniziert dies auch offen. Bei Grundstückseigentümer:innen, die über strategische Flächen verfügen, wird aktiv Interesse am Kauf bekundet. Der Bürgermeister, der für die Aktive Bodenpolitik hauptverantwortlich ist, ist über Besitzverhältnisse in der Gemeinde gut informiert und kann so gezielt Eigentümer:innen ansprechen und gegebenenfalls rasch handeln.

Alternative Anwendungsformen

- » **Grundstückstausch:** Häufig werden an Stelle eines Kaufs bestehende Grundstücke eingetauscht. Die Gemeinde Frastanz kauft aus diesem Grund auch Tauschflächen. So können für die Gemeinde strategisch wichtige Grundstücke gegen gleichwertige Grundstücke getauscht werden.

N Ü Z I D E R S

👤 Einwohner:	4.959 (HWS, Stand 2022)	📍 Lage:	nördl. an Bludenz grenzend
🏠 Fläche:	22,1 km ²	💰 Baulandpreis:	610,50 €/m ² (Stand 2021)
🏠 DSR:	5,9 km ²	Quellen: Landesstelle für Statistik 2018, 2022, Statistik Austria 2022b	



Abbildungen 13 und 14: Verortung (eigene Darstellung) und FWP, Quellen: BEV 2023, Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2023

Interviewpartner: Bürgermeister Mag. (FH) Peter Neier, 23.11.2022

In Nüziders wird Aktive Bodenpolitik insbesondere für die Bereitstellung von (sozialer) Infrastruktur und die Entwicklung von Betriebsgebieten angewendet. Leistbares Wohnen wird vor allem von gemeinnützigen Wohnbauträgern umgesetzt, die in der Gemeinde noch über Reservegrundstücke verfügen.

Mit welcher Motivation verfolgt die Gemeinde Aktive Bodenpolitik?

Allgemein

- » Gemeindeentwicklung allgemein
- » Erwerb von Tauschflächen
- » Bereitstellung (sozialer) Infrastruktur
- » Entwicklung Betriebsgebiete
- » Vermögensrücklage

Leistbares Wohnen

- » Ansiedelung gemeinnütziger Wohnbau

Was sind Erfolgsfaktoren der Aktiven Bodenpolitik in der Praxis?

Strategische Ebene

- » **Klare Abbildung der strategischen Ziele im Räumlichen Entwicklungsplan:** Um Flächen im Freiland-Freihaltegebiet kaufen zu können, müssen sie im REP als Entwicklungsgebiet abgebildet sein. Dann kann die Gemeinde zum normalen Tarif kaufen und muss nicht den ortsüblichen landwirtschaft-

lichen Preis bezahlen. Das Bekanntmachungsverfahren entfällt daher.

- » **Kauf von Grundstücken ohne Baulandwidmung / die nicht sofort bebaubar sind:** Nüziders hat noch ausreichend Siedlungsreserveflächen. Wichtig ist, diese nicht frühzeitig zu widmen. Die Widmungskategorie Freifläche-Freihaltegebiet schafft Möglichkeiten, wenn sie strategisch gut liegt und im REP abgebildet ist. Werden einzelne Flächen in Entwicklungsgebieten gekauft, erwirbt die Gemeinde die Möglichkeit das dort entstehende Projekt zu beeinflussen.

„Man muss bei der Flächenwidmung standhaft bleiben und solange nichts Konkretes, Passendes kommt nicht vorschnell handeln, sondern die Flächen entwickeln, wenn die Zeit reif dafür ist.“

Kommunikative Ebene

- » **Aktives Zugehen auf die Besitzer:innen:** Um an Grundstücke zu kommen ist es wichtig, mit den Besitzer:innen Gespräche zu führen. In wichtigen Entwicklungsgebieten geht die Gemeinde direkt auf die Eigentümer zu, um herauszufinden, welche Möglichkeiten bestehen. Damit hat bereits der vorherige Bürgermeister vor 18 Jahren begonnen.

Handlungsebene

- » **Entschlossenes und zügiges Handeln beim Kauf:** Wenn die Fläche gewidmet ist und die Eigentümer:innen die Absicht haben zu verkaufen, dann ist beim Handeln Geschwindigkeit notwendig.
- » **Sicherung und Anbieten von qualitätvollen Tauschflächen:** Eine Gemeinde sollte – vor allem für die Aktive Bodenpolitik zur Gemeindeentwicklung – Reservegrundstücke haben, die explizit als Tauschgrundstücke vorgesehen sind. Wenn für kommunale Grundstücke ein Nachbargrundstück benötigt wird und der oder die Besitzer:in bereit wäre dieses gegen ein anderes Grundstück zu tauschen, muss die Gemeinde in der Lage sein, ein Tauschgrundstück anbieten zu können.
- » **Sinnvolles Einbinden von Projektpartner:innen:** Rückkaufsrechte können auch für Dritte vereinbart werden. Genauso können anstatt eines direkten Kaufs durch die Gemeinde auch Optionsverträge abgeschlossen und eine Kaufoption für Dritte vereinbart werden. Die Gemeinde Nüziders macht dies in Betriebsgebieten, auf den Wohnbau ist das aber genauso umlegbar, wenn etwa Kaufoptionen für gemeinnützige Wohnbauträger vereinbart werden. Im Endeffekt ist das kostensparender als ein Zwischenerwerb, weil beim Grundstückskauf anfallende Nebenkosten nicht doppelt bezahlt werden müssen.

Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Bereitstellung leistbaren

Wohnraums durch Aktive Bodenpolitik?

Rechtliche Aspekte

- » **Grundverkehr landwirtschaftlicher Grundstücke:** Insbesondere um Spielraum für den Erwerb von Tauschflächen zu erhalten, wäre eine Änderung des Grundverkehrsgesetzes zugunsten der Gemeinden wichtig. Die Änderung ist jedoch schwierig, da Bevorzugungen kaum festgelegt werden können.
- » **Finanzieller Spielraum, Maastricht Kriterien und Verschuldung:** Der Kauf von Grundstücken für die Flächenvorsorge kann schwierig sein, wenn die Gemeinde zur gleichen Zeit andere Investitionsprojekte umsetzen muss. Durch den bereits erhöhten Verschuldungsgrad wegen notwendiger Investitionen lässt die Aufsichtsbehörde eine weitere Verschuldung nicht zu. Hier kann ein Bodenfonds behilflich sein.
- » **Haftung:** Die Auslagerung eines Grundstückskaufes an andere Akteur:innen ist für die Gemeinden nur dann attraktiv, wenn sie nicht mehr für diese haften, da auch Haftungen aufsichtsbehördlich genehmigt werden müssen.
- » **Nebenkosten und Steuern:** Letztendlich gehören auch alle Gebühren, die bei einem Grundstückskauf anfallen, zu den Grundstückskosten dazu und sind einzukalkulieren.

Bodenpolitische Aspekte

- » **Hohe Preise:** Bei Grundstücksverkäufen am freien Markt kann die Gemeinde meist nicht mitbieten.

Gemeindepolitische Aspekte

- » **Geschwindigkeit des Handelns:** Ist ein Grundstück, das die Gemeinde kaufen möchte, als Bauland gewidmet und der oder die Eigentümer:in möchte es am freien Markt verkaufen, ist rasches Handeln erforderlich. Zügig zu den in der Gemeinde erforderlichen Beschlüssen zu kommen und die aufsichtsbehördliche Genehmigung für Haftungen und Kreditaufnahmen zu erhalten ist jedoch nicht immer einfach.
- » **Politische Stimmung und Einigkeit:** Die Umsetzung von gemeinnützigem Wohnbau ist stark von der politischen Stimmungslage in der Gemeinde abhängig. Diese Art von Projekt kann auch mit Vorurteilen behaftet sein und wird nicht von allen positiv gesehen.

Wie tragen die Gemeinden mit ihrer Aktiven Bodenpolitik zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum bei?

Alternative Anwendungsformen

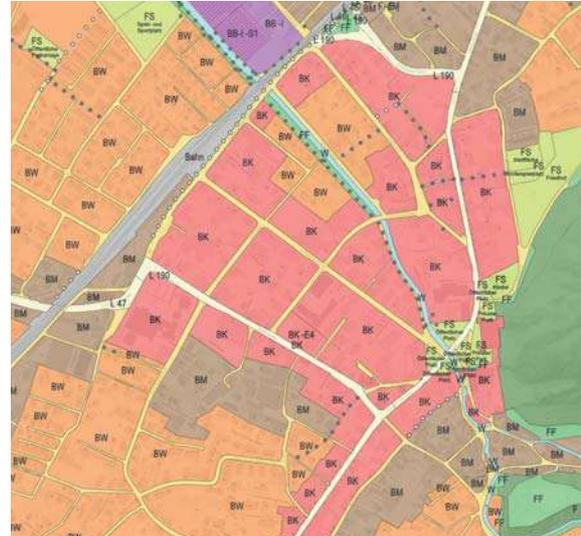
- » **Vermittlung von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger**

H O H E N E M S

👤 Einwohner: 17.174 (HWS, Stand 2022)
📏 Fläche: 29,2 km²
🏠 DSR: 15,3 km²

📍 Lage: südl. an Dornbirn grenzend
🏗️ Baulandpreis: 501,5 €/m² (Stand 2021)

Quellen: Landesstelle für Statistik 2018, 2022, Statistik Austria 2022b



Abbildungen 15 und 16: Verortung (eigene Darstellung) und FWP, Quellen: BEV 2023, Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2023

Interviewpartner: Bürgermeister Dieter Egger, 22.11.2022

In Hohenems wird Aktive Bodenpolitik mit unterschiedlichen Zielen betrieben. Neben Grundkäufen für die Erledigung der klassischen Aufgaben von Gemeinden werden auch Pilotprojekte für gesellschaftspolitische Themen, wie die Förderung biologischer Landwirtschaft, umgesetzt. Für die Bereitstellung von leistbarem Wohnen hat die Gemeinde ein klares Konzept formuliert.

Mit welcher Motivation verfolgt die Gemeinde Aktive Bodenpolitik?

Allgemein

- » Gemeindeentwicklung allgemein
- » Zentrums- und Quartiersentwicklung
- » Erwerb von Tauschflächen
- » Bereitstellung (sozialer) Infrastruktur
- » Pilotprojekte für gesellschaftspolitische Themen

Leistbares Wohnen

- » Bereitstellung leistbares Wohnen (unabh. förderbarer Wohnbau)
- » Ansiedelung gemeinnütziger Wohnbau

„Ohne Grundstücke kann man weder öffentliche Einrichtungen schaffen noch kann man am Wohnungsmarkt etwas bewegen, was notwendig ist, weil für viele Menschen leistbares Wohnen ein riesengroßes Thema ist. Wir als Gemeinde haben die Verantwortung, ein gewisses Angebot an leistbarem Wohnraum zur Verfügung zu stellen.“

Was sind Erfolgsfaktoren der Aktiven Bodenpolitik in der Praxis?

Strategische Ebene

- » **Klare Abbildung der strategischen Ziele im Räumlichen Entwicklungsplan:** Wenn man die Entscheidung für einen Grundstückskauf gut begründen kann, zum Beispiel mit einem Entwicklungsplan und Konzepten für die einzelnen Bereiche, hilft das der politischen Entscheidungsfindung.
- » **Klares Konzept für die Aktive Bodenpolitik:** Für die Bereitstellung von gemeinnützigem Wohnbau hat die Stadt Hohenems ein sehr klares Konzept, das grundsätzlich die Basis für ihr Vorgehen darstellt. Das Konzept basiert auf dem jährlichen Bedarf an gemeinnützigen Wohnungen.

Kommunikative Ebene

- » **Gute Vernetzung des Bürgermeisters als verantwortlicher Person:** Um über zum Verkauf stehende Grundstücke informiert zu sein muss man beobachten und die Ohren offenhalten. In einer Stadt wie Hohenems ist das überschaubar. Manchmal kommen auch Eigentümer:innen auf die Gemeinde zu.
- » **Aktives Zugehen auf die Besitzer:innen:** Teilweise wird auch offensiv nachgefragt, ob Grundstücke verfügbar sind. Damit nimmt man aber eine schlechtere Verhandlungsposition ein.

Handlungsebene

- » **Entschlossenes und zügiges Handeln beim Kauf:** Im Fall eines Grundstücks am Rand der Innenstadt, das die Gemeinde schon länger im Auge hatte, ergab sich nach mehreren Jahren überraschend eine Chance. In solchen Situationen muss man rasch reagieren, eine mögliche Nutzung festlegen und den Kauf einleiten.
- » **Sinnvolles Einbinden von Projektpartner:innen:** Beim Rathausquartier wurde für einen gewissen Zeitraum eine Kaufoption erworben, weil das Projekt zu groß war, um von der Stadt alleine getragen zu werden. Zur Realisierung waren private Investitionen notwendig.

Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Bereitstellung leistbaren

Wohnraums durch Aktive Bodenpolitik?

Rechtliche Aspekte

- » **Grundverkehr landwirtschaftlicher Grundstücke:** Besonders beim Erwerb landwirtschaftlicher Tauschgrundstücke beinhaltet das Grundverkehrsgesetz Hindernisse, die gegen öffentliche Interessen arbeiten. Hier müssten die Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Interessen eine stärkere Sonderstellung erhalten.
- » **Finanzieller Spielraum, Maastricht Kriterien und Verschuldung:** Für viele Städte und Gemeinden ist es nicht einfach, das Geld für Grundstückskäufe vorzufinanzieren. Es gibt Vorgaben, was den Verschuldungsgrad angeht. Deshalb haben Gemeinden eine andere Betrachtungsweise als privatwirtschaftliche Akteur:innen. Ein Bodenfonds wäre wichtig, um Gemeinden finanziell zu entlasten und

Möglichkeiten zu eröffnen.

- » **Nebenkosten und Steuern:** Auch eine Befreiung von gewissen Steuern (zum Beispiel der Immobilienvertragssteuer), wenn die Gemeinde im öffentlichen Interesse handelt, gerade wenn es um Grundstückstausch geht, würde die Gemeinden ebenfalls entlasten. Hier gab es in Hohenems bereits Fälle, in denen sich Private aufgrund der dadurch ausgelösten steuerrechtlichen Phänomene schlussendlich gegen einen Grundstückstausch entschieden.

Bodenpolitische Aspekte:

- » **Mangelnder Verkaufswille:** Strategisch wichtige Grundstücke sind oft lange nicht am Markt.

Wie tragen die Gemeinden mit ihrer Aktiven Bodenpolitik zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum bei?

Konzepterstellung

- » **Konzept für die Bereitstellung leistbaren Wohnens:** Hohenems verfügt über ein klares Konzept für die Bereitstellung leistbaren Wohnens. Basis dafür ist der jährliche Bedarf an gemeinnützigen Wohnungen. Dieser leitet sich aus dem Bevölkerungswachstum und einem gewissen Anteil der Bevölkerung, dem gemeinnützige Wohnungen zur Verfügung gestellt werden soll, ab. Daraus kann man schließen, wie viele Wohnungen errichtet werden müssen. Zusätzlich wird auf eine gute räumliche Verteilung des gemeinnützigen Wohnbaus geachtet, um eine soziale Durchmischung zu erhalten.
- » **Einbezug in Konzepte für die Quartiersentwicklung:** Zurzeit wird ein Pilotprojekt zur Bereitstellung von leistbarem Wohnen auf Eigentumsbasis umgesetzt. Dies erfolgt im Zuge der Entwicklung eines zentralen Quartiers, bei der auch soziale Infrastruktur, Nahversorgung und der öffentliche Raum berücksichtigt werden. Die Stadt ist dafür bereit, Grundstücke unter dem Marktpreis an Bauträger zu verkaufen, wenn dieser Preisvorteil an Familien weitergegeben wird.

An- und Verkauf

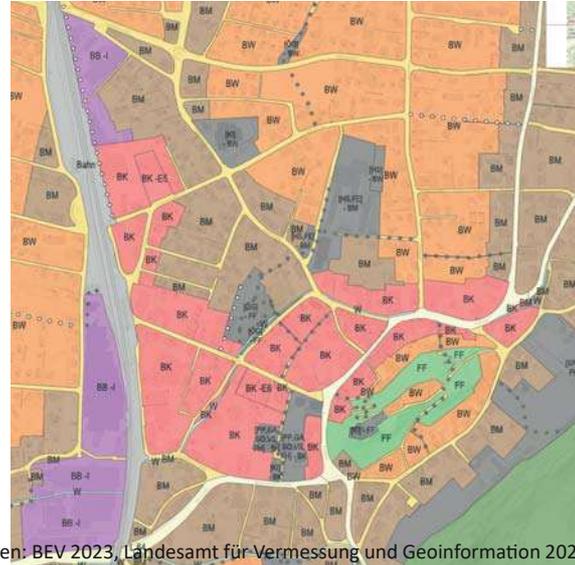
- » **Weiterverkauf an gemeinnützige Wohnbauträger:** Als Zwischenerwerberin verkauft die Gemeinde Grundstücke an gemeinnützige Wohnbauträger weiter.
- » **Aktive Suche nach passenden Liegenschaften:** Neben der Kommunikation durch den Bürgermeister, ist in Hohenems auch die Liegenschaftsabteilung auf Immobilienplattformen aktiv auf der Suche nach passenden Grundstücken.

Alternative Anwendungsformen

- » **Vermittlung von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger**
- » **Anwendung von Optionsverträgen**

R A N K W E I L

 Einwohner:	12.120 (HWS, Stand 2022)	 Lage:	nörtl. an Feldkirch grenzend
 Fläche:	21,9 km ²	 Baulandpreis:	589 €/m ² (Stand 2021)
 DSR:	15,2 km ²	Quellen: Landesstelle für Statistik 2018, 2022, Statistik Austria 2022b	



Abbildungen 17 und 18: Verortung (eigene Darstellung) und FWP, Quellen: BEV 2023, Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2023

Interviewpartner: Amtsleiter MAS. Christian Breuß, 01.12.2022

Die Gemeinde Rankweil geht bei der Aktiven Bodenpolitik bedacht vor. Neben Grundstücken für die Gemeindeentwicklung sowie Tauschgrundstücken wird nur gekauft, wenn dies für einzelne Entwicklungsgebiete notwendig ist. Dies liegt vor allem auch am finanziellen Spielraum der Gemeinde und den stark steigenden Grundstückspreisen in Vorarlberg. Leistbarer Wohnraum wird durch Kooperation mit gemeinnützigen Wohnbauträgern bereitgestellt.

Mit welcher Motivation verfolgt die Gemeinde Aktive Bodenpolitik?

Allgemein

- » Zentrums- und Quartiersentwicklung
- » Erwerb von Tauschflächen
- » Bereitstellung (sozialer) Infrastruktur
- » Entwicklung Betriebsgebiete
- » Gewinn von Einflussmöglichkeiten

Leistbares Wohnen

- » Ansiedelung gemeinnütziger Wohnbau

Was sind Erfolgsfaktoren der Aktiven Bodenpolitik in der Praxis?

Kommunikative Ebene

- » **Aktives Zugehen auf die Besitzer:innen:** Die Gemeinde Rankweil geht zwar selten aktiv auf Grundstückseigentümer:innen zu, wenn sich die Gelegenheit ergibt wird bei Eigentümer:innen strategischer Grundstücke aber durchaus Kaufinteresse bekundet. Bei der konkreten Entwicklung von Gebieten, zum Beispiel von Betriebsgebieten, ist ein aktiveres Zugehen auf Eigentümer:innen durchaus sinnvoll.
- » **Sicherung und Anbieten von qualitativollen Tauschflächen:** Immer wieder werden Tauschflächen benötigt. Zu diesem Zweck wurden in der Vergangenheit unter anderem Bauerwartungsflächen und landwirtschaftliche Flächen erworben. So können strategisch wichtige Grundstücke ertauscht werden, wenn der oder die Eigentümer:in nicht verkaufswillig ist. Die Intention dahinter ist die Verwirklichung von Projekten oder die Einflussnahme in Betriebsgebieten.

Handlungsebene

- » **Alternativen zu Grundstücks(ver)käufen finden und anwenden:** Die Gemeinde tritt bei Pfarrgründen als Vermittlerin mit gemeinnützigen Wohnbauträgern auf. Außerdem sollen Grundstücke der Gemeinde in Zukunft vermehrt im Baurecht vergeben werden. Auch Privatpersonen wird diese Möglichkeit vorgeschlagen, um so unbebautes Bauland zu mobilisieren.

Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Bereitstellung leistbaren

Wohnraums durch Aktive Bodenpolitik?

Rechtliche Aspekte

- » **Grundverkehr landwirtschaftlicher Grundstücke:** Der Kaufpreis landwirtschaftlicher Grundstücke ist an den ortsüblichen Preis gebunden. Inoffiziell wird häufig mehr bezahlt. Das kann eine Gemeinde nicht machen, woraus ihr ein wettbewerblicher Nachteil entsteht.

Bodenpolitische Aspekte:

- » **Hohe Preise:** Prinzipiell ist es am aktuellen Markt für Gemeinden schwierig, die hohen Immobilienpreise zu bezahlen. Zusätzlich sind Gemeinden in einer schlechten Verhandlungsposition, wenn sie ein zu starkes Interesse an einem Grundstück zeigen. Das kann die Preise nochmals erhöhen.
- » **Mangelnder Verkaufswille:** Teilweise möchten Eigentümer:innen ihre Grundstücke nicht verkaufen, weil sie das Geld nicht benötigen.

Gemeindepolitische Aspekte

- » **Zeit und Aufwand:** Wenn man Aktive Bodenpolitik ernsthaft betreibt, benötigt das Zeit und Ressourcen. Diese müssen in der Gemeinde auch verfügbar sein.

Wie tragen die Gemeinden mit ihrer Aktiven Bodenpolitik zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum bei?

Konzepterstellung

- » **Errichtung passender Wohnformen:** Die Gemeinde Rankweil macht sich Gedanken über zukünftig benötigte Wohnformen und versucht diese in Kooperation mit gemeinnützigen Bauträgern umzusetzen. Konkret gibt es Bedarf an betreutem Wohnen.

Alternative Anwendungsformen:

- » **Vermittlung von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger:** Die Gemeinde vermittelt vor allem zwischen der Pfarre und gemeinnützigen Wohnbauträgern. In diesem Bereich wird durchaus versucht, Projekte zu ermöglichen.

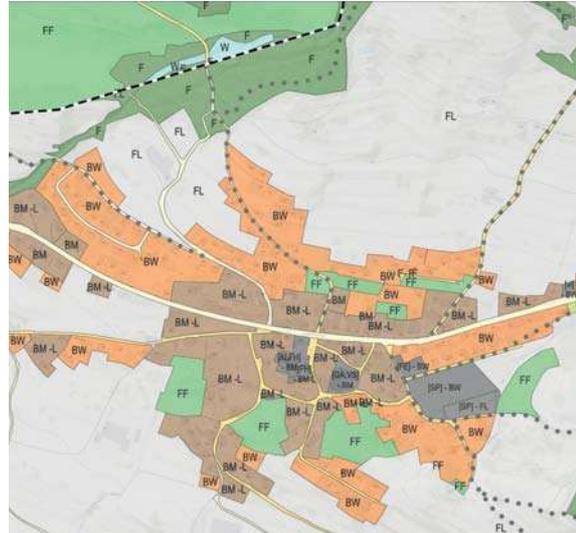
„Die gemeinnützigen Wohnbauträger sind auch der Preisspirale nach oben ausgeliefert und bekommen ebenfalls keine günstigeren Grundstücke. Durch die Aktive Bodenpolitik kann die Gemeinde unter Umständen Grundstücke günstiger zur Verfügung stellen.“

S C H N I F I S

 Einwohner: 800 (HWS, Stand 2022)
 Fläche: 4,9 km²
 DSR: 2,2 km²

 Lage: zw. Feldkirch und Bludenz
 Baulandpreis: 341,1 €/m² (Stand 2021)

Quellen: Landesstelle für Statistik 2018, 2022, Statistik Austria 2022 b



Abbildungen 19 und 20: Verortung (eigene Darstellung) und FWP, Quellen: BEV 2023, Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2023

Interviewpartner: Bürgermeister Simon Lins, BSc. MA., 01.12.2022

In Schnifis setzt die Gemeinde konkrete Schritte, um für ihre Einwohner:innen das Wohnen leistbar zu machen. Durch die kostengünstige Vergabe von Baugründen können die Bürger:innen Eigentum aufbauen. Die Gemeinde kann so der Abwanderung von jungen Menschen und Familien entgegenwirken.

Mit welcher Motivation verfolgt die Gemeinde Aktive Bodenpolitik?

Allgemein

- » Gemeindeentwicklung allgemein
- » Schaffen und Erhalten von Lebensqualität

Leistbares Wohnen

- » Bereitstellung leistbares Wohnen (unabh. förderbarer Wohnbau)
- » Ansiedelung gemeinnütziger Wohnbau

„Gerade als kleine Kommune ist es essenziell, Aktive Bodenpolitik zu betreiben, damit man auch in Zukunft die Existenzgrundlage für die jungen Bürger schaffen kann.“

Was sind Erfolgsfaktoren der Aktiven Bodenpolitik in der Praxis?

Strategische Ebene

- » **Klares Konzept für die Aktive Bodenpolitik:** In der Gemeindevertretung von Schnifis wurde der Beschluss gefasst, drei Bereiche am Siedlungsrand etappenweise für die Bebauung freizugeben. In diesen

Bereichen werden von der Gemeinde aktiv Grundstücke angekauft und zu günstigen Konditionen an Schnifner Gemeindebürger:innen weitergegeben.

- » **Kauf von Grundstücken ohne Baulandwidmung / die nicht sofort bebaubar sind:** Insbesondere in den Bereichen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Bebauung freigegeben werden, kann die Gemeinde die Grundstücke ohne Baulandwidmung zu günstigeren Preisen erwerben. Auch deshalb, weil diese erst viel später bebaubar sein werden.

Kommunikative Ebene

- » **Frühzeitige Abstimmung mit Landwirt:innen und mit der Grundverkehrskommission beim Kauf landwirtschaftlicher Flächen:** Für das oben beschriebene Vorgehen ist eine enge Abstimmung mit der Grundverkehrskommission von Vorteil.
- » **Aktives Zugehen auf die Besitzer:innen:** Die Gemeinde geht in den definierten Siedlungsbereichen regelmäßig auf Eigentümer:innen zu und bekundet ihr Kaufinteresse.

Handlungsebene

- » **Alternativen zu Grundstücks(ver)käufen finden und anwenden:** Personen, die in einem Bereich, der erst später bebaut werden soll, Grundstücke besitzen, können diese unter Berücksichtigung gewisser Tauschfaktoren gegen sofort bebaubare Grundstücke in Gemeindebesitz eintauschen.

Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Bereitstellung leistbaren

Wohnraums durch Aktive Bodenpolitik?

Rechtliche Aspekte

- » **Grundverkehr landwirtschaftlicher Grundstücke:** Hohe Wertung landwirtschaftlicher Interessen
- » **Finanzieller Spielraum, Maastricht Kriterien und Verschuldung:** Gerade in den aktuellen Zeiten müssen sich Gemeinden häufig finanziell nach der Decke strecken. Deshalb ist es durchaus ein Thema, ob man Grundstücke günstig an Bürger:innen weiterverkauft oder ob man sie für einen höheren Betrag an einen Wohnbauträger veräußert. Wenn das Land für Aktive Bodenpolitik Kapital zur Verfügung stellen würde wäre die Finanzierung gesichert.
- » **Nebenkosten und Steuern:** Zum Beispiel durch hohe Zinssätze

Bodenpolitische Aspekte

- » **Hohe Preise:** In den Kleingemeinden im Walgau haben zwischen 2013 und 2015 die Preise zu steigen begonnen. Seitdem wird alles immer enger und teurer. Jetzt kann es tatsächlich passieren, dass sich die Gemeinde Schnifis ein strategisch günstiges Grundstück nicht leisten können wird.
- » **Mangelnder Verkaufswille:** Weil die Grundstückspreise noch immer steigen, wollen viele Eigentü-

mer:innen, die das Geld nicht sofort benötigen, noch nicht verkaufen.

Gemeindepolitische Aspekte

- » **Politische Stimmung und Einigkeit:** Obwohl das Thema in der Gemeindevertretung auch kritisch diskutiert wird, fielen die Beschlüsse bisher noch immer für den Kauf von Grundstücken zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums aus.

Wie tragen die Gemeinden mit ihrer Aktiven Bodenpolitik zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum bei?

Konzepterstellung

- » **Konzept für die Bereitstellung leistbaren Wohnens:** In der Gemeindevertretung in Schnifis wurde der Beschluss gefasst, drei Bereiche am Siedlungsrand (Siedlungsrand 1, 2 und 3) über die nächsten 50 Jahre zu entwickeln. Dabei ist der Siedlungsrand 1 sofort bebaubar, während der Siedlungsrand 3 erst in mehreren Jahrzehnten entwickelt werden wird. In diesen Bereichen werden von der Gemeinde aktiv Grundstücke angekauft. Weil gekauft wird, solange die Flächen noch nicht bebaubar sind, fallen die Kaufpreise etwas niedriger aus. Diese Ersparnis ermöglicht es der Gemeinde, die Grundstücke zu günstigen Konditionen an Schnifner Gemeindebürger:innen zu verkaufen oder einzutauschen. Für die Bebauung gibt es klare Voraussetzungen und Fristen.
- » **Einbezug in Konzepte für die Quartiersentwicklung:** Die Festlegungen für die Bereitstellung von leistbarem Wohnen in Schnifis werden bei der Entwicklung einzelner Quartiere nochmals konkretisiert.
- » **Errichtung passender Wohnformen:** In Schnifis gibt es außerdem gerade ein Projekt für das Wohnen im Alter, in dem kleinere Wohneinheiten für ältere Gemeindebürger:innen entstehen.

An- und Verkauf

- » **Vergabe kostengünstiger Baugründe an Privatpersonen:** Wie im Konzept erläutert werden in Schnifis Baugründe zu günstigen Konditionen an Gemeindebürger:innen vergeben. Für die Bebauung gibt es einen strengen Auflagenkatalog, der unter anderem eine verdichtete Bauweise sicherstellen soll.
- » **Aktive Suche nach passenden Liegenschaften:** In den Siedlungsentwicklungsgebieten kontaktiert die Gemeinde regelmäßig die Eigentümer:innen passender Grundstücke und bekundet Kaufinteresse.

Alternative Anwendungsformen

- » **Vermittlung von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger**
- » **Grundstückstausch:** Wenn Bürger:innen in den Siedlungsrandern 2 und 3 über Grundstücke verfügen, können sie diese auch unter Berücksichtigung gewisser Tauschfaktoren gegen ein sofort bebaubares Grundstück im Gemeindebesitz eintauschen. So können die Bürger:innen für sich sofort Wohnraum schaffen und die Gemeinde gewinnt Entwicklungsmöglichkeiten für die Zukunft.

F O K U S T H E M E N

Frastanz: Kommunikation

In Frastanz wird besonders viel Wert auf eine offene Kommunikation mit allen beteiligten Akteur:innen gelegt. Dies betrifft die politischen Fraktionen, die Aufsichtsbehörde und die Bevölkerung gleichermaßen. Auf diese Weise soll Konflikten, Widerstand und einer negativen Wahrnehmung vorgebeugt werden.

Nüziders: Zivilrechtliche Verträge

Das in den Gemeinden vorhandene Wissen ist häufig von den verantwortlichen Personen abhängig. In Nüziders ist viel Know-How zum Abschluss zivilrechtlicher Verträge im Zusammenhang mit Grundstückskäufen vorhanden. So können bei der Gemeindeentwicklung Rückkaufrechte gesichert werden oder durch den Abschluss von Optionsverträgen Gestaltungsspielraum gewonnen werden. Durch die Vereinbarung von Kaufoptionen für Dritte kann die Gemeinde Geld sparen und sich auch ohne den großen Einsatz von Kapital Einflussmöglichkeiten sichern.

Hohenems: Konzept für leistbares Wohnen

In Hohenems gibt es ein Konzept für die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum. Dies schafft eine wichtige Handlungsbasis. Der quantitative Bedarf sowie die räumliche Verteilung von gemeinnützigen Wohnungen wird konkret erhoben. Die Aktive Bodenpolitik kann so zielgerichtet eingesetzt werden.

Rankweil: zivilrechtliches Baurecht

Die Gemeinde Rankweil setzt mittlerweile verstärkt auf die Vergabe von Baurechten auf Grundstücken im Gemeindeeigentum. So können Einflussmöglichkeiten langfristig gesichert werden. Auch privaten Eigentümer:innen wird bei mangelndem Verkaufswillen die Baurechtsvergabe nahegelegt, um so unbebaute Grundstücke mobilisieren zu können.

Schnifis: Wohnen im Alter

Um auf die unterschiedlichen Lebensphasen und die damit verbundenen Platzbedürfnisse der Menschen einzugehen soll in Schnifis ein Wohnprojekt mit kleineren Einheiten entstehen. Älteren Menschen, denen ein großes Haus mit Garten zur Last wird, soll die Möglichkeit geboten werden, Raum für einen neuen Lebensabschnitt zu finden.

4.3 Gemeindeübergreifende Erkenntnisse

4.3.1 Akteur:innen der Aktiven Bodenpolitik

Aus den Interviews wurden außerdem die wichtigsten Akteur:innen der Aktiven Bodenpolitik abgeleitet, und durch die Erkenntnisse aus der Literatur (sh. Kapitel 2) ergänzt. Zur besseren Übersicht erfolgte ein Akteursmapping. Die Vorarlberger Landesregierung hat primär eine gesetzgebende sowie eine aufsichtsbehördliche Funktion. Mit der Einführung eines Bodenfonds würde auf Landesebene auch die Umsetzung der Aktiven Bodenpolitik angesiedelt werden. Diese liegt zurzeit vollständig bei den Gemeinden.

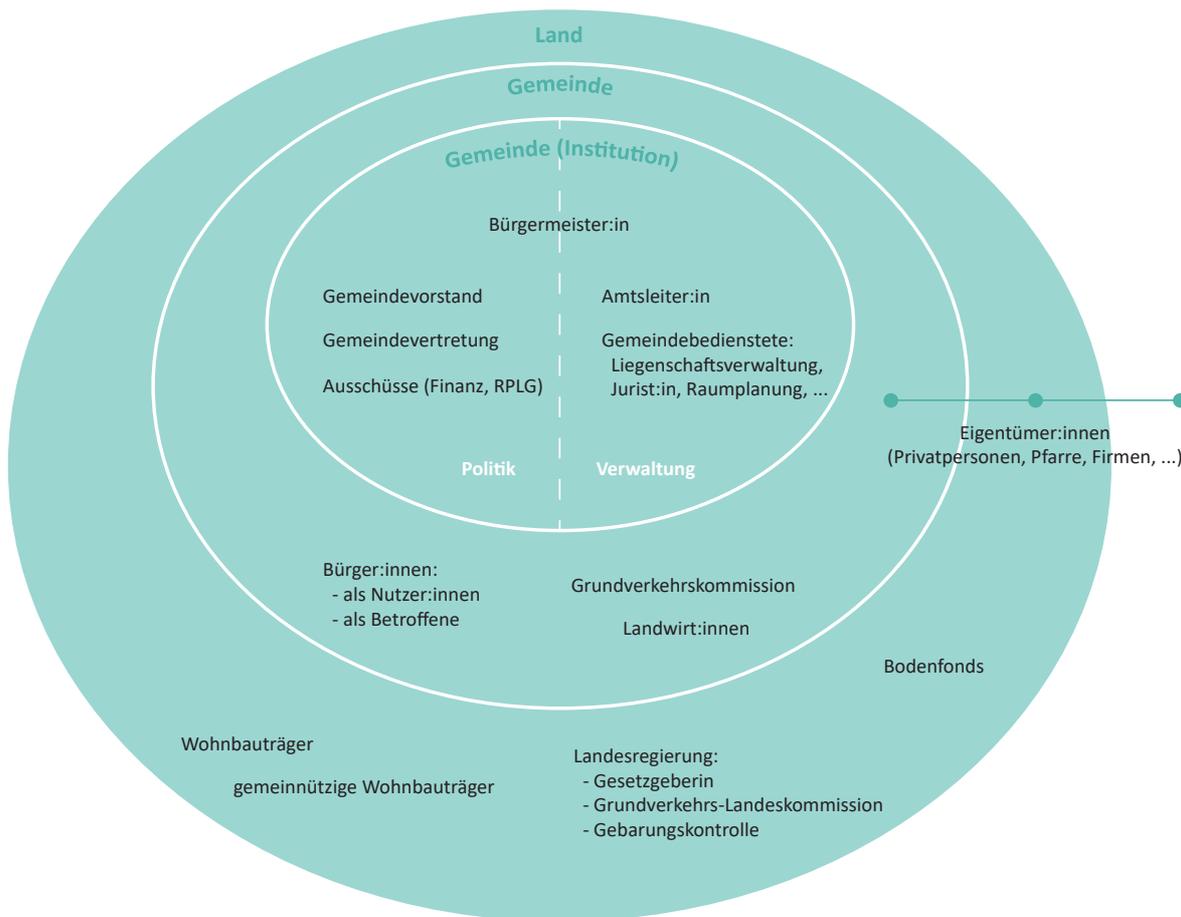


Abbildung 21: Akteursmapping der Aktiven Bodenpolitik

4.3.2 Mit welcher Motivation verfolgt die Gemeinde Aktive Bodenpolitik?

Der Hauptzweck, für den die interviewten Gemeinden Liegenschaften ankaufen, ist die Bereitstellung von (sozialer) Infrastruktur für die Gemeindeentwicklung im Allgemeinen sowie speziell für den Erwerb von Tauschflächen. Aber auch für die Bereitstellung leistbaren Wohnraums wird Aktive Bodenpolitik betrieben. Insbesondere die Ansiedlung von gemeinnützigen Wohnbauträgern soll so begünstigt werden. Über eigene Grundstücke zu verfügen ist insbesondere für die Bereitstellung von Infrastruktur essenziell. Wenn eine Gemeinde in Entwicklungsgebieten über Flächen verfügt gewinnt sie außerdem Einfluss auf dort entstehende Projekte. Da manche Eigentümer:innen auf ihren Grundbesitz nicht verzichten wollen, ist es zudem von Vorteil attraktive Tauschflächen zu besitzen.

4.3.3 Was sind Erfolgsfaktoren der Aktiven Bodenpolitik in der Praxis?

Die Entscheidung für den Kauf eines Grundstücks muss zum einen für die Abstimmung darüber in der Gemeindevertretung begründet werden. Zum anderen ist für den Kauf landwirtschaftlicher Grundstücke das öffentliche Interesse am Kauf zu belegen. Eine klare Abbildung der strategischen Ziele und Entwicklungsschwerpunkte im räumlichen Entwicklungsplan dient als Grundlage für diese Argumentation.

Mehrere Interviewpartner:innen betonten im Gespräch die Wichtigkeit der Festlegungen im REP für die Aktive Bodenpolitik.

Essentiell ist auch ein entschlossenes und zügiges Handeln. Die Schnelligkeit des Handelns ist nicht nur von notwendigen **Gemeindevertretungsbeschlüssen**, sondern vor allem auch von der Genehmigung der **Grundverkehrskommission** und der **Gebarungskontrolle** abhängig. Eine frühzeitige und offene Kommunikationsstrategie mit allen beteiligten und betroffenen Akteur:innen (sh. Akteursmapping) kann dabei den Prozess beschleunigen, da Konflikte bereits im Vorfeld ausgeräumt werden können. (sh. Interview Frastanz 2022) Von Vorteil ist zudem eine gewisse Expertise auf dem Gebiet. Diese ist neben Erfahrungswerten und Informationskampagnen stark von den Beteiligten Akteur:innen in der Gemeinde abhängig. Dabei spielen vor allem in kleineren Gemeinden, auch berufliche Hintergründe des oder der Bürgermeister:in und der Mitglieder des Gemeindevorstands eine Rolle.

4.3.4 Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Bereitstellung leistbaren Wohnraums durch Aktive Bodenpolitik?

Die Regelungen zum **Grundverkehr landwirtschaftlicher Grundstücke** wurden von allen Interviewpartner:innen als erschwerender Faktor für die Aktive Bodenpolitik genannt. Insbesondere der Erwerb von Tauschflächen, die nicht direkt in den festgelegten Entwicklungsgebieten liegen, gestaltet sich schwierig.

Eine weitere Schwierigkeit, mit der Gemeinden bei der Aktiven Bodenpolitik konfrontiert sind, ist ein **mangelnder Verkaufswille**. Um mit diesem umzugehen, wurden von den Gemeinden drei Möglichkeiten genannt: Abwarten, Flächentausch oder Baurechtsnahme.

Dass Aktive Bodenpolitik einen langen Atem benötigt, wurde von allen Interviewpartnern betont. Manchmal können Eigentümer:innen jedoch durch Alternativvorschläge überzeugt werden. So kann das Anbieten von Tauschflächen zum Erfolg führen, wenn für Eigentümer:innen der Grundbesitz im Augenblick wertvoller ist als der finanzielle Gegenwert. Das Problem beim Grundstückstausch ist jedoch, dass dennoch eine Immobilienertragssteuer fällig wird, was sich auf die Tauschbereitschaft von Eigentümer:innen auswirkt. (sh. Interview Hohenems 2022) Zudem können auch private Eigentümer:innen als Baurechtsgeber:innen auftreten. So bleibt das Grundstück in ihrem Besitz und es steht für die Gemeinde dennoch zur Nutzung zur Verfügung. (sh. Interview Rankweil 2022)

Den Kauf nicht als Gemeinde, sondern durch ausgelagerte Rechtsträger:innen (z.B. GmbH) auszuführen hat meist wenige Vorteile. Sinnvoll wird es erst, wenn die Gemeinde **nicht selbst haftet** oder dadurch von gewissen **Steuern befreit** wird. Denn wenn die Gemeinde für die oder den ausgelagerte:n Rechtsträger:in haftet, wird dessen finanzielle Situation auch in die Berechnung der Verschuldung der Gemeinde miteinbezogen und ist von der Gebarungskontrolle zu genehmigen. (sh. Interview Nüziders 2022)

Als erschwerende Faktoren ebenfalls häufig genannt sind die **hohen Preise** am Immobilienmarkt sowie die strengen Regelungen zum **Verschuldungsgrad**, den die Gemeinden nicht überschreiten dürfen. Der Wunsch nach einem Bodenfonds, der die Gemeinden mit Grundstücksankäufen unterstützt, wurde insbesondere von den Gemeinden Hohenems und Nüziders geäußert.

4.3.5 Wie tragen die Gemeinden mit ihrer Aktiven Bodenpolitik zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum bei?

Die meisten interviewten Gemeinden erklärten, aktiv auf der Suche nach passenden Liegenschaften für die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum zu sein und bei Eigentümer:innen Kaufinteresse zu bekunden. Das Vorgehen gestaltet sich dabei unterschiedlich. In Hohenems werden von der Liegenschaftsabteilung Immobilienplattformen regelmäßig durchsucht. In Schnifis werden die Eigentümer:innen interessanter Grundstücke in regelmäßigen Abständen kontaktiert. In Frastanz, Nüziders und Rankweil behalten die verantwortlichen Personen – primär der Bürgermeister – den Immobilienmarkt in der Gemeinde im Auge. Alle Gemeinden gaben an, Grundstücke an gemeinnützige Wohnbauträger zu vermitteln.

Ebenfalls in mehreren Gemeinden wird das leistbare Wohnen und die Aktive Bodenpolitik in Konzepte für die Quartiersentwicklung einbezogen. Zudem wird versucht, für verschiedene Lebensabschnitte passende Wohnformen leistbar zur Verfügung zu stellen. Die Aktive Bodenpolitik wird zudem in Konzepte für die Bereitstellung von leistbarem Wohnens einbezogen (sh. Interviews Hohenems und Schnifis). Um aktiv leistbare Wohnformen zu ermöglichen, gaben die Gemeinden an, Grundstücke an (gemeinnützige) Wohnbauträger weiterzuverkaufen. So wurden in Hohenems Grundstücke vergünstigt an Wohnbauträger unter der Bedingung veräußert, dass dieser Preisvorteil an die Bevölkerung weitergegeben wird. In Schnifis werden Baugrundstücke direkt zu leistbaren Preisen an die Bevölkerung weitergegeben oder eingetauscht. (sh. Interview Schnifis 2022)

Mit den **steigenden Grundstückspreise**, die immer häufiger den finanziellen Rahmen der Gemeinden sprengen, wird unterschiedlich umgegangen. Die folgenden Vorgehensweisen stellen für Gemeinden eine geringere finanzielle Belastung dar:

- » Grundstückskauf nur in Entwicklungsgebieten, die erst in einigen Jahren bebaut werden können
- » Optionsverträge, mit denen sich die Gemeinde die Kaufoption oder die Weitergabe dieser sichert
- » Vermittlung von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger

5 Empfehlungen

5.1 Flächenerwerb und Anwendung von Alternativen

Die Aktive Bodenpolitik bietet den Gemeinden verschiedene Möglichkeiten, um in den Besitz von Grundstücken zu kommen und Einfluss auf die Siedlungsentwicklung sowie zukünftige Projekte zu nehmen. Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Immobilienpreise ist es wichtig, sinnvolle und situationsbezogene Handlungsoptionen zu wählen. Nicht immer ist es nötig, Grundstücke selbst zu erwerben, um Einfluss auf die Entwicklung zu nehmen. Grundsätzlich ist ein Kauf durch die Gemeinde in den meisten Situationen denkbar, jedoch ist dies für viele Gemeinden aufgrund des angespannten Immobilienmarktes nicht sinnvoll. In manchen Situationen kann deshalb die Anwendung von Alternativen die bessere Wahl sein. Im Folgenden wird nun dargestellt, für welche Anwendungsfälle und Ziele sich die verschiedenen Alternativen des Flächenerwerbs besonders gut eignen.

Aus der Aufbereitung der Ausprägungen und Alternativen des Flächenerwerbs im Kapitel 2.5 „Ausgestaltung des Flächenerwerbs im Rahmen der Aktiven Bodenpolitik“ ist erkennbar, dass die Wahl der passenden Handlungsoption vor allem von

- » den von der Gemeinde verfolgten Zielen sowie der Zeithorizont von deren Umsetzung und
- » der aktuellen Widmungs- und Nutzungssituation

abhängig ist. Diese Erkenntnis hat sich auch bei der Diskussion der Vorgehensweise der Gemeinden in den Expert:inneninterviews bestätigt.

Grundstückskauf durch die Gemeinde

Verfolgte Ziele:

- » Deckung eines konkreten Bedarfs für die Gemeindeentwicklung
- » Baulandentwicklung / Baulandmodell (v.a. Erwerb von Schlüsselgrundstücken)
- » Flächenaktivierung für Innenentwicklung oder Stadtumbau (v.a. Erwerb von Schlüsselgrundstücken)
- » Aufbau einer Flächenreserve

Widmungs- und Nutzungssituation: Das Grundstück ist sofort bebaubar und/oder steht am freien Markt zum Verkauf, wodurch sich ein gewisser Handlungsdruck durch Konkurrenz ergibt.

Erläuterung: Vorteil des Grundstückskaufs ist, dass die Nutzung zur Gänze von der Gemeinde beeinflussbar ist. In vielen Gemeinden sind jedoch die finanziellen Mittel knapp und Käufe sind nicht immer möglich.

Beispiel: Bereitstellung leistbaren Wohnraums

Um leistbaren Wohnraum zu schaffen, verkaufte die Stadt Hohenems ein Grundstück zu einem günstigeren Preis an einen Bauträger. Bedingung war die Weitergabe dieses Preisvorteils an Familien. Durch den Einfluss, den die Gemeinde als Eigentümerin genoss, konnten so leistbare Wohnungen geschaffen werden.

Grundstückstausch

Verfolgte Ziele:

- » Deckung eines konkreten Bedarfs für die Gemeindeentwicklung,
- » Baulandentwicklung / Baulandmodell (v.a. Tausch von Schlüsselgrundstücken)
- » Flächenaktivierung für Innenentwicklung oder Stadtumbau (v.a. Tausch von Schlüsselgrundstücken)
- » Aufbau einer Flächenreserve

Widmungs- und Nutzungssituation: Das Grundstück ist unbebaut, wird jedoch von dem oder der Eigentümer:in aktuell genutzt (z.B. landwirtschaftliche Nutzung) oder für zukünftige Nutzung aufbewahrt (z.B. Baugrund für Kinder)

Erläuterung: Grundsätzlich sind auch alle Ziele, die beim Grundstückskauf genannt wurden, durch den Grundstückstausch erreichbar. Zentraler Unterschied ist ein mangelnder Verkaufswille der Eigentümer:innen. Wie aus den Interviews hervorging, sehen die Gemeinden den Grundstückstausch als ein zentrales Instrument der Gemeindeentwicklung, da auf diese Weise strategisch wichtige Grundstücke in den Besitz der Gemeinde gebracht werden können. Durch den Tausch nicht sofort bebaubarer oder peripherer Grundstücke gegen sofort bebaubare oder zentrale Grundstücke kann eine geordnete Siedlungsentwicklung erreicht werden. Um diese Alternative anzuwenden, müssen die Gemeinden über Tauschflächen verfügen. Nebengebühren sind auch bei Tauschgeschäften zu bezahlen. Dies kann sich negativ auf die Tauschbereitschaft auswirken. (sh. Interview Hohenems)

Beispiel 1: Bereitstellung sozialer Infrastruktur

Die Gemeinde möchte eine Volksschule erweitern. Direkt angrenzend befindet sich eine landwirtschaftlich genutzte Fläche. Da der Landwirt die Fläche für die eigene Erwerbstätigkeit benötigt, möchte er diese nicht verkaufen. Die Gemeinde bietet ihm an, die zentral gelegene Fläche gegen ein für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung geeignetes Grundstück außerhalb des Siedlungsrandes zu tauschen. So kann die Volksschule am bestehenden Standort erweitert werden.

Beispiel 2: Bereitstellung leistbaren Wohnens

In Schnifis wird im Rahmen eines Baulandmodells auch der Grundstückstausch angewendet. Dort werden sofort bebaubare Grundstücke gegen Grundstücke in Bereichen, die erst später entwickelt werden sollen, getauscht. Auf diese Weise erhalten die Bürger:innen baureife Grundstücke und die Gemeinde sichert sich Einflussmöglichkeiten im zukünftigen Entwicklungsgebiet. (sh Interview Schnifis)

Vereinbarung einer Kaufoption für Dritte

Verfolgte Ziele:

- » Baulandentwicklung / Baulandmodell
- » Flächenaktivierung für Innenentwicklung oder Stadtumbau

Widmungs- und Nutzungssituation: Die Grundstücke haben häufig noch keine Baulandwidmung oder sind nicht baureif. Eine „Aktivierung“ der Kaufoption im Zuge einer späteren Baulandwidmung ist möglich.

Erläuterung: Neben der Vereinbarung einer eigenen Kaufoption können im Vertrag auch Drittparteien vereinbart werden, die die Kaufoption in Anspruch nehmen können. Auf diese Weise hat die Gemeinde Einfluss darauf, von wem das Grundstück erworben wird. Zusätzlich können mit der kaufenden Partei vertragliche Vereinbarungen über die Nutzung des Grundstücks getroffen werden. Für den Abschluss eines Optionsvertrags sollte sich die Gemeinde in einer guten Verhandlungsposition befinden (z.B. noch keine Baulandwidmung der Flächen vorhanden), ansonsten ist sie vom Entgegenkommen des oder der Eigentümer:in abhängig. Optionsverträge kommen auch als Konsequenz für Raumordnungsverträge in Frage. Sie eignen sich gut als Ersatz für einen Zwischenerwerb, da auf diese Weise die mehrfache Bezahlung der Nebenkosten des Grundstückserwerbs entfällt.

Beispiel: Bereitstellung leistbaren Wohnens

In Hohenems wurde bei einem geeigneten Grundstück eine Kaufoption für einen gemeinnützigen Wohnbauträger vereinbart.

Baurechtsnahme bzw. Vermittlung dieser

Verfolgte Ziele:

- » Deckung eines konkreten Bedarfs für die Gemeindeentwicklung
- » Flächenaktivierung für Innenentwicklung oder Stadtumbau

Widmungs- und Nutzungssituation: Das Grundstück ist aktuell ungenutzt, die Besitzer:innen möchten es jedoch nicht endgültig verwerten.

Erläuterung: Gemeinden treten selten als Baurechtsnehmer:innen auf. Generell ist jedoch beispielsweise die Errichtung von Gemeindewohnungen im Baurecht denkbar. Durch die Koppelung des Baurechts an den Bauzins wird dieses ebenfalls von hohen Immobilienpreisen beeinflusst. Bei der Anwendung zur Deckung eines konkreten Bedarfs für die Gemeindeentwicklung ist die Eignung für die jeweilige Nutzung im Einzelnen zu bewerten. Die Baurechtsnahme eignet sich zur Baulandmobilisierung.

Beispiel: Baulandmobilisierung

In Rankweil wurde einem Grundstückseigentümer die Vergabe seines Grundstücks im Baurecht erfolgreich nahegelegt. Auf diese Weise konnte ein zentral gelegenes Grundstück mobilisiert werden.

Auslagerung des Grundstückskaufs an Rechtsträger oder Bodenfonds

Verfolgte Ziele:

- » Deckung eines konkreten Bedarfs für die Gemeindeentwicklung
- » Baulandentwicklung / Baulandmodell
- » Flächenaktivierung für Innenentwicklung oder Stadtumbau

Widmungs- und Nutzungssituation: sämtliche zum Verkauf stehende Grundstücke

Erläuterung: Die Auslagerung von Grundstückskäufen an Rechtsträger:innen ist nur dann sinnvoll, wenn die Gemeinde für diese nicht haftet. Bodenfonds können die Gemeinden bei der Aktiven Bodenpolitik gut unterstützen. Meist wird dafür jedoch ein gewisser Grad an Einfluss abgegeben.

Vermittlung von Grundstücken zum Verkauf

Verfolgte Ziele:

- » Baulandentwicklung / Baulandmodell
- » Flächenaktivierung für Innenentwicklung oder Stadtumbau

Widmungs- und Nutzungssituation: sämtliche zum Verkauf stehende Grundstücke

Erläuterung: Alle interviewten Gemeinden gaben an, zwischen gemeinnützigen Bauträgern und verkaufsbereiten Eigentümer:innen zu vermitteln. Die Vermittlung ist ein informelles Instrument, das vor allem auf einer guten Vernetzung und Kommunikation basiert.

5.2 Anwendung Aktive Bodenpolitik zur Bereitstellung Leistbaren Wohnraums

Maßnahmen leistbares Wohnen lt. Kapitel 3.6	Kauf	Tausch	Kaufoption	Baurecht	Auslagerung	Vermittlung
hoheitliche Raumplanung						
Vertragsraumordnung			kein Grundstückskauf nötig			
Gemeindewohnungen	×	×		×		
(Gemeinnützige) Bauträger	(×)		×		(×)	×
vergünstigte Weitergabe von Baugrundstücken	×	×	(×)		(×)	

Tabelle 1: Anwendung der Aktiven Bodenpolitik im Zusammenhang mit den Maßnahmen der örtl. Raumplanung für das leistbare Wohnen

Wie bereits im Fazit von Kapitel 3 festgestellt wurde, ist die Aktive Bodenpolitik primär für die letzten drei angeführten Maßnahmen relevant. Für die **Errichtung von Gemeindewohnungen** kann der **Erwerb** des Grundstücks sinnvoll sein. Besitzt die Gemeinde geeignete Tauschgrundstücke, kann ein **Grundstückstausch** eine Möglichkeit sein, um nicht erneut einen Grundstückskauf finanzieren zu müssen. Aber auch eine **Baurechtsnahme** kann in einer solchen Situation praktikabel sein. Im Endeffekt ist die Wahl der Alternative hier auch stark vom Willen des oder der Grundeigentümer:in abhängig. Bei der **Organisation von Baugrundstücken für gemeinnützige Wohnbauträger** ist eine Möglichkeit der Zwischenerwerb, also der **Kauf** und anschließende Verkauf eines Grundstücks an gemeinnützige Wohnbauträger. Allerdings fallen beim Zwischenerwerb Kaufnebenkosten an, was im Endeffekt zur Steigerung der Grundstückspreise führen kann. Auch muss die Gemeinde die Finanzierung des Grundstückskaufs sichern. Eine ähnliche Problematik entsteht bei der **Auslagerung** des Zwischenerwerbs. Diese Alternativen sollten also nur dann angewendet werden, wenn ein optimal geeignetes Grundstück sonst nicht für diesen Zweck gewonnen werden könnte. Kostensparender und in den meisten Fällen auch zweckdienlicher ist die Vereinbarung einer **Kaufoption** für gemeinnützige Wohnbauträger oder die **Vermittlung** von Grundeigentümer:innen und Gemeinnützigen zum Verkauf oder zur Baurechtsgabe.

Für die **vergünstigte Weitergabe von Baugrundstücken** ist es sinnvoll, wenn die Gemeinde **selbst im Besitz** der Grundstücke ist. So kann sie am besten Einfluss auf den Verkaufspreis nehmen. Zudem kann so ein **längerfristiges Modell** entwickelt werden, wie beispielsweise in der Gemeinde Schnifis. Befinden sich die Grundstücke im Eigentum der Gemeinde, können diese anstatt eines Verkaufs auch im Baurecht vergeben werden. Die Vereinbarung einer **Kaufoption** oder die **Auslagerung** des Grundstückskaufs kann in manchen Fällen zielführend sein, es ist jedoch Einfluss auf die Grundstückseigentümer:innen bzw. die kaufende Partei benötigt. Ansonsten können niedrigere Verkaufspreise nur selten herbeigeführt werden. Die Wahl der passenden Alternative ist, wie in Kapitel 5.1 ersichtlich, zusätzlich stark von der Ausgangssituation (Widmung, Nutzung) sowie vom verfolgten Zeithorizont und den beteiligten Akteur:innen abhängig.

5.3 Empfehlungen: Bereitstellung leistbaren Wohnens durch Aktive Bodenpolitik

Die Empfehlungen wurden sowohl aus den Erkenntnissen des Kapitel 2 als auch aus dem Ergebnis der Inhaltsanalyse der Expert:inneninterviews, insbesondere der Erfolgsfaktoren sowie ihr Beitrag zum leistbaren Wohnen durch Aktive Bodenpolitik, abgeleitet. Wichtig für ein Vorgehen, das von allen Akteur:innen getragen wird, ist das **Schaffen einer soliden, konzeptuellen Grundlage für die Aktive Bodenpolitik, zum Beispiel eines bodenpolitischen Konzepts mit Schwerpunkt Wohnen** (sh. auch Kapitel 2.7, Adrian et al. 2021: 21-26).

Schaffen einer konzeptuellen Grundlage für die Aktive Bodenpolitik

Diese dient als Beleg öffentlicher Interessen an Grundstückskäufen und als Entscheidungsgrundlage. Da Grundstücke oft über einen längeren Zeitraum nicht zum Verkauf stehen, ist es sinnvoll, dem bodenpolitischen Konzept einen längeren Zeithorizont von mehreren Jahrzehnten zugrunde zu legen. Durch die Festlegung von räumlichen Schwerpunkten und die langfristige Priorisierung von Zielen können Kaufentscheidungen rasch getroffen werden, sollten sich diese ergeben. Die Basis des Konzepts ist das Liegenschaftsportfolio der Gemeinde.



Konzeption einer Ankaufsstrategie*

- Festlegen der Anwendung der Ausprägungen der Aktiven Bodenpolitik (sh. Kapitel 2.4)
- Festlegen der Anwendung der Alternativen zum Flächenerwerb (sh. Kapitel 2.4 und 5.1)
- Begleitung mit hoheitlichen Instrumenten der örtlichen Raumplanung und Vertragsraumordnung

Auslagerung von Prozessen auf die regionale Ebene

- Einrichtung einer regionalen Liegenschafts-
abteilung, insbesondere für kleinere
Gemeinden
- Regionale Abstimmung überörtlich
relevanter Grundgeschäfte
- Sammeln von in der Region vorhandener
Expertise
- Beratung und Abwicklung von Grundstücks-
käufen und Alternativen (z.B. Aufsetzen
von Verträgen)
- Monitoring des Grundstücksmarkts
- Verwaltung von Liegenschaften

Anwendung von Maßnahmen um Grundstücke zu mobilisieren

- Klassische Instrumente der Bauland-
mobilisierung (z.B. Vertragsraumordnung)
- Umsetzen einer Monitoringstrategie für den
Grundstücksmarkt (verschiedene Kanäle:
z.B. Immobilienplattformen, persönliche
Ebene)
- Aktives Zugehen auf Grundstückse-
igentümer:innen

Konzeption einer Vergabestrategie*

Die Art der Vergaben von Grundstücken und eine Bewertung dieser sind nicht Teil der vorliegenden Diplomarbeit.

* Quelle: Adrian et al. 2021: 21-26

6 Conclusio

Aufgrund der Baulandhortung steht gewidmetes Bauland in vielen Fällen nicht zur Bebauung zur Verfügung. Die daraus resultierende Knappheit an Flächen für die Siedlungsentwicklung trägt unter anderem zu den hohen Immobilienpreisen in Österreich bei. In den westlichen Bundesländern, so auch in Vorarlberg, ist die Versorgung mit leistbarem Wohnraum besonders schwierig. Die Aktive Bodenpolitik kann zur Baulandmobilisierung beitragen und somit einen Beitrag zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums leisten.

In der vorliegenden Arbeit wurden zuerst die rechtlichen, politischen und verwaltungstechnischen Abläufe der Aktiven Bodenpolitik genauer betrachtet. Diese wurde dafür als der Erwerb, die strategische Verwendung und der Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinde mit der Intention der Umsetzung der im Räumlichen Entwicklungsplan festgelegten Nutzungen definiert. Die Aktive Bodenpolitik zählt mit der Vertragsraumordnung zu den privatwirtschaftlichen Maßnahmen der örtlichen Raumplanung. In den Raumplanungsgesetzen der Bundesländer werden exemplarisch privatwirtschaftliche Instrumente für die örtliche Raumplanung aufgezählt. Die Aktive Bodenpolitik wird nur in OÖ, Kärnten und dem Burgenland explizit genannt. Eine Nennung zeigt, dass sich die Landesregierung mit der Maßnahme auseinandergesetzt hat und fordert die Gemeinden zur Anwendung auf.

Wie die hoheitlichen Maßnahmen werden auch die privatwirtschaftlichen Maßnahmen und somit die Aktive Bodenpolitik von der finalen Determinierung bestimmt. Die Inhalte der Raumplanungsziele bestimmen den Handlungsspielraum der Gemeinden maßgeblich. Dass in Vorarlberg, wo die Immobilienpreise besonders hoch sind, das leistbare Wohnen nicht in den Raumplanungszielen angesprochen wird, ist deshalb schwer verständlich. Im nächsten Schritt dient die Aktive Bodenpolitik der Umsetzung der Ziele und Festlegungen im REP. Darum ist es auch wichtig, dass die privatwirtschaftlichen Maßnahmen dort direkt adressiert werden. Die Vorarlberger Landesregierung hat mit der verpflichtenden Behandlung der privatwirtschaftlichen Maßnahmen einen Schritt in die richtige Richtung gemacht. Wie in den Empfehlungen angesprochen wäre eine intensivere Einbindung der privatwirtschaftlichen Maßnahmen, zum Beispiel das Setzen räumlicher Schwerpunkte, wichtig. Die Aktive Bodenpolitik als privatwirtschaftliche Maßnahme ist zudem eng mit der Vertragsraumordnung und mit den hoheitlichen Maßnahmen der örtlichen Raumplanung (FWP, BBP) verstrickt. So ist die Aktive Bodenpolitik häufig von der Vertragsraumordnung abhängig. Die Flächenwidmungsplanung bestimmt zudem die Verhandlungsposition, in der sich die Gemeinde befindet. Eine gute Abstimmung der Maßnahmen ist daher unbedingt notwendig.

Das Verfahren, das für einen Grundstückskauf durchlaufen werden muss, ist stark von der politischen Entscheidungsfindung geprägt. Neben der Entscheidung für einen Grundstückskauf selbst sind auch Budgetentscheidungen ein wichtiger Punkt. Zudem ist die Zustimmung der Gebarungskontrolle und der Grund-

verkehrskommission notwendig. Um einen reibungslosen Ablauf sicherzustellen ist deshalb ein gewisser Grundkonsens über den Einsatz der Aktiven Bodenpolitik nötig. Dafür ist zum einen eine offene Kommunikation und zum anderen eine klare konzeptuelle Grundlage wichtig. So können Zielkonflikte und Priorisierungen bereits im Vorfeld abgeklärt werden, ohne dass die einzelnen Verfahren ausgebremst werden.

Ist diese Auseinandersetzung im Rahmen des räumlichen Entwicklungsplans zu umfangreich, kann die Erstellung eines bodenpolitischen Konzepts zweckdienlich sein. Dieses dient als Handlungsrahmen und bildet so eine Argumentations- und Entscheidungsgrundlage. In diesem Rahmen können Ziele gegeneinander abgewogen, der Grundstücksbedarf der Gemeinde erhoben und räumliche Schwerpunkte gesetzt werden. Auch die Begleitung mit hoheitlichen Instrumenten und der Vertragsraumordnung sowie der Einsatz kooperativer Entwicklungsoptionen können adressiert werden.

Die Kompetenzverteilung im Wohnrecht ist stark fragmentiert. Auf Bundes- und Landesebene werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen festgelegt. Die Länder sind für die Vergabe der Wohnbauförderung zuständig und schaffen die Rahmenbedingungen für die Gemeinden. Diese tragen im Rahmen der örtlichen Raumplanung zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum bei. Dabei können sie die Versorgung mit leistbaren Wohnformen über die folgenden Maßnahmen sicherstellen:

1. Festlegungen im REP und im Flächenwidmungsplan
2. Vertragsraumordnung
3. Errichtung von Gemeindewohnungen
4. Organisation und Vermittlung von Baugründen für (gemeinnützige) Bauträger
5. Weitergabe von Baugrundstücken an Privatpersonen zu Preisen unter dem Marktniveau

Für die letzten drei Punkte ist eine Aktive Bodenpolitik unerlässlich. Die Aktive Bodenpolitik bildet somit einen wichtigen Baustein im Instrumentarium zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums. Mit ihrer Anwendung können Gemeinden die tatsächliche Umsetzung von Konzepten und Projekten für das leistbare Wohnen steuern und an Einfluss gewinnen. Durch die Entwicklungen am Immobilienmarkt ist es jedoch auch für Gemeinden nicht immer möglich, Grundstücke zu erwerben. Stattdessen können in bestimmten Fällen auch die folgenden Alternativen angewendet werden:

- » Grundstückstausch
- » Vereinbarung einer Kaufoption für Dritte
- » Baurechtsnahme
- » Auslagerung des Grundstückskaufs an Dritte (z.B. Bodenfonds)
- » Vermittlung von Grundstücken zum Verkauf

Auf diesen Erkenntnissen basierend wurden Empfehlungen ausgesprochen, für welche Maßnahmen zur Bereitstellung leistbaren Wohnens ein Grundstückskauf notwendig ist und wann auch Alternativen ange-

wendet werden können. Grundstückskäufe sind vor allem bei der Errichtung von Gemeindewohnungen und der vergünstigten Weitergabe von Baugrundstücken notwendig. Ein Grundstückstausch ist stark vom Verkaufswillen der Grundeigentümer:innen sowie der Verfügbarkeit von passenden Tauschflächen abhängig. Prinzipiell ist er jedoch dazu geeignet, strategisch wichtige Flächen für die Gemeindeentwicklung zu erhalten. Der Zwischenerwerb, zum Beispiel um Grundstücke an gemeinnützige Bauträger weiterzugeben, kann durch die Vereinbarung von Kaufoptionen ersetzt werden. Auch das Baurecht kann als Alternative angewendet werden. Gemeindewohnungen können im Baurecht errichtet werden, zudem kann die Gemeinde als Baurechtsgeberin auftreten und dieses an Bauträger oder an Privatpersonen vergeben. So entfallen die Kosten für den Grundstückskauf, wodurch die Errichtung günstiger wird.

Prinzipiell kann die Aktive Bodenpolitik zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum somit auf verschiedene Arten beitragen. Die tatsächliche Anwendung zu diesem Zweck ist jedoch stark von den in der Gemeinde verfolgten Zielen abhängig. So werden in drei der fünf Interviewgemeinden Maßnahmen der Aktiven Bodenpolitik gesetzt, um so leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die anderen beiden Gemeinden verließen sich im Gegensatz dazu stark auf das eigenständige Handeln der gemeinnützigen Wohnbauträger. Die Aktive Bodenpolitik profitiert von einer offenen Kommunikation mit allen beteiligten Akteur:innen, entschlossenem Handeln sowie einer guten konzeptionellen Grundlage. Sie ist zudem abhängig von der Expertise der verantwortlichen Personen, wie dem oder der Bürgermeister:in oder den Mitgliedern des Gemeindevorstands. Schwierigkeiten ergeben sich vor allem aufgrund der Regelungen zum Grundverkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken, einem mangelnden Verkaufswillen und den hohen Immobilienpreisen.

Kleine und mittelgroße Gemeinden und die dort verantwortlichen Personen können vor allem durch eine gute Ortskenntnis und den persönlichen Bezug zu den Grundstückseigentümer:innen einen wertvollen Beitrag zur Aktiven Bodenpolitik leisten. Durch eine aufmerksame Beobachtung der Eigentumsverhältnisse und der persönlichen Situation der Eigentümer:innen sowie einer guten Kommunikation können auch Grundstücke mobilisiert werden. Wichtig ist dabei jedoch, dass die Gemeinden ihre Vorgehensweise mit Bedacht wählen und keine preistreibende Wirkung erzielen. Aufgrund der stark personenabhängigen Expertise könnten vor allem kleinere Gemeinden jedoch durchaus von einer Verlagerung gewisser Aspekte der Aktiven Bodenpolitik auf die regionale Ebene profitieren. So könnte die Abwicklung der Grundstücks-käufe und -täusche oder von Optionsvereinbarungen auf diese Ebene verlagert werden. Neben einer administrativen Entlastung kommt es so auch zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit und einem besseren Austausch des in der Region vorhandenen Know-Hows. In Vorarlberg sind die Regios in weiten Teilen des Landes gut etabliert und würden sich für die Übernahme einer solchen Aufgabe gut eignen.

Um den Gemeinden die Aktive Bodenpolitik zu erleichtern, wäre zum einen eine Überarbeitung des Grundverkehrsgesetzes nötig. Vor allem der Erwerb von landwirtschaftlichen Tauschgrundstücken sollte

vereinfacht werden. Zum anderen würde die Realisierung eines Bodenfonds die Gemeinden unterstützen. In Vorarlberg arbeitet die Landesregierung zurzeit an der Konzeption. Zudem könnte die Landesregierung durch Änderungen des Raumplanungsgesetzes zur verstärkten Anwendung der Aktiven Bodenpolitik für die Bereitstellung leistbaren Wohnens beitragen. Konkret betrifft dies die Aufnahme der Bereitstellung leistbaren Wohnraums in die Raumplanungsziele sowie die explizite Nennung der Aktiven Bodenpolitik im Zuge der privatwirtschaftlichen Maßnahmen. Zudem könnten durch die Bereitstellung von Informationsmaterialien, einer Rechtsberatung sowie Musterverträgen, wie es sie bei der Vertragsraumordnung bereits gibt, die Gemeinden mit Expert:innenwissen unterstützt werden.

Die Aktive Bodenpolitik kann somit einen nicht unerheblichen Beitrag zur Bereitstellung leistbaren Wohnens leisten, wenn sie von den Gemeinden für diesen Zweck eingesetzt wird. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das leistbare Wohnen nicht das einzige Ziel ist, das von der örtlichen Raumplanung zu berücksichtigen ist. Aktive Bodenpolitik für die Siedlungsentwicklung findet häufig an den Siedlungsrändern und im Grünland statt. Dies liegt auch daran, dass oft nur diese Flächen zum Verkauf stehen und für die Gemeinden leistbar sind. Unter Berücksichtigung ökologischer Kriterien (Stichwort Bodensparen) wäre eine Förderung des Ankaufs bzw. der Projektentwicklung auf Brachflächen oder bereits bebauten Flächen erstrebenswert. Auf diese Weise könnte eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu leistbaren Preisen angestrebt werden.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Planungssystematik und planerische Einflüsse der Aktiven Bodenpolitik im Vorarlberger Raumplanungsgesetz, eigene Abbildung, Quellen: §§ 6 Abs. 1 und 11 Abs. 2 Vbg. RPG, Abt. VIIa, PrsG der VLR 2019: 16.	23
Abbildung 2: Zielsetzungen des kommunalen Zwischenerwerbs, Quelle: IBoMa 2019: 33, eigene Adaptierung der Darstellung: Farben und österreichische Begrifflichkeiten.	24
Abbildung 4: Ablauf eines Grundstückskaufs durch die Gemeinde, Quellen: Vorarlberger Gemeindegesezt, Interview vom 15.11.2022. Eigene Darstellung.	35
Abbildung 5: Durchschnittliche Baugrundstückspreise in €/m ² in den Bundesländern 2015-2021. Quelle: Statistik Austria 2022: online, eigene Darstellung.	40
Abbildung 6: Durchschnittliche Häuserpreise in den Bundesländern von 2015-2021. Quelle: Statistik Austria 2022: online, eigene Darstellung.	41
Abbildung 7: Durchschnittliche Wohnungspreise in den Bundesländern von 2015-2021. Quelle: Statistik Austria 2022: online, eigene Darstellung.	41
Abbildung 10: Wohnungspolitische Kompetenzverteilung. Eigene Abbildung nach IIBW 2008: 6-7.	44
Abbildungen 11 und 12: Verortung (eigene Darstellung) und FWP, Quellen: BEV 2023, Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2023	56
Abbildungen 13 und 14: Verortung (eigene Darstellung) und FWP, Quellen: BEV 2023, Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2023	60
Abbildungen 15 und 16: Verortung (eigene Darstellung) und FWP, Quellen: BEV 2023, Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2023	63
Abbildungen 17 und 18: Verortung (eigene Darstellung) und FWP, Quellen: BEV 2023, Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2023	66
Abbildungen 19 und 20: Verortung (eigene Darstellung) und FWP, Quellen: BEV 2023, Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2023	69
Abbildung 21: Akteursmapping der Aktiven Bodenpolitik	73
Tabelle 1: Anwendung der Aktiven Bodenpolitik im Zusammenhang mit den Maßnahmen der örtl. Raumplanung für das leistbare Wohnen	81

Anhang

Anhang 1: Zusammenhang privatwirtschaftlicher Maßnahmen und geförderten Wohnbaus in den Raumordnungsgesetzen

Bundesland	Gesetz	Zusammenhang privatwirtschaftliche Maßnahmen und geförderter Wohnbau
Burgenland	§ 24 Abs. 4 Z. 1 Bgld. RPG; § 24b Abs. 1	Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümerinnen oder Grundstückseigentümern über den Erwerb von Grundstücken zur Deckung des örtlichen Baubedarfes durch die Gemeinde oder von ihr namhaft gemachte Interessenten; Die Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass den Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürgern leistbares Bauland zur Verfügung steht , welches den voraussichtlichen Bedarf der nächsten fünf bis zehn Jahre deckt.
Kärnten	§ 22 Abs. 2 K-GplG	Zu den privatwirtschaftlichen Maßnahmen nach Abs. 1 zählen jedenfalls auch Vereinbarungen mit Grundeigentümern, insbesondere über die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Grundflächen zur Vorsorge für die Deckung des örtlichen Bedarfs an Baugrundstücken zu angemessenen Preisen
Niederösterreich		-
Oberösterreich	§ 16 Abs. 1 Z. 3	Vereinbarungen zur Sicherung des förderbaren Wohnbaus , soweit für diesen Zweck in der Gemeinde ein Bedarf besteht und dafür Flächen vorbehalten werden sollen. Die Vereinbarungen haben sicherzustellen, daß je Grundstückseigentümer höchstens die Hälfte der für die Umwidmung vorgesehenen Grundstücksfläche zum Zweck der Widmung für den förderbaren mehrgeschossigen Wohnbau oder für Gebäude in verdichteter Flachbauweise (§ 22 Abs. 1) der Gemeinde angeboten werden muß.

Salzburg	§ 18 Abs. 1 Sbg ROG	Die Gemeinde kann zur Sicherung der Entwicklungsziele Vereinbarungen mit den Grundeigentümern insbesondere betreffend die Verwendung von Grundstücken, die Überlassung von Grundstücken an Dritte und die Tragung von Infrastrukturkosten schließen. In solchen Vereinbarungen können für deren Einhaltung auch Sicherungsmittel wie Konventionalstrafen, Vorkaufsrechte udgl vorgesehen werden. In allfälligen Preisvereinbarungen ist auf die Interessen der Grundeigentümer und der Gemeinde und bei Flächen für den förderbaren Wohnbau auch auf die Wohnbauförderungsbestimmungen Bedacht zu nehmen.
Steiermark	§ 35 Abs. 1 StROG	Die Gemeinde kann Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über die Verwendung der Grundstücke innerhalb angemessener Frist entsprechend der beabsichtigten Flächenwidmung und den beabsichtigten Festlegungen der Baulandzonierung abschließen. Der Abschluss solcher Vereinbarungen hat im Besonderen die Zurverfügungstellung von geeigneten Grundstücken für den förderbaren Wohnbau im Sinn des Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetzes 1993 im erforderlichen Ausmaß sicherzustellen.

Tirol	§ 33 Abs. 2 TROG; § 33 Abs. 3 TROG	Die Gemeinde kann zum Zweck der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung, insbesondere jenes nach § 27 Abs. 2 lit. d , und gegebenenfalls auch der Festlegungen übergeordneter Planungsinstrumente Verträge mit Grundeigentümern abschließen. Die Gemeinde hat beim Abschluss von Verträgen sämtliche Grundeigentümer, soweit diese sich in einer vergleichbaren räumlichen Lage befinden, gleich zu behandeln.; Weiters kann die Verpflichtung vorgesehen werden, Grundflächen der Gemeinde oder dem Tiroler Bodenfonds (§ 103) für bestimmte Zwecke, insbesondere für den geförderten Wohnbau , für die verkehrsmäßige Erschließung des Baulandes oder für die Schaffung von infrastrukturellen Einrichtungen, oder als gemeinnützig anerkannten Bauvereinigungen ausschließlich für Zwecke des geförderten Wohnbaus zu überlassen.
Vorarlberg	§ 38a Abs. 2 lit. b Vbg RPG*	Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über den Erwerb von Grundstücken durch die Gemeinde oder einen Dritten, um für die Deckung des örtlichen Bedarfs an Bauflächen und Flächen, die Zwecken des Gemeinbedarfs, einschließlich jenem des gemeinnützigen Wohnbaus, dienen, vorzusorgen
Wien	§ 1a Abs. 1 WBO	Die Gemeinde ist berechtigt als Trägerin von Privatrechten zur Unterstützung der Verwirklichung der im § 1 Abs. 2 genannten Planungsziele , insbesondere zur Vorsorge ausreichender Flächen für den erforderlichen Wohnraum und für Arbeits- und Produktionsstätten des Gewerbes, der Industrie und zur Erbringung von Dienstleistungen jeder Art, sowie über die Beteiligung der Grundeigentümer an den der Gemeinde durch die Festsetzung von Grundflächen als Bauland erwachsenden Kosten der Infrastruktur privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen.

Anhang 2: Leistbares Wohnen als Zielformulierung in den Raumordnungsgesetzen

Bundesland	Gesetz	Leistbares Wohnen als Zielformulierung
Burgenland	§ 1 Abs. 2 Z. 7 Bgld. RPG	Die Grundlagen für die nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft, der Infrastruktur und des Wohnungswesens sowie für die erforderlichen Strukturanpassungen sind zu sichern und zu verbessern. Insbesondere das Preisniveau für Bauland ist auf einem für die Bevölkerung leistbaren Niveau zu halten . Das Unterbinden von spekulativem Horten von Bauland ist dafür ein wesentlicher Ansatz.
Kärnten	§ 2 Abs. 2 Z. 4 K-ROG	Die Siedlungsentwicklung hat sich an den bestehenden Siedlungsgrenzen und an den bestehenden oder mit vertretbarem Aufwand zu schaffenden Infrastruktureinrichtungen zu orientieren, wobei auf deren größtmögliche Wirtschaftlichkeit Bedacht zu nehmen ist. Bei der Siedlungsentwicklung sind vorrangig die Deckung des ganzjährig gegebenen Wohnbedarfes der Bevölkerung und die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft anzustreben.
Niederösterreich		-
Oberösterreich	§ 2 Abs. 1 Z. 2 Oö. ROG	die Sicherung oder Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für sozial gerechte Lebensverhältnisse und die kulturelle Entfaltung
Salzburg	§ 2 Abs. 1 Z. 1 Sbg ROG	Die räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen für leistbares Wohnen , Arbeiten und Wirtschaften sowie eine intakte Umwelt sind nachhaltig zu sichern.
Steiermark	§ 2 Abs. 3 Z. 2 lit. d StROG	Entwicklung der Siedlungsstruktur [...] durch Sicherstellung von Flächen für leistbares Wohnen

Tirol	§ 2 Abs. 2 lit. g TROG, § 27 Abs. 2 lit. d TROG	Ziele der überörtl. RP: die Erhaltung und Weiterentwicklung der Siedlungsgebiete zur Deckung des Wohnbedarfes der Bevölkerung, wobei von nachteiligen Umwelteinflüssen möglichst gering beeinträchtigte Lebensbedingungen, die Verhinderung der Zersiedelung, die Verwirklichung verdichteter Bauformen sowie angemessene Grundstückspreise anzustreben sind; Ziele der örtl. RP: die Vorsorge für die bestimmungsgemäße Verwendung des Baulandes und der bestehenden Bausubstanz insbesondere zur Deckung des Grundbedarfes an Wohnraum und an Flächen für Zwecke der Wirtschaft zu angemessenen Preisen , insbesondere durch Maßnahmen nach § 33
Vorarlberg	§ 2 Abs. 2 lit. a Vbg RPG	die nachhaltige Sicherung der räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen, besonders für Wohnen , Wirtschaft und Arbeit, einschließlich der Sicherung von Flächen für die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der bodenabhängigen Lebensmittelherzeugung,
Wien	§ 1 Abs. 2 Z. 1 WBO	Vorsorge für Flächen für den erforderlichen Wohnraum unter Beachtung der Bevölkerungsentwicklung und der Ansprüche der Bevölkerung an ein zeitgemäßes und leistbares Wohnen

Anhang 3: Leitfaden Expert:inneninterviews

Allgemein

- Wie sehen Sie die Aktive Bodenpolitik als Teil der Gemeindepolitik?
- Sehen Sie in ihrer Arbeit in der Praxis, dass diese zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum beitragen kann?

Aktive Bodenpolitik in der Gemeinde

Betreibt die Gemeinde aktiv Bodenpolitik? (Werden mehr oder weniger regelmäßig Grundstücke angekauft, entwickelt, vermittelt oder verkauft?)

- Motive und Einstellung: Strategien, wichtige Akteur:innen, politische Stimmung
- Praxis in der Gemeinde: Arbeitsweise, Kommunikation, Verwendung der Grundstücke, Rolle des leistbaren Wohnens
- Ausgestaltung: Finanzierung, Rechtsform
- Anwendung anderer Instrumente zur Bereitstellung leistbaren Wohnens

Konkrete Beispiele

Es wäre für meine Arbeit sehr hilfreich, wenn wir das Besprochene auch noch anhand eines oder mehrerer Beispiele in Ihrer Gemeinde durchgehen könnten. Spannend sind für mich aktuelle Projekte, in der Vergangenheit umgesetzte Projekte aber auch gescheiterte Projekte. Ein Bezug zum leistbaren Wohnen ist dabei nicht zwingend erforderlich.

- Art des Grundstücks, Hintergründe der Entscheidungen, Prozessverlauf

Abschluss

- Was sind allgemein die größten Schwierigkeiten bzw. Hindernisse, wenn sich die Gemeinde aktiv am Bodenmarkt beteiligt? Was sind für Sie Gründe die dafür oder dagegen sprechen? Vorteile/ Nachteile?
- Wo sehen Sie die Gemeinde in Zukunft bezüglich Aktiver Bodenpolitik?
- Wenn Sie sich etwas für die Aktive Bodenpolitik wünschen könnten: was wäre es?

Anhang 4: Kategorien der Inhaltsanalyse nach Analysefragen

Welche Motivation verfolgt die Gemeinde mit ihrer Aktiven Bodenpolitik?

Allgemein

- » Gemeindeentwicklung allgemein
- » Zentrums- und Quartiersentwicklung
- » Erwerb von Tauschflächen
- » Erhalt der Kulturlandschaft
- » Entwicklung Betriebsgebiete
- » Bereitstellung (sozialer) Infrastruktur
- » Vermögensrücklage
- » Pilotprojekte für gesellschaftspolitische Themen
- » Gewinn von Einflussmöglichkeiten
- » Schaffen und Erhalten von Lebensqualität

Leistbares Wohnen

- » Abfederung der Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt
- » Bereitstellung leistbares Wohnen allgemein
- » Ansiedelung gemeinnütziger Wohnbau

Was sind Erfolgsfaktoren der Aktiven Bodenpolitik in der Gemeinde?

Strategische Ebene

- » Klare Abbildung der strategischen Ziele im Räumlichen Entwicklungsplan
- » Kauf von Grundstücken ohne Baulandwidmung / die nicht sofort bebaubar sind
- » Klares Konzept für die Aktive Bodenpolitik

Kommunikative Ebene

- » Gute Kommunikation mit allen politischen Fraktionen
- » Frühzeitige Abstimmung mit Landwirten und mit der Grundverkehrskommission beim Kauf landwirtschaftlicher Flächen
- » Gute Vernetzung des Bürgermeisters als verantwortlicher Person
- » Kommunikation und Einbindung der Bevölkerung
- » Aktives Zugehen auf die Besitzer:innen

Handlungsebene

- » Entschlossenes und zügiges Handeln beim Kauf
- » Sicherung und Anbieten von qualitätsvollen Tauschflächen
- » Sinnvolles Einbinden von Projektpartner:innen

- » Alternativen zu Grundstücks(ver)käufen finden und anwenden

Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Bereitstellung leistbaren Wohnraums durch Aktive Bodenpolitik?

Rechtliche Aspekte

- » Grundverkehr landwirtschaftlicher Grundstücke
- » Haftung
- » Finanzieller Spielraum, Maastricht Kriterien und Verschuldung
- » Nebenkosten und Steuern

Bodenpolitische Aspekte

- » Langwieriger Prozess
- » Mangelnder Verkaufswille
- » Hohe Preise

Gemeindepolitische Aspekte

- » Negative Wahrnehmung des Vorgehens der Gemeinde
- » Geschwindigkeit des Handelns
- » Politische Stimmung und Einigkeit
- » Zeit und Aufwand

Wie trägt die Gemeinde mit ihrer Aktiven Bodenpolitik zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum bei?

Konzepterstellung

- » Errichtung passender Wohnformen
- » Konzept für die Quartiersentwicklung (inkl. Aktiver Bodenpolitik und Leistbarem Wohnen)
- » Konzept für die Bereitstellung leistbaren Wohnens

An- und Verkauf

- » Weiterverkauf an soziale Wohnbauträger
- » Aktive Suche nach passenden Liegenschaften
- » Vergabe kostengünstiger Baugründe an Privatpersonen

Alternative Anwendungsformen

- » Vermittlung von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträgern
- » Anwendung von Optionsverträgen
- » Grundstückstausch

Literaturverzeichnis

Einzel- & Sammelbände

- Bauer, Günter; Kummer-Stanz, Vanessa (2021): Der Kommunalhaushalt. In: Stainer-Hämmerle, Kathrin; Oppitz, Florian (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik. 2. Auflage. Wien: Verlag Österreich GmbH, 167-190.
- Davy, Benjamin (2018): Bodenmarkt/Bodenpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 267-278.
- Gerber, Jean-David; Hengstermann, Andreas und Viallon François-Xavier (2018a): Land policy. How to deal with scarcity of land. In: Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.): Instruments of land policy: dealing with scarcity of land. New York: Routledge, 8-26.
- Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (2018b): Planning with or against property rights. In: Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.): Instruments of land policy: dealing with scarcity of land. New York: Routledge, 337-349.
- Heinrich, Dieter (1965): Vorvertrag, Optionsvertrag, Vorrechtsvertrag: Eine dogmatisch-systematische Untersuchung der vertraglichen Bindungen vor und zu einem Vertragsschluß. Berlin, Boston: De Gruyter. Reprint: 2020.
- Helferich, Cornelia (2014): Leitfaden- und Experteninterviews. In: Baur, Nina und Blasius Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer Vs, 559-574.
- Hengstermann, Andreas (2019): Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik. Die Wirksamkeit von bodenpolitischen Instrumenten anhand von Lebensmittel-Discountern. Wiesbaden: Springer.
- Kurzbauer, Rene Christopher (2019): Leistbarer Wohnraum mittels Baurecht und Superädifikat im Spannungsfeld der derzeitigen (Bau)gesetzeslage. Wien: TU Wien. [Masterarbeit]
- Linkeseder, Martin (2020): Merkmale und Ursachen der Nichtverfügbarkeit unbebauten Wohnbaulandes – eine analytische Untersuchung in Kooperation mit der Region Urfahr-West. Wien: TU Wien. [Masterarbeit]
- Mayring, Philipp und Fenzl, Thomas (2019) Qualitative Inhaltsanalyse. In: Baur, Nina und Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer Vs, 691-706.
- Pernthaler, Peter und Fend, Raimund (1989): Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich. In: Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft. Heft 11. Wien: Bundeswirtschaftskammer.
- Schwab, David (2017): Sozialer Wohnbau für Stadtregionen. Grundlagen und Eckpunkte für eine stadtreionale Wohnbaustrategie. Wien: TU Wien. [Masterarbeit]
- Schwemberger, Martin (2022): Bewertung von Instrumenten der Wohnungspolitik zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum in einer wachsenden Stadt. Wien: TU Wien. [Masterarbeit]

Fachartikel

- Davy, Benjamin (2023): Planer:innen und Eigentümer:innen – verfreundet in der Bodenpolitik. In: Juridikum 1/2023, 79-92.
- Hämmerle, Marina und Salzmann, Geli (2017): Willkommen im Quartier. Von Dorfentwicklung und Städtebau in Vorarlberg. In: Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung, Ausgabe 28. Bregenz: Amt der Vorarlberger Landesregierung.
- Kanonier, Arthur (2017): Leistbares Wohnen im österreichischen Raumordnungsrecht. In: Baurechtliche Blätter 20, 165-178.

Kanonier, Arthur (2020): Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht. In: Baurechtliche Blätter 23, 119-135.

Kleewein, Wolfgang (2014): Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick. In: Baurechtliche Blätter 17, 89-106.

Kleewein, Wolfgang (2022): Grundlagen der Vertragsraumordnung. In: Baurechtliche Blätter 25, 227-246.

Rosifka, Walter (2020): Leistbares Wohnen - Welche rechtlichen Rahmenbedingungen müssen dafür wie geändert werden?. In: Juridikum 3/2020, 342-353.

Arbeitshilfen, Berichte und Strategien

Adrian, Luise; Bunzel, Arno; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarada (2021): Aktive Bodenpolitik. Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Amann, Wolfgang und Oberhuber, Andreas (2019): Performance der Vorarlberger Wohnbauförderung. Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, im Auftrag des Landes Vorarlberg.

Amann, Wolfgang; Mundt, Alexis; IIBW (2019): Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen für qualitativvolles, dauerhaftes, leistbares und inklusives Wohnen. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz.

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH (2008): Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen. Wien: Wirtschaftsministerium.

IBoMa - Institut für Bodenmanagement (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Arbeitshilfe. Dortmund: Forum Baulandmanagement NRW, überarbeitete Neuauflage 2019.

Landesrechnungshof Tirol (2020): Prüfbericht Tiroler Bodenfonds.

ÖROK (2014): Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „Leistbaren Wohnens“. Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft. Wien: ÖROK.

ÖROK (2017): ÖROK-Empfehlung Nr. 56 „Flächensparen, Flächenmanagement & Aktive Bodenpolitik“. Wien: ÖROK.

Pfefferkorn, Wolfgang; Weninger, Andrea; Marlin, Andreas; Obkircher, Stefan (2019): Raumbild Vorarlberg 2030. Zukunft Raum geben. In: Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung und Baurecht, Amt der Vorarlberger Landesregierung, Ausgabe 33. Bregenz: Amt der Vorarlberger Landesregierung.

Statistik Austria (2022a): Wohnen. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik. Wien: Statistik Austria.

Statistik Austria (2023): Wohnen 2022. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik.

Ullrich-Schneider, Aurelia und Stampfl, Paul (2022): Gemeinschaftliches Bauen und Wohnen. Ein Leitfaden für Gemeinden. Alberschwende: Regionalentwicklung Vorarlberg eGen.

Internetquellen

Abteilungen Raumplanung und Baurecht (VIIa) und Gesetzgebung (PrsG) der Vorarlberger Landesregierung (2019): Information zur Novelle des Raumplanungsgesetzes (RPG) [Präsentation]. Online unter: https://vorarlberg.at/documents/302033/472927/Info_RPG_Novelle.pdf/650318e6-eb2d-b3fc-8f05-1aa3f86535fa (29.05.2023)

Brandstätter, Sigrid (2023): Wüstenrot-Chefin: „Leistbares Wohnen, nicht Zinshöhe diskutieren“. In: OÖNachrichten online. URL: <https://www.nachrichten.at/wirtschaft/wuestenrot-chefin-leistbares-wohnen-nicht-zinshoehe-diskutieren;art15,3877085>. (08.09.2023)

- Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (2023): Verwaltungsgrenzen (VGD) - Stichtagsdaten 1:50 000. Online unter: https://www.data.gv.at/katalog/dataset/bev_verwaltungsgrenzenstichtagsdaten150000. (01.03.2023)
- Bundesministerium für Justiz – BMJ (2023): Grundbuch. Hauptbuch. Online unter: https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_wohnen_und_umwelt/grundbuch/Seite.600110.html#Hauptbuch. (05.08.2023)
- derStandard - Redaktion (2023): ÖVP-Bürgermeister Riedl wegen weiterer Grundstücksdeals in der Kritik. URL: <https://www.derstandard.at/story/3000000180964/oevp-buergermeister-riedl-wegen-weiterer-grundstuecksdeals-in-der-kritik>. (02.09.2023)
- Duschek, Lisa (2023): Wohnen in Wien. Leistbar oder Luxus? In: derStandard online. URL: <https://www.derstandard.at/story/2000143317532/wohnen-in-wien-leistbar-oder-luxus>. (08.09.2023)
- Energieinstitut Vorarlberg (2022): Krumbach – ein Beispiel für aktive kommunale Bodenpolitik. URL: <https://www.energieinstitut.at/raumplanung-fuer-lebenswerte-gemeinden/krumbach-ein-beispiel-fuer-aktive-kommunale-bodenpolitik/>. (15.05.2023)
- future.lab (2022): Rurasmus. Initiative für ein europäisches Aufs-Land-Semester. URL: <https://futurelab.tuwien.ac.at/research-center/center-laendlicher-raum/projekte-und-lehrveranstaltungen/rurasmus>. (02.09.2023)
- Kommunal-Verlag GmbH (2020): Wie man den Flächenvielfraß auf Diät setzt, verfasst von Bettel, Sonja. URL: <https://kommunal.at/wie-man-den-flaechenvielfrass-auf-diaet-setzt>. (15.05.2023)
- Kommunal-Verlag GmbH (2022): Bodenbeschaffungsgesetz wird erstmals angewendet, verfasst von Pichler, Mathias. URL: <https://kommunal.at/bodenbeschaffungsgesetz-wird-erstmals-angewendet>. (07.05.2023)
- Landesstelle für Statistik Vorarlberg (2022): Bevölkerung Vorarlbergs mit Hauptwohnsitz, Gemeinden im Jahresdurchschnitt 2022. Online unter: <http://apps.vorarlberg.at/bevoelkerungsstatistik/>. (04.08.2023)
- Landesamt für Vermessung und Geoinformation Vorarlberg, Abteilung Geoinformation (2023): Flächenwidmungsplan Vorarlberg. Online unter: <https://atlas.vorarlberg.at/portal/map/Planung%20und%20Kataster/Fl%C3%A4chenwidmung>. (03.08.2023)
- Landespressestelle Vorarlberg (2023): „Spatenstich“ für die Schaffung eines Bodenfonds Vorarlberg [Presseaussendung vom 03.03.2023]. URL: <https://presse.vorarlberg.at/land/dist/vlk-66163.html>. (08.07.2023)
- landuni (2023): Was ist die landuni?. URL: <https://landuni.at/was-ist-die-landuni/>. (02.09.2023)
- ORF Vorarlberg (2023): Wallner plant Paket für leistbares Wohnen. URL: <https://vorarlberg.orf.at/stories/3217540/>. (08.09.2023)
- Statistik Austria (2022): Immobilien-Durchschnittspreise 2021: große Preisanstiege bei Baugrundstücken, Häusern und Wohnungen [Pressemitteilung vom 30.05.2022]. URL: <https://www.statistik.at/fileadmin/announcement/2022/05/20220530ImmobilienDurchschnittspreise2021.pdf>. (20.09.2022)
- Statistik Austria (2022b): Grundstückspreise Bezirke und Gemeinden. Durchschnittspreise pro Quadratmeter Baugrundstück. Online unter: <https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/preise-und-preisindizes/immobilien-durchschnittspreise>.

Rechtsquellen

Bundsgesetze

Bodenbeschaffungsgesetz 1974. StF: BGBl. Nr. 288/1974 idF BGBl. I Nr. 112/2003

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB).

Vermessungsgesetz (VermG). StF: BGBl. Nr. 306/1968 idF BGBl. Nr. 124/1969 (DFB).

Landesgesetze und Gesetzesmaterialien

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

Burgenländisches Raumplanungsgesetz und Materialien

Burgenländisches Raumplanungsgesetz 2019, Änderung. LGBl. Nr. 27/2021.

ErlRV 1205 BlgNR 21. GP.

Kärntner Raumordnungsgesetz 2021 (K-ROG 2021). StF: LGBl. Nr. 59/2021.

Oö. Raumordnungsgesetz 1994 (Oö. ROG 1994). StF: LGBl.Nr. 114/193 idF LGBl. Nr. 111/2022.

NÖ Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG 2014). StF: LGBl. Nr. 3/2015 idF LGBl. Nr. 99/2022.

Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (Sbg. ROG 2009). StF: LGBl. Nr. 30/2009 idF LGBl. Nr. 103/2022.

Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 (StROG). StF: LGBl. Nr. 49/2010 idF LGBl. Nr. 73/2023.

Tiroler Raumordnungsgesetz 2022 (TROG 2022). StF: LGBl. Nr. 43/2022 idF LGBl. Nr. 62/2022.

Vorarlberger Grundverkehrsgesetz und Materialien

Vorarlberger Grundverkehrsgesetz (Vbg. GVG). StF: LGBl. Nr. 42/2004 idF LGBl. Nr. 4/2022.

Vorarlberger Grundverkehrsgesetz, Änderung. LGBl. 5/2019.

ErlRV 44/1993 BlgNR 25. GP.

ErlRV 78/2018 BlgNR 30. GP.

Vorarlberger Raumplanungsgesetz und Materialien

Vorarlberger Raumplanungsgesetz (Vbg. RPG). StF: LGBl. Nr. 39/1996 idF LGBl. Nr. 4/2022.

Vorarlberger Raumplanungsgesetz, Änderung. LGBl. Nr. 4/2019

ErlRV 77/2018 BlgNR 30. GP.

ErlRV 32/2011 BlgNR 29. GP.

Vorarlberger Wohnbauförderungsgesetz (Vbg. WBFG). StF: LGBl. Nr. 31/1989 idF LGBl. Nr. 4/2022

Räumliche Entwicklungspläne, (Verordnung / Erläuterungsbericht / Entwurf)

Räumlicher Entwicklungsplan Hohenems (REP Hohenems). StF: Stadtvertretungsbeschluss 6.11.2018 idF Stadtvertretungsbeschluss 07.07.2020.

Räumlicher Entwicklungsplan Stadt Dornbirn (REP Dornbirn). Erläuterungsbericht und Verordnungstext – Vorentwurf Stand 15.09.2022.

Verordnung zum Räumlichen Entwicklungsplan der Gemeinde Göfis (REP Göfis). StF: Gemeindevertretungsbeschluss 10.11.2022.

Entscheidungen

VfSlg 2217/1951, Erk. V. 13. Oktober 1951, K II-1/51.