

Diplomarbeit

Zukunft Bauen?

Der Diskurs um das österreichische “Wohn- und Baupaket” im Kontext sozial-ökologischer Transformationserfordernisse

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
Diplom-Ingenieurin

eingereicht an der TU Wien, Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Alina Bärnthaler, BSc. BSc.
01552978

Betreuerin: Univ.Ass.ⁱⁿ Mag.^a phil. Margarete Haderer PhD
Institut für Raumplanung
Forschungsbereich Soziologie
Technische Universität Wien,
Karlsplatz 13, 1040 Wien, Österreich

Wien, am 09.02.2025

Abstract

From an ecological perspective, Austria is built. However, new housing construction continues to be politically promoted as in the *Housing and Building Package* ("Wohn- und Baupaket") adopted by the Austrian federal government in early 2024. This thesis addresses the question of how the focus on new construction in housing policy is discursively maintained despite the socio-ecological necessity of ensuring affordable housing within the already existing housing stock. Therefore, the problem definitions and dominant narratives brought forward in parliamentary discussions and in public statements by various groups of actors were analysed. The discourse analysis finds that the goals of ensuring affordable housing and promoting the (construction) economy serve as the main arguments for promoting new housing construction. Reducing land-use is considered the ecological imperative but remains subordinate to economic and social goals. Instead, the compatibility of economic and social with ecological objectives and the associated 'win-win effects' are emphasised. The politically driven growth-oriented housing development and discursive marginalisation of ecological transformation requirements stand in contrast to the commitment of spatial planning to sustainable development and thus raises the question of how spatial planning can contribute to the transformation of housing.

Kurzfassung

Aus ökologischer Sicht ist Österreich fertig gebaut. Dennoch wird der Wohnungsneubau weiterhin politisch vorangetrieben, wie am Beispiel des von der österreichischen Bundesregierung Anfang 2024 verabschiedeten *Wohn- und Baupakets* deutlich wird. Diese Arbeit geht der Frage nach, wie die Neubauorientierung in der Wohnungspolitik trotz der sozial-ökologischen Notwendigkeit, leistbares Wohnen zukünftig vorrangig im Gebäudebestand sicherzustellen, diskursiv aufrechterhalten wird. Dazu wurden die dem *Wohn- und Baupaket* zugrunde liegenden Problemdefinitionen und Deutungsmuster anhand von Parlamentsprotokollen und Stellungnahmen verschiedener Akteur:innengruppen diskurstheoretisch herausgearbeitet. Die Diskursanalyse zeigt, dass die Neubauorientierung vorrangig von den Zielen, leistbaren Wohnraum zu schaffen und die (Bau-)Wirtschaft zu fördern, gestützt wird. Ökologische Handlungserfordernisse werden vor allem in der Reduktion der Flächeninanspruchnahme gesehen, bleiben aber den ökonomischen und sozialen Zielen untergeordnet. Stattdessen werden die Vereinbarkeit ökonomischer und sozialer mit ökologischen Zielsetzungen und die dadurch erzielbaren ‚Win-win-Effekte‘ betont. Die politisch vorangetriebene wachstumsorientierte Wohnraumentwicklung und diskursive Marginalisierung ökologischer Transformationserfordernisse stehen dabei im Gegensatz zu dem raumplanerischen Anspruch einer nachhaltigen Raumentwicklung und werfen die Frage auf, welche Rolle die Raumplanung in der Transformation des Bauens und Wohnens einnehmen kann.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	7
1.1	Problemaufriss	7
1.2	Forschungsfragen und Zielsetzung der Arbeit	10
1.3	Aufbau der Arbeit	11
2.	Sozial-ökologische Transformations- erfordernisse des Bauens und Wohnens	13
2.1	Umweltauswirkungen des Bauens und Wohnens	14
2.2	Grenzen des ökologischen Bauens	16
2.3	Suffizienz für eine sozial-ökologische Wohnraumversorgung	18
	<i>Wohnflächenverteilung nach sozio-ökonomischen Merkmalen</i>	19
	<i>Reduktion und Umverteilung von Wohnfläche</i>	20
	<i>(Subjektiver) Überkonsum von Wohnraum</i>	22
2.4	Zwischenfazit	23
3.	Das Wohn- und Baupaket im Kontext österreichischer Wohnungspolitik	25
3.1	Wohn- und Baupaket	25
3.2	Kompetenzverteilung in der Wohnungspolitik	28
3.3	Zentrale Instrumente der Wohnungspolitik	29
	<i>Wohnbauförderung</i>	29
	<i>Mietrechts- und Wohneigentumsgesetz</i>	31
	<i>Wohnungsgemeinnützigkeit</i>	31
3.4	Das Verhältnis von Raumplanung und Wohnungspolitik	33
3.5	Zwischenfazit	36
4.	Diskursforschung	39
4.1	Einführung in die Diskursforschung	39
4.2	Wissenssoziologische Diskursanalyse	40
	<i>Theoretische Einbettung</i>	40
	<i>Grundannahmen</i>	41
	<i>Methodisches Vorgehen und Datenauswahl</i>	42

5. Der Diskurs um das Wohn- und Baupaket 47

5.1	Kontextanalyse	47
	<i>Politisch-institutioneller Kontext</i>	47
	<i>Wohnungspolitischer Kontext</i>	48
5.2	Problemstruktur	49
	<i>„Leistbarkeitsproblem“</i>	50
	<i>„Versorgungsproblem“</i>	52
	<i>„Baukrise“</i>	55
	<i>„Klima-/Umweltproblem“</i>	56
	<i>Diskurskoalitionen in der Problemdefinition</i>	57
5.3	Interpretationsrepertoires und ihre Deutungsbausteine	61
	<i>„Wirtschaftliche Notwendigkeit“</i>	62
	<i>„Soziale Notwendigkeit“</i>	64
	<i>„Ökologische Notwendigkeit“</i>	66
	<i>„Win-win Lösungen“</i>	68
	<i>„Legitimität“</i>	69
	<i>„Wohneigentum“</i>	70
	<i>„Förderalismus“</i>	72
	<i>Unterschiede in der Argumentation zwischen den Regierungsparteien</i>	74

6. Diskussion der Ergebnisse 77

6.1	Relevanz für die Raumplanung	85
6.2	Grenzen der Forschung	87
6.3	Ausblick	88

7. Conclusio 89

8. Verzeichnisse 93

8.1	Abkürzungsverzeichnis	93
8.2	Abbildungsverzeichnis	94
8.3	Tabellenverzeichnis	94
8.4	Quellenverzeichnis	95

1. Einleitung

1.1 Problemaufriss

Die vom Menschen verursachte globale Erderwärmung gefährdet die menschlichen Lebensgrundlagen und das Wohlbefinden sowie die langfristige planetare Gesundheit (IPCC, 2023). Bisherige Anstrengungen, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren und die globale Erderwärmung zu begrenzen, sind unzureichend und das Zeitfenster zur Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen schließt sich zunehmend. Um eine lebenswerte und nachhaltige Lebensgrundlage für aktuelle und zukünftige Generationen zu sichern, bedarf es zeitkritischer, tiefgreifender Veränderungen in allen Lebensbereichen (IPCC, 2023). Dies betrifft auch den Gebäudesektor, auf den weltweit jeweils mehr als ein Drittel der gesamten globalen CO₂-Emissionen und des gesamten Energiebedarfs entfallen (United Nations Environment Programme, 2024, S. 10). Angesichts der drohenden Klimakatastrophe müssen der Material-, Flächen- und Energieverbrauch des Bauens und Wohnens¹ reduziert sowie die Lebensräume an sich verändernde klimatische Bedingungen angepasst werden. Dazu bedarf es sowohl an Veränderungen in der gebauten Umwelt als auch in den immateriellen Strukturen, wie Normen, Gewohnheiten oder Rechtsvorschriften (Aigner et al., 2023).

Bisherige Bestrebungen für mehr ökologische Nachhaltigkeit im Bauen und Wohnen konzentrieren sich vorrangig auf bauliche und technische Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Konsistenz (Bohnenberger, 2021, S. 172). Dazu zählen beispielsweise energetische Bestandssanierungen, energiesparende Bauweisen sowie der Einsatz nachhaltiger(er) Baustoffe. Obwohl die Emissionen im Gebäudesektor in Österreich seit 1990 dadurch um 43% reduziert werden konnten (Umweltbundesamt, 2024, S. 161), gibt es empirische Evidenz dafür, dass baulich-technische Maßnahmen allein nicht ausreichen, um der Klimakrise zu begegnen (Haas et al., 2023, 2024). Den Effizienzbemühungen stehen stark gestiegene Wohnflächen pro Kopf entgegen (Getzner et al., 2024, S. 128) und der Neubau benötigt Ressourcen, Energie und Fläche, selbst wenn er ökologisch effizient erfolgt (Fuhrhop, 2023). Insbesondere die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und mit dem Wohnen in

¹ In dieser Arbeit werden die Begriffe „Bauen“ und „Wohnen“ verwendet, um sowohl das Errichten von Gebäuden und der gebauten Umwelt als auch den alltäglichen Gebrauch von Wohnraum und die damit verbunden sozio-kulturellen Praktiken zu umfassen.

Zusammenhang stehende Zwecke verbleibt in Österreich weiterhin deutlich über dem EU-Schnitt (Getzner & Kadi, 2020) und hat den dauerhaften Verlust von biologischen Bodenfunktionen, darunter auch die Fähigkeit zur Speicherung von Kohlenstoff, zur Folge. Zunehmend wird deswegen ein grundlegender Wandel in der Wohnungspolitik gefordert, der anerkennt: „Österreich ist fertiggebaut“ (Bundeskammer der Ziviltechniker:innen, 2024, S. 4).

Dennoch wird der Wohnungsneubau politisch vorangetrieben, unter anderem als Reaktion auf die steigenden Wohnkosten (Arendt et al., 2023, S. 118). Mehr Wohnraum würde demzufolge zur Minderung der ‚Versorgungsprobleme‘ mit leistbarem Wohnraum beitragen, wodurch nicht nur die ökologischen Auswirkungen des Bauens und Wohnens verstärkt werden, sondern auch die „soziale Wohnraumkrise“ (Arendt et al., 2023, S. 118) nicht unbedingt gelöst wird. Wie Plank et al. (2022) am Beispiel des Wohnbaubooms in den Jahren 2018-2021 in Wien zeigen, wurden in diesem Zeitraum mehrheitlich freifinanzierte Wohneinheiten gebaut, deren Mieten deutlich über den Mieten im Bestand und im geförderten Wohnbau liegen. Zudem stehen 15-20% der neu gebauten Wohnungen leer (Plank et al., 2022, S. 9). Der Neubau dient demnach nicht alleinig der Befriedigung von Wohnbedürfnissen, sondern zunehmend auch von wirtschaftlichen Interessen (Müller et al., 2024, S. 43) und ist folglich auch nicht per se mit der Schaffung von leistbarem Wohnraum gleichzusetzen.

Darüber hinaus sind soziale und ökologische Herausforderungen und Handlungserfordernisse an das Bauen und Wohnen strukturell miteinander verbunden und bedürfen demnach integrierter Lösungsansätze (Bärnthaler, 2024; Neßler & Brokow-Loga, 2020). Dies zeigt sich zum einen daran, dass ökologische Maßnahmen, wie Sanierungen oder Begrünungen, zur Verdrängung sozioökonomisch schwächerer Bevölkerungsgruppen führen und damit sozial nachteilige Effekte haben können (u.a. Bouzarovski et al., 2018). Zum anderen ist der Wohnflächenverbrauch und demnach auch der Energie- und Emissionsverbrauch des Bauens und Wohnens sozial ungleich verteilt (Lebhuhn et al., 2017; Neßler & Brokow-Loga, 2020). Dennoch werden soziale und ökologische Handlungserfordernisse im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs bisher nur unzureichend gemeinsam adressiert (Vollmer & Michel, 2020).

Suffizienz wird in der wissenschaftlichen Literatur als zentraler Hebel für eine soziale und ökologische Transformation des Bauens und Wohnens gesehen (Bärnthaler, 2024; Bohnenberger, 2021; Cohen, 2021). Der Ansatz verbindet die soziale Forderung nach einer angemessenen Versorgung mit leistbarem Wohnraum, sodass die Grundbedürfnisse befriedigt sind, und einem ökologischen Maximum an Wohnraumproduktion und Wohnflächenkonsum, sodass die planetaren Grenzen gewahrt

werden (Spengler, 2016). Angesichts der negativen Umweltauswirkungen des Bauens und Wohnens sowie der Zunahme und Ungleichverteilung von Wohnfläche, erfordert eine Suffizienz-orientierte Wohnungspolitik eine Begrenzung der Neubautätigkeit und die Umverteilung der einer Person zur Verfügung stehenden Wohnfläche (Cohen, 2021; Durrant et al., 2023; Lorek & Spangenberg, 2019). Es werden verschiedenste Strategien diskutiert, wie dies zu erreichen ist (Bohnenberger, 2021, S. 175f). Generell erfordern Maßnahmen der Suffizienz aber jedenfalls politische Steuerung, anstatt auf individuellen Verzicht zu setzen (Bärnthaler, 2024; Lorek & Spangenberg, 2019; Neßler & Brokow-Loga, 2020).

Mit dem *Wohn- und Baupaket* hat die österreichische Bundesregierung im Frühjahr 2024 ein Maßnahmenpaket für den Wohnbau beschlossen, in dessen Zentrum staatliche Zuschüsse für den Neubau und zu einem wesentlich kleineren Teil auch für Bestandssanierung stehen (Parlamentsdirektion, 2024). Ausgehend von der empirisch belegten ökologischen Notwendigkeit, die Bautätigkeit zu reduzieren und eine angemessene Versorgung mit leistbarem Wohnraum innerhalb planetarer Grenzen sicherzustellen (Haas et al., 2023, 2024), stellt sich die Frage danach, wie sich die Diskrepanz zwischen den aus ökologischer und sozialer Sicht notwendigen und den realpolitisch getroffenen Maßnahmen erklären lässt.

Welche Probleme benannt und welche Maßnahmen als angemessen angesehen werden, um diesen zu begegnen, ist nicht auf objektive Bewertungsmaßstäbe zurückzuführen, sondern ist das Ergebnis diskursiver Aushandlungsprozesse und „Kämpfe über Realitätsdefinitionen“ (Keller, 2011a, S. 66). In diesem Zusammenhang spielen die Deutungszusammenhänge, in die ökologische Herausforderungen gestellt werden, eine zentrale Rolle (Mattissek, 2022, S. 119f). Diskurse legen nahe, wie gesamtgesellschaftliche Herausforderungen interpretiert und welche Handlungserfordernisse als sinnvoll und notwendig erachtet werden. Diese Deutungen sind Teil des unhinterfragten Alltagswissens, das selbstverständlich erscheint (Keller, 2011a). Gleichzeitig sind diese diskursiven Aushandlungsprozesse untrennbar mit Macht verbunden. Welche ‚Wahrheiten‘ als legitim etabliert und welche marginalisiert werden, ist demnach von der Möglichkeit zur Durchsetzung der eigenen Interessen abhängig (Mattissek, 2022, S. 120).

Die im Diskurs hervorgebrachten respektive vorangetriebenen Vorstellungen über die Herausforderungen und Handlungserfordernisse in der Wohnungspolitik sind auch für die Raumplanung von Relevanz. Die Abkehr von der Vorstellung von Räumen als objektiv gegebene Strukturen, verdeutlicht die Bedeutung von Diskursen für die Raumentwicklung (Glasze & Mattissek, 2021). Die räumliche Entwicklung ist demnach nicht nur das Resultat technischer Entscheidungen und Planungen, sondern durch die ihr inhärente Interessensabwägung auch mit Werten und Normen

verbunden, die in Diskursen ausgehandelt werden. Diese beeinflussen die Wahrnehmung von Räumen und von den damit in Zusammenhang stehenden Handlungserfordernissen und Zielsetzungen. Die diskursiv konstruierten Deutungen haben folglich auch einen Einfluss auf die wahrgenommene Legitimität von Planungsentscheidungen. Der mit dem Wohn- und Baupaket geförderte Neubau ist auf Flächen angewiesen, während es gleichzeitig ein zentraler Grundsatz der Raumplanung ist, die Ressource Boden zu schützen und sparsam mit ihr umzugehen. Ob diesem Zielkonflikt ist es von zentralem Interesse, zu verstehen, welche Ziele mit dem *Wohn- und Baupaket* verfolgt und welchen Interessen damit gedient werden.

1.2 Forschungsfragen und Zielsetzung der Arbeit

Diese Arbeit geht von der ökologischen Notwendigkeit aus, die Neubautätigkeit zu reduzieren und Produktions- und Konsummuster im Bereich Bauen und Wohnen auf Suffizienz auszurichten (Haas et al., 2024; Novy et al., 2024) und nimmt damit einen bewusst normativen Standpunkt² ein. Das Erkenntnisinteresse liegt darin, zu verstehen, wie die Neubauorientierung in der Wohnungspolitik dennoch diskursiv gerechtfertigt und so aufrechterhalten wird. Dazu wird folgenden Forschungsfragen nachgegangen:

- Welche **Problemdefinitionen** gehen dem *Wohn- und Baupaket* voraus?
- Mit welchen **Argumenten** wurde dieses politisch durchgesetzt?
- Wie positionieren sich verschiedene **Akteur:innen(-gruppen)** im Diskurs?

Ziel dieser Arbeit ist es in diesem Zusammenhang nicht nur, die im Diskurs konstruierten und reproduzierten ‚Wahrheiten‘ („Warum muss neu gebaut werden?“) aufzuzeigen, sondern auch durch deren kritisches Hinterfragen das Verständnis dafür zu schärfen, „*dass auch andere Wahrheiten gedacht und gelebt werden können und andere soziale Wirklichkeiten möglich sind*“ (Glasze & Mattissek, 2021, S. 15). So soll ein Beitrag zur Diskussion über die aus sozialer und ökologischer Sicht erforderliche Wende in der Wohnungspolitik sowie die Rolle der Raumplanung in diesem Zusammenhang geleistet werden.

2 An dieser Stelle ist anzumerken, dass allein durch die Wahl des untersuchten Themas eine implizite Entscheidung darüber getroffen wird, welche Themen und Aspekte Beachtung finden und welche nicht. Die Themenwahl ist diesem Verständnis nach nie objektiv.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in vier Teile. (1) Ziel des ersten Teiles ist es, in die Wohnungsfrage als sozial-ökologische Frage (Vollmer & Michel, 2020) einzuführen, zentrale Hebel für eine soziale und ökologische Transformation des Bauen und Wohnens zu benennen und die Rolle der Raumplanung in diesem Zusammenhang herauszuarbeiten. Dazu werden zuerst die Umweltauswirkungen des Bauens und Wohnens dargelegt und die Unzulänglichkeit der bisherigen Bestrebungen des ökologisch nachhaltigen Bauens diskutiert. Anschließend wird das *Wohn- und Baupaket* als jüngstes wohnungspolitisches Maßnahmenpaket vorgestellt und in den Kontext der Kompetenzverteilung in der österreichischen Wohnungspolitik gestellt. Um die im *Wohn- und Baupaket* enthaltenen Maßnahmen besser einordnen zu können, wird in diesem Zusammenhang auch auf zentrale Instrumente der Wohnungspolitik eingegangen. (2) Im zweiten Teil der Arbeit erfolgt die Darlegung des methodischen Zugangs. Hier wird in die Ziele und Grundannahmen der Diskursforschung eingeführt, das Forschungsprogramm der Wissenssoziologischen Diskursanalyse (Keller, 2011a, 2011b) vorgestellt sowie deren methodische Operationalisierung folgend dem Erkenntnisinteresse dieser Arbeit erläutert. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Zusammenstellung des Datenkorpus für die Diskursanalyse eingegangen. (3) Anschließend an die inhaltliche Heranführung und methodische Ausführung folgt im dritten der empirische Teil dieser Arbeit. In der Kontextanalyse wird auf den politisch-institutionellen und wohnungspolitischen Kontext des Diskurses um das *Wohn- und Baupaket* eingegangen. Darauf aufbauend werden die Erkenntnisse zu der dem Diskurs zugrundeliegenden Problemstruktur und den vorangetriebenen Deutungsmuster, jeweils differenziert nach Akteur:innen(gruppen) und mit Originalzitaten unterlegt, beschrieben. (4) Die Ergebnisse aus der Diskursanalyse werden anschließend vor dem Hintergrund der herausgearbeiteten Transformationsanfordernisse und Hebel für die Transformation des Bauens und Wohnens diskutiert und reflektiert. Hier erfolgt die Beantwortung der eingangs formulierten Forschungsfragen, deren Relevanz für die Raumplanung, die Offenlegung der Grenzen dieser Arbeit sowie ein Ausblick für zukünftige Forschungstätigkeiten.

2. Sozial-ökologische Transformations- erfordernisse des Bauens und Wohnens

Angesichts multipler, miteinander verflochtener Krisen (Brand, 2009), bedarf es struktureller Veränderungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Der Fokus auf soziale und ökologische Transformationserfordernisse betont, dass gegenwärtige Krisen sowohl in ihren Ursachen als auch in ihren Auswirkungen soziale und ökologische Dimensionen haben und folglich nicht isoliert betrachtet werden können (Christ & Sommer, 2022). Die Krisenbewältigung bedarf tiefgreifender Veränderungen, die Macht- und Herrschaftsverhältnisse herausfordern, anstelle isolierter und sektoraler Nachhaltigkeitsbestrebungen (Brand, 2016).

Im Bereich des Bauens und Wohnens wird das Zusammenspiel sozialer und ökologischer Transformationserfordernisse deutlich. Einerseits muss der Zugang zu leistbarem, ausreichendem und angemessenem Wohnraum sichergestellt, andererseits der Ressourcenverbrauch reduziert und Wohn- und Lebensräume an die Klimaveränderungen angepasst werden. (Arendt et al., 2023; Novy et al., 2024) Die Wohnungsfrage wurde bisher aber nur unzureichend als soziale und ökologische Frage adressiert (Vollmer & Michel, 2020), obwohl diesbezügliche Herausforderungen in Bezug auf die Leistbarkeit und die Umweltauswirkungen des Wohnens strukturell miteinander verbunden sind (Bärnthaler, 2024; Neßler & Brokow-Loga, 2020). Es bedarf demnach integrierter Ansätze, die sowohl eine adäquate Versorgung mit leistbarem Wohnraum sicherstellen als auch gleichzeitig den Material-, Flächen- und Energieeinsatz des Bauens und Wohnens minimieren. In diesem Zusammenhang stellt Suffizienz einen vielversprechenden Ansatz für die sozial-ökologische Wohnraumversorgung dar (Bohnenberger, 2021; Novy et al., 2024).

In diesem Kapitel wird in die Umweltauswirkungen des Wohnens eingeführt (Kapitel 2.1) und die Grenzen bisheriger Bemühungen für mehr ökologische Nachhaltigkeit beim Bauen aufgezeigt (Kapitel 2.2.). Angesichts der Notwendigkeit struktureller Veränderungen, wird folglich auf Suffizienz als Schlüssel für eine soziale und ökologische Wohnraumversorgung (Kapitel 2.3) eingegangen.

2.1 Umweltauswirkungen des Bauens und Wohnens

Bauen und Wohnen haben aufgrund ihres Ressourcenbedarfs, wie Materialien, Fläche und Energie, weitreichende Auswirkungen auf das Klima und die Umwelt. Mehr als ein Viertel des österreichischen Materialbedarfs ist dem Gebäudesektor zuzurechnen (Haas et al., 2024, S. 20). Der Abbau und die Verarbeitung von Ressourcen wie Sand, Kies oder Holz zur Herstellung von Baumaterialien hat dabei nicht nur nachhaltige Auswirkungen auf Lebensgrundlagen und Artenvielfalt, sondern verursacht zudem auch Treibhausgasemissionen, die als graue Energie in die errichteten Gebäude Eingang finden (Pauli, 2023, S. 2f). Gleichzeitig entstehen durch Bau und Abbruch von Gebäuden Aushub-, Bau- und Abrissabfälle, die in Österreich mehr als Dreiviertel des jährlichen Abfallaufkommens ausmachen (Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK), 2024, S. 19). Nur rund ein Drittel des gesamten Abfallaufkommens wird recycelt (BMK, 2024, S. 30).

Bauen bedarf zudem an Flächenressourcen, deren Inanspruchnahme mit einem dauerhaften Verlust an Lebensräumen für Tiere und Pflanzen, landwirtschaftlicher Produktions- und natürlicher Retensionsflächen einhergeht. 2022 waren 17,3% des Dauersiedlungsraumes in Österreich für Siedlungs-, Verkehrs-, Erholungs-, Versorgungs- oder Entsorgungszwecke in Anspruch genommen (Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), 2023, S. 8). Mehr als die Hälfte dieser in Anspruch genommenen Flächen ist versiegelt und demnach mit einer wasser- und luftundurchlässigen Schicht bedeckt (ÖROK, 2023, S. 8). Flächenversiegelung gilt als die ökologisch schwerwiegendste Form der Bodennutzung, die zu einem meist irreversiblen Verlust der natürlichen Bodenfunktionen führt (Arias-Navarro et al., 2024, S. 71–72). Jährlich werden in Österreich weiterhin durchschnittlich 41km² und damit die Fläche Eisenstadts in Anspruch genommen, obwohl bereits 2002 in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel formuliert wurde, den Flächenverbrauch auf 2,5ha pro Tag respektive 9km² pro Jahr zu reduzieren (Umweltbundesamt, o. J.). Insgesamt hat sich die Flächeninanspruchnahme an der Landesfläche seit 1996 um mehr als 50% erhöht und ist damit nicht nur deutlich höher, sondern auch deutlich schneller gewachsen als im EU-Durchschnitt (Getzner & Kadi, 2020, S. 1095). Die zunehmende Flächeninanspruchnahme ist dabei nicht ausschließlich auf eine wachsende Bevölkerung, sondern auch auf steigende Haushaltseinkommen zurückzuführen (Getzner & Kadi, 2020). Insbesondere in ländlichen Regionen, in denen potentiell mehr Dauersiedlungsraum verfügbar und die Grundstückspreise niedriger sind, ist die Flächeninanspruchnahme höher. Während die Flächeninanspruchnahme in Wien bei 127m² pro Person liegt, sind es im Burgenland 1.271m² pro Person und somit

10-mal mehr (ÖROK, 2023). Dies kann vor allem durch die Nachfrage nach flächenintensiveren Bebauungsformen in ländlichen Räumen erklärt werden. Die Flächeninanspruchnahme pro Wohneinheit ist bei einem freistehenden Einfamilienhaus bis zu zehnmal höher als bei einem mehrgeschossigen Mehrparteienhaus mit hoher Dichte (ÖROK, 2017, S. 9). Zudem ist der Flächenbedarf für Erschließungszwecke in zersiedelten Landschaften höher als in urbanen Regionen (ÖROK, 2023, S. 12). Gleichzeitig zeigt sich daran auch, dass es der Raumplanung innerhalb des bestehenden Kompetenzgefüges nicht gelungen ist, die Flächeninanspruchnahme nachhaltig einzudämmen (Dumke et al., 2024, S. 382; Getzner et al., 2024, S. 1114).

Neben dem mit dem Bau in Zusammenhang stehende Bedarf an Materialien, Fläche und Energie, verursacht auch das Wohnen als alltägliche, sozial und kulturell geprägte Praxis (Novy et al., 2024) direkte, durch den Betrieb der Wohneinheit entstehende, sowie indirekte, mit dem Wohnen in Zusammenhang stehende, Emissionen. Direkte Emissionen entstehen beispielsweise durch den Energiebedarf für Warmwasser, Heizen und zunehmend auch Kühlen und durch den Betrieb von mit dem Wohnen in Zusammenhang stehenden Geräten. Indirekte Emissionen entstehen unter anderem durch das Mobilitätsverhalten, das maßgeblich von der Siedlungsstruktur und damit der Art und Weise des Wohnens beeinflusst wird. Damit wird die Notwendigkeit unterstrichen, das Verständnis des Wohnens auszuweiten und auch die damit in Zusammenhang stehenden alltäglichen Routinen, die an Ressourcen bedürfen und Treibhausgasemissionen verursachen sowie die gebaute Umwelt formen, in den Fokus zu rücken (Novy et al., 2024, S. 3). In Österreich ist der Gebäudesektor, außerhalb des Emissionshandels, für 10% der nationalen Treibhausgas-Emissionen verantwortlich, wobei der Großteil davon auf die Bereitstellung von Warmwasser und Raumwärme für Privathaushalte zurückzuführen ist (Umweltbundesamt, 2024, S. 161–162). Während die Emissionen im Sektor Gebäude seit 1990 insbesondere aufgrund von Energieeffizienzmaßnahmen und der Umstellung von fossilen auf erneuerbare Energieträger um 43% zurückgegangen sind (Umweltbundesamt, 2024, S. 161–162), sind die Emissionen im Verkehrssektor seit den 1990er Jahren um knapp 50% gestiegen (Umweltbundesamt, 2024, S. 137). Der Verkehr war in Österreich 2022 für 28,3% der nationalen Treibhausgas-Emissionen verantwortlich und ist damit der bedeutendste Sektor außerhalb des Emissionshandels. Der Personenverkehr spielt mit rund 17% an den gesamten nationalen THG-Emissionen dabei eine zentrale Rolle (Umweltbundesamt, 2024, S. 143). Die Art und Weise des Wohnens sowie der Siedlungsentwicklung ist in diesem Zusammenhang auch entscheidend für die Entwicklung der verkehrsinduzierten Emissionen. Gerade in stark zersiedelten Gebieten ist die Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr in Österreich höher als in dicht besiedelten Räumen.

Angesichts der voranschreitenden Erderwärmung hat sich auch Österreich im Rahmen des Pariser Klimaabkommens verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um die globale Erwärmung auf 1,5°C bis maximal 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Im Bereich des Bauens und Wohnens bedarf es demnach einerseits an Maßnahmen zur Reduktion des Material-, Flächen- und Energiebedarfs und andererseits an Maßnahmen zur Anpassung an die nicht mehr abwendbaren Folgen der Klimakrise.

2.2 Grenzen des ökologischen Bauens

Grundlegend lassen sich drei Zugänge für mehr Nachhaltigkeit unterscheiden: Effizienz, Konsistenz und Suffizienz (von Winterfeld, 2007). Hinter der Forderung nach gesteigerter Effizienz steht das Ziel einer Erhöhung der Ressourcenproduktivität, sprich eines gleichbleibenden oder gesteigerten Outputs bei gleichzeitiger Reduktion des Ressourcenverbrauchs und damit der Umweltauswirkungen, meist durch technischen Fortschritt. Die Forderung nach mehr Nachhaltigkeit durch Konsistenz rückt hingegen die Art und Qualität von Ressourcen in den Mittelpunkt. Anstelle eines Mehrs mit Weniger, wie bei Bestrebungen zur Steigerung der Effizienz, wird auf nachhaltigere Stoffe beziehungsweise Ressourcen oder veränderte Praktiken gesetzt (von Winterfeld, 2007). Bei Effizienz und Konsistenz wird die Kompatibilität der kapitalistischen Wachstumsorientierung mit Nachhaltigkeitsbestrebungen grundsätzlich nicht in Frage gestellt, sondern es dominiert die Vorstellung, dass Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch entkoppelt werden können (Böcker et al., 2020, S. 12). Demgegenüber betonen Suffizienz-orientierte Ansätze, dass Nachhaltigkeit zusätzlich auch grundlegender struktureller Veränderungen für ein Weniger an Konsum und Produktion bedarf. Damit zielt Suffizienz nicht auf eine „*Ökologisierung des Vorhandenen*“ (von Winterfeld, 2007, S. 47), sondern auf einen „*Zustands des ‚Genugs‘*“ (Jungell-Michelsson & Heikkurinen, 2022, S. 195) ab, um planetare Grenzen, jenseits derer irreversible Schäden für die Umwelt und die Menschheit drohen, nicht zu überschreiten (Rockström et al., 2009). Damit stellen sich Suffizienz-orientierte Ansätze gegen unbegrenztes Wirtschaftswachstum und werden auch in Zusammenhang mit Forderungen nach Degrowth, sozialer Gerechtigkeit und gesellschaftlichem Wohlergehen gebracht (Jungell-Michelsson & Heikkurinen, 2022, S. 195). Der Fokus im nachhaltigen Wohnbau lag bisher vorrangig auf Bestrebungen zur Steigerung der Effizienz (z.B. Dämmung oder Isolierung) und auf Ansätzen der Konsistenz (z.B. Einsatz nachwachsender Rohstoffe, zirkuläres Bauen) (Bohnenberger, 2021, S. 172) und wurde demnach vorrangig als „*Nachhaltigkeit*“

beim Bauen“ (Böcker et al., 2020, S. 11) übersetzt. Dieser Fokus ist nicht nur aus ökologischer, sondern auch aus sozialer Sicht unzureichend, wie folglich dargelegt wird.

Effizienz- und Konsistenz-orientierte Ansätze folgen einem engen Verständnis von Wohnen als bauliche Praxis und blenden die mit dem Wohnen in Zusammenhang stehenden sozio-kulturellen Praktiken aus (Novy et al., 2024). Dabei müssen Nachhaltigkeitsbestrebungen im Bauen und Wohnen über Maßnahmen der Energieeffizienz und des Austausches der Energieträger hinausgehen, um klimaschädliche Strukturen, wie etwa das mit der Siedlungsentwicklung in engem Zusammenhang stehende Mobilitätsverhalten, wie oben dargelegt, nicht zu verstärken.

Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz werden zudem aufgrund ihres Rebound-Effekts kritisiert, demnach eine Steigerung der Effizienz durch Veränderungen auf Konsument:innenseite, wie steigende Wohnnutzflächen oder eine Zunahme an Nicht-Hauptwohnsitzen, (über-)kompensiert wird (Getzner et al., 2024, S. 133). Wie in den meisten Ländern des Globalen Nordens (Cohen, 2021, S. 176), hat auch in Österreich die durchschnittliche Gebäudegröße und Wohnfläche in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen. Während eine in Österreich lebende Person 1971 durchschnittlich 22,9m² Wohnfläche zur Verfügung hatte, waren es 2021 bereits 46,3m². Die durchschnittliche Wohnungsgröße mit Hauptwohnsitz ist in Österreich im selben Zeitraum von 66m² auf 102m² gestiegen (Amman & Struber, 2023). Neben den Wohnflächen hat auch der Anteil an Wohnungen ohne Hauptwohnsitz in den letzten Jahrzehnten beständig zugenommen (Statistik Austria, 2023, S. 35). Wohnungen ohne Hauptwohnsitzmeldung stehen entweder leer, werden für Arbeits- oder für Freizeit- und Erholungszwecke genutzt. 2021 waren im Durchschnitt rund 18% aller Wohnungen in Österreich ohne Hauptwohnsitzmeldung, wobei dieser Anteil vor allem in den Tourismusregionen, etwa in Tirol und Vorarlberg, deutlich höher ist (Statistik Austria, 2023, S. 36–38). Daran zeigt sich, dass baulich-technische Maßnahmen des nachhaltigen Bauens allein nicht ausreichen, um die Klimaziele zu erreichen, da diesen steigende Wohnflächen und ein wachsender Gebäudebestand gegenübersteht. Würde der Gebäudebestand weiterwachsen wie bisher, würde dieser bis 2040 um 36% anwachsen, wodurch auch der Bedarf an Ressourcen und Fläche weiter ansteigen würde, auch wenn dieser vollständig dekarbonisiert wäre (Getzner et al., 2024, S. 130).

Der Fokus auf baulich-technische Maßnahmen für mehr Nachhaltigkeit lässt außerdem die soziale Funktion des Wohnens außer Acht. Der Zugang zu angemessenem und leistbarem Wohnraum ist eine wesentliche Voraussetzung für soziale Teilhabe und Wohlergehen. Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Wohnraum können in diesem Zusammenhang auch sozial nachteilige Folgen haben

und zur Verdrängung sozio-ökonomisch schwächerer Bevölkerungsgruppen führen (Arendt et al., 2023; Bouzarovski et al., 2018). Gleichzeitig sind Wohnfläche und demnach auch die Umweltauswirkungen des Wohnens ungleich verteilt, weswegen die Notwendigkeit betont wird, der Klimakrise als globale sowie lokale Verteilungskrise zu begegnen (Bärnthaler, 2024). Während in Österreich rund 9% der Bevölkerung 17% aller Hauptwohnsitze und 24% der Gesamtwohnflächen von Hauptwohnsitzen bewohnen, haben rund 500.000 Personen weniger als 15m² Wohnfläche pro Person zur Verfügung (Getzner et al., 2024, S. 134). Auf die Ungleichverteilung der Wohnfläche in Österreich wird in Kapitel 2.3.1 näher eingegangen.

Aus diesen Ausführungen lässt sich ableiten, dass obwohl das Einsparungspotential durch ökologische Vorgaben im Neubau sowie durch Sanierungsmaßnahmen im Bestand hoch und bisherige Anstrengungen dahingehend noch unzureichend sind (Jany et al., 2023, S. 231), bauliche und technische Maßnahmen im Sinne des ökologischen Bauens allein nicht ausreichen, um der Klimakrise zu begegnen (Haas et al., 2024). Angesichts dessen, dass der Betrieb der bestehenden Gebäude Ressourcen bindet und der Neubau an Ressourcen, Energie und Fläche bedarf, selbst wenn er effizient erfolgt (Fuhrhop, 2023), bedarf es eines integrierten und erweiterten Verständnisses des Bauens und Wohnens, das die damit in Verbindung stehenden alltäglich Praktiken umfasst (Novy et al., 2024) und auf soziale-ökologische Zusammenhänge bedacht ist (Vollmer & Michel, 2020).

2.3 Suffizienz für eine sozial-ökologische Wohnraumversorgung

Suffizienz beim Bauen und Wohnen bedeutet, eine bedarfsorientierte Wohnraumversorgung für alle innerhalb planetarer Grenzen sicherzustellen (Bohnenberger, 2021; Brischke, 2023; Novy et al., 2024). Damit vereint Suffizienz die Forderung nach einem individuellem Minimum an Wohnraum, das die Grundbedürfnisse befriedigt, und einem gesamtgesellschaftlichen Maximum an Wohnraum, sodass biophysische Grenzen in Bezug auf den Material-, Flächen- und Energiebedarf nicht überschritten werden (Spengler, 2016). Suffizienz verfolgt demnach nicht nur ökologische, sondern auch sozialpolitische Zielsetzungen (Bohnenberger, 2021, S. 173).

“Sufficiency is premised on two spatial considerations: a minimum social floor and a maximum biophysical ceiling.” (Cohen, 2021, S. 178).

Die Reduktion und Umverteilung der Wohnfläche pro Person gilt in diesem Zusammenhang als zentraler Hebel zur Eindämmung des Energiebedarfes und folglich der Umweltauswirkungen des Wohnens und Bauens (Bohnenberger, 2021; Cohen, 2021).

„In any case, without instruments limiting average dwelling floor area per person it is hardly imaginable how an absolute reduction in household energy demand could be achieved.“ (Lorek & Spangenberg, 2019, S. 288).

Wie Huebner & Shipwort (2017) für das Vereinigte Königreich zeigen, ist die Gebäu-
degröße ein wesentlicher Treiber des Energieverbrauchs und daher ein zentraler
Ansatzpunkt zur Emissionsreduktion. Insbesondere da zunehmend in Frage gestellt
wird, ob Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz genügen, um die Klima-
ziele zu erreichen (Bohnenberger, 2021; Haas et al., 2024; Lorek & Spangenberg,
2019). Wie Lorek und Spanberg (2019, S. 288) hervorheben, steigt der Energie-
bedarf nicht allein aufgrund der größeren Wohnfläche, sondern auch weil größere
Wohnflächen Platz für mehr und/oder größere Geräte bieten, die den Energiebedarf
wiederrum steigen lassen. Angesichts der Umweltauswirkungen des Wohnens, wird
es als notwendig erachtet, den Trend zu immer größeren Häusern und mehr Wohn-
fläche insbesondere in den Ländern des Globalen Nordens umzukehren (Cohen,
2021, S. 177).

2.3.1 Wohnflächenverteilung nach sozio-ökonomischen Merkmalen

Bei der Verteilung einer Person zur Verfügung stehenden Wohnfläche zeigen sich
jedoch nicht nur auf globaler, sondern ebenso auf nationaler und lokaler Ebene große
Unterschiede nach Einkommen, weswegen Neßler & Brokow-Loga die Notwendig-
keit betonen, anstelle einer „Wohnflächenungleichheit“ von einer „Wohnflächenun-
gerechtigkeit“ (2020, S. 185) zu sprechen. Am Beispiel Deutscher Großstädte haben
Lebhuhn et al. (2017) gezeigt, dass die Wohnungsgröße nicht nur vom Wohnbedarf,
sondern vor allem auch vom Pro-Kopf-Einkommen bestimmt wird. Sie schreiben
dazu: *„Das verfügbare Einkommen bestimmt die Wohnungsgröße und der Wohnflä-
chenverbrauch erscheint als klarer Indikator sozialer Ungleichheiten im Bereich des
Wohnens.“* (Lebhuhn et al., 2017, S. 65).

Auch nach Rechtsform, Wohntypologie, Haushaltstyp (Statistik Austria, 2024b)
sowie Herkunft (Jany et al., 2023, S. 230) lassen sich Unterschiede in der durch-
schnittlichen Wohnfläche je Person und Wohnungsgröße feststellen. Mit einer
durchschnittlichen Wohnungsgröße von 147m² hat eine Person im Hauseigentum
durchschnittlich 56m² und damit im Vergleich zum österreichischen Durchschnitt
von 46m² überdurchschnittlich viel Wohnfläche zur Verfügung (Statistik Austria,
2024b, S. 30). Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass mehr
als die Hälfte der Ein- und Zweifamilienhäuser nur von maximal zwei Personen
bewohnt wird (Lindenthal & Lechner, 2024, S. 29). In Eigentumswohnungen, mit
einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 86m², sind es durchschnittlich 43m²

pro Person. Personen in Mietverhältnissen stehen bei durchschnittlichen Wohnungsgrößen zwischen 60m² und 71m² hingegen nur durchschnittlich 29m² bis 36m² zur Verfügung (Statistik Austria, 2024b, S. 29–30). Demnach verfügen Personen, die in einem Eigenheim wohnen, im Durchschnitt sowohl absolut als auch relativ über den meisten Wohnraum, während Personen, die zur Miete wohnen, über den wenigsten Wohnraum verfügen. Einen besonders großen Unterschied in der Wohnflächenverteilung gibt es auch hinsichtlich der Lebensphase. Ein-Personen-Senior:innenhaushalte (über 60 Jahre) verfügen im Durchschnitt über 85m² und damit 2,5 Mal so viel Wohnfläche pro Person als Paarhaushalte mit Kindern, die in Österreich auf rund 34m² pro Person wohnen. Auch Ein-Personen-Haushalten unter 30 Jahren haben mit durchschnittlich mehr als 59m² deutlich mehr Wohnfläche zur Verfügung. Gleichzeitig leben, je nach Definition, rund 4% der Haushalte und rund 7% der Personen in Österreich in überbelegten und damit unzureichenden Wohnverhältnissen. Dies trifft vor allem Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft und mit niedrigem Haushaltseinkommen, die in Mehrpersonenhaushalten mit mindestens drei Kindern und in Gemeinde- und sonstigen Miet- und Genossenschaftswohnungen wohnen (Statistik Austria, 2024b, S. 35–37). Rund 20.000 Personen waren 2022 zudem als obdach- oder wohnungslos³ registriert (Statistik Austria, 2024b, S. 93).

Die vorliegenden Ausführungen weisen auf eine Ungleichverteilung von Wohnfläche hin. Insbesondere ältere Personen, die in einem Eigenheim und in einem Ein-Personen-Haushalt leben, verfügen über überdurchschnittlich viel Wohnfläche. Das Gefälle wird durch die Zunahme an Freizeitwohnsitzen weiter verschärft. Demgegenüber sind es insbesondere Mehrpersonenhaushalte, die in Mietverhältnissen leben, keine österreichische Staatsbürgerschaft besitzen sowie ein niedriges Haushaltseinkommen haben, die in unzureichenden Wohnverhältnissen wohnen (Statistik Austria, 2024b). Die Sicherstellung der individuellen Versorgung mit angemessenem und leistbarem Wohnraum bei gleichzeitiger Reduktion des gesamtgesellschaftlichen Wohnflächenverbrauchs erfordert demnach auch die Umverteilung von Wohnfläche.

2.3.2 Reduktion und Umverteilung von Wohnfläche

Angesichts der Unterschiede in der verfügbaren Wohnfläche pro Kopf, stellt sich die Frage, wie der (Über-)Konsum an Wohnfläche im Sinne der Suffizienz reduziert werden kann. Zur Reduktion der individuellen Wohnfläche werden unterschiedlichste Ansätze diskutiert, die als Effizienz, Substitution, Flexibilisierung und Optimierung zusammengefasst werden können (Bohnenberger, 2021, S. 175–176). Die

3 *Obdachlos meint Menschen, die über keine Unterkunft verfügen. Wohnungslos sind Menschen, die über keine Wohnung aber eine vorübergehende Unterkunft verfügen (siehe Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTS), o. J.).*

Reduktion an individueller Wohnfläche kann beispielsweise durch eine effizientere Grundrissplanung und Nutzung der Wohnfläche erfolgen, wie dies zum Beispiel bei micro-apartments wie den Wiener SMART Wohnungen – „*Dank der gut durchdachten Grundrissplanung kann jeder Quadratmeter optimal genutzt werden.*“ (Wohnberatung Wien, o. J.) – oder aber auch bei Tiny Houses der Fall ist (Cohen, 2021). Die effizientere Grundrissplanung erlaubt hier eine Reduktion der individuellen Wohnfläche. Die zweite Strategie zur Reduktion der Wohnfläche besteht in der Verlagerung von wohnflächenintensiven Bedürfnissen von der individuellen zur kollektiven Ebene, etwa durch das gemeinschaftliche Nutzen von Räumen. Durch die gemeinschaftliche Nutzung können an das Wohnen gestellte Ansprüche effizienter befriedigt werden, wodurch die absolute individuelle Wohnfläche reduziert werden kann. Auch die bedarfsorientierte Anpassung des Wohnangebots sind Strategien eines suffizienten Wohnens. Dazu zählen Möglichkeiten der (temporären) Vergrößerung respektive Verkleinerung der Wohnfläche durch flexiblen Grundrisse, der Tausch von Wohneinheiten (Kitzmann, 2024) oder das An- und Vermieten von Flächen. Schließlich werden auch Strategien und Maßnahmen, die durch Reduktion der (temporären) Unterbelegung, wie dies etwa bei Freizeit-/Zweitwohnsitzen oder Leerstand der Fall ist, auf eine optimierte Verteilung von Wohnraum abzielen, als Ansatz zur Steigerung der Wohnsuffizienz verstanden (Bohnenberger, 2021, S. 175–176). Um den Wohnflächenkonsum gesamtgesellschaftlich zu reduzieren und gleichzeitig die individuelle Wohnraumversorgung sicherzustellen, bedürfen Ansätze der Wohnsuffizienz politischer Steuerung anstatt auf individuellen Konsumverzicht zu setzen (Lorek & Spangenberg, 2019; Neßler & Brokow-Loga, 2020):

„Only political regulatory framing will be able to induce a limit in energy, resource and space consumption per person“ (Lorek & Spangenberg, 2019, S. 293).

Generell greift der alleinige Fokus auf den (individuellen) Konsum an Wohnfläche in der Diskussion um eine suffiziente Wohnraumversorgung zu kurz, da so der Zusammenhang zwischen der Produktion von Wohnraum und dem (Über-)Konsum von Fläche vernachlässigt wird (Bärnthaler & Gough, 2023). Die Sicherstellung der Bedürfnisbefriedigung innerhalb planetarer Grenzen erfordert folglich politische Maßnahmen, die sowohl den Konsum als auch die Produktion von Wohnraum betreffen (Bärnthaler, 2024; Bärnthaler & Gough, 2023).

2.3.3 (Subjektiver) Überkonsum von Wohnraum

Es gibt unterschiedliche Auffassungen davon, wieviel Wohnfläche genug ist (Bärnthaler, 2024, S. 963). Dies ist vor allem von den vorherrschenden „räumlichen Normen“ (Sandberg, 2018, Übersetzung der Autorin) und damit vom kulturellen Kontext abhängig. Kulturelle Vorstellungen vom Wohnen spielen neben den zur Verfügung stehenden Infrastrukturen eine zentrale Rolle für eine Transformation des Bauens und Wohnens (Böcker et al., 2020, S. 13). In der Vergangenheit hat sich das Eigenheim im Grünen als „*Inbegriff der Vorstellung des guten Wohnens und als Statussymbol*“ (Böcker et al., 2020, S. 22) durchgesetzt, welches auch heute noch eine zentrale Rolle in der Vorstellung vom Wohnen spielt. In einer Umfrage mit rund 1.000 Teilnehmenden gaben 81% der Befragten an, im Eigentum und 70% im Hauseigentum wohnen zu wollen (ImmoScout24, 2021). Gleichzeitig spielen aber auch politische und fiskalische Maßnahmen eine zentrale Rolle in der Beförderung und Absicherung dieses ressourcenintensiven Lebensstils (Böcker et al., 2020, S. 13).

Für die Schweiz zeigen Delbiaggio & Wanzenried, dass 10% der Haushalte ihr Wohnobjekt als zu groß empfinden, sprich subjektiv weniger Wohnfläche benötigen würden, als sie haben (2018, S. 318). Fuhrhop (2023) bezeichnet diesen ungenutzten und nicht gebrauchten Wohnraum, der ein zentrales Potential der Suffizienzorientierten Wohnraumversorgung darstellt, als „*unsichtbaren Wohnraum*“:

„Beim unsichtbaren Wohnraum handelt es sich bereits um Wohnraum, es geht also weder um anders genutzte Flächen (wie Gewerbe) noch um bislang nicht genutzte Räume (etwa ausbaubare Dachgeschosse). Dieser Wohnraum wird jedoch nicht genutzt, womit kein Leerstand gemeint ist (im Sinne der Bezeichnung leerstehender Wohnungen, für die keine Einwohner amtlich gemeldet sind), sondern die Bewohner nutzen diese Räume nicht (wohl aber andere Räume). Dabei sagen die Bewohner selbst, dass sie diese Flächen nicht verwenden und nicht wünschen (oder nicht benötigen), sie sind also freiwillig offen für andere Möglichkeiten, den unsichtbaren Wohnraum nutzbar zu machen.“ (Fuhrhop, 2023, S. 81).

Es sind vor allem inländische Staatsangehörige, mit einem tendenziell überdurchschnittlich hohen Einkommen, die in einem Ein- oder Zweipersonenhaushalt, im Eigentum und in nicht städtischer Umgebung wohnen, die ihr Wohnobjekt als zu groß empfinden (Delbiaggio & Wanzenried, 2018, S. 318). Jedoch betonen die Autor:innen, dass es vor allem das Alter ist, dass die Wahrscheinlichkeit für subjektiven Überkonsum von Wohnraum erhöht. Sprich, ältere Haushalte geben tendenziell häufiger an, auf mehr Wohnfläche zu wohnen als es aus subjektiver Sicht

notwendig wäre. Auch Fuhrhop (2023, S. 18ff) betont die steigende Wohnfläche mit zunehmendem Alter, die Implikationen einer alternden Gesellschaft für den Wohnungsbestand und folglich die ökologische und soziale Notwendigkeit, den unsichtbaren Wohnraum im Sinne der Wohnsuffizienz nutzbar zu machen. So zeigt Zimmerli (2016), dass durch die Umzugsbereitschaft von Personen über 60 Jahren allein in den Schweizer Kantonen Aargau und Zürich 60.000 4,5-Zimmer-Wohnungen frei werden würden. Generell ist die Umzugsbereitschaft bei älteren Generationen nicht unbedingt niedriger als bei jüngeren Personen, sondern von Sozialisationsmerkmalen, wie Erfahrungen mit Umzügen, Bildung und Einkommen, gesellschaftliche Einbindung und Wohnzufriedenheit abhängig. Auch bei Personen, die in einem Einfamilienhaus wohnen ist die Umzugsbereitschaft nicht per se geringer als bei Personen in Mietverhältnissen (Zimmerli, 2016).

2.4 Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Bauen und Wohnen aufgrund des Bedarfs an Material, Fläche und Energie weitreichende Umweltauswirkungen hat. Angesichts der ökologischen Notwendigkeit, Emissionen zu reduzieren und Ressourcen zu schonen, müssen diese negativen Auswirkungen nachhaltig verringert werden. Bisherige Maßnahmen zur Steigerung der ökologischen Nachhaltigkeit konzentrierten sich vorrangig auf Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Konsistenz (Bohnenberger, 2021). Diese reichen jedoch allein nicht aus, um die Klimaziele zu erreichen (Haas et al., 2023, 2024). Der Fokus auf bauliche und technische Maßnahmen zur Reduktion der Umweltauswirkungen des Bauens und Wohnens vernachlässigt deren Rolle in der Gestaltung von Strukturen der Lebensführung (Novy et al., 2024), die Rebound-Effekte, die zur (Über-)Kompensation der Effizienzgewinne führen (Getzner et al., 2024, S. 133), sowie die strukturellen Zusammenhänge sozialer und ökologischer Anforderungen an das Bauen und Wohnen (Arendt et al., 2023; Vollmer & Michel, 2020).

Um die negativen Umweltauswirkungen ganzheitlich zu reduzieren und eine angemessene und leistbare Versorgung mit Wohnraum sicherzustellen, bedarf es der Ergänzung von Effizienz- und Konsistenz-orientierten, um Suffizienz-orientierte Maßnahmen (Cohen, 2021). Die Reduktion der in der Vergangenheit insbesondere im Globalen Norden im Durchschnitt beständig gestiegenen Wohnfläche gilt in diesem Zusammenhang als zentraler Ansatz für eine auf Suffizienz ausgerichtete Wohnungspolitik (Bohnenberger, 2021; Lorek & Spangenberg, 2019). Die einer Person zur Verfügung stehende Wohnfläche ist jedoch sowohl global als auch lokal

ungleich verteilt (Neßler & Brokow-Loga, 2020). Eine gesamtheitliche Reduktion der Wohnfläche erfordert demnach auch eine entsprechende Umverteilung. Studien aus der Schweiz unterstreichen, dass die Umverteilung von Wohnraum ein unterschätztes Potential zur Deckung des Wohnraumbedarfs im Gebäudebestand darstellt (Delbiaggio & Wanzenried, 2018; Zimmerli, 2016). Die Reduktion und Umverteilung von Wohnfläche bedarf aber jedenfalls politischer Steuerung, um ein Mindestmaß an Wohnfläche für jede Person zu gewährleisten, während das gesamtheitliche Maximum an Wohnfläche und damit auch die Neubautätigkeit sukzessiv reduziert werden muss (Bärnthaler, 2024).

3. Das Wohn- und Baupaket im Kontext österreichischer Wohnungspolitik

Wie in Kapitel 2 dargelegt, bedarf es der Ergänzung von Effizienz- und Konsistenz-orientierten Maßnahmen im Bereich Bauen und Wohnen um Maßnahmen zur Steigerung der Suffizienz (Haas et al., 2023, 2024). Dies erfordert eine gesamtheitliche Reduktion des Wohnflächenbedarfs und der Neubautätigkeit bei gleichzeitiger Sicherstellung der individuellen Versorgung mit angemessenem und leistbarem Wohnraum (Cohen, 2021; Novy et al., 2024). In diesem Zusammenhang werden unterschiedliche Ansätze diskutiert (Bohnenberger, 2021), welche aber in jedem Fall politische Steuerung erfordern (Bärnthaler, 2024; Lorek & Spangenberg, 2019).

Daran anschließend stellt sich die Frage danach, welche Akteur:innen in Österreich über welche Kompetenzen und Instrumente verfügen, um einen solchen Wandel in der Wohnungspolitik anzustoßen. Schließlich prägen rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen die Wohn- und Siedlungsformen ebenso wie sozio-kulturelle Normen (Seiß, 2014, S. 9). Bevor aber auf die Kompetenzverteilung (Kapitel 3.2) und ausgewählte Instrumente (Kapitel 3.3) in der österreichischen Wohnungspolitik und ihr Verhältnis zur Raumplanung (Kapitel 3.4) eingegangen wird, werden die Inhalte des *Wohn- und Baupakets*, des jüngsten wohnpolitischen Maßnahmenpakets, vorgestellt (Kapitel 3.1).

3.1 Wohn- und Baupaket

Das *Wohn- und Baupaket* wurde von der österreichischen Bundesregierung im Rahmen eines Pressetermins im Februar 2024 präsentiert und am 20.03.2024 und 17.04.2024 im Nationalrat beschlossen. Das Paket setzt sich aus einer Reihe an Maßnahmen zusammen, die im Überblick in Tabelle 1 angeführt sind.

Im Zentrum des Pakets steht ein Zweckzuschuss des Bundes an die Länder in der Höhe von einer Milliarde Euro (Parlamentsdirektion, 2024). Dieser setzt sich aus 780 Millionen Euro Neubauförderung sowie aus 220 Millionen Euro Sanierungsförderung zusammen. Die Neubauförderung wird nach der Wohnbevölkerungszahl an die Länder verteilt und ist jeweils zur Hälfte für die Errichtung von Eigentumswohnungen oder Mietwohnungen mit Kaufoption und zur Hälfte für die Errichtung von

Maßnahme	Gesetzliche Änderung	Umsetzungsstand
Zweckgebundene Zuschüsse an die Länder für die Wohnbauförderung	Finanzausgleichsgesetz	Nationalratsbeschluss am 20.03.2024
Zinsunterstützung für Förderdarlehen zur Wohnraumbeschaffung		
Begünstigte Abschreibungsmöglichkeit für Wohngebäude und Sanierungsmaßnahmen	Einkommenssteuergesetz	
Steuerliche Begünstigungen für Sanierungsmaßnahmen		
Aussetzung der Nebengebühren beim Erwerb vom Wohneigentum	Gerichtsgebührengesetz	
Aufstockung des Wohnschirms	Lebenserhaltungs- und Wohnkosten-Ausgleichs-Gesetz	
Aufstockung des Reparaturbonus	Umweltförderungsgesetz	
Kompetenzübertragung zur Einhebung von öffentlichen Abgaben zur Vermeidung von Minder- und Nichtnutzung von Wohnraum vom Bund an die Länder	Bundes-Verfassungsgesetz, Finanzausgleichsgesetz	Nationalratsbeschluss am 17.04.2024
Förderung von Handwerksleistungen	Bundesgesetz über die Förderung von Handwerkerleistungen	

Tabelle 1: Überblick über die Maßnahmen des Wohn- und Baupakets (Parlamentsdirektion, 2024)

Mietwohnungen ohne Kaufoption vorgesehen. Zusätzlich zu den Wohnbauförderrichtlinien der Länder gibt es die Auflage, dass nur mehrgeschossige Wohnbauten gefördert werden. Eingeschossige Projekte sind von der Förderung ausgeschlossen. Die geförderten Neubauten unterliegen außerdem der ökologischen Vorgabe, eine Photovoltaikanlage am Dach des Gebäudes errichten zu müssen. Die Neubauförderung kann sowohl an gemeinnützige als auch an gewerbliche Bauträger vergeben werden, wobei sich die Miete beziehungsweise der Verkaufspreis für die Dauer der Förderung beziehungsweise für zumindest 25 Jahre nach dem Kostendeckungsprinzip entsprechend dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (siehe Kapitel 3.3.3) richten muss. Die Sanierungsförderung kann nur an gemeinnützige Bauvereinigungen vergeben werden. Ebenso sind eingeschossige Projekte von der Sanierungsförderung ausgeschlossen. Die Zweckzuschüsse können nur zusätzlich zu den Landesmitteln für Wohnbauförderung (siehe Kapitel 3.3.1) eingesetzt werden. Sprich, die landesseitigen Mittel für die Neubau- und Sanierungsförderung müssen zur Gänze ausgeschöpft werden.

Im Paket enthalten sind außerdem (Parlamentsdirektion, 2024):

- vergünstigte Wohnbaukredite für die Länder, um niedrig verzinsten Wohnbauförderungsdarlehen für Neubau oder Sanierung zu vergeben,
- begünstigte Abschreibungssätze für Wohngebäude und für Sanierungsmaßnahmen,
- steuerliche Begünstigungen („Öko-Zuschlag“) für thermische Sanierungsmaßnahmen und Heizungstausch bei vermieteten Wohngebäuden,
- Förderungen für Arbeitsleistungen inländischer Handwerksbetriebe für die Renovierung, den Erhalt, die Modernisierung oder die Schaffung oder Erweiterung von Wohnraum („Handwerkerbonus“),
- die Aussetzung der Grundbucheintragungs- und Pfandrechtseintragungsgebühren beim Erwerb von Wohneigentum,
- die Aufstockung des Reparaturbonus⁴ um 50 Millionen Euro sowie
- die Aufstockung des Wohnschirms⁵ zur Verhinderung von Delogierungen um 60 Millionen Euro.

4 Der Reparaturbonus ist eine Förderaktion des Bundes, bei der Privatpersonen bei der Reparatur von verschiedensten Geräten und Gegenständen mit 50% der Kosten unterstützt werden

5 Der Wohnschirm ist eine finanzielle Unterstützung bei Miet- und Energieschulden mit dem Ziel, Delogierungen zu verhindern.

Im Zuge des Wohn- und Baupakets wurde zudem eine Verfassungsänderung beschlossen. Dadurch wurde die Kompetenz zur Einhebung von öffentlichen Abgaben zur Vermeidung von Minder- und Nichtnutzung von Wohnraum, wie zum Beispiel Freizeitwohnsitz- oder Leerstandsabgaben, vom Bund auf die Länder übertragen (Parlamentsdirektion, 2024). Es steht nun den Ländern frei, festzulegen, ob, in welcher Höhe und unter welchen Voraussetzungen Abgaben eingehoben werden dürfen.

3.2 Kompetenzverteilung in der Wohnungspolitik

Als Wohnungspolitik werden jene Maßnahmen bezeichnet, die von öffentlichen Träger:innen durchgesetzt werden, um die Produktion, Verteilung und Bewirtschaftung von Wohnraum zu lenken (Harlander, 2018, S. 2954). Die Kompetenzen dafür sind in Österreich auf alle drei administrative Ebenen verteilt und in verschiedensten Gesetzmaterien geregelt (ÖROK, 2023, S. 25). Zudem wirkt die Europäischen Union, ob keiner formellen Kompetenz, durch Verordnungen, Regelungen und Richtlinien in benachbarten Politikbereichen auf die nationale Wohnungspolitik ein (Wirtschaftministerium, 2008).

Die Kernkompetenzen des Bundes liegen einerseits in der verfassungsrechtlichen Aufgabe der Gesetzgebung im Bereich des Volkswohnungswesens, auf der das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) fußt, und andererseits in zivilrechtlichen Kompetenzen im Bereich der Wohnungspolitik, mit dem Mietrecht (MRG) und dem Wohneigentumsrecht (WEG) als zentrale Säulen (siehe Kapitel 3.3). Eine Definition des Volkswohnungswesens findet sich in der Verfassung nicht, allerdings geht aus Rechtsprechungen des Verfassungsgerichtshofs hervor, dass dieses die „*Errichtung und Bereitstellung von Wohnungen für die minderbemittelten Bevölkerungskreise*“ sowie „*Maßnahmen betreffend künftigen Wohnraum und Wohnraumbewirtschaftung*“ (Sonntag, 2013, S. 224) umfasst. Ende der 1980er Jahre wurden die Bundeskompetenz der „*Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung*“ den Ländern übertragen (Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024, S. 9; Sonntag, 2013). Im Rahmen des Wohn- und Baupakets wurde den Ländern zudem die Kompetenz übertragen, öffentliche Abgaben zur Vermeidung von Minder- und Nichtnutzung von Wohnraum einzuheben (siehe Kapitel 3.1). Zusätzlich wirken Zuständigkeiten wie etwa die Bausparförderung, die Finanzverfassung und der Finanzausgleich auf die Wohnungspolitik ein (Wirtschaftministerium, 2008). Die nationalen wohnungspolitischen Zuständigkeiten entfallen dabei auf unterschiedliche Bundesministerien ohne klare thematische Zuteilungen (Krapp et al., 2022, S. 23ff).

Die Gesetzgebung, Regelung und Förderung des Wohnbaus obliegt in Österreich seit der schrittweisen „Verlängerung“ der Wohnbauförderung – bestehend aus Förderungen für den Wohnungsneubau, die Sanierung und subjektbezogener finanzielle Unterstützungsleistungen – weitestgehend den Bundesländern (Baron et al., 2021, S. 52–53; Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024, S. 9–10; Jany et al., 2023, S. 232). Mit einer Verfassungsänderung 1987 wurden die Kompetenzen für die Ausgestaltung der Wohnbauförderung vom Bund auf die Länder übertragen, die Fördergelder wurden jedoch weiterhin vom Bund bereitgestellt und mussten bis 2001 auch zweckgebunden eingesetzt werden. Im Rahmen der Änderung des Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetzes erfolgte die erste Lockerung der Zweckbindung und die Wohnbauförderung konnte nun auch für Umwelt- und Infrastrukturvorhaben eingesetzt werden. 2008 wurde das Wohnbauförderungszweckzuschussgesetz schließlich aufgehoben und die Zweckbindung des Bundesmittels entfiel zur Gänze. Seither können die Bundesmittel frei eingesetzt werden. 2017 hat der Bund die letzte Einflussmöglichkeit auf die Gestaltung der Wohnbauförderung zugunsten der Länder aufgegeben und ihnen die Kompetenz zur Festlegung des Wohnbauförderungsbetrages – einer lohnabhängigen Abgabe, die seither an die Bundesländer geht – übertragen. Die Länder verfügen zudem über weitreichende Kompetenzen in der Raumordnung, mit eigenen Raumordnungsgesetzen, sowie im Baurecht. In den Bauordnungen der Länder werden die vorrangig technischen Mindeststandards für das Bauen festgelegt. Vorgaben betreffend die Siedlungsstruktur und Wohnformen finden darin keinen Eingang (Jany et al., 2023, S. 232).

Die Gemeinden sind in Österreich zuständig für die örtliche Raumplanung und verfügen über die baupolizeilichen Kompetenzen. Auf die Kompetenzverteilung in der Raumplanung und das Verhältnis zur Wohnungspolitik wird in Kapitel 3.4 eingegangen. Zuvor werden die zentralen Instrumente der Wohnungspolitik vorgestellt.

3.3 Zentrale Instrumente der Wohnungspolitik

3.3.1 Wohnbauförderung

Die Wohnbauförderung umfasst sowohl objektbezogene – für die Neuerrichtung sowie den Zu- und Ausbau von Wohnbauten (Neubauförderung) sowie die Sanierung von Bestandsbauten (Sanierungsförderung) – als auch subjektbezogene Förderungen für den Erwerb von Wohnungen und Wohnbeihilfe (Sonntag, 2013, S. 228). Während die Objektförderung einen zentralen Stellenwert in der österreichischen Wohnungspolitik einnimmt, nehmen subjektbezogene Förderungen nur eine untergeordnete Rolle ein (Baron et al., 2021, S. 52).

Ursprünglich wurde die Wohnbauförderung als staatliche Förderung zugunsten wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele eingeführt. Seit den 1980er Jahren haben zunehmend auch umweltpolitische Ziele zur Ökologisierung des Wohnbaus Eingang in die Ausgestaltung der Förderung gefunden (Amann, 2019, S. 7–8). Rund drei-viertel der seit 1945 errichteten Wohnungen in Österreich wurden mit der Wohnbauförderung ko-finanziert (Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024, S. 9), seit Mitte der 2010er Jahre sind die Ausgaben der Wohnbauförderung jedoch stark rückläufig. Dies liegt insbesondere an einem Rückgang bei der Neubau-, speziell im Bereich der Eigenheim-, und der Sanierungsförderung (Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024, S. 16). Während in den 1990er Jahren noch der Neubau von bis zu 50.000 Wohnungen pro Jahr gefördert wurde, belief sich die durchschnittliche Zahl geförderter Wohnungen in den 2010er Jahren lediglich auf rund 28.000 Wohnungen pro Jahr. Die Förderung des großvolumigen Wohnbaus hat sich in diesem Zeitraum nur geringfügig reduziert, wohingegen die Zusicherungen für die Eigenheimförderung im Jahr 2020 gegenüber den 1990er Jahren auf ein Viertel geschrumpft sind. Heute werden noch rund 40% der baubewilligten Geschoßwohnungen gefördert, aber nur noch etwas mehr als 20% der Eigenheime (Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024, S. 12). Auch die Sanierungsrate hat seit 2009 kontinuierlich abgenommen. Während 2009 an 1,3% der Wohnungen umfassende Sanierungen und an 0,6% Einzelmaßnahmen vorgenommen wurden, waren es 2020 nur noch 0,4% respektive 0,3%. Ungeförderte Einzelmaßnahmen sind im selben Zeitraum hingegen von 0,1% auf 0,8% gestiegen. Insgesamt liegt die Sanierungsrate seit Mitte der 2010er Jahre bei rund 1,5% (Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024, S. 13).

Seit der „Verländerung“ der Wohnbauförderung obliegt es den Ländern, die Förderungsvoraussetzungen und damit auch regionale Schwerpunkte festzulegen. Je nach Bundesland gibt es beispielsweise unterschiedliche Anreize für verdichtete Bauweisen, die von höheren Förderungssätzen beziehungsweise -zuschlägen bis hin zur Nicht-Förderung von Eigenheimen ab einer bestimmten Größe reichen (Amann et al., 2023, S. 46). Kritisiert wird, dass Auflagen betreffend der Energieeffizienz von Gebäuden eingeführt, die Wohnbauförderung aber nicht an Kriterien der nachhaltigen Raumentwicklung geknüpft wurde, wodurch diese in der Vergangenheit zur Zersiedelung inklusive negativer Folgewirkungen beigetragen habe:

„Dabei kann ein noch so gut gedämmtes Haus mit fortschrittlichster Haustechnik niemals jene Energie einsparen, die bei Abhängigkeit des Wohnstandorts von einem Auto für die Mobilität der Bewohner aufgewendet wird – und erst recht nicht, wenn ein Haushalt zwei oder drei Pkw benötigt“ (Seiß, 2014, S. 11).

3.3.2 Mietrechts- und Wohneigentumsgesetz

Das Miet- und das Wohneigentumsgesetz zählen zu den zivilrechtlichen Instrumenten der Wohnungspolitik, die die Rechte und Pflichten der Vermieter:innen, Mieter:innen und Eigentümer:innen und damit die Bewirtschaftung des Wohnungsbestands regeln (Kunnert & Baumgartner, 2012, S. 54).

Im Mietrechtsgesetz (MRG) wird je nach Errichtungszeitpunkt des Gebäudes und Förderungsart sowie nach Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zwischen Voll- und Teilanwendungsbereich und Vollaussnahmen unterschieden. Für Wohnungen im Voll- und Teilanwendungsbereich sieht das MRG Regelungen zur Befristung und zum Kündigungsschutz vor. Im Vollaussnahmensektor gibt es zusätzlich noch Mietzinsbeschränkungen. (Kunnert & Baumgartner, 2012, S. 59) Im Zuge der Liberalisierung des MRG im Jahr 1994 wurde ein Richtwertsystem für den Mietpreis pro Quadratmeter eingeführt, das neben ausstattungs- auch lagebezogene Zu- und Abschläge auf den Mietpreis vorsieht (Baron et al., 2021, S. 60). Zudem wurden im Zuge der Novellierung die Möglichkeiten zur Befristung von Mietverträgen erweitert. Seither ist der Anteil an befristeten Mietverträgen stark angestiegen, sodass 2020 bereits fast jedes zweite Mietverhältnis befristet war (Klien et al., 2023, S. 43).

Das Wohneigentumsgesetz (WEG) regelt, woran und wie Wohneigentum erworben und beendet werden kann sowie welche Rechte und Pflichten mit der Eigentumsbegründung einhergehen. Wohneigentum ist darin als „das *dingliche Recht, ein Wohneigentumsobjekt ausschließlich zu nutzen und allein darüber zu verfügen*“ (WEG, 2002, §2 Z1) definiert. Wohneigentum ist gleichzeitig auch mit (Mit-) Eigentum an einer Liegenschaft verbunden (WEG, 2002, §2 Z5). Sprich, dem oder der Eigentümer:in bzw. der Eigentümer:innengemeinschaft gehört gleichzeitig auch der Boden auf dem sich das Wohnobjekt befindet.

3.3.3 Wohnungsgemeinnützigkeit

Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich basiert auf dem gleichnamigen Bundesgesetz, das die Förderung des gemeinnützigen Wohnbaus zum Ziel hat. Die Förderung gemeinnütziger Bauvereinigungen (GBV) basiert auf deren Befreiung von der Körperschaftssteuer, jedoch sind diese an folgende Prinzipien gebunden (Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024, S. 20; Klien et al., 2023, S. 13):

- **Kostendeckung:** Die Miete und Entgelte richten sich nicht nach dem Marktpreis, sondern müssen den Kosten der Herstellung und der Bewirtschaftung der Wohnhäuser entsprechen („Kostenmiete“).
- **Gewinnbeschränkung:** Wieviel und welche Erträge eingefahren werden dürfen, ist gesetzlich definiert und in ihrer Höhe beschränkt.

- **Vermögensbindung:** Das Eigenkapital ist an gemeinnützige Zwecke gebunden.
- **Personelle Einschränkung:** Die Unabhängigkeit vom Baugewerbe muss gewährleistet werden und Bezüge sind gesetzlich reguliert.
- **Begrenzter Geschäftskreis:** Das Hauptgeschäft muss die Errichtung, Sanierung und Verwaltung von Wohnungen sein.
- **Revisionspflicht:** Die GBV müssen sich einer jährlichen Prüfung durch unabhängige Revisor:innen unterziehen.

Ihren Ursprung haben gemeinnützige Bauvereinigungen in der Genossenschaftsbewegung, dem Werkwohnbau durch Unternehmen aus der Industrie sowie dem ausgelagerten öffentlichen Wohnbau. Heute sind es private Unternehmen, die jedoch von den Landesregierungen als gemeinnützig anerkannt wurden. Demnach sind diese weder dem Staats- noch dem profitorientierten Sektor zuzuordnen, sondern werden häufig als „dritter“ Sektor bezeichnet (Klien et al., 2023, S. 12).

Die Wohnungsgemeinnützigkeit wird in Österreich als die *„zentrale Stütze der leistbaren Wohnraumversorgung“* (Getzner et al., 2024, S. 137) gesehen. 2020 gab es in Österreich 185 gemeinnützige Bauvereinigungen, die sowohl in Bezug auf den Wohnungsbestand als auch auf die Neubauleistung eine zentrale Rolle spielen. Mit einem Bestand von 680.000 Miet- und Genossenschafts- und 290.000 Eigentumswohnungen verfügen gemeinnützige Bauvereinigungen über rund 20% des gesamten Wohnungsbestandes in Österreich (Klien et al., 2023, S. 12). Zudem werden rund 25% aller neu errichteten Wohnungen und 40% aller neu errichteten Geschoßwohnungen in Österreich von den GBV errichtet (Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024, S. 21). Während der Bau von Eigentumswohnungen gegenüber Mietwohnungen in den 1970er Jahren mit rund 12.000 Fertigstellungen pro Jahr eindeutig dominierte, hat deren Bedeutung in den darauffolgenden Jahrzehnten wieder abgenommen (Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024, S. 25). Jedoch haben Mieter:innen seit 1994 die Möglichkeit, ihre Wohnung nach 10 respektive seit 2019 auch nach 5 Jahren als Eigentumswohnung zu erwerben. Folglich gewann diese Möglichkeit an Bedeutung und Mietwohnungen mit Kaufoption machten zwischen 2001 und 2016 mehr als die Hälfte der durch GBV fertiggestellte Wohnungen aus. Zwischen 2004 und 2020 wurde rund ein Viertel aller errichteten Kaufoptionswohnungen verkauft. 2021 wurden rund 14.000 gemeinnützige Miet-, davon 5.800 Mietwohnungen mit Kaufoption, und 2.500 Eigentumswohnungen errichtet.

3.4 Das Verhältnis von Raumplanung und Wohnungspolitik

Es ist die zentrale Aufgabe der Raumplanung, verschiedene Nutzungen im Raum zu koordinieren (Davy, 2023, S. 87). (Leistbares) Wohnen ist eine zentrale Säule der Daseinsvorsorge (ÖROK, 2014, S. 15) und demnach eine von vielen Nutzungen, die es im Raum zu ordnen gilt. Wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits deutlich wurde, verfügt die Raumplanung über keine (formellen) Kompetenzen in der Wohnungspolitik, jedoch kommt ihr eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung des Wohnens zu. Dies betrifft insbesondere die Frage, wo Wohnbau stattfinden kann und soll und wie dieser im Wesentlichen ausgestaltet sein soll und muss. Die Raumplanung kann daher vorrangig über die Lenkung der Siedlungsentwicklung einen Beitrag zu einem ökologischen Bauen und Wohnen leisten (z.B. Vermeidung von weiterer Zersiedelung), jedoch keinen Einfluss auf die Art und Weise des Wohnens selbst nehmen. Im Sinne einer integrierten Raumentwicklung wird dafür eine stärkere Abstimmung der Wohnbaupolitik mit Raumplanung und Verkehrspolitik gefordert (Seiß, 2014).

In Österreich verfügen die Bundesländer über die generelle Zuständigkeit für die Raumplanung (siehe Abbildung 1). In den jeweiligen Raumplanungsgesetzen sind die Grundsätze und Ziele der Raumplanung festgeschrieben, wobei Anliegen des (leistbaren) Wohnens generell nur in geringem Ausmaß Eingang in die Raumplanungsgesetze der Länder gefunden haben. Jene Ziele, die sich unmittelbar auf das Wohnen beziehen, können als Ziele der Flächenvorsorge zur Deckung des Wohnbedarfs, der Berücksichtigung von Wohnaspekten in der Raumentwicklung oder der Reservierung von Gebieten mit besonderer Eignung für Wohnzwecke zusammengefasst werden (ÖROK, 2014, S. 33). Neben den Raumplanungsgesetzen sind Ziele und Maßnahmen des (leistbaren) Wohnens in unterschiedlichem Ausmaß auch in überörtlichen Programmen und Konzepten verankert, jedoch spielen auch diese im Allgemeinen eine untergeordnete Rolle (ÖROK, 2014, S. 36). Daraus kann gefolgert werden, dass die Bundesländer über die Wohnbauförderung Einfluss auf die Wohnraumentwicklung nehmen, raumplanerische Kompetenzen in diesem Zusammenhang aber (noch) nicht ausgeschöpft werden. Mit den Festlegungen in den Raumplanungsgesetzen wird zwar rahmensetzend, aber nur bedingt steuernd in die Gestaltung der Wohnraumentwicklung eingegriffen.

Die Gemeinden verfügen mit dem Flächenwidmungsplan in Österreich über das wesentliche Steuerungsinstrument, um „das Gemeindegebiet nach räumlich-funktionalen Erfordernissen zu gliedern und verbindliche Widmungs- bzw. Nutzungsarten festzulegen“ (ÖROK, 2014, S. 29). Demnach obliegt es den Gemeinden, zu koordinieren, wo und in welcher grundsätzlichen Form Wohnbau stattfinden kann

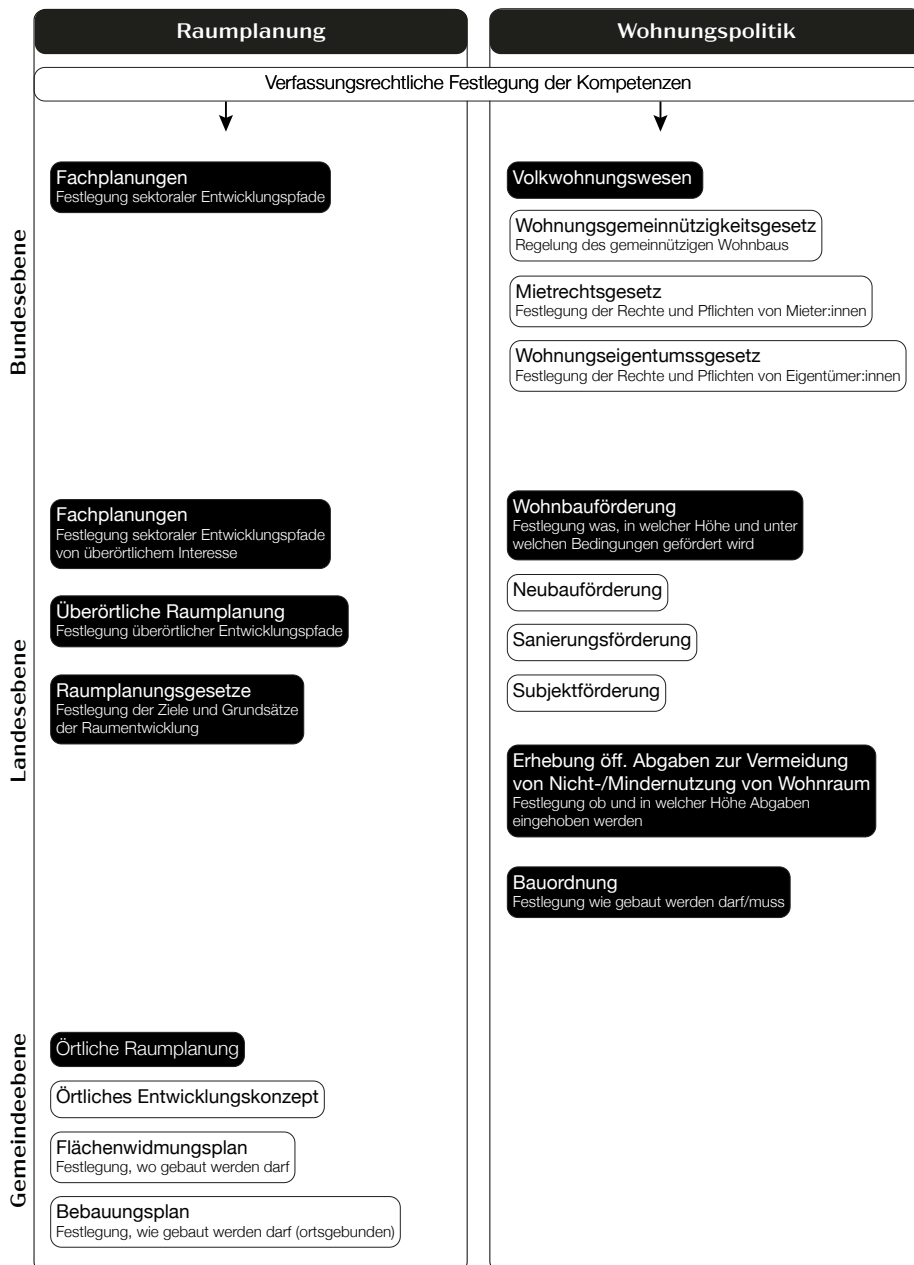


Abbildung 1: Zentrale (formelle) Kompetenzen der Raumplanung und der Wohnungspolitik

respektive soll. Dies umfasst die Sicherung, Zuweisung oder Mobilisierung von geeigneten Flächen für den Wohnbau, die Abstimmung von Wohnen mit anderen Nutzungsarten durch Ausweisung von (Sonder-)Flächen und die Festlegung von Zielbestimmungen der Raumentwicklung mittels Vertragsraumordnung bei Neuwidmung oder dem Verkauf kommunaler Flächen (ÖROK, 2014, S. 3). Der Flächenwidmungsplan folgt den strategischen Zielen der räumlichen Entwicklung, welche in den örtlichen Entwicklungskonzepten festgeschrieben sind. Der grundlegende Rahmen für die Bebauung kann in Bebauungsplänen festgelegt werden. So haben die Gemeinden auch die Möglichkeit, auf die Siedlungsstruktur einzuwirken. Generell sind Bauvorhaben rechtmäßig nur umsetzbar, wenn diese den Festlegungen im Flächenwidmungs- und Bebauungsplan entsprechen.

Mit Blick auf die formellen Kompetenzen der Raumplanung zeigt sich, dass die Siedlungsentwicklung sowohl auf Landes- als auch und insbesondere auf kommunaler Ebene gelenkt und Neubau begrenzt werden kann, beispielsweise durch die Festlegung von Siedlungsrändern, die die Ausweisung von neuen Bauflächen einschränkt. In den Raumplanungsgesetzen festgelegte Ziele des Bodenschutzes und der Innenentwicklung würden dies auch erfordern. Gleichzeitig sind Eingriffe der Raumplanung in den rechtmäßigen Gebäudebestand, insbesondere aufgrund des Eigentumsrechts, schwierig. Daran zeigt sich der Konflikt der Raumplanung, die die Flächen für den Neubau zwar begrenzen kann und soll, für die Entwicklung des Bestandes aber nur über bedingte Handhabe verfügt. Hinzu kommt auch, dass in den vergangenen Jahrzehnten umfangreiche Bauflächen ausgewiesen wurde. Die Folge davon ist, dass heute noch 21% des gewidmeten Baulands als Bauflächenreserven vorhanden sind, die eine Ausweitung der Siedlungsgebiete und Neubau in großem Ausmaß ermöglichen (ÖROK, 2023, S.10). Theoretisch hätte die Raumplanung zwar die Möglichkeit zur Rückwidmung dieser unbebauten Flächen, in der Praxis sind die Gemeinden jedoch meist nicht in der Lage, diese Fehlentwicklungen finanziell abzugelten.

Für die Steuerung und Begleitung der Bestandsentwicklung kann auf eine Reihe an unverzichtbaren, informellen Instrumenten der Entwicklungsplanung, der Kommunikation und Bewusstseinsbildung zurückgegriffen werden (ÖROK, 2014, S. 29), jedoch sind diese von der Selbstbindung und damit vom good-will der Grundstücks- respektive Gebäudeeigentümer:innen abhängig. Da Privateigentum zur ausschließenden Nutzungen des Grundstückes und Gebäudes berechtigt, bleibt Raumplaner:innen häufig Nichts anderes als *„kommunikative Planung [zu] betreiben und die Kraft der Information und Inspiration ein[zu]setzen, um Bodennutzungskonflikte zu vermeiden“* (Davy, 2023, S. 85).

Der Fokus der Raumplanung auf Neubau kann mit der Entstehung der Raumplanung als Disziplin erklärt werden. Diese ist entstanden, „um Wachstum zu bewältigen, organisieren und sogar zu fördern“ (Durrant et al., 2023, S. 287–288, Übersetzung der Autorin), weswegen Wachstum als der Planung sowohl mental als auch institutionell inhärent gesehen werden kann. Angesichts der ökologischen Notwendigkeit, den Blick der Raumplanung zukünftig vor allem auf den Bestand zu richten, betonen die Autor:innen die Verantwortung der Planer:innen, die sozialen und ökologischen Konsequenzen einer wachstumsorientierten Raumentwicklung hervorzuheben, neue Planungsvisionen zu entwickeln und als „unterstützende Träger einer gemeinsamen Verantwortung anstelle neutraler Manager:innen, Prozessgestalter:innen oder Masterplaner:innen“ (Durrant et al., 2023, S. 294) zu agieren.

3.5 Zwischenfazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Bundesländer über zentrale Kompetenzen in der Wohnungspolitik wie auch in der Raumplanung verfügen. Die sukzessive Kompetenzverschiebung und Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbauförderung hat in diesem Zusammenhang zu einem Verlust an staatlichem Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Förderung von Neubau, Sanierung und individueller Wohnraumversorgung geführt (Kadi et al., 2020, S. 3). Die Ausgestaltung der Wohnbauförderung, die der Verfolgung sozialer, wirtschaftlicher sowie zunehmend auch umweltpolitischer Ziele dient, obliegt zur Gänze den Ländern (Amann, 2019; Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024). Mit der Kompetenzverschiebung zur Einhebung von öffentlichen Abgaben zur Vermeidung von Nicht- oder Mindernutzung von Wohnraum im Rahmen des Wohn- und Baupakets wurde zudem die Kompetenz zur Festlegung, ob, unter welchen Bedingungen und in welcher Höhe, Leerstands- oder Zweitwohnsitzabgaben eingehoben werden auf die Länder übertragen.

In der Raumplanung werden die Kompetenzen der Länder betreffend der überörtlichen Steuerung von (leistbarem) Wohnen (noch) nicht ausgeschöpft (ÖROK, 2014). Vielmehr nehmen die Gemeinden mit dem Flächenwidmungsplan als Steuerungsinstrument eine zentrale Rolle ein, zu koordinieren, wo und in welcher Form Wohnbau stattfinden kann respektive soll. In diesem Zusammenhang ist jedoch anzumerken, dass insbesondere die Rücknahme von bereits ausgewiesenen aber noch unbebauten Bauflächen in der Praxis schwierig umsetzbar ist, da dies mit hohen finanziellen Aufwendungen verbunden ist.

Der Bund hat mit dem Mietrechts-, Wohneigentums- sowie dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz die Möglichkeit, die Ausgestaltung der Miet- und Eigentumsverhältnisse sowie der Rahmenbedingungen für den gemeinnützigen Wohnbau festzulegen (Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2024; Kunnert & Baumgartner, 2012). Er kann demnach vor allem rahmensetzend auf die Wohnungspolitik einwirken.

4. Diskursforschung

Nachdem die Transformationserfordernisse des Bauens und Wohnens in Kapitel 2 dargelegt und das kompetenzrechtliche Gefüge, innerhalb dessen der Wandel angestoßen werden kann, in Kapitel 3 diskutiert wurde, werden folglich der Zugang und das Vorgehen in der Diskursforschung dargelegt. Dazu wird zuerst in die Diskursforschung im Allgemeinen (Kapitel 4.1) und in die theoretische Einbettung und die Grundannahmen der Wissenssoziologischen Diskursanalyse (Kapitel 4.2) eingeführt. Im Anschluss wird das methodische Vorgehen in dieser Arbeit (Kapitel 4.3) erläutert.

4.1 Einführung in die Diskursforschung

Ausgehend von einem konstruktivistischen Weltbild, demnach Wissen und die Wirklichkeit, wie sie sich den Menschen präsentiert, nicht objektiv gegeben und zugänglich ist, sondern sozial hergestellt wird, lassen sich Diskurse als *„mehr oder weniger erfolgreiche Versuche verstehen, Bedeutungszuschreibungen und Sinn-Ordnungen zumindest auf Zeit zu stabilisieren und dadurch eine kollektiv verbindliche Wissensordnung in einem sozialen Ensemble zu institutionalisieren“* (Keller, 2011a, S. 8). Diskurse dienen demnach der (temporären) Etablierung sozialer Wirklichkeit, sind aber gleichzeitig untrennbar mit der Macht zur Durchsetzung von Interessen verbunden. Denn, *„indem bestimmte Diskurse hegemonial und andere marginalisiert werden, werden bestimmte Wahrheiten und letztlich bestimmte soziale Wirklichkeiten hergestellt“* (Glasze & Mattissek, 2021, S. 11). Ziel der Diskursforschung ist es, die Bedeutungszuschreibungen in Diskursen und ihr inhärente Machtverhältnisse empirisch zu dekonstruieren und so *„vermeintlich feststehende Wahrheiten und Wirklichkeiten zu hinterfragen und damit zu zeigen, dass auch andere Wahrheiten gedacht und gelebt werden können und andere soziale Wirklichkeiten möglich sind“* (Glasze & Mattissek, 2021, S. 13).

Innerhalb der sozialwissenschaftlichen Diskursforschung lassen sich verschiedene theoretische Zugänge mit unterschiedlichen Interessenschwerpunkten unterscheiden (Glasze & Mattissek, 2021, S. 34). Diese Arbeit bedient sich der vom deutschen Soziologen Reiner Keller hervorgebrachten Wissenssoziologischen Diskursanalyse (WDA) (Keller, 2011b, 2011a), um die Problemkonstruktionen, Deutungsmuster und Akteur:innenkoalitionen hinter dem *Wohn- und Baupaket* zu

analysieren. Das von Keller entwickelte Forschungsprogramm erlaubt die Dekonstruktion kollektiver Wissensordnungen („Warum braucht es Neubau?“) anhand der im Diskurs hervorgebrachten Aussagen und das Adressieren von damit verbundenen Fragen von Macht, die sich in der Durchsetzung der eigenen Interessen äußern, und eignet sich demnach für das Forschungsvorhaben dieser Arbeit (Keller, 2011a, S. 11-12).

4.2 Wissenssoziologische Diskursanalyse

Die Wissenssoziologische Diskursanalyse nach Reiner Keller baut auf der wissenssoziologischen Theorie von Peter Berger und Thomas Luckmann auf und ergänzt diese um die diskurstheoretischen Überlegungen des Philosophen Michael Foucault (Keller, 2011b, S. 13).

4.2.1 Theoretische Einbettung

Zentral für Berger und Luckmanns Wissenstheorie ist ihre Beobachtung, dass die Wirklichkeit, wie sie sich dem Individuum präsentiert, sozial konstruiert und institutionalisiert ist, gleichzeitig aber auch die Sozialisation der oder des Einzelnen prägt. Somit ist das als objektiv wahrgenommene Wissen über die Welt untrennbar mit den gesellschaftlichen Interaktionen verbunden, die es prägen, gleichzeitig aber auch von diesem geprägt werden (Keller, 2011b).

„Wissen über die Gesellschaft ist demnach Verwirklichung im doppelten Sinne des Wortes: Erfassen der objektivierten gesellschaftlichen Wirklichkeit und das ständige Produzieren eben dieser Wirklichkeit in einem“ (Berger/Luckmann, 1980, S.71 zitiert nach Keller, 2011b, S. 42).

Der Wissensbegriff Berger und Luckmanns stützt sich auf den gesellschaftlich anerkannten Wissensvorrat, jedoch liegt der Fokus in ihren Werken auf dem individuellen alltäglichen Handlungswissen. Institutionalisiertes Expert:innenwissen wird in ihren Werken vernachlässigt (Keller, 2011b, S. 40). Die WDA erweitert dieses Verständnis mit einer „Akzentverschiebung von der Konzentration auf die Wissensbestände und Deutungsleistungen individueller Akteure des Alltags hin zur Analyse von diskursiven Prozessen der Erzeugung, Zirkulation und Manifestation kollektiver Wissensvorräte“ (Keller, 2011b, S. 185) folgend der diskurstheoretischen Überlegungen Michel Foucaults.

Michel Foucault hebt ebenfalls den wirklichkeitskonstituierenden Charakter von Diskursen hervor, den es im Zuge von Diskursanalysen offenzulegen gilt. Er versteht Diskurse als Praktiken, „die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen. Zwar bestehen diese Diskurse aus Zeichen, aber sie benutzen diese Zeichen für mehr als nur zur Bezeichnung der Sachen. Dieses mehr macht sie irreduzibel auf das Sprechen und die Sprache. Dieses mehr muss man ans Licht bringen und beschreiben“ (Foucault, 1988, S. 74 zitiert nach Keller, 2011b, S. 133). Foucaults Interesse liegt einerseits auf dem Prozess der Bedeutungserzeugung, andererseits aber auch auf den „institutionell eingebetteten, stabilisierenden Praktiken der Diskursproduktion“ (Keller, 2011b, S. 133). Er betont, dass Diskurse von institutionell abgesicherten Ausschlüssen geprägt sind und demnach nicht jede:r als legitime:r Sprecher:in im Diskurs anerkannt wird. Dies hat zur Folge, dass Diskurse sowohl in ihrer Entstehung als auch in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung untrennbar mit Macht verbunden sind und Machtverhältnisse „als in das Wissen eingebaut begriffen werden“ (Keller et al., 2011, S. 136) müssen.

4.2.2 Grundannahmen

Folgend der Wissenstheorie von Berger und Luckmann und der Diskurstheorie Michael Foucaults folgt die Wissenssoziologische Diskursanalyse der Annahme, dass unser Wissen von der Welt sozial konstruiert, über Diskurse vermittelt und durch individuelles Handeln reproduziert oder aber auch verändert wird (Keller, 2011a, S. 59). Einzelne Aussagen werden demnach in ihrer Wechselwirkung mit dem Gesamtdiskurs verstanden, in dem Akteur:innen als „individuelle oder kollektive Produzenten der Aussagen“ (Keller, 2011b, S. 234) als Vermittler:innen fungieren.

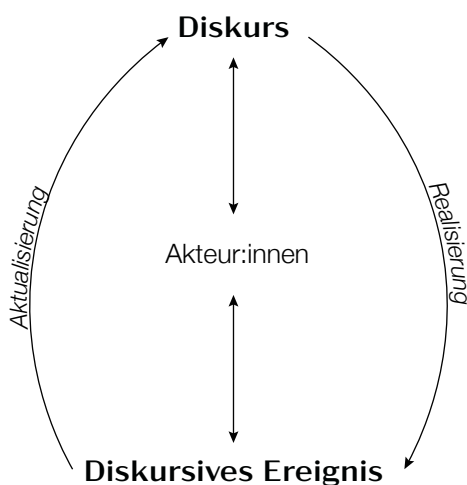


Abbildung 2: Verhältnis von Diskurs und diskursiven Ereignissen (Keller, 2011b, S. 194; Darstellung der Autorin)

Einzelne diskursive Ereignisse (re-)produzieren oder verändern demnach den Gesamtdiskurs. Gleichzeitig leitet der Gesamtdiskurs das Handeln von Akteur:innen an, prägt deren Aussagen und formt so „zukünftige diskursive Handlungsspielräume“ (Keller, 2011a, S. 61) (siehe Abbildung 2).

Diskurse werden bei Keller als „(durch thematische Bezüge oder institutionell) abgrenzbare, situierte, bedeutungskonstituierende Ereignisse bzw. Praktiken des Zeichengebrauchs durch gesellschaftliche Akteure“ (Keller, 2011a, S. 66) verstanden. Diese Definition unterstreicht einerseits, dass Diskurse als in ihren spezifischen sozialen, kulturellen und historischen Kontext eingebettet zu verstehen sind. Andererseits wird dadurch betont, dass Diskurse Bedeutungen hervorbringen und/oder reproduzieren, die diskursive sowie nicht-diskursive Praktiken, wie etwa Verhaltensweisen und Routinen, prägen. Das Ziel der Wissenssoziologischen Diskursanalyse ist es, die in Diskursen hervorgebrachten Bedeutungskonstruktionen sowie deren gesellschaftlichen Folgen zu analysieren.

„Der Wissenssoziologischen Diskursanalyse geht es darum, Prozesse der sozialen Konstruktion, Objektivation, Kommunikation und Legitimation von Sinn-, d.h. Deutungs- und Handlungsstrukturen auf der Ebene von Institutionen, Organisationen bzw. sozialen (kollektiven) Akteuren zu analysieren und die gesellschaftlichen Wirkungen dieser Prozesse zu analysieren“ (Keller, 2011a, S. 59).

Anschließend an Foucault, weist auch Keller darauf hin, dass Diskurse immer auch von Ausschlüssen und Machtverhältnissen geprägt sind (Keller, 2011a, S. 66f). Demnach wird nicht jede:r als legitime:r Sprecher:in angesehen und, je nach Setting, kann auch nicht alles gesagt werden.

4.2.3 Methodisches Vorgehen und Datenauswahl

Die Wissenssoziologische Diskursanalyse wird in der sozialwissenschaftlichen Hermeneutik verortet, deren Ziel es ist, die Bedeutungen von sozialen Handlungen und Interaktionen zu rekonstruieren (Kurt & Herbrik, 2014, S. 477). Anstelle neue methodische Herangehensweisen zu entwickeln, greift die WDA auf qualitative Methoden der Sozialforschung zurück und adaptiert diese für ihre Forschungsinteressen. (Keller, 2011a, S. 11) Folgend Keller (2011a, S. 83ff) wurde das methodische Vorgehen in vier Phasen unterteilt: (1) die Sondierung des Untersuchungsfeldes, (2) die Datenauswahl, (3) die Feinanalyse und Interpretation und (4) die Gesamtinterpretation. Der Forschungsprozess erfolgte offen und zirkulär. Demnach wurden die Fragestellungen und der Datenkorpus im Arbeitsprozess kontinuierlich reflektiert und konkretisiert.

Sondierung des Untersuchungsfeldes

Im Zentrum dieser Arbeit steht der Diskurs um das *Wohn- und Baupaket* der österreichischen Bundesregierung. Zur Annäherung an den Diskurs wurden in einem ersten Schritt Hintergrundinformationen zum Beschluss des *Wohn- und Baupaketes* zusammengetragen. Dazu wurden die Meldungen der Parlamentskorrespondenz gesichtet und jene Meldungen, die Aufschluss über die Diskussion und/oder den Beschluss des *Wohn- und Baupaketes* gaben, erfasst. So konnte der Diskurs zeitlich eingegrenzt werden.

Datenauswahl

Die Grundlage für die Diskursanalyse bilden sprachförmige Daten, die in zwei Dokumentengruppen unterteilt werden können: parlamentarische Protokolle und Stellungnahmen in der Form von Pressemitteilungen. Bei der Zusammenstellung des Datenkorpus wurde stets auf den Bezug zum *Wohn- und Baupaket* geachtet. Um den politischen Diskurs um das *Wohn- und Baupaket* abzubilden wurden die stenographischen Protokolle der Plenarsitzungen im National- und Bundesrat, in denen das Wohn- und Baupaket diskutiert wurde, gesammelt und gesichtet. In Österreich sind National- und Bundesrat für die Bundesgesetzgebung zuständig. Während der Gesetzesbeschluss durch den Nationalrat erfolgen muss, hat der Bundesrat als „Länderkammer“ die Möglichkeit, Einspruch zu erheben respektive muss, beispielsweise bei Verfassungsänderungen, einem Gesetzesbeschluss zustimmen (Parlamentsdirektion, o. J.). Anzumerken ist, dass die redaktionelle Bearbeitung der stenographischen Protokolle zum Zeitpunkt der qualitativen Inhaltsanalyse (Oktober und November 2024) noch nicht abgeschlossen war. Es wurden daher die einzelnen Redebeiträge anstelle des Gesamtprotokolls für die Analyse herangezogen. Ergänzt wurden die Parlamentsprotokolle um offizielle Stellungnahmen zum *Wohn- und Baupaket*. Dazu wurden die OTS (Originaltext-Service) Aussendungen der Österreichischen Presseagentur im Zeitraum Februar bis Mai 2024 gesichtet und auf ihren Bezug zum *Wohn- und Baupaket* geprüft. Pressemitteilungen von politischen Akteur:innen, wie dem Pressedienst der Parlamentsdirektion oder der jeweiligen Parlamentsklubs, wurden aus dem Datenkorpus ausgeschlossen, da deren Positionen bereits als durch die Parlamentsprotokolle abgedeckt angenommen wurden. Insgesamt umfasste der Datenkorpus für die Diskursanalyse 123 Beiträge. 101 Beiträge entfallen auf Redebeiträge aus den Sitzungen im National- und Bundesrat. Die restlichen 22 Beiträge sind Stellungnahmen verschiedener Akteur:innen, die zu 6 Akteur:innengruppen zusammengefasst wurden: (1) Wirtschaft, (2) Bauwesen, (3) Gewerkschaft, (4) Umweltschutz, (5) Architektur und Planung sowie (6) Interessensvertretung Mieter:innen (siehe Tabellen 2 und 3).

Stenographische Protokolle				
Datum	Sitzungen	Tagesordnungspunkte	Redebeiträge gesamt	Redebeiträge Regierungs- parteien
20.03.2024	255. Sitzung des Nationalrats	TOP 1-3 Wohn- und Baupaket, TOP 4-5 Grundbuchgebühren, Wohnschirm und Reparaturbonus	32	7
05.04.2024	965. Sitzung des Bundesrats	TOP 1-3 Grundbuch- gebühren Wohnschirm und Reparaturbonus, TOP 4-5 Wohn- und Baupaket	15	7
17.04.2024	259. Sitzung des Nationalrats	TOP 1-2 Wohn- und Baupaket, Leerstandsabgabe	18	9
24.04.2024	966. Sitzung des Bundesrats	TOP 3-4 Wohn- und Baupaket Leerstandsabgabe	14	5
15.05.2024	262. Sitzung des Nationalrats	TOP 10 Förderung des Wohnbaus	10	4
29.05.2024	967. Sitzung des Bundesrats	TOP 4 Förderung des Wohnbaus	12	5
Summe			101	37

Tabelle 2: Stenographische Protokolle des Datenkorpus

Stellungnahmen		
Datum	Akteur:in	Akteur:innengruppe
27.02.2024	Greenpeace	Umweltschutz
27.02.2024	Bundeskammer der Ziviltechniker:innen	Architektur und Planung
27.02.2024	Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) – Gewerkschaft Bau-Holz	Gewerkschaft
27.02.2024	Österreichischer Gewerkschaftsbund	Gewerkschaft
27.02.2024	Österreichischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmerbund (ÖAAB)	Gewerkschaft
28.02.2024	Wirtschaftskammer Österreich (WKO)	Wirtschaft
28.02.2024	Wirtschaftskammer Österreich	Wirtschaft
29.02.2024	Fraktion Christlicher Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter (FCG)	Gewerkschaft

Stellungnahmen		
06.03.2024	Wirtschaftskammer Österreich – Fachverband Immobilien	Wirtschaft
08.03.2024	Österreichischer Gewerkschaftsbund	Gewerkschaft
13.03.2024	Österreichischer Wirtschaftsbund	Wirtschaft
14.03.2024	Wirtschaftskammer Österreich – Generalsekretär	Wirtschaft
20.03.2024	Verein für Wohnbauförderung (vwbf)	Bauwesen
20.03.2024	Wirtschaftskammer Österreich	Wirtschaft
20.03.2024	Mietervereinigung Österreichs	Interessensvertretung Mieter:innen
20.03.2024	Österreichischer Gewerkschaftsbund – Volkswirtschaftliches Referat	Gewerkschaft
20.03.2024	Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen	Bauwesen
21.03.2024	The Skills Group Kommunikationsdienstleistungen GmbH Pressestelle „Mehr Zuhause in Österreich!“	Bauwesen
21.03.2024	Wirtschaftsbund Niederösterreich	Wirtschaft
22.03.2024	ARGE Eigenheim	Bauwesen
16.04.2024	Österreichischer Wirtschaftsbund	Wirtschaft
26.04.2024	Wirtschaftskammer Niederösterreich	Wirtschaft
Summe		22

Tabelle 3: Stellungnahmen des Datenkorpus

Feinanalyse und Interpretation

Ausgehend von der interpretativ-analytischen Kontextanalyse des Datenmaterials (Kapitel 5.1), bei der die Frage „**wer wie wo und für wen eine Aussage produziert**“ [Hervorhebung im Original] (Keller, 2011a, S. 99) im Fokus stand, wurden die Problemstruktur- und Deutungsmusteranalyse als interpretative Zugänge zur Feinanalyse gewählt (Keller, 2011a, S. 103).

Die Problemstrukturanalyse diente dazu, die im Diskurs hervorgebrachten Problemdimensionen zu identifizieren. Sie ermöglichte damit die Dekonstruktion der dem Diskurs um das Wohn- und Baupaket zugrundeliegenden Problemdefinitionen. Im Gegensatz dazu geht es bei der Deutungsmusteranalyse nicht um die Dekonstruktion der einzelnen im Diskurs hervorgebrachten (Problem-)Dimensionen, sondern um die Offenlegung der Verknüpfung von „*Bedeutungselementen zu einer kohärenten (nicht notwendig: konsistenten) Deutungsfigur*“ (Keller, 2011a, S. 108). Diese Ver-

knüpfungen bilden „*Interpretationsschemata oder -rahmen*“ (Keller, 2011a, S. 108), die im gesellschaftlichen Alltagswissen verankert sind und durch Diskurse (re-)produziert werden (Keller, 2011b, 2011a). Die Deutungsmusteranalyse ermöglicht daher die Dekonstruktion der Argumente, mit denen das *Wohn- und Baupaket* diskursiv durchgesetzt wurde. Während die Erschließung der Problemstruktur auf Basis des gesamten Materials des Datenkorpus erfolgte, wurde der Fokus der Analyse der Argumentations- und Deutungsmuster auf die Redebeiträge der Regierungsparteien gelegt, da diese das Wohn- und Baupaket geschnürt und im National- sowie Bundesrat diskursiv verteidigt haben.

Die Kodierung und Auswertung erfolgte mittels der Software MAXQDA nach der Vorgehensweise der Grounded Theory, bei der die Erkenntnisse aus dem Datenmaterial heraus entwickelt werden (Glaser et al., 2010; Mey & Mruck, 2007). Die Zusammenstellung, Kodierung und Analyse der Daten erfolgten nicht in strikter Abfolge, sondern parallel („*theoretisches Sampling*“) und nach der Methode des ständigen Vergleichens bis weitere Daten keine neuen Erkenntnisse lieferten („*theoretische Sättigung*“). Dazu wurde das Datenmaterial mehrmals kodiert, wobei die daraus entwickelten Codes, die zu Kategorien verdichtet wurden, kontinuierlich angepasst und erweitert wurden. Beim Kodieren wurden zudem auch die Zusammenhänge zwischen den Kategorien herausgearbeitet.

Gesamtinterpretation

Schließlich wurden die Erkenntnisse aus der Feinanalyse zu übergreifenden Aussagen über den Diskurs zusammengefasst (Keller, 2011a). Dazu wurden die Problemdefinitionen mit den identifizierten Deutungsmustern, die zu Interpretationsrepertoires zusammengefasst wurden, in Zusammenhang gesetzt und in einer Überblicksgrafik veranschaulicht (siehe Kapitel 6). Die Erkenntnisse aus der Diskursanalyse wurden auch vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 und 3 zusammengetragenen Erkenntnisse über die sozial-ökologischen Transformationserfordernisse des Bauens und Wohnens sowie die österreichische Wohnungspolitik diskutiert.

5. Der Diskurs um das Wohn- und Baupaket

5.1 Kontextanalyse

5.1.1 Politisch-institutioneller Kontext

Das *Wohn- und Baupaket* wurde von den seit 2020 regierenden Parteien Österreichische Volkspartei (ÖVP) (71 Mandate) und Die Grüne Alternative (Die Grünen) (26 Mandate) – als Juniorpartnerin – auf den Weg gebracht. Zum Zeitpunkt des Beschlusses waren die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) (40 Mandate), die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) (31 Mandate) sowie die Das Neue Österreich und Liberales Forum (NEOS) (15 Mandate) im österreichischen Nationalrat vertreten (Bundesministerium für Inneres, 2019). Wohnungspolitische Themen wurden bereits im Regierungsprogramm der ÖVP und der Grünen festgehalten. Dies umfasste insbesondere die Ziele, Investitionsanreize für Bestandsanierungen und (ökologischen) Neubau zu schaffen, die Eigentumsbildung und leistbaren Wohnraum zu fördern und Leerstand zu mobilisieren (Bundeskanzleramt, 2020, S. 32-34). Demnach standen wohnungspolitische Themen bereits zu Beginn der Regierungsbildung auf der Agenda, erfuhren jedoch durch jüngere Krisen – insbesondere der Energie- und Teuerungskrise – eine weitere Steigerung der Relevanz.

Anhand der Parlamente aus dem National- und Bundesrat lässt sich auch die Redezeit der Abgeordneten nachvollziehen. Abgeordnete der ÖVP dominierten den politischen Diskurs um das Wohn- und Baupaket mit einer Gesamtredezeit von mehr als 2,5 Stunden. An zweiter Stelle folgten die Abgeordneten der SPÖ, mit einer Gesamtredezeit von etwas mehr als 2 Stunden, gefolgt von der FPÖ und den Grünen mit Redezeiten von jeweils rund 1,5 Stunden und den NEOS mit rund 40 Minuten. Demnach kann der politische Diskurs als vor allem von der ÖVP und SPÖ geprägt eingestuft werden, was vorrangig auf die Mandatsverteilung, wie oben dargelegt, zurückgeführt werden kann.

In Bezug auf die Stellungnahmen fällt die Dominanz wirtschaftlicher und gewerkschaftlicher Akteur:innen und Absenz anderer Institutionen auf (siehe Kapitel 4.3.2). Während sich Akteur:innen aus der Wirtschaft insgesamt 9 Mal – davon die Wirtschaftskammer 6 und der Wirtschaftsbund 3 Mal – und gewerkschaftliche Akteur:innen insgesamt 6 Mal in Bezug auf das Wohn- und Baupaket zu Wort gemeldet

haben, haben zentrale Akteur:innen der Raumentwicklung, wie die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), der Städtebund oder der Gemeindebund, keine Stellungnahme zum *Wohn- und Baupaket* abgegeben. Auch vom österreichischen Umweltbundesamt liegt beispielsweise keine Stellungnahme vor. Der öffentliche Diskurs um das *Wohn- und Baupaket* kann demnach als von wirtschaftlichen- und gewerkschaftlichen Akteur:innen geprägt eingestuft werden.

5.1.2 Wohnungspolitische Kontext

Die Siedlungsstruktur und dominierenden Rechtsverhältnisse unterscheiden sich in Österreich je nach Raumtyp. Insgesamt gibt es rund 4,1 Millionen Wohnungen mit Hauptwohnsitz, wovon sich 43% in Ein- und Zweifamilienhäusern befinden (Statistik Austria, 2024b, S. 19). Rund 48% der Haushalte wohnen in Eigentumsverhältnissen – mit insgesamt 36% aller Haushalte davon der Großteil in Hauseigentum – und 44% in Mietverhältnissen – davon 45% in privaten, 40% in Genossenschafts- und knapp 16% in Gemeindewohnungen (Statistik Austria, 2024b, S. 23). Während der Bestand an Ein- und Zweifamilienhäusern mit knapp 80% und die Eigentumsquote mit knapp 70% im Burgenland am höchsten ist, wohnen in Wien lediglich 7% der Haushalte in Ein- oder Zweifamilienhäusern und nur 20% in Eigentumsverhältnissen. Generell steigt die Quote an Wohn- und Hauseigentum in Österreich mit abnehmender Gemeindegröße (Statistik Austria, 2024b, S. 25).

Die Wohnkostenbelastung wird in Österreich im Allgemeinen als relativ moderat beschrieben, wobei diese Einschätzung einer sozialen und räumlichen Differenzierung bedarf (Getzner et al., 2024, S. 126). Einerseits ist die Wohnkostenbelastung vor allem für Personen mit geringen Haushaltseinkommen deutlich höher. Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden kann, dass die Miet- und Kaufpreise über die letzten 20 Jahren stärker gestiegen sind als die Einkommen, und auch die gestiegenen Lebenshaltungskosten zur steigende Wohnkostenbelastung beitragen. Andererseits ist die Wohnkostenbelastung insbesondere in urbanen, touristischen sowie als Nebenwohnsitz begehrten Regionen durchschnittlich höher (Getzner et al., 2024, S. 25-26). Für 37% des Wohnraums im Eigentum werden Kredite zurückgezahlt (Statistik Austria, 2024b, S. 56). Etwas weniger als die Hälfte der Kredite waren 2023 variabel verzinst und unterlagen demnach den Schwankungen des Zinsniveaus (Statistik Austria, 2024b, S. 56). Für jene Haushalte haben sich die Zinszahlungen zwischen 2022 und 2023 fast verdoppelt (Formanek & Pöchel, 2023, S. 26).

Mit der Verordnung für nachhaltige Vergabestandards bei der Finanzierung von Wohnimmobilien (KIM-VO) wurden mit August 2022 die Kreditvergaberichtlinien für den Erwerb von Wohnimmobilien verschärft, um „die systemischen Risiken bei der Wohnimmobilienfinanzierung angesichts von Immobilienpreisboom, Zinswende,

fragilem wirtschaftlichem Umfeld sowie der derzeitigen Kreditvergabepraxis zu begrenzen“ (Finanzmarktaufsichtsbehörde, 2022). Im Rahmen dessen wurde die maximale Laufzeit von Krediten herab- sowie die maximale Kreditbelastung und maximale Beleihungsquote hinaufgesetzt. Anfang Dezember 2024 wurde jedoch bekannt, dass diese mit Juni 2025 auslaufen wird (ORF.at, 2024c).

Die Bautätigkeit in Österreich ist rückläufig. Etwas mehr als 7% aller Erwerbstätigen in Österreich sind im Bausektor beschäftigt (Statistik Austria, 2024a, S. 51). In den letzten zwei Jahrzehnten war eine kontinuierliche Zunahme an Neubautätigkeit zu verzeichnen, die 2022 mit 78.000 fertig gestellten Wohneinheiten ihren Höchststand erreichte, mit der Verteuerung der Materialkosten und Energie im Zuge der COVID-19-Pandemie und dem Krieg in der Ukraine, dann aber eingebrochen ist (Amman & Struber, 2023). Die Baubewilligungen sind 2023 um 36% gegenüber dem Jahresdurchschnitt 2013-2022 zurückgegangen. Für die nächsten Jahre wird ein weiterer Rückgang der Fertigstellungszahlen für alle Marktsegmente prognostiziert (Amman & Struber, 2023). In Reaktion auf den Rückgang der Bautätigkeit haben Akteur:innen aus der (Bau-)Wirtschaft Forderungen an die Bundesregierung erhoben. Unter dem Namen *Mehr Zuhause für Österreich!* haben sich 18 Unternehmen aus der Bauwirtschaft und Baustoffindustrie als Initiative zusammengeschlossen und eine Wohnbau-Agenda ausgearbeitet. Die Forderungen, die im Jänner 2024 bei einer gemeinsamen Pressekonferenz präsentiert wurden, umfassen unter anderem die Aufstockung und Zweckbindung der Wohnbauförderung, Investitionsanreize, mehr Wohnungsneubau, die Änderung der Kreditvergabe-Richtlinien (KIM-VO) sowie den Abbau der Bürokratie (The Skills Group Kommunikationsdienstleistungen GmbH, 2024). Auch die Wirtschaftskammer und die Gewerkschaft Bau-Holz haben im Februar 2024 zu einer Pressekonferenz geladen und Maßnahmen zur Förderung der Baukonjunktur gefordert. Diese umfassten einen Eigenheimbonus, Sondermittel für die Wohnbauförderung, Entschärfung der KIM-Verordnung und Abschreibe Erleichterungen für den gewerblichen Wohnbau (Wirtschaftskammer Österreich, 2024)

5.2 Problemstruktur

Im Diskurs um das *Wohn- und Baupaket* lassen sich vier Problemdefinitionen unterscheiden, die jeweils andere Handlungserfordernisse in den Fokus rücken (siehe Abbildung 3). Diese werden von verschiedenen Akteur:innen(gruppen) unterschiedlich stark problematisiert. Auf die Unterschiede in der diskursiven Schwerpunktsetzung wird in Kapitel 5.2.5 eingegangen. Zuvor werden die Problemdefinition und die hervorgebrachten -dimensionen in der Reihenfolge ihrer Verbreitung im Diskurs beschrieben.

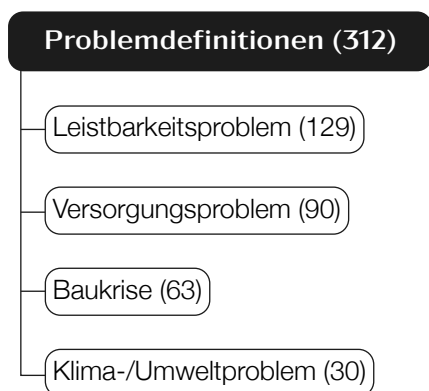


Abbildung 3: Problemdimensionen im Diskurs

Die Problemdefinitionen sind nicht trennscharf, sondern werden im Diskurs auch miteinander in Zusammenhang gebracht. So wird die ‚Baukrise‘ unter anderem dafür verantwortlich gemacht, dass ‚Versorgungsprobleme‘ in Bezug auf (leistbaren) Wohnraum bestehen. Gleichzeitig werden ‚Versorgungsprobleme‘ für das ‚Leistbarkeitsproblem‘ mitverantwortlich gemacht, da diese durch Verknappung des Angebots die Miet- und Kaufpreise steigen lassen würden.

5.2.1 ‚Leistbarkeitsproblem‘

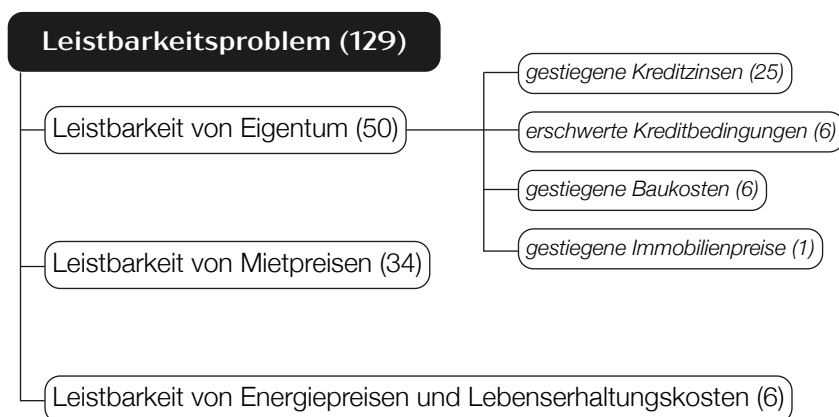


Abbildung 4: Dimensionen des ‚Leistbarkeitsproblems‘

Die Leistungsfähigkeit von Wohnen wird im Diskurs um das *Wohn- und Baupaket* als die zentrale Herausforderung benannt und sowohl in bestehenden Miet- und Eigentumsverhältnissen als auch in der erschwerten Anschaffung von Wohnungseigentum verortet. Im Hinblick auf bestehende Mietverhältnisse werden die vorangegangenen

Mietpreissteigerungen als konstitutiv für das Leistbarkeitsproblem hervorgehoben und durch personalisierte Referenzen auf Pensionist:innen, Alleinerzieher:innen und Familien, die nun Schwierigkeiten hätten, die Miete zu bezahlen, unterstrichen.

„Mietpreissteigerungen von 25 Prozent innerhalb von zwei Jahren – fühlt euch einmal hinein in die Familien, was das heißt, wenn du die Miete zahlen musst und nicht mehr weißt, wie weit du hüpfen kannst“ (Kucher (SPÖ), 262. Sitzung des Nationalrats, TOP 10, 2024).

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die finanziellen Belastungen durch hohe Mieten kein Randphänomen seien, sondern eine Herausforderung, die breite Teile der Bevölkerung betreffe: „[...] ein Viertel der Österreicherinnen und Österreicher können sich die Mieten momentan kaum leisten [...]“ (Obrecht (SPÖ/Wien, 966. Sitzung des Bundesrats, TOP 3-4, 2024). Damit wird die politische Notwendigkeit, mit dem Wohn- und Baupaket Maßnahmen zur finanziellen Entlastung zu treffen, unterstrichen. Von Redner:innen der Sozialdemokratischen Partei werden von den Regierungsparteien dazu regulative Maßnahmen der Mietpreisbegrenzung eingefordert. Die Entscheidung, in Miete zu wohnen, wird im Diskurs aber nicht als Freiwilligkeit, sondern als Notwendigkeit verstanden, sofern der Erwerb von Eigentum aus finanziellen Gründen nicht möglich ist. Durch den erschwerten Zugang zu Wohneigentum, würden mehr Menschen auf den Mietwohnungsmarkt angewiesen sein und dieser folglich besonders unter Druck stehen.

„Natürlich kommt dann, wenn nicht mehr gebaut wird und nicht mehr die Möglichkeit besteht, sich ein Eigenheim zu schaffen, der Druck auf den Mietmarkt und werden die Mieten teurer.“ (Schumann (SPÖ/Wien), 976. Sitzung des Bundesrats, TOP 4, 2024).

Als Ursachen für den erschwerten Zugang zu Wohneigentum werden vorrangig die im Rahmen der KIM-Verordnung verschärften Kreditvergaberichtlinien (siehe Kapitel 5.1) sowie die gestiegenen Grund- und Immobilienpreise und Baukosten genannt. Ohne das Treffen von entsprechenden Maßnahmen, sei der Erwerb von Wohneigentum, nach dem vor allem junge Menschen streben würden, für viele nicht mehr möglich. Es wird folglich als Aufgabe der Politik verstanden, Maßnahmen zu treffen, die den Zugang zu Eigentum für junge Familien erleichtern oder fördern.

„Errichtung und Finanzierung von Wohnraum – der Traum von den eigenen vier Wänden – ist inflationsbedingt für viele Menschen in weite Ferne gerückt.“ (WKO, OTS0193, 20.03.2024).

„Wir wissen aber auch, dass die Jungfamilien Hilfe brauchen, denn sie können sich heute bei diesen Baukosten und bei diesen Zinsen kein Eigenheim mehr leisten.“ (Linder (FPÖ), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024).

In bestehenden Eigentumsverhältnissen werden insbesondere die gestiegenen Zinsen von variabel verzinsten Wohnkrediten problematisiert. Die monatlichen Zahlungen sind bei variabel verzinsten Immobilienkrediten in Reaktion auf die Erhöhung des Leitzinses durch die Europäische Zentralbank gestiegen und werden in diesem Zusammenhang als konstitutiv für das ‚Leistbarkeitsproblem‘ von Wohnen hervorgehoben. Auch hier wird vielfach auf (Jung-)Familien verwiesen, die angesichts der Zinssteigerungen vor der finanziellen Herausforderung gestiegener monatlicher Kreditraten stehen würden.

„Das Wohnen ist aber nicht nur für Mieter und Mieterinnen ein immer größeres Problem, das Sie ignorieren, sondern auch für viele Häuslbauer und Häuslbauerinnen mit variablen Krediten, bei denen jedes Monat, wenn die Kreditrate zu zahlen ist, das Bauchweh kommt und die Sorge: Wird sich das dieses Monat ausgehen?“ (Herr (SPÖ), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

Die im Zug der Teuerung und des Krieges in der Ukraine, gestiegenen Energie- und Lebenserhaltungskosten würden das ‚Leistbarkeitsproblem‘ des Wohnens und Lebens weiter verschärfen. Vor allem die Energiepreise wären für vielen nicht leistbar und würden die Energiearmut befeuern. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch die Politik der Regierungsparteien kritisiert, die es nicht geschafft hätte, die inflationsbedingte Teuerung einzudämmen und folglich für das ‚Leistbarkeitsproblem‘ verantwortlich gemacht wird.

5.2.2 ‚Versorgungsproblem‘

Im Zentrum des ‚Versorgungsproblems‘ steht die Nicht-Verfügbarkeit von (leistbarem) Wohnraum. Dabei kann zwischen nachfrageorientierten und angebotsorientierten Problemdefinitionen unterschieden werden. Nachfrageorientierte Problemdefinitionen rücken die steigende Nachfrage nach (leistbarem) Wohnraum als Ursache für Versorgungsprobleme in den Fokus. Begründet wird der steigende Wohnbedarf mit Zuzug und Bevölkerungswachstum.

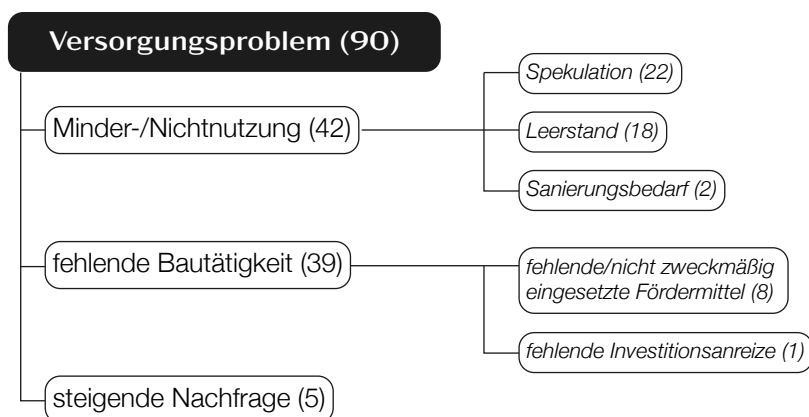


Abbildung 5: Dimensionen des ‚Versorgungsproblems‘

„[...] weil gerade immer mehr Menschen nach Wien ziehen [...] und diese Menschen auch immer mehr leistbaren Wohnraum brauchen.“ (Kittl (GRÜNE/ Wien), 965. Sitzung des Bundesrats, TOP 4-5, 2024).

Im Gegensatz dazu betonen angebotsorientierte Problemdefinitionen die unzureichende Bereitstellung von Wohnraum. In diesem Zusammenhang wird auf den Rückgang der privaten und gewerblichen Bautätigkeit verwiesen, die schon heute und zunehmend auch in Zukunft zu einem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage führen und die Wohnraumversorgung künftig gefährden würde. Begrifflichkeiten wie „Angebotsverknappung“ (WKÖ, OTS0078, 06.03.2024) oder „Baulücke“ (Kopf (ÖVP), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024) implizieren, dass es einer kontinuierlichen (Neu-)Bauleistung bedarf, um den Wohnraumbedarf befriedigen zu können.

Die reduzierte Bautätigkeit wird im gewerblichen Wohnbau vor allem auf die Teuerung, die zu steigenden Baukosten und fehlenden Investitionsanreizen geführt habe, und im gemeinnützigen Wohnbau auf fehlende oder nicht zweckmäßig eingesetzte Wohnbaufördermittel der Länder zurückgeführt. Wie in Kapitel 3.3.1 dargelegt wurde, ermöglichte die Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbauförderung den Bundesländern, die Einnahmen aus der Wohnbauförderung auch für andere Zwecke einzusetzen. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang, dass dies zu einem Rückgang der Ausgaben für den (geförderten) Wohnbau geführt habe, weswegen nicht ausreichend geförderter Wohnbau errichtet worden wäre.

„Wir wissen alle, Wohnbau ist Ländersache. Wir wissen auch, dass in den letzten Jahren, und das sagen halt die Zahlen, die Länder sehr viel weniger für den Wohnbau ausgegeben haben, als sie eigentlich hätten sollen.“ (Doppelbauer (NEOS), 262. Sitzung des Nationalrats, TOP 10, 2024).

Neben der fehlenden (Neu-)Bautätigkeit wird auch die Nicht- und Mindernutzung von Wohnraum, beispielsweise durch Zweitwohnsitze oder Leerstand, für das angebotsseitig verortete ‚Versorgungsproblem‘ mit Wohnraum mitverantwortlich gemacht. Durch die Minder- oder Nichtnutzung würde Wohnraum nicht für das Wohnen zur Verfügung stehen, was folglich die Wohnraumversorgung gefährden würde.

„Es heißt, Zigtausende Wohnungen sind leer, sind nicht genutzt und stehen nicht für das, wofür sie gebaut wurden, zur Verfügung, nämlich Wohnungen für Menschen zu sein. Leistbare Wohnungen in Österreich stehen nicht zur Verfügung.“ (Rössler (GRÜNE), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

Als Grund für Leerstand wird vorrangig die Spekulation mit Boden und Wohnraum verantwortlich gemacht. Als Investitionsobjekt würde Wohnraum und Boden zunehmend der Wertanlage dienen und deswegen unbewohnt respektive unbebaut bleiben. Aber auch der Sanierungsbedarf von Wohnungen wird in Zusammenhang mit der Versorgung mit Wohnraum problematisiert. Die bestehenden Sanierungsmaßnahmen würden nicht ausreichen, um den bestehenden Sanierungsbedarf zu decken. Unsanierete Wohnungen würden demnach aufgrund ihres Zustandes leer stehen.

Auffallend ist, dass Nebenwohnsitze als Zweitwohnsitze im Diskurs erwähnt, vorrangig jedoch in Bezug auf die dadurch fehlenden kommunalen Einnahmen problematisiert werden. Wenn nur ein Neben- und kein Hauptwohnsitz angemeldet wird, erfolgt die infrastrukturelle Bereitstellung dennoch durch die Kommunen, deren Leistungen jedoch finanziell nicht abgegolten werden, was zu Mehrkosten für Gemeinden führt.

„3.500 Menschen, die in Mödling leben, zahlen keinen Beitrag über den Finanzausgleich, über Ertragsanteile, für die Infrastruktur in dieser Stadt, und das gehört behoben.“ (Hinter (ÖVP), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

5.2.3 ‚Baukrise‘

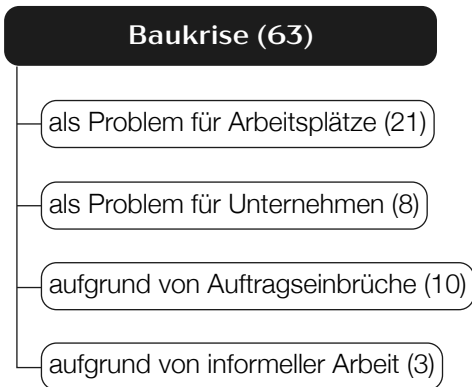


Abbildung 6: Dimensionen der ‚Baukrise‘

Als „Baukrise“ (Schrangl (FPÖ), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024) wird die negative wirtschaftliche Entwicklung des Bausektors bezeichnet. Diese wird vorrangig auf den Rückgang von Aufträgen im Wohnbau zurückgeführt, wobei in diesem Zusammenhang auch informelle Arbeit als Problem für den Bausektor herausgestrichen wird. Die Situation in der Baubranche wird aufgrund ihrer Auswirkungen auf die im Bausektor sowie in vor- und nachgelagerten Branchen Beschäftigten, die Unternehmen und auf die Konjunktur als „dramatisch“ (WKÖ, OTS0193, 20.03.2024) beschrieben. Damit werden die gesamtwirtschaftlichen Effekte des Rückgangs der Bautätigkeit auf Wirtschaft und Gesellschaft betont:

„[...] die Auswirkungen [des Rückgangs der Bautätigkeit] stellen nicht nur für die Arbeitsplätze in der Branche, sondern auch für die österreichische Gesamtwirtschaft eine entsprechende Herausforderung dar.“ (Singer (ÖVP), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 4-6).

Die Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft werden folgend dieser Problemdeutung als abhängig von der Baukonjunktur verstanden und aufgrund der wirtschaftlichen Lage der Baubranche als automatisch gefährdet hervorgehoben:

„Angesichts dieses Einbruchs sinkt selbstverständlich die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit steigt.“ (Kopf (ÖVP), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024).

In diesem Zusammenhang wird auch argumentiert, dass es notwendig sei, Maßnahmen zu treffen, um die im Bausektor Beschäftigten zu halten, um folglich auch „die Klimawende zu schaffen“ (WKÖ, OTS0111, 28.02.2024). Dieser Aussage folgend, wird der ökologische Handlungsbedarf im Bausektor gesehen und den Fachkräften eine Schlüsselrolle für dessen Umsetzung zugeschrieben.

5.2.4 ‚Klima-/Umweltproblem‘

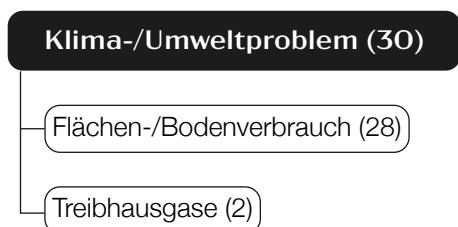


Abbildung 7: Dimensionen des ‚Klima-/Umweltproblems‘

Der Flächen- und Bodenverbrauch, insbesondere durch Versiegelung, wird im Diskurs als das zentrale Umweltproblem in Österreich diskutiert, für das Lösungen gefunden werden müssen. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass Versiegelung von Bodenflächen mit einem Verlust an sozialen und ökologischen Bodenfunktionen einhergeht und folglich die Ernährungssicherheit, Biodiversität und Naherholung sowie auch die Anpassung an den Klimawandel bedroht sind.

Der Flächen- und Bodenverbrauch wird im Diskurs einerseits als Problem von Zersiedelung und andererseits als Problem von flächenintensiven Bebauungen wie Gewerbe- und Industrieflächen thematisiert. Beide Entwicklungen wären hauptverantwortlich für Österreichs „Bodenfraß“ (Rössler (GRÜNE), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024). Im Zuge der Problematisierung des anhaltenden Flächen- und Bodenverbrauchs wird auf die Notwendigkeit verwiesen, den Gebäudebestand zu nutzen, anstatt den Wohnraumbedarf durch die Bebauung von unbebauten Flächen zu decken.

„Es gibt – das ist ganz wichtig – in der Fachwelt schon länger die Bestrebungen und auch sehr viele Initiativen, die darauf schauen, dass Brachen, dass wenig genutzte Gewerbeflächen, aber zum Beispiel auch Supermärkte überbaut werden sollen. Das ist total wichtig, denn durch Verbauung, aber auch durch Straßenbau versiegeln wir in Österreich jedes Jahr die Fläche

des Wörthersees. (Zwischenruf der Bundesrätin Schartel.) Das muss man sich einmal vorstellen: Jedes Jahr wird der Wörthersee zubetoniert! Das geht nicht, das können wir nicht machen. Es ist schädlich einerseits für die Artenvielfalt, für die Biodiversität, aber auch für unsere Gesundheit, für die Ernährungssicherheit, auch dafür, wie wir leben und wie gut wir leben wollen.“ (Kittl (GRÜNE/Wien), 967. Sitzung des Bundesrats, TOP X, 2024).

Neben der Überbauung von Gewerbeflächen, wird auch die Verfügbarkeit von bereits gewidmetem Bauland und von Brachflächen innerhalb der bestehenden Siedlungsgrenzen als Potential für die nach innen orientierte Siedlungsentwicklung hervorgehoben.

„Neubau fördern ist prinzipiell gut, aber es sollte sichergestellt werden, dass dafür kein neues Bauland gewidmet wird. Denn es gibt bereits jetzt einen Überhang an gewidmetem Bauland. Beispielsweise sollten Brachflächen im vorhandenen Siedlungsraum genutzt werden.“ (Bundeskammer der Ziviltechniker:innen, OTS0158, 27.02.2024).

Die Problematisierung des Emissionsausstoßes und damit des Beitrages des Wohnens zur Klimakrise spielt im Diskurs um das Wohn- und Baupaket lediglich eine untergeordnete Rolle. Der Energieverbrauch des Gebäudesektors und der durch die Zersiedelung bedingte CO₂-Ausstoß durch den motorisierten Individualverkehr werden im Diskurs um das *Wohn- und Baupaket* nur am Rande thematisiert.

5.2.5 Diskurskoalitionen in der Problemdefinition

Akteur:innengruppen, deren diskursiv hervorbrachte Problemdefinitionen sich in der Schwerpunktsetzung ähneln, werden folgend Keller (2011a, S. 68) als Diskurskoalitionen bezeichnet. Der Zusammenschluss jener Akteur:innen kann strategisch oder auch unbewusst erfolgen. Das Hervorbringen ähnlicher Wahrheiten trägt aber jedenfalls zur Stabilisierung von Deutung bei und wirkt verstärkend (Keller, 2011a). Zur Identifikation der Diskurskoalitionen wurden die Problemdefinitionen nach Akteur:innen(gruppen) mittels des Code-Matrix-Browsers von MAXQDA ausgewertet. Abbildung 8 zeigt die diskursive Schwerpunktsetzung der verschiedenen Akteur:innengruppen respektive Parteien. Die Symbolgröße zeigt die Anzahl an Codierungen, wobei sich die Berechnung auf die Spalte, sprich die Akteur:innengruppe bzw. Partei bezieht.

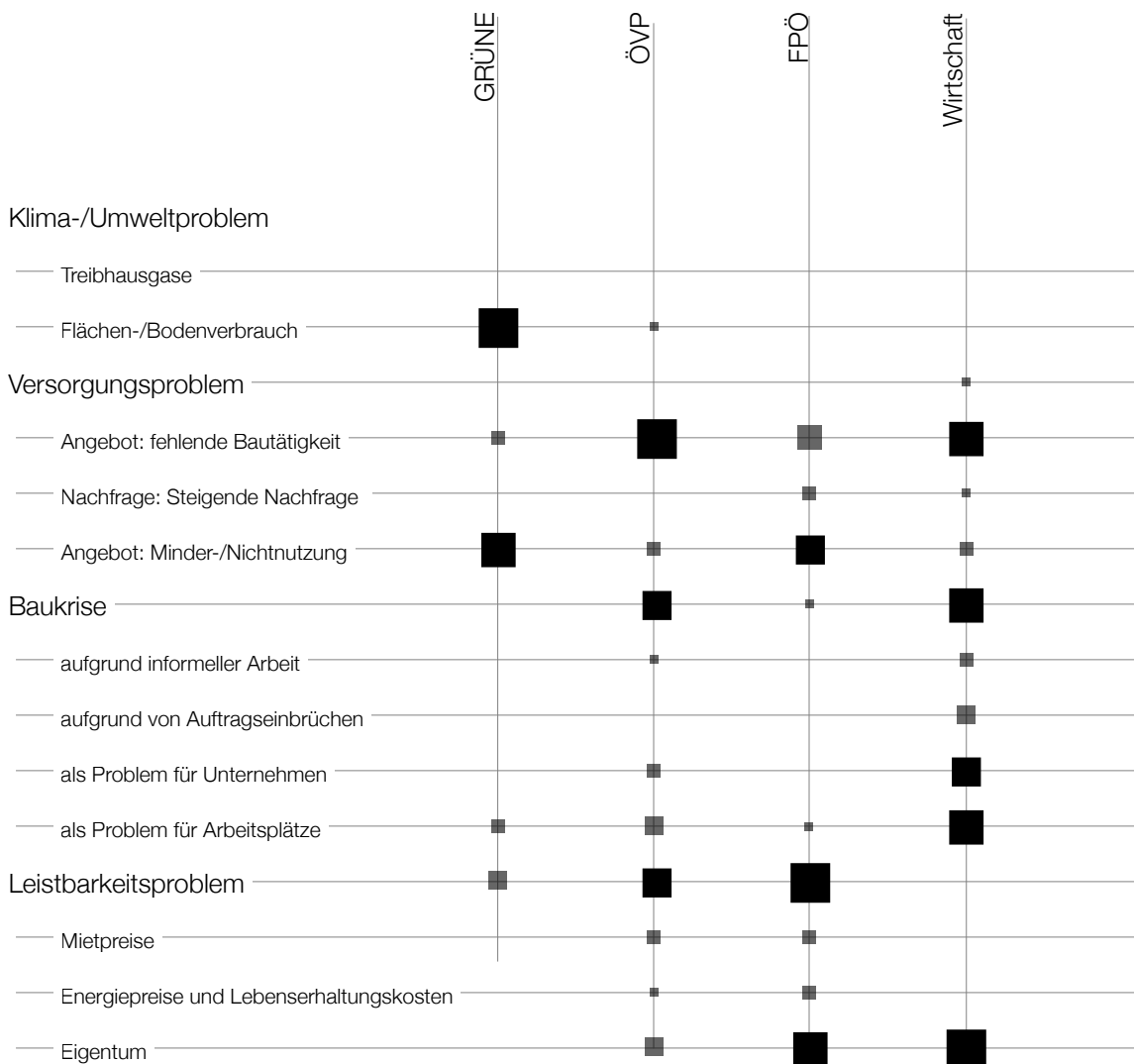
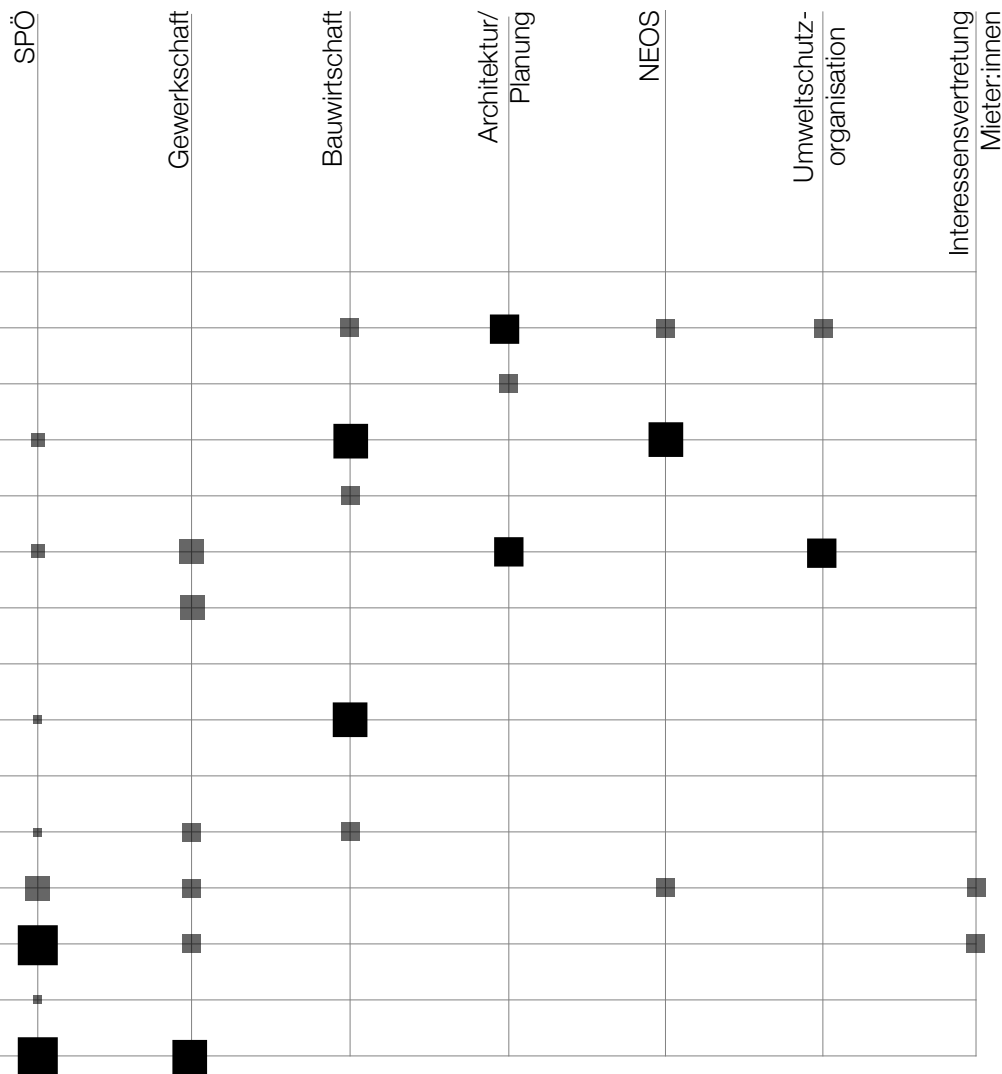


Abbildung 8: Diskursive Schwerpunkte in der Problematisierung nach Akteur:innengruppen

Auffallend sind die Unterschiede in der Anzahl der benannten Problemdimensionen. Während politische Akteur:innen, ausgenommen der NEOS, deren Redezeit im Bundes- und Nationalrat im Vergleich viel kürzer war, sehr viele Dimensionen benennen, werden von den anderen Akteur:innengruppen, ausgenommen von Akteur:innen aus der Wirtschaft und der Gewerkschaft, nur einige wenige Aspekte hervorgehoben. Dies ist aber vorrangig auf die Unterschiede im Umfang des Datenmaterials zurückzuführen. Während der politische Diskurs aus insgesamt 101 Redebeiträgen besteht, wurden die Position der anderen Akteur:innengruppen auf Basis von insgesamt 22 Stellungnahmen herausgearbeitet. Für die Interessensvertretung der Mieter:innen, Berufsgruppe Architektur und Planung und Umweltschutzorganisation(en), liegt nur jeweils eine Stellungnahme vor, was eine zentrale Grenze



dieser Arbeit darstellt (siehe Kapitel 6.1). Für die Herausarbeitung der Diskurskoalitionen wurde der Fokus bei jenen Akteur:innen(gruppen) mit einer großen Anzahl an benannten Problemdimensionen folglich auf die am häufigsten genannten Dimensionen gelegt.

Die erste Diskurskoalition ist zwischen der Partei die Grünen, Greenpeace und der Vertretung der Berufssparte Architektur und Planung erkennbar. Genannte Akteur:innen(gruppen) haben den Fokus der Problematisierung auf den Klima- und Umweltauswirkungen des Bauens und kritisieren dahingehend vor allem den anhaltenden Flächen- und Bodenverbrauch. Die Kompetenzverschiebung zur Einhebung von Abgaben auf minder- und nichtgenutzten Wohnraum wird begrüßt und als Hebel gesehen, um den Leerstand von Wohnraum einzudämmen und den Fokus auf den Gebäudebestand zu richten.

Die zweite Diskurskoalition zeichnet sich zwischen der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) sowie Akteur:innen aus der Wirtschaft und der Bauwirtschaft ab. Der Schwerpunkt der Problematisierung liegt bei jenen Akteur:innen auf der fehlenden Bautätigkeit, deren Bedeutung für die Volkswirtschaft und die Beschäftigung. Von Wirtschaftsakteur:innen und der ÖVP wird zudem auch der erschwerte Zugang zu Wohneigentum problematisiert.

Die dritte und letzte Diskurskoalition ist zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) und der Interessensvertretung der Mieter:innen erkennbar. Im Zentrum der Problematisierung steht für diese Parteien das Leistbarkeitsproblem. Während die Interessensvertretung vorrangig die gestiegenen Mietpreise problematisiert, werden von der SPÖ zudem die gestiegenen Kreditzinsen bei Immobilienkrediten und damit die Leistbarkeit von Wohneigentum hervorgehoben.

Zwischen der FPÖ, den Gewerkschaften und den NEOS ist keine Diskurskoalition feststellbar. Die FPÖ legt den Fokus in der Problemdefinition insbesondere auf die Leistbarkeit von Eigentum und Miete und hebt dabei vor allem die gestiegenen Baukosten und Kreditzinsen hervor. Auch die fehlende Bautätigkeit und Minder-/Nichtnutzung von Wohnraum aufgrund von Spekulation, Sanierungsbedarf und zu hohen Mieten wird problematisiert. Die fehlende Bautätigkeit wird auch von NEOS hervorgehoben, wobei in diesem Zusammenhang vor allem kritisiert wird, dass die zur Verfügung stehende Wohnbauförderung von den Ländern nicht zweckmäßig ausgegeben wird. Bei den Gewerkschaften lässt sich kein klarer Fokus in der Problematisierung erkennen. Problematisiert werden sowohl die Leistbarkeit von Eigentum, der Einbruch in der Bauwirtschaft als auch die Spekulation mit Boden.

5.3 Interpretationsrepertoires und ihre Deutungsbausteine

In der Feinanalyse der Parlamentsprotokolle der Regierungsparteien konnten 17 dominante Deutungsmuster (DM) ausgemacht werden, mit denen das Wohn- und Baupaket argumentativ durchgesetzt wurde. Die dominanten Deutungen wurden aufgrund ihrer ähnlichen Argumentationen zu 7 Interpretationsrepertoires zusammengefasst. Ein Interpretationsrepertoire besteht aus mehreren Deutungsbausteine, die im Diskurs hervorgebracht und zu einer kohärenten Argumentationslinie verknüpft werden (Keller, 2011a, S. 114–115). Die im Diskurs hervorgebrachten Repertoires strukturieren die individuelle Wahrnehmung respektive das Verständnis von Problemen sowie Handlungserfordernissen und dienen somit als eine Art interpretativer Werkzeugkasten (Keller, 2011a).

Interpretationsrepertoires						
Inhaltliche Argumente			Verstärkende Argumente		Etablierte Ziele	
Wirtschaftliche Notwendigkeit	Soziale Notwendigkeit	Ökologische Notwendigkeit	Win-win Lösungen	Legitimität	Wohneigentum	Föderalismus
Dazugehörige Deutungsmuster						
Gefährdete Arbeitsplätze (DM1)	Gemeinnütziger Wohnbau für leistbares Wohnen (DM3)	Bestandsaktivierung (DM5)	Entlastung durch Sanierung (DM7)	Autoritätsargument (DM10)	Der Traum vom Eigenheim (DM12)	Regionalspezifische Bedürfnisse (DM15)
Volkswirtschaftliche Bedeutung des Bausektors (DM2)	Knappheit als Preistreiber (DM4)	Paradigmenwechsel (DM6)	Ökologischer Neubau (DM8)	Handlungsdruck (DM11)	Leistungsanreiz (DM13)	Kompetenzrechtliche Klarstellung (DM16)
			Lokale Wertschöpfung (DM9)		Finanzielle Absicherung (DM14)	Kommunale Vorteile (DM17)

Tabelle 4: Interpretationsrepertoires und dazugehörige Deutungsmuster

Es lassen sich drei Arten von hervorgebrachten Interpretationsrepertoires unterscheiden: (1) Die erste Art umfasst Interpretationsrepertoires, die das Wohn- und Baupaket in erster Linie inhaltlich argumentieren und legitimieren. Dazu zählen die Repertoires ‚Wirtschaftliche Notwendigkeit‘, ‚Soziale Notwendigkeit‘ und ‚Ökologische Notwendigkeit‘. (2) Die Interpretationsrepertoires ‚Win-Win Lösungen‘ und ‚Legitimität‘ verstärken die inhaltlichen Argumente zusätzlich. (3) Die dritte Art von Interpretationsrepertoire zeichnet sich hingegen durch die Betonung etablierter Ziele aus, die den als selbstverständlich angenommen diskursiven Rahmen bilden. Dazu zählen die Repertoires ‚Wohneigentum‘ und ‚Föderalismus‘. Die Interpretationsrepertoires und die dazugehörigen Deutungsmuster sind im Überblick in Tabelle 4 zusammengefasst und werden in den nachfolgenden Kapiteln anhand von Original-Zitaten aus dem Diskurs dargelegt.

5.3.1 ‚Wirtschaftliche Notwendigkeit‘

Das erste Interpretationsrepertoire rückt die ‚wirtschaftliche Notwendigkeit‘, mit dem Wohn- und Baupaket die Bauwirtschaft zu unterstützen in den Fokus der Argumentation. Damit knüpft dieses Interpretationsrepertoire an die ‚Baukrise‘ als Herausforderung an und legitimiert die staatliche Unterstützung mit dem dringenden Handlungsbedarf im Bausektor:

„Es gibt gerade in der Bauwirtschaft wirklich Handlungsbedarf, dass die öffentliche Hand, sprich der Staat, Unterstützungsmaßnahmen setzt, aber in diesem Sinne, dass sozusagen die Bauwirtschaft angekurbelt wird, und das machen wir damit.“ (Wöginger (ÖVP), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024).

Die wirtschaftliche Notwendigkeit der staatlichen Unterstützung wird einerseits mit der Bedeutung der Baukonjunktur für die im Bausektor sowie in vor- und nachgelagerten Branchen Beschäftigten (DM1) sowie für die gesamte Volkswirtschaft und wirtschaftliche Entwicklung (DM2) begründet. Hinter diesem Interpretationsrepertoire steht folglich das Ziel des Wirtschaftswachstums.

Gefährdete Arbeitsplätze (DM1)

Ein zentrales Argument für die wirtschaftliche Notwendigkeit der staatlichen Unterstützung ist das Erfordernis der Sicherung von Arbeitsplätzen und Stabilisierung der Bauwirtschaft. In diesem Zusammenhang wird die Abhängigkeit der Arbeitsplätze im Bausektor sowie in vor- und nachgelagerten Sektoren von dessen konjunktureller Entwicklung und angesichts des Rückgangs an Aufträgen und Bautätigkeit,

die Dringlichkeit zu handeln, betont. Folglich wird auf die politische Verantwortung verwiesen, mit dem *Wohn- und Baupaket* Maßnahmen zu setzen, die die Bauwirtschaft ‚ankurbeln‘ und die Arbeitsplätze in der Branche sichern. Das *Wohn- und Baupaket* würde diesem Deutungsmuster zufolge den im Bausektor Beschäftigten wirtschaftliche Stabilität und Perspektive bieten.

„All diese genannten Bausteine [...] ermöglichen nicht nur einen Hausbau oder einen Wohnungsbau, sondern sie kurbeln auch die Baukonjunktur wieder an und sichern definitiv – definitiv! – Arbeitsplätze. Wenn man in seinem Freundeskreis im Umfeld sehr viele Bekannte hat, die im Bau tätig sind, dann kann man sagen: Ich glaube, es geht wieder gut weiter, und dein Arbeitsplatz kann gesichert werden! – Das ist auch ein gutes Gefühl.“ (Prügl (ÖVP/Oberösterreich), 965. Sitzung des Bundesrats, TOP 4-5, 2024).

Volkswirtschaftliche Bedeutung des Bausektors (DM2)

Neben der Notwendigkeit, die von der Baukonjunktur abhängigen Arbeitsplätze zu sichern, stellt auch die volkswirtschaftliche Bedeutung der Bauwirtschaft ein zentrales Argument für dessen staatliche Förderung dar. Die Bauwirtschaft wird als zentral für die Beschäftigung und für die Wertschöpfung, nicht nur in Österreich, sondern in Europa, hervorgehoben. Der Rückgang in der Bauwirtschaft hätte diesem Deutungsmuster zufolge negative makroökonomische Effekte, die es mit dem *Wohn- und Baupaket* abzufedern gilt.

„Der Bau, der Wohnbau hat natürlich eine enorme gesamtwirtschaftliche Bedeutung, weil er einen ganz wesentlichen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt leistet: Nicht nur in Österreich natürlich, sondern in ganz Europa schafft er eine Vielzahl von Arbeitsplätzen. Es sind auch 350 000 Arbeitsplätze, die davon betroffen sind, also natürlich nicht unmittelbar von der jetzigen Situation, aber insgesamt hat die reale Bruttowertschöpfung des Bausektors im Vorjahr 19 Milliarden Euro betragen. Daran sieht man also schon die Bedeutung, die dieser Bereich auch hat.“ (Brunner (ÖVP), 965. Sitzung des Bundesrats, TOP 4-5, 2024).

Die staatliche Unterstützung der Bauwirtschaft wird demnach als zentraler Hebel zur Stärkung der Volkswirtschaft gedeutet, die sich zum Zeitpunkt des Beschlusses des *Wohn- und Baupakets* in einer Rezession befand. Den staatlichen Investitionen in die Bauwirtschaft werden Multiplikatoreffekte zugeschrieben, die deren Legitimität zusätzlich unterstreichen sollen.

„Das ist viel Geld, ja, aber es ist [...] gut investiertes Steuergeld, weil die volkswirtschaftlichen und auch die gesellschaftlichen Effekte dieser Investitionen ganz enorm sind.“ (Brunner (ÖVP), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024).

5.3.2 ‚Soziale Notwendigkeit‘

Das zweite Interpretationsrepertoire hebt die Sicherstellung von leistbarem Wohnraum als soziale Notwendigkeit hervor. Damit knüpft dieses Interpretationsrepertoire an das ‚Leistbarkeitsproblem‘ von Wohnen an und betont die politische Verantwortung, für leistbares Wohnen zu sorgen. Die diesem Interpretationsrepertoire zuzurechnenden Deutungsmuster führen die Sicherstellung von leistbarem Wohnraum als zentrales Handlungsmotiv hinter dem *Wohn- und Baupaket* an und begründen so die Neubauorientierung. Gleichzeitig lassen sich Unterschiede in der Argumentation erkennen, wie die Leistbarkeit von Wohnen durch eine Ausweitung des Wohnangebots sichergestellt werden soll. Während Deutungsmuster 3 (DM3), den gemeinnützigen Wohnbau in der Verantwortung für die Schaffung von leistbarem Wohnraum sieht, betont Deutungsmuster 4 (DM4) die Notwendigkeit, das Wohnangebot durch Neubau oder durch Aktivierung des Bestandes auszuweiten, da dies folglich die Wohnkosten reduzieren würde.

Gemeinnütziger Wohnbau für leistbares Wohnen (DM3)

Der gemeinnützige Wohnbau wird als der zentrale Hebel für die Sicherstellung von leistbarem Wohnraum hervorgehoben. Dies wird einerseits mit der Leistbarkeit von gemeinnützigen Wohnungen als auch mit deren preisdämpfenden Effekt auf den Gesamtwohnungsmarkt begründet.

„Der gemeinnützige Wohnbau ist der einzige Garant dafür, dass langfristig Mieten leistbar sind, und [...] der gemeinnützige Wohnbau ist die beste Mietpreisbremse überhaupt.“ (Tomaselli (GRÜNE), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024).

Folglich werden Investitionen in den gemeinnützigen Wohnbau als die effektivste Lösung zur Schaffung von leistbarem Wohnraum gedeutet. Zudem wird dem gemeinnützigen Wohnbau eine Pionier:innenrolle in der Bauqualität zugesprochen. Dieser würde sich durch hohe baulich Standards auszeichnen, die jene im gewerblichen Wohnbau übertreffen würden, wodurch die Bedeutung des gemeinnützigen Wohnbaus zusätzlich unterstrichen wird.

„Was ich aber gerade betreffend Wien hervorheben möchte, ist, dass gerade im gemeinnützigen Wohnbau [...] extrem hohe Qualität vorhanden ist und in hoher Qualität gebaut wird, oft in weitaus höherer als im privaten Wohnbau. Daher ist dieser gemeinnützige Wohnbau auch so wichtig.“ (Kittl (GRÜNE/ Wien), 965. Sitzung des Bundesrats, TOP 4-5, 2024).

Die Notwendigkeit, mit dem *Wohn- und Baupaket* Maßnahmen zu setzen, die den gemeinnützigen Wohnbau fördern, wird mit der Stagnation der Wohnbautätigkeit der gemeinnützigen Bauträger begründet. Die Bundesländer würden den gemeinnützigen Wohnbau nicht in ausreichendem Ausmaß fördern (können), weswegen der Handlungsbedarf gesehen wird, dass der Bund Maßnahmen trifft, um diesen anzukurbeln. Die Maßnahmen des *Wohn- und Baupakets* würden dieser Deutung zufolge dazu beitragen, dass die Stagnation überwunden, Projekte wieder umgesetzt und der gemeinnützige Wohnbau für den Ausbau von leistbarem Wohnraum wieder vorangetrieben werden kann.

„Wir holen verstaubte Bau- und Sanierungsprojekte wieder aus der Schublade heraus. Gemeinnützige Wohnbauträger haben nämlich wegen unzureichender Landeswohnbaufördermittel so manche Projekte nicht mehr verwirklichen können, und das wird mit den Zuschüssen auch wieder machbar.“ (Prügl (ÖVP/Oberösterreich), 965. Sitzung des Bundesrats, TOP 1-3, 2024).

Knappheit als Preistreiber (DM4)

Das zweite Deutungsmuster im Interpretationsrepertoire ‚Soziale Notwendigkeit‘ stellt die drohende ‚Baulücke‘ ins Zentrum ihrer Argumentation. Ohne weitere Differenzierung nach Sektoren, wird hier betont, dass die in den letzten Jahren zurückgegangene Bautätigkeit zu einer Verringerung des Wohnangebots führen und die Wohnpreise so in die Höhe treiben würde.

„Wir haben derzeit eine Baulücke, die sich in der Zukunft dramatisch im Angebot auswirken wird und letztlich auch wieder preisliche Auswirkungen haben wird.“ (Kopf (ÖVP), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024).

Dieses Zitat macht deutlich, dass folgend dieser marktwirtschaftlichen Argumentation ein Negativszenario umrissen wird, auf das das *Wohn- und Baupaket*, durch Förderung des Wohnbaus – der hier als vermehrbares Gut gerahmt wird – zu reagieren vermag. Durch die Ausweitung des Wohnangebots würden die Wohnpreise in der Konsequenz wieder sinken.

„Warum ist dieses Paket so wichtig? [...] Weil es zu keiner Verknappung von Wohnraum kommen darf. Durch Bau- und Sanierungsmaßnahmen werden rund 25 000 zusätzliche Wohnungen geschaffen. Das ist eine wichtige Maßnahme zur Dämpfung der Wohnkosten.“ (Singer (ÖVP), 259. des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

In ähnlicher Weise wird auch für die Kompetenzverschiebung zur Einhebung von Abgaben bei Minder- und Nichtnutzung von Wohnraum argumentiert. Die Leerstandsabgabe wird als Anreiz gesehen, dass leerstehende Wohnungen wieder vermietet und damit dem Wohnungsmarkt wieder zugeführt würden. Dies würde zu leistbar(er)em Wohnen beitragen. Demnach baut auch diese Argumentation auf der Deutung auf, dass Knappheit die Preise steigen und Neubau per se die Wohnungpreise wieder sinken lassen würde.

„Das Thema leistbares Wohnen ist ein großes Problem für viele in unserer Gesellschaft. Die Leerstandsabgabe wird eine starke Motivation sein, leerstehende Wohnungen zu sanieren und zu vermieten.“ (Neurauter (ÖVP/Tirol), 966. Sitzung des Bundesrats, TOP 3-4, 2024).

5.3.3 ‚Ökologische Notwendigkeit‘

Dieses Interpretationsrepertoire stellt den Beitrag des *Wohn- und Baupakets* zum Klima- und zum Bodenschutz in das Zentrum der Argumentation. Damit knüpft dieses Interpretationsrepertoire an das ‚Klima- und Umweltproblem‘ an und argumentiert die mit dem *Wohn- und Baupaket* getroffenen Maßnahmen, im Speziellen die verfassungsrechtliche Kompetenzverschiebung, mit der ökologischen Notwendigkeit, einen Beitrag zum Klima- respektive Bodenschutz zu leisten. Durch die Aktivierung des Bestands würde die Bodenversiegelung reduziert und Emissionen eingespart werden (DM5). Gleichzeitig würde dem Klimaschutz durch Förderung von Sanierungs- und Reparaturmaßnahmen Rechnung getragen werden und neue Narrative des Bauens und Konsumierens hervorgebracht werden (DM6).

Bestandsaktivierung (DM5)

Folgend diesem Deutungsmuster wird die Leerstandsabgabe vorrangig nicht als wohnungspolitische, sondern als ökologische Maßnahme gedeutet. Ihr wird eine Lenkungsfunktion in der Aktivierung von nicht-genutztem Wohnraum zugesprochen, wobei diese nicht in der Sicherstellung von Leistbarkeit, sondern in der Eindämmung des Flächenverbrauchs gesehen wird. Die Reduktion des anhaltenden Bodenverbrauchs wird dabei als übergeordnetes Ziel betrachtet, dem der Leerstand

von Wohnraum entgegensteht. Würde der Bestand nicht aktiviert werden, käme es dieser Deutung zufolge zur weiteren Inanspruchnahme von bisher unverbauten Flächen, was es aus bodenpolitischer Sicht zu verhindern gelte.

„Die Leerstandsabgabe wird wahrscheinlich nicht alle Wohnungen aktivieren, es gibt immer Schlupflöcher, aber sie wird zig Hektar an wertvollem Boden retten. [...] Diese leeren Wohnungen zu nutzen und [...] drinnen statt draußen zu bauen, heißt, wir nutzen den Leerstand und stoppen die Versiegelung.“
 (Kittl (GRÜNE), 966. Sitzung des Bundesrats, TOP 3-4, 2024).

Neben dem Bodenschutz würde die Aktivierung des Gebäudebestandes auch einen zentralen Beitrag zum Klimaschutz leisten. In diesem Zusammenhang werden sowohl der Ressourcenverbrauch des Neubaus, der dadurch reduziert werden kann, als auch die Vorteile der Innen- anstelle von Außenentwicklung angesprochen. Diese werden in der Einsparung von Emissionen durch Förderung der nichtmotorisierten Mobilität sowie in der Belebung von Ortskernen gesehen. Demnach wird hier auch das durch die Siedlungsstruktur induzierte Mobilitätsverhalten hinsichtlich seiner Klimaauswirkungen betont.

„Leerstandsaktivierung ist auch das Mittel [...] um Dörfer, Orts- und Stadtzentren wieder zu beleben.[...] In diesen wiederbelebten Ortskernen können viel mehr Wege zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden und damit kann der CO₂-Ausstoß durch den motorisierten Individualverkehr stark verringert werden.“ (Böker (GRÜNE), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

Paradigmenwechsel (DM6)

Neben der Kompetenzverschiebung werden auch die politische Förderung von Sanierungs- und Reparaturmaßnahmen über die Wohnbauförderung respektive durch Aufstockung des Reparaturbonus als zentrale Maßnahmen zum Klimaschutz gedeutet.

„Tatsächlich zeigt sich da, dass mit diesem Paket [...] sehr wohl quasi zentral auf klimapolitische Notwendigkeiten eingegangen wird. 600 Millionen Euro fließen in einen Bereich, bei dem es in erster Linie um Sanierung, um Reparatur und weniger um den Neubau geht.“ (Schwarz (GRÜNE), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 4-5, 2024).

Während die Sanierungsförderung in Zusammenhang mit der Neubauförderung als jene Maßnahme hervorgehoben wird, mit der ein Beitrag zum Klimaschutz und zur Dekarbonisierung geleistet wird, wird die Aufstockung des Reparaturbonus als zentrale Maßnahme zur Abkehr „von der Wegwerfgesellschaft in Richtung Kreislaufwirtschaft“ (Rössler (GRÜNE), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 4-5, 2024) hervorgehoben. Generell brauche ein grundlegendes gesellschaftliches Umdenken in Richtung eines nachhaltigeren und ressourcenschonenderen Bauens und Konsumierens. Die getroffenen Maßnahmen würden dazu beitragen, einen solchen Paradigmenwechsel einzuleiten.

„Wir brauchen Platz in unseren Köpfen für neues Denken für diese Transformation im Baubereich, für aktives Leerstandsmanagement, für Reparieren statt Abbrechen, für Umbau und Weiterdenken statt Neubau.“ (Böcker (GRÜNE), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

5.3.4 ‚Win-win Lösungen‘

Die diesem Interpretationsrepertoire zuzurechnenden Deutungsmuster betonen die Vereinbarkeit von ökologischen und ökonomischen Zielsetzungen und dienen somit als verstärkende Argumente für die Maßnahmen des *Wohn- und Baupakets*. Die Förderung von Sanierungen (DM8) und von Neubau (DM9) werden als Maßnahmen gedeutet, die sowohl einen Beitrag zum Klimaschutz leisten als auch die finanzielle Entlastung der Menschen vorantreiben. Auch im Zusammenhang mit dem Reparaturbonus wird betont, dass dieser sowohl einen Beitrag zum Klimaschutz leisten als auch die lokalen Wirtschaftstreibenden unterstützen würde (DM10).

Entlastung durch Sanierung (DM7)

Die Förderung von Sanierungen wird als win-win Lösung gedeutet, die sowohl ökologische als auch ökonomische Vorteile bietet. Durch die Sanierung von Wohnraum würde auf der einen Seite ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden, indem der Energieverbrauch reduziert wird. Auf der anderen Seite würde die Sanierung die Betriebskosten senken und so zur finanziellen Entlastung der Bewohner:innen beitragen.

„Die geplante Sanierungsoffensive schützt nicht nur das Klima, sondern auch die Geldbörsen der Bewohnerinnen und Bewohner dieser Wohnungen.“ (Tomaselli (GRÜNE), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024).

Ökologischer Neubau (DM8)

Auch die Vereinbarkeit von Neubau und Klimaschutz wird hervorgehoben, indem der Beitrag ökologischer Vorgaben zum Klimaschutz betont wird. Durch die Verpflichtung zur Einhaltung ökologischer Standards, wie einer verdichteten Bauweise oder der Installation von Photovoltaik-Anlagen auf den neu zu errichtenden Wohngebäuden, würde die Neubauförderung den Wohnungsbau voranbringen und gleichzeitig auch einen Beitrag zum Boden- und Klimaschutz leisten.

*„Es war uns wichtig, dass wir auch den Boden schonen [...], deshalb ist einerseits eine Vorgabe, dass man verdichtet baut, und andererseits wird durch die PV-Pflicht, [...] jedes Haus, das jetzt neu gebaut wird, zum Sonnenkraftwerk.“
(Tomaselli (GRÜNE), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024).*

Lokale Wertschöpfung (DM9)

Schließlich wird auch die Förderung von Reparaturarbeiten als Maßnahme hervorgehoben, die nicht nur einen Beitrag zum Klimaschutz leistet und die Kreislaufwirtschaft fördert, sondern gleichzeitig auch die lokalen Wirtschaftstreibenden, bei jenen die Reparaturarbeiten vorgenommen werden, finanziell unterstützt. Diese Förderung würde so auch einen Beitrag zur lokalen Wertschöpfung leisten.

„[...] mit dem Reparaturbonus fördern wir die dortigen kleinen Handwerksbetriebe sowie jene in ganz Österreich, die solche Reparaturen überhaupt noch machen. Das ist lokale Wertschöpfung, das ist Transformation der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität und Kreislaufwirtschaft.“ (Stillebacher (ÖVP/Tirol, 965. Sitzung des Bundesrats, TOP 1-3, 2024).

5.3.5 ‚Legitimität‘

Ähnlich wie das Interpretationsrepertoire ‚Win-Win Lösungen‘ argumentiert auch dieses Interpretationsrepertoire nicht rein inhaltlich, sondern verstärkt die Legitimität der Maßnahmen des *Wohn- und Baupakets*, indem die Wirksamkeit der Maßnahmen als von Expert:innen bestätigt (DM11) hervorgehoben und auf den bestehenden Handlungsdruck (DM12) verwiesen wird. Dadurch erscheint das politische Handeln als fundiert und gerechtfertigt.

Autoritätsargument (DM10)

Die Legitimation des eigenen Handelns erfolgt durch die Bestätigung von institutionellen und autoritativen Akteur:innen mit Expert:innenstatus. Erwähnt werden in diesem Zusammenhang neben nicht näher spezifizierten Expert:innen die (Bau-) Sozialpartner, die sich mit Forderungen zur Förderung des Wohnbaus an die Regierung gerichtet haben (siehe Kapitel 5.1), gemeinnützige Wohnbauträger und Akteur:innen aus der Wirtschaft(-swissenschaft) (Institut für Höhere Studien, Wirtschaftsforschungsinstitut, Nationalbank). Aber auch auf die Abstimmung mit den Ländern wird in diesem Zusammenhang hervorgehoben.

„Wir haben uns bei diesem Paket, ja, mit den Sozialpartnern abgestimmt, mit den Bundesländern übrigens auch [...], aber wir haben uns natürlich auch mit der Wissenschaft entsprechend abgestimmt. Die Wissenschaft bestätigt uns ja auch die Wachstumseffekte, die dieses Paket hoffentlich mit sich bringt.“ (Brunner (ÖVP), 965. Sitzung des Bundesrats, TOP 4-5, 2024).

Handlungsdruck (DM11)

Das *Wohn- und Baupaket* wird ebenfalls durch den Druck zu handeln begründet. Dieser wird einerseits auf die Dringlichkeit des Themas Wohnen und das ‚Leistungsproblem‘ (siehe Kapitel 5.2.1), und andererseits auf das Nicht-Handeln der Länder in der Förderung der Wohnraumproduktion zurückgeführt. Obwohl die Zuständigkeit für die Förderung von (leistbarem) Wohnraum bei den Ländern liege, würde der Bund angesichts der Dringlichkeit, zu handeln, seine Verantwortung wahrnehmen und entsprechende Maßnahmen treffen.

„Leistbarer Wohnraum liegt an sich in der Zuständigkeit der Länder, wir nehmen aber unsere Verantwortung wahr, damit einfach in der jetzigen schwierigen Situation [...] sowohl hinsichtlich Bauwirtschaft insgesamt als auch wenn es darum geht, Wohnraum zu schaffen, etwas weitergeht.“ (Rauch (GRÜNE), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 4-6, 2024).

5.3.6 ‚Wohneigentum‘

Dieses Interpretationsrepertoire stellt die zentrale Bedeutung von Wohneigentum in den Mittelpunkt der Legitimation des *Wohn- und Baupakets*. Die diesem Interpretationsrepertoire zuzurechnenden Deutungsmuster betonen das politische Ziel der Eigentumsförderung und begründen dies mit dem in der Gesellschaft verankerten Wunsch nach Wohneigentum (DM6), dessen Anreiz für Leistung und Disziplin (DM7), sowie den individuellen und gesamtgesellschaftlichen Vorteilen von Wohneigentum gegenüber Mietverhältnissen (DM5).

Der Traum vom Eigenheim (DM12)

Der Traum vom Eigenheim, der insbesondere bei jungen Menschen verortet wird, dient als zentrales Argument für die politische Förderung von Eigentum. Das Wohn- und Baupaket wird demzufolge als politische Maßnahme hervorgehoben, die Perspektive bietet und diesen Traum (wieder) realisierbar macht. Auffallend ist, dass in diesem Kontext auf Zahlen und Daten zurückgegriffen wird, um die Verbreitung dieses Wunsches und damit auch den Handlungsbedarf zu untermauern.

Wie in untenstehendem Zitat deutlich wird, wird der Wunsch nach Wohnungs- oder Hauseigentum im Diskurs mit dem traditionellen Bild der Kernfamilie und dem individuellen Streben nach Leistung und Selbstdisziplin verknüpft. Diese Verknüpfung verdeutlicht, dass das Ziel der Eigentumsförderung hier auch eingesetzt wird, um Vorstellungen des Zusammenlebens und der Lebensführung voranzutreiben.

*„Es ist nämlich so, dass sich 93 Prozent der jungen Menschen in Österreich einmal eigene vier Wände wünschen. Mit dem Wohnbaupaket ist das jetzt auch möglich. Dem Traum der jungen Menschen, die eine Familie gründen wollen, die sich entfalten wollen, die [...] sparen wollen, voll arbeiten, hart dafür arbeiten wollen, um sich Eigentum zu schaffen, geben wir wieder Perspektive.“
 (Prügl (ÖVP/Oberösterreich), 965. Sitzung des Bundesrats, TOP 4-5, 2024).*

Leistungsanreiz (DM13)

Daran anschließend wird Leistung als zentrales Kriterium für den Eigentumserwerb gedeutet. Folgend dem Ideal von Einsatz, Fleiß und Leistung, wird Eigentum als Zeichen von Erfolg und als durch individuelle Anstrengung erreichbar gesehen. Der Zugang zu Wohneigentum soll demnach aufgrund seines Anreizes für Leistung und Disziplin gewährleistet sein.

„Es muss in einem Land wie Österreich, in dem das Leistungsprinzip hochgehalten wird, nämlich möglich sein, dass man sich mit Leistung auch Eigentum erwerben kann.“ (Gödl (ÖVP), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024).

In diesem Zusammenhang wird auch die Notwendigkeit der individuellen Anstrengung und des Verzichts betont. Der Erwerb eines Eigenheimes wird demnach nicht als selbstverständlich, sondern als etwas hervorgehoben, das seit jeher an Disziplin und Einsatz bedarf.

„Wer sich ein Eigenheim geschaffen hat, hat viel arbeiten müssen, hat auf viel verzichten müssen, damit er sich dieses Eigenheim hat schaffen können [...] Man hat entweder gesagt: Ich will halt ein Eigenheim haben und fahre nicht so oft auf Urlaub oder kaufe mir nicht so schnell ein neues Auto!, oder: Für mich hat das nicht so einen Wert, ich möchte lieber ein bisschen mehr leben, ich möchte mehr auf Urlaub fahren und ich möchte im Grunde genommen eigentlich in einer Mietwohnung wohnen!.“ (Obernosterer (ÖVP), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 4-6, 2024).

Finanzielle Absicherung (DM14)

Die politische Förderung von Wohneigentum wird zudem mit den individuellen und gesellschaftlichen Vorteilen des Eigentumserwerbs begründet. Wohneigentum wird als Wertanlage zur finanziellen Absicherung im Alter gedeutet und als wirtschaftlich stabile Investition gerahmt, die finanzielle Unabhängigkeit gewährleisten würde.

„Eigentum ist nach wie vor die beste Aktie für Unabhängigkeit und eine sichere Vorsorge für das Alter. Das ist und bleibt gleich.“ (Gödl (ÖVP), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024).

5.3.7 ‚Föderalismus‘

Dieses Interpretationsrepertoire betont die Rolle des Bundes als Rahmensetzer und findet sich insbesondere in der Debatte um die Übertragung der Kompetenz zur Einhebung von Leerstandsabgaben vom Bund auf die Länder wieder. Anstelle selbst regulativ einzugreifen, wird die Notwendigkeit regionalspezifischer Lösungen (DM15) und der kompetenzrechtlichen Klarstellung (DM16) hervorgehoben. Weiters wird betont, dass die Maßnahmen auch Vorteile für die Kommunen hätten (DM17). Demnach obliege es dem Bund, den rechtlichen und administrativen Rahmen zu setzen, innerhalb dessen die untergeordneten administrativen Ebenen tätig werden können.

Regionale Bedürfnisse (DM15)

Das zentrale Argument für die föderale Rahmensetzung sind regionalspezifische Bedürfnisse und Herausforderungen, die ein lokal-spezifisches Vorgehen erfordern. Die Bedürfnisse zwischen verschiedenen Regionen würden sich unterscheiden, weswegen es einer lokal-spezifischen Einbettung der Maßnahmen bedarf. Die Gemeinden würden über das notwendige lokale Wissen verfügen und wären demnach die bevorzugten Akteurinnen für die eigenständigen Umsetzung von Maßnahmen.

„Sehr geehrte Damen und Herren, warum macht diese Kompetenzverschiebung Sinn? – Weil unterschiedliche Regionen unterschiedliche Bedürfnisse haben, weil es unterschiedliche Gründe für einen Leerstand gibt, weil die Feststellung eines tatsächlichen Leerstandes auch eine große bürokratische Herausforderung ist, [...]“ (Singer (ÖVP), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

Kompetenzrechtliche Klarstellung (DM16)

Es wird mehrfach betont, dass von Seiten des Bundes keine Abgaben eingeführt und auch nicht in das Grundrecht auf Eigentum eingegriffen werde, sondern lediglich eine kompetenzrechtliche Klarstellung erfolge, die es den Ländern erlaube, Leerstandsabgaben einzuführen.

„Der Bund führt keine Leerstandsabgabe ein, sondern er verschiebt die Kompetenz zu den Ländern.“ (Singer (ÖVP), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

Die Notwendigkeit der kompetenzrechtlichen Klarstellung von Zuständigkeiten wird mit einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 1985 begründet. Damals wurde die Leerstandsabgabe in Wien gekippt, da es sich dabei um eine Kompetenzüberschreitung gehandelt habe, da die Abgabe in den Wohnungsmarkt eingreifen würde. Die Kompetenzübertragung würde demnach vor allem der Schaffung rechtlicher Sicherheit dienen. So hätten die Länder die Möglichkeit, eigenständig, im Rahmen ihrer Kompetenzen, tätig zu werden, wenn sie das möchten.

„Jedem Land steht es frei, ob es sie beschließt oder nicht beschließt, aber es geht um eine rechtliche Richtigstellung, damit es dann auch hält, nicht wie seinerzeit bei den Wienern, wo es der Verfassungsgerichtshof damals gekippt hat.“ (Obernosterer (ÖVP), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

Außerdem wird betont, dass es Abgaben auf nicht- respektive minder genutzten Wohnraum in manchen Bundesländern bereits gäbe und diese somit nichts Neues wäre. Die Kompetenzverschiebung würde demnach den rechtlichen Rahmen für Abgaben stärken, die es unter unterschiedlichen Begrifflichkeiten bereits gäbe.

„Fünf Bundesländer haben schon so eine Abgabe [...]. In Kärnten heißt sie Zweitwohnsitzabgabe, in Oberösterreich Freizeitwohnungspauschale, in Tirol Freizeitwohnsitzabgabe und dann Zweitwohnsitzabgabe und so weiter [...].“ (Obernosterer (ÖVP), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

Kommunale Vorteile (DM17)

In der Argumentation um die Kompetenzverschiebung zur Einhebung von Leerstandsabgaben werden die ökonomischen Vorteile für die Gemeinden hervorgehoben, auch wenn diese von ÖVP und Grünen unterschiedlich begründet werden. Während die Redner:innen der Grünen die ungleiche Verteilung der finanziellen Beiträge problematisieren – Personen, die ihre Wohnungen leerstehen lassen, würden durch die fehlende Hauptwohnsitzmeldung finanziell nicht zur kommunalen Infrastrukturbereitstellung beitragen – heben Redner:innen der ÖVP die Möglichkeit für die Gemeinden hervor, ihre kommunalen Einnahmen durch eine Leerstandsabgabe zu erhöhen.

„Gabriel Obernosterer hat vollkommen recht gehabt mit der Feststellung, es gehe da nicht um eine Bundessteuer, um eine Bundesabgabe, sondern um eine Möglichkeit für die Gemeinden in weiteren vier Bundesländern, etwas einzunehmen.“ (Hintner (ÖVP), 259. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-2, 2024).

5.3.8 Unterschiede in der Argumentation zwischen den Regierungsparteien

Auch bei den Interpretationsrepertoires sind Unterschiede in der Schwerpunktsetzung zwischen den Regierungsparteien erkennbar (siehe Abb. 9). Die ‚wirtschaftliche Notwendigkeit‘, Maßnahmen zur Unterstützung der (Bau-)Wirtschaft zu treffen, stellt ein zentrales Argument für die Österreichische Volkspartei dar und wird von jenen Redner:innen im Diskurs am häufigsten angeführt, um das Bau- und Wohnpaket zu legitimieren. Diese Notwendigkeit wird hauptsächlich mit der Gefährdung der Arbeitsplätze und, in geringem Maße, mit der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Bauwirtschaft begründet. Während auch die Zentralität von Eigentum im politischen Diskurs von Redner:innen der ÖVP als Argument für das *Wohn- und Baupaket* angeführt wird, finden Klima- und Bodenschutz und Win-win-Lösungen als Argumente kaum Erwähnung. Zur Legitimierung des politischen Handelns wird im direkten Vergleich zu den Grünen deutlich öfter auf die Bestätigung der Wirksamkeit der Maßnahmen durch Expert:innen – mehrheitlich aus der Wirtschaft – sowie die Betonung der Notwendigkeit der kompetenzrechtlichen Klarstellung zurückgegriffen. Die Grünen rücken hingegen vor allem den Beitrag des *Wohn- und Baupakets* zum Klima- und Bodenschutz in den Mittelpunkt ihrer Argumentation. Vor allem der Beitrag der Maßnahmen zur Bestandsaktivierung wird in diesem Zusammenhang betont. Außerdem heben die Grünen verstärkt die Vereinbarkeit von ökologischen und ökonomischen Zielsetzungen hervor, um die ökonomischen und sozialen um ökologische Argumente zu ergänzen. Ein weiteres zentrales Argument der Redner:innen der Grünen der Beitrag des *Wohn- und Baupakets* zum leistbaren Wohnen, wobei in diesem Zusammenhang vor allem die Rolle des gemeinnützigen Wohnbaus betont

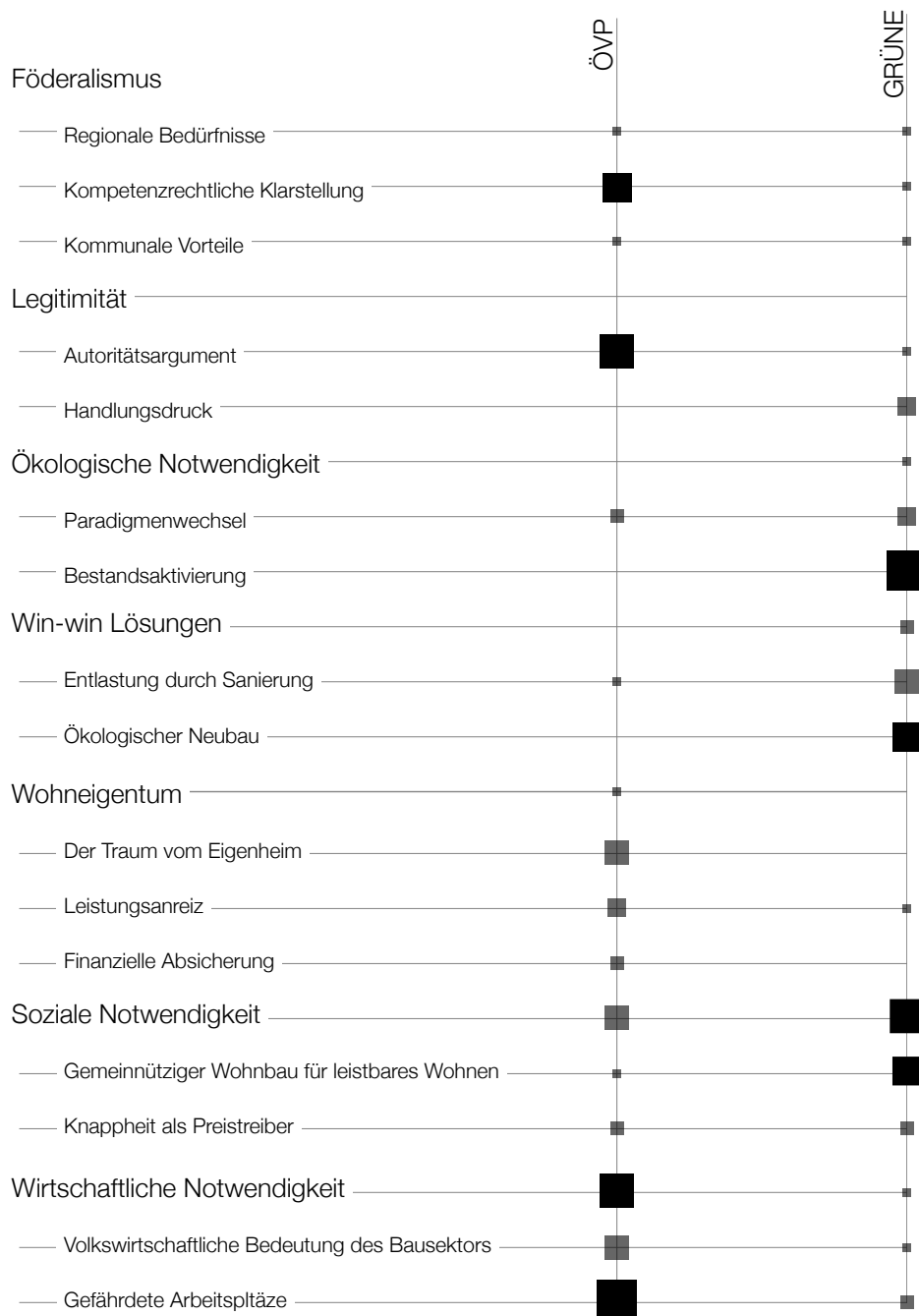


Abbildung 9: Diskursive Schwerpunkte bei den Interpretationsrepertoires und Deutungsmustern

wird. Im Gegensatz dazu spielen ökonomische Argumente sowie die Zentralität von Eigentum in der diskursiven Legitimierung bei den Grünen keine bedeutende Rolle. Das politische Handeln wird weniger häufig, aber am ehesten durch die Dringlichkeit zu handeln, gerechtfertigt.

6. Diskussion der Ergebnisse

Diskurse prägen als kollektiv geteilte Wissensordnungen die individuelle Wahrnehmung der Wirklichkeit (Keller, 2011a). Die Deutungen, die in (politischen) Diskursen hervorgebracht und/oder reproduziert werden, sind demnach von zentraler Bedeutung, um zu verstehen, warum Maßnahmen als legitim oder illegitim angesehen werden und welchen Zielsetzungen und Interessen damit gedient wird (Matissek, 2022, S. 119). Die Erkenntnisse aus der Analyse des Diskurses um das *Wohn- und Baupaket* geben Aufschluss darüber, mit welchen Argumenten und in welchen Diskurskoalitionen die Neubauorientierung hinter dem Maßnahmenpaket diskursiv durchgesetzt wurden und sind im Überblick in Abbildung 10 dargestellt.

Leistbarkeit und Wirtschaftsförderung legitimieren die Neubauorientierung

Am Beispiel des Diskurses um das *Wohn- und Baupaket* zeigt sich, dass die Neubauorientierung in der österreichischen Wohnungspolitik von zwei zentralen Zielen gestützt wird: der Sicherstellung der Leistbarkeit von Wohnen und der Wirtschaftsförderung. Die Leistbarkeit von Wohnen wird im Diskurs als zentrale Herausforderung benannt und sowohl in Bezug auf bestehende Miet- und Eigentumsverhältnisse als auch auf die Neu-Anschaffung von Wohneigentum problematisiert (siehe Kapitel 5.2.1). Dem ‚Leistbarkeitsproblem‘ wird mit Ankurbelung des Wohnungsbaus begegnet, wobei hier zwei diskursive Schwerpunkte zu unterscheiden sind (siehe Kapitel 5.3.2). Einerseits wird die Notwendigkeit betont, den Wohnbau anzukurbeln, um das Wohnraumangebot auszuweiten, ohne weitere Differenzierung nach Segment. Damit wird neben dem ‚Leistbarkeitsproblem‘ diskursiv auch an das ‚Versorgungsproblem‘ angeknüpft, das die Nicht-Verfügbarkeit von (leistbarem) Wohnraum in das Zentrum der Problematisierung stellt. Mehr Wohnbau würde dieser marktwirtschaftlichen Deutung zufolge zu mehr Leistbarkeit führen respektive wird im Diskurs mehrfach das Negativszenario umrissen, demzufolge der Einbruch des Wohnbaus zukünftig zu Preissteigerungen führen und folglich die Leistbarkeit gefährden würde. Diese Argumentation folgt der wohnungsmarktspezifischen Interpretation des Sickereffektes, demzufolge mehr Neubau, ungeachtet dessen, in welchem Preissegment gebaut wird, durch Umzugsketten zu leistbarerem Wohnraum beitragen würde (Arendt et al., 2023, S. 124; Haferburg et al., 2023, S. 77). Die Wirksamkeit dieser Deutung wird nicht nur konzeptionell, sondern auch empirisch angezweifelt (Haferburg et al., 2023). Andererseits wird im Diskurs speziell die Verantwortung des

Problemdefinitionen

Etablierte Ziele

Föderalismus

Regionalspezifische Bedürfnisse

Kompetenzrechtliche Klarstellung

Kommunale Vorteile

Wohneigentum

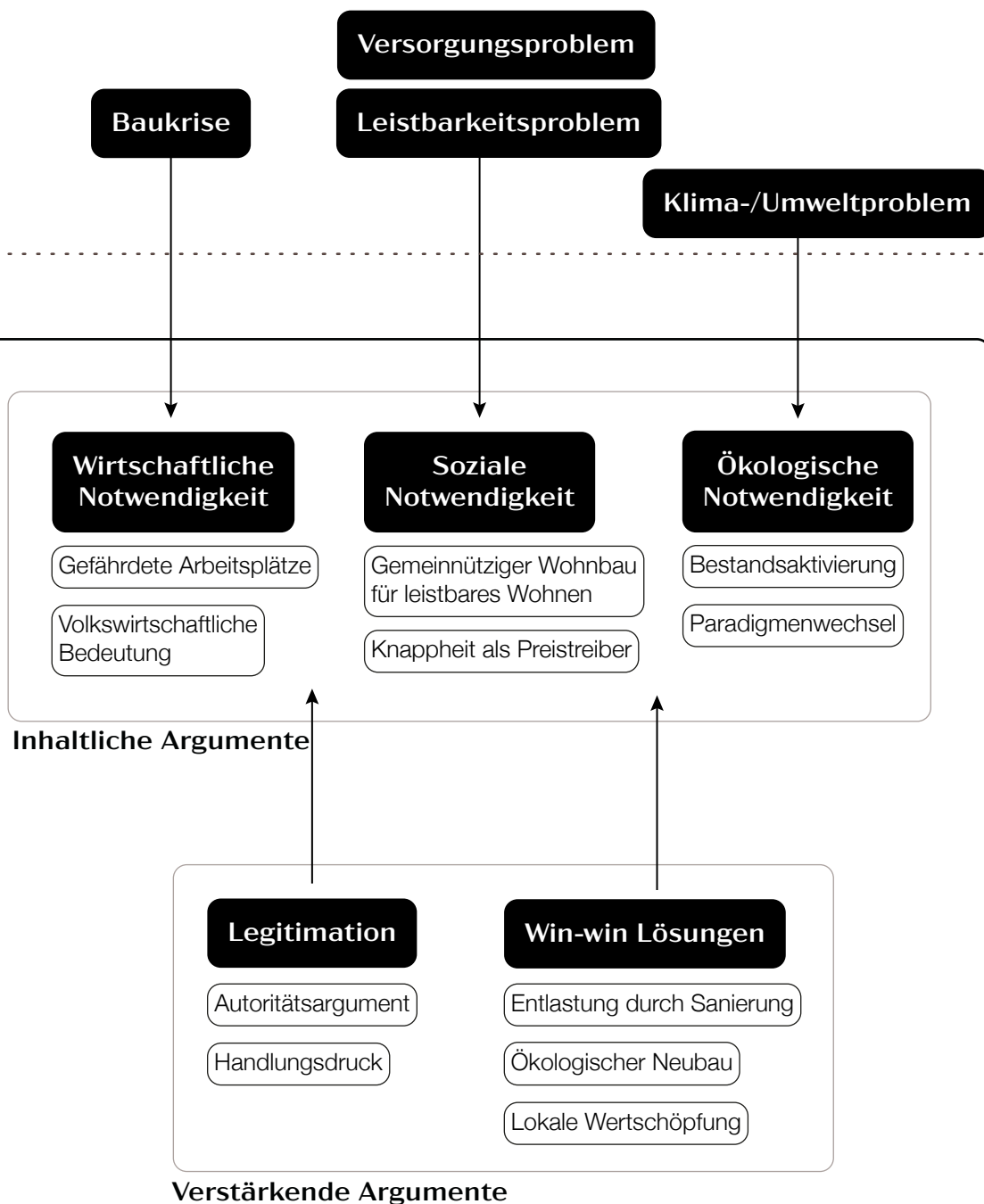
Der Traum vom Eigenheim

Leistungsanreiz

Finanzielle Absicherung

Interpretationsrepertoires & Deutungsmuster

Abbildung 10: Zusammenschau über die Erkenntnisse aus der Diskursanalyse



gemeinnützigen Wohnbaus betont, leistbares Wohnen bereitzustellen und sowohl das ‚Leistbarkeitsproblem‘ als auch das ‚Versorgungsproblem‘ zu mildern. Zwar gibt es empirische Evidenz dafür, dass der gemeinnützige Wohnbau auch einen preisdämpfenden Effekt auf die freien Marktmieten hat, insbesondere in Regionen mit einem ähnlich hohen Anteil an gemeinnützigen wie privaten Wohnungen (Klien et al., 2023), jedoch bleiben die Liberalisierungsentwicklungen im gemeinnützigen Wohnbau, wie die Möglichkeit, Mietwohnungen käuflich zu erwerben, wodurch diese langfristig dem gemeinnützigen Wohnungsmarkt entzogen werden (siehe Kapitel 3.3.3), in diesem Zusammenhang unerwähnt.

Die Deutungen, dass dem ‚Leistbarkeitsproblem‘ und dem ‚Versorgungsproblem‘ mit Neubau im Allgemeinen beziehungsweise mit Neubau durch gemeinnützige Bauträger begegnet werden muss, legitimieren die expansive Wohnungspolitik. Verdeutlicht wird dadurch auch, dass regulative und umverteilende Maßnahmen, wie sie aus sozial-ökologischer Sicht notwendig wären (siehe Kapitel 2), im Diskurs marginalisiert werden. Mit dem Mietrechtsgesetz hätte der Bund beispielsweise die Kompetenz, in die Mietverhältnisse (weiter) regulativ einzugreifen, etwa durch Beschränkung der Möglichkeit zur Befristung von Mietverträgen, wie es unter anderem von der Arbeiterkammer kürzlich gefordert wurde (ORF.at, 2024a). Regulative Maßnahmen wurden von Abgeordneten der SPÖ im politischen Diskurs auch gefordert, fanden bei den Regierungsparteien aber keine Resonanz. Eine interessante Ausnahme davon ist die Kompetenzverschiebung zur Einhebung von öffentlichen Abgaben zur Vermeidung von Minder- und Nichtnutzung von Wohnraum. Dieser wird insbesondere von Abgeordneten der Grünen ein Lenkungseffekt in Bezug auf die Leistbarkeit von Wohnen zugesprochen (siehe Kapitel 5.3.2.2). Jedoch baut auch deren Argumentation auf dem Sickerungseffekt auf, indem betont wird, dass die Leerstandsabgabe einen Anreiz bieten würde, leerstehende Wohnungen wieder zu vermieten und so dem Markt wieder zuzuführen, wodurch Wohnen wieder leistbar(er) werden würde.

Die Neubauförderung ist weiter eine zentrale Maßnahme zur Förderung der österreichischen Bauwirtschaft und Volkswirtschaft, die sich beide derzeit in einer Rezession befinden. Die Forderung, Maßnahmen zur Ankurbelung des Wohnbaus zu treffen, wurde bereits vor Bekanntwerden des Wohn- und Baupakets von Akteur:innen aus der (Bau-)Wirtschaft an die Politik gerichtet (siehe Kapitel 5.1.2). Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Lage und dem Rückgang der Wohnbautätigkeit nach zwei Jahrzehnten des kontinuierlichen Wachstums (siehe Kapitel 5.1.2) werden sowohl die Mikro- als auch die Makro-Effekte der ‚Baukrise‘ betont (siehe Kapitel 5.3.1). Auf Mikro-Ebene würde die ‚Baukrise‘ eine Gefahr für die im Bausektor sowie in vor- und nachgelagerten Branchen Beschäftigten darstellen, auf Makro-Ebene

wird die zentrale Rolle der Bauwirtschaft für die österreichische Volkswirtschaft hervorgehoben. Die hier im Diskurs wiedergespiegelte Verknüpfung von Wohnungs- und Wirtschaftspolitik ist nicht neu. Bereits in der Nachkriegszeit war die österreichische Wohnungspolitik und speziell die Wohnbauförderung ein zentrales Instrument zur Wirtschaftsförderung (Amann, 1998, S. 32).

Die Legitimität dieser ökonomischen und sozialen Zielsetzungen wird weiter durch den Verweis auf als Autorität wahrgenommene Personen sowie den zunehmenden Druck zu handeln diskursiv verstärkt (siehe Kapitel 5.3.5). Personen aus der (Bau-)wirtschaft, der (Wirtschafts-)wissenschaft und den Bundesländern würden die Wirksamkeit der Maßnahmen des Wohn- und Baupakets bestätigen beziehungsweise hätten diese auch eingefordert. Hier zeigt sich die Selektivität in der wissenschaftlichen Legitimation der getroffenen Maßnahmen. Während auf die Wirtschaftswissenschaften verwiesen wird, bleiben die Klimawissenschaften in diesem Zusammenhang unerwähnt.

Ökologische bleiben ökonomischen und sozialen Argumenten untergeordnet

Ökologische Handlungserfordernisse werden im Diskurs um das Wohn- und Baupaket nur selektiv berücksichtigt und bleiben den zuvor ausgeführten ökonomischen und sozialen Argumenten untergeordnet. Dies kann unter anderem auch darauf zurückgeführt werden, dass die Grünen, die sich politisch vorrangig dem Klimaschutz widmen, lediglich die Rolle als Juniorpartnerin in der Regierung eingenommen haben. Die Selektivität zeigt sich einerseits daran, dass die Flächeninanspruchnahme als das zentrale Umwelt- und Klimaproblem in den Diskurs eingeführt wird, während die Umweltauswirkungen des Bauens und Wohnens in Bezug auf ihren Material- und Energiebedarf weitestgehend unerwähnt bleiben. Andererseits werden ökologische Maßnahmen – mit Ausnahme der Kompetenzverschiebung zur Einhebung von Abgaben zur Vermeidung von Minder- und Nichtnutzung von Wohnraum auf die untenstehend Bezug genommen wird – im Diskurs als Zusatz gerahmt. Die wachstumsorientierte Wohnungspolitik, die der im Diskurs problematisierten Flächeninanspruchnahme de facto entgegensteht, wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Stattdessen werden ökologische Handlungserfordernisse als in der Ausgestaltung von den getroffenen Maßnahmen verwirklicht gesehen, wie sich in der Hervorhebung der ökologischen Vorgaben in der Neubauförderungen zeigt. Hier wird betont, dass die gebauten Wohnungen durch die Pflicht, eine Photovoltaikanlage auf dem Dach zu errichten, *„gleichzeitig auch einen Beitrag zum Klimaschutz leisten“* und leistbares Wohnen und Klimaschutz so *„Hand in Hand“* (Maurer (GRÜNE), 255. Sitzung des Nationalrats, TOP 1-3, 2024) gehen würde. Daraus kann gefolgert werden, dass insbesondere die Reduktion der Flächeninanspruchnahme

als ökologische Handlungserfordernis gesehen, den ökonomischen und sozialen Problemdefinitionen und Zielen, denen mit einer Ausweitung des Wohnungsbestandes begegnet werden soll, jedoch untergeordnet wird. Während aus sozial-ökologischer Sicht klar ist, dass der Neubau eine ultima ratio-Maßnahme sein sollte, wird die Neubauorientierung im politischen Diskurs nicht in Frage gestellt, sondern als ökonomische und soziale Notwendigkeit legitimiert.

Die Kompetenzverschiebung vom Bund an die Länder zur Einhebung von öffentlichen Abgaben zur Vermeidung von Minder- und Nichtnutzung von Wohnraum stellt in diesem Kontext eine Ausnahme dar, da diese insbesondere von den Grünen als zentrale Maßnahme für den Flächen- und Bodenschutz und die suffiziente Wohnraumentwicklung hervorgehoben wird (siehe Kapitel 5.3.3). Obwohl es sich bei der im Rahmen des *Wohn- und Baupakets* beschlossenen Maßnahme lediglich um eine Kompetenzübertragung handelt, die es den Ländern erlaubt, die Einführung entsprechender Abgaben zu beschließen – was von der ÖVP auch stark betont wird – wird von den Grünen deren Beitrag zur Reduktion der Bodeninanspruchnahme und des Ressourcenverbrauchs hervorgehoben. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob, in welcher Höhe und unter welchen Bedingungen entsprechende Abgaben von den Ländern eingeführt werden, und ob diese einen Steuerungseffekt entfalten werden. Neben einer entsprechenden Absage der Landesregierungen aus Niederösterreich (ORF.at, 2024b) und Oberösterreich (DerStandard, 2024a) hat auch die steiermärkische Landesregierung bekanntgegeben, die bereits eingeführte Leerstandsabgabe wieder abschaffen zu wollen (DerStandard, 2024b).

Wohneigentum und Föderalismus als vorausgesetzter diskursiver Rahmen

Die Diskursanalyse verdeutlicht, dass Wohneigentum und Föderalismus etablierte Prinzipien darstellen, die im Diskurs nicht hinterfragt, sondern, im Gegenteil, diskursiv aufrechterhalten werden. Sie werden als selbstverständlich in den Diskurs eingeführt, gelten als allgemein akzeptiert und zeigen sich deutlich in der Ausgestaltung der Maßnahmen des *Wohn- und Baupakets*. Die Eigentumsförderung wird mit dem in der Gesellschaft verankerten Wunsch nach Wohneigentum, der Rolle von Eigentum als Anreiz für Leistung und Disziplin und den Vorteilen von Eigentum für die Altersvorsorge und -absicherung begründet (siehe Kapitel 5.3.6). Dies zeigt, dass diese nicht nur mit einer Vorstellung des Wohnens, sondern auch mit Vorstellungen der Lebensführung verknüpft wird. Das Eigenheim wird mit sozialem Prestige assoziiert und zum erstrebenswerten Ideal und Ausdruck von Leistung stilisiert, das es politisch abzusichern gilt. Die diskursive Reproduktion des Wohnens im Eigenheim als Normvorstellung stellt vor allem eine mentale Barriere in Bezug auf die Transformationserfordernisse dar (Bärnthaler, 2024, S. 963). Zudem hat sie auch rechtliche

Implikationen, da Privateigentum dessen alleinige Nutzung absichert, aber angesichts mangelnder sozial-ökologischer Verpflichtungen und Eingriffsmöglichkeiten nur wenig zur Lösung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen beiträgt (Davy, 2023). In diesem Zusammenhang wird auf die Notwendigkeit, der Verknüpfung von Privateigentum mit sozialen und ökologischen Verpflichtungen hingewiesen (Novy et al., 2024, S. 10).

Die Kompetenz zur Einhebung von Leerstandsabgaben wurde folgend dem Subsidiaritätsprinzip vom Bund an die Länder übertragen, mit den Argumenten, dass sich die Bedürfnisse zwischen Regionen unterscheiden würden und demnach auch deren Ausgestaltung regional erfolgen sollte, dass die Regionalisierung kommunale (finanzielle) Vorteile berge sowie dass die Unklarheit in Bezug auf die Kompetenzverteilung bereinigt werden müsse (siehe Kapitel 5.3.7). Diese Deutungen legitimieren den föderalen Staatsaufbau Österreichs und die damit einhergehenden Handlungsspielräume der Landesregierungen. Nachdem es keinen landesweiten Konsens zur Einhebung von Abgaben auf minder- und nichtgenutzten Wohnraum gibt, kann die Kompetenzübertragung auch als Versuch interpretiert werden, diese in jenen Bundesländern, die den Abgaben offen gegenüberstehen, voranzutreiben. Dies unterstreicht aber auch, über welch weitreichende Kompetenzen die Bundesländer in der Wohnraumversorgung Österreich verfügen, zudem die Landesregierungen seit der schrittweisen ‚Verlängerung‘ der Wohnbauförderung auch über die Ausgestaltung dieses Förderinstruments entscheiden (siehe Kapitel 3.3.1). In Anbetracht der ökologischen Notwendigkeit, die Umweltauswirkungen des Bauens und Wohnens gesamtheitlich zu reduzieren, kann die Sinnhaftigkeit fragmentierter Zuständigkeiten angezweifelt werden.

Absicherung imperialer Produktions- und Konsummuster durch Wachstum

Eine zentrale Erkenntnis aus der Diskursanalyse ist, dass zwischen wissenschaftlichen Diskursen um die sozial-ökologischen Transformationserfordernisse des Bauens und Wohnens und dem realpolitischen Diskurs um das *Wohn- und Baupaket* eine große Diskrepanz besteht. Während aus wissenschaftlicher Sicht klar ist, dass es einen zunehmenden Fokus auf regulative und umverteilende Maßnahmen braucht, gibt es realpolitisch keinen Konsens für Eingriffe in das etablierte Ziel des Wohneigentums und in hegemoniale Vorstellungen des Wohnens. Der Herausforderung steigender Wohnkosten und (vermeintlicher) Versorgungsprobleme wird daher mit der Ausweitung des Wohnangebots begegnet, anstatt den Fokus auf den Wohnungsbestand zu richten, was wiederum einen steigenden Bedarf an Materialien, Fläche und Emissionen zur Folge hat. Während die Flächeninanspruchnahme als zentrales Umweltproblem benannt wird, werden die Klimaschädlichkeit des Bauens sowie die

mit dem Wohnen in Zusammenhang stehenden Praktiken, wie die Mobilität, nur bedingt thematisiert, obwohl diese zentrale Ansatzpunkte zur Emissionsreduktion sind. Im Gegenteil, während Wissenschaftler:innen zunehmend auf die soziale und ökologischen Transformationserfordernisse des Bauens und Wohnens hinweisen (u.a. Bohnenberger, 2021; Novy et al., 2024) und deren fehlende öffentliche Problematisierung kritisieren (Fuhrhop, 2020), wird das Eigenheim im Diskurs um das Wohn- und Baupaket weiter als erstrebenswertes Ideal des Wohnens gerahmt und so als „*mentale Infrastruktur*“ (Welzer, 2011) gefestigt.

Die Diskrepanz zwischen den wissenschaftlich hervorgehobenen und den realpolitischen getroffenen Maßnahmen lässt sich mit der gesamtgesellschaftlichen und politischen Ausrichtung auf (Wirtschafts-)Wachstum erklären. Die Annahme, dass Wirtschaftswachstum, gemessen als gesamtwirtschaftliches Einkommen, zu Wohlfahrt und Wohlstand führe, ist weit verbreitet und wird als Wachstumsparadigma bezeichnet (Müller et al., 2024, S. 39). Wirtschaftswachstum wird folglich als etwas Positives und als „*Allheilmittel*“ (Welzer, 2011, S. 11) für eine Vielzahl an Herausforderungen gesehen, darunter auch für Umwelt- und Leistbarkeitsprobleme, und soll folglich politisch vorrangig verfolgt werden (Müller et al., 2024, S. 39). Die Wachstumsorientierung zeigt sich im Diskurs um das *Wohn- und Baupaket* sowohl in dessen argumentativer Durchsetzung als wirtschaftliche und soziale ‚Notwendigkeit‘ als auch in den vorangetriebenen Deutungen, dass eine Ausweitung des Wohnungsbestandes neben wirtschaftlichen auch sozialen Herausforderungen begegnen sowie einen Beitrag zum Klimaschutz leisten würde. Obwohl die Flächeninanspruchnahme das zentrale im Diskurs benannte Umweltproblem darstellt, wird nicht in Frage gestellt, ob überhaupt neu gebaut werden muss. Die ökologischen Handlungserfordernisse werden als in der Ausgestaltung des Wohnens verwirklicht hervorgehoben, wie sich an der Vorgabe, verdichtet zu Bauen zeigt. Die wissenschaftlich geforderte Ausrichtung der Wohnungspolitik auf Suffizienz würde nicht nur eine Abkehr vom Wachstumsparadigma und demnach eine Infragestellung der bestehenden kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsform, sondern auch Eingriffe in das verfassungsrechtlich festgelegte Recht auf Privateigentum bedürfen.

Die Aufrechterhaltung der Wachstumsorientierung in der Wohnungspolitik ist weiter untrennbar mit Macht verbunden und dient der Absicherung der imperialen Lebensweise (Brand & Wissen, 2011). Als imperiale Lebensweise werden hegemoniale Produktions-, Distributions- und Konsummuster verstanden, die sich durch Exklusivität auszeichnen, zumeist staatlich-politisch abgesichert und tief in den gesellschaftlichen Vorstellungen vom ‚guten Leben‘ verankert sind (Brand & Wissen, 2011). Dazu zählt auch die Vorstellung des Wohnens im Eigenheim, das als Ergebnis der „*hegemonialen Orientierung[en] fordistischer Produktion und for-*

distischen Konsums“ (Brand & Wissen, 2011, S. 5) in Erscheinung tritt. Die abnehmende Leistbarkeit des Eigenheims wird im Diskurs um das Wohn- und Baupaket als zentrale Herausforderung für die Wohnungspolitik hervorgehoben. Mit dem Fokus auf Ausweitung des Wohnungsbestandes wird die imperiale Vorstellung des Wohnens im Eigenheim politisch gefördert und abgesichert und die Notwendigkeit zur Eindämmung der Flächeninanspruchnahme als Umweltproblem gerahmt, dem ohne die grundlegenden Produktions- und Konsummuster des Wohnens in Frage zu stellen begegnet werden kann. Dies verfestigt die Wahrnehmung der ökologischen Krise als vorrangiges Umweltproblem und nicht als gesellschaftliche Krise (Brand & Wissen, 2011, S. 9).

6.1 Relevanz für die Raumplanung

Die in Diskursen hervorgebrachten und reproduzierten Deutungen sind auch für die Raumplanung von Relevanz. Wie sich Raum entwickeln soll ist nicht objektiv zu beantworten, sondern mit Werten und Normen verbunden. Die in Diskursen hervorgebrachten Legitimations- und Deutungsmuster gehen in das unhinterfragte Alltagswissen über (Keller, 2011a) und beeinflussen folglich die Wahrnehmung des Raumes sowie die damit verbundenen Handlungserfordernisse. Demnach sind nicht nur die getroffenen Maßnahmen, sondern auch die konstruierten Deutungen raumwirksam (Mattisek, 2022). Gleichzeitig dienen Diskurse, durch die Betonung mancher und Marginalisierung andere Handlungserfordernisse, der Durchsetzung und Legitimation von Interessen und sind daher untrennbar mit der Macht zur Durchsetzung der eigenen Interessen verbunden (Keller, 2011a).

Die Diskursanalyse zeigt, dass ökonomische Ziele auch heute noch eine zentrale Rolle in der Wohnungspolitik spielen. Ökologische Handlungserfordernisse werden dabei als innerhalb eines auf Wachstum ausgerichteten Rahmens verwirklicht hervorgehoben. Dies zeigt, dass ökologische Handlungserfordernisse zwar gesehen, aber nicht als gleichwertig angesehen werden, wodurch ein tiefgreifender Wandel verhindert wird.

Die Raumplanung ist ein Ordnungsinstrument, das die Interessensabwägung und bestmögliche Ordnung von unterschiedlichen Nutzungen und Raumansprüchen zum Ziel hat. Als Disziplin ist die Raumplanung entstanden, um Wachstum räumlich zu steuern, weswegen Wachstum als der Raumplanung mental und instrumentell inhärent angesehen werden kann (Durrant et al., 2023; Müller et al., 2024). Ökologische Handlungserfordernisse finden zwar immer mehr Eingang in den raumplanerischen Diskurs, die grundsätzliche Wachstumsorientierung wird dabei aber nur

bedingt in Frage gestellt (Durrant et al., 2023, S. 288). Während Fachplaner:innen Empfehlungen für eine nachhaltige Raumentwicklung geben, sind es Politiker:innen auf Landes- und Gemeindeebene, die unterschiedliche Interessen abwägen und raumplanerische Beschlüsse fassen. Die (formellen) Beschlüsse für die Raumordnung erfolgen daher auf Basis von politischen und nicht rein planungsfachlichen Abwägungen, weswegen Raumplanung und Realpolitik als in einem engen Verhältnis zueinanderstehend verstanden werden müssen.

Mit dem *Wohn- und Baupaket* wurde ein Maßnahmenpaket geschnürt, das auf die Ausweitung des Wohnungsbestandes setzt und Wachstum forciert. Neubau benötigt Bauland, welches entweder in der Form von Baulandreserven bereits vorhanden ist, aber nicht zwingend zur Verfügung steht, oder der Neuausweisung und damit der kommunalen Raumplanung bedarf. In der Vergangenheit wurde umfangreiches Bauland ausgewiesen. Die Folge davon ist, dass heute noch rund 21% der als Bauland gewidmeten Flächen in Österreich unbebaut sind und folglich für den Neubau zur Verfügung stehen (ÖROK, 2023, S. 10). Theoretisch hätte die örtliche Raumplanung die Möglichkeit zur Rückwidmung jenes Baulands und damit zur Begrenzung der Neubautätigkeit, jedoch sind die Gemeinden meist nicht in der Lage, die dafür erforderlichen finanziellen Aufwendungen aufzubringen, ungeachtet der realpolitischen Hürden zur Umsetzung. Gleichzeitig kann Neubau durch die Festlegung von (über-)örtlichen Siedlungsgrenzen zwar begrenzt und die Ausweisung von neuen Flächen für den Wohnbau eingeschränkt werden, jedoch sind Eingriffe der Raumplanung in den rechtmäßigen Gebäudebestand, insbesondere aufgrund des Eigentumsrechts, schwierig. Daran zeigt sich, dass eine suffiziente Wohnraumentwicklung, die einer Umverteilung des Bestands bedarf, innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens insbesondere für die Raumplanung nur schwierig durchsetzbar ist.

Dennoch ist zu betonen, dass die Raumplanung angesichts der sozialen und ökologischen Transformationserfordernisse nicht an Relevanz verloren hat. Die notwendigen strukturellen Veränderungen in unterschiedlichen Lebensbereichen finden nicht im luftleeren Raum statt und verlangen demnach von der Raumplanung nach einem verantwortungsvollen Umgang zur Sicherstellung einer nachhaltigen (Raum-)Entwicklung (Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), 2022). Dies bedarf einer auf Suffizienz und Rückbau ausgerichteten Neuausrichtung der Disziplin und ihrer Instrumente (Müller et al., 2024), die in einen gesamtgesellschaftlichen Paradigmenwechsel eingebunden sein muss (DASL, 2022). Ein erster Schritt dahingehend ist es, auf die Folgen einer wachstumsorientierten (Raum-)Entwicklung hinzuweisen und die damit in Zusammenhang stehenden Narrative offenzulegen. Diese Abschlussarbeit soll einen Anstoß in diese Richtung leisten.

6.2 Grenzen der Forschung

Die durch die Erderwärmung notwendigen tiefgreifenden Veränderungen in allen Lebensbereichen (IPCC, 2023) bilden den Ausgangspunkt dieser Arbeit. Anknüpfend an die Transformationserfordernisse in der Raum- und Wohnungspolitik, die von Wissenschaftler:innen zunehmend adressiert werden (Haas et al., 2024; Jany et al., 2023), liegt der Fokus dieser Arbeit darauf, zu verstehen, wie die Neubauorientierung realpolitisch begründet wurde. Die Erkenntnisse geben folglich Aufschluss darüber, welche Probleme im politischen Diskurs um das Wohn- und Baupaket benannt und welche Deutungen hervorgebracht wurden, um die expansive Wohnungspolitik zu legitimieren und wie diese vor dem Hintergrund der Klimakrise zu interpretieren sind.

Der Diskurs um das *Wohn- und Baupaket* wurde anhand des öffentlich zugänglichen Datenmaterials untersucht, das sich aus parlamentarischen Protokollen der Bundes- und Nationalratssitzungen sowie den von verschiedenen Akteur:innen veröffentlichten Stellungnahmen zu diesem Maßnahmenpaket zusammensetzt (siehe Kapitel 5.3.2). Während sich manche vor allem (bau-)wirtschaftliche Akteur:innen mehrfach zum Wohn- und Baupaket geäußert haben, liegen von anderen Akteur:innengruppen (Interessensvertretung der Mieter:innen, Architektur und Planung, Umweltschutzorganisationen) nur jeweils eine Stellungnahme vor. Akteur:innen der Raumentwicklung (z.B. Städtebund, Gemeindebund, ÖROK) haben sich gar nicht öffentlich zum Wohn- und Baupaket geäußert. Um zu aussagekräftigeren Ergebnissen betreffend der unterschiedlichen Positionen der Akteur:innen(-gruppen) zu kommen, wäre es erforderlich, das öffentlich-zugängliche Datenmaterial um Interviews zu ergänzen. Im Rahmen dieser Abschlussarbeit war eine ausführlichere Herausarbeitung der Positionen verschiedenster Akteur:innen(gruppen) nicht möglich, dies wäre aber ein spannender Ansatzpunkt für zukünftige Forschungsarbeiten.

6.3 Ausblick

Im Zuge dieser Abschlussarbeit haben sich eine Reihe weiterer spannender Ansatzpunkte für zukünftige Forschungstätigkeiten aufgetan, welche an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben sollen.

- **Raumplanungsgesetze:** Welche Ziele und Ansätze zur Förderung von Wohnsuffizienz finden sich in den Raumplanungsgesetzen wieder?
- **Wohnbauförderung:** Inwiefern sind die Wohnbauförderungsgesetze der Bundesländer auf die raumplanerischen Zielsetzungen abgestimmt? Inwiefern ist die Neubauorientierung diesen inhärent?
- **Wohnungsgemeinnützigkeit:** Welche Hebel hätten gemeinnützige Wohnbauträger, um ihr Angebot an leistbarem Wohnraum im Bestand auszuweiten?
- **Sanierung und Umbau als Schwerpunkt der (Bau-)Wirtschaft:** (Wie) Könnten Arbeitsplätze und Konjunkturerfekte auch durch einen Schwerpunkt auf die Entwicklung des Gebäudebestandes abgesichert werden?

7. Conclusio

In dieser Arbeit wurden die Problemdefinitionen, Deutungsmuster und Akteur:innenkoalitionen im Diskurs um das *Wohn- und Baupaket* herausgearbeitet und in den Kontext sozial-ökologischer Transformationserfordernisse des Bauen und Wohnens gestellt. Ziel der Arbeit ist es, anhand dieser Policy zu verstehen, wie die Neubauorientierung in der Wohnungspolitik trotz der sozial-ökologischen Notwendigkeit, Leistbarkeit zukünftig vor allem im Wohnungsbestand sicherzustellen, diskursiv aufrechterhalten wird. Dazu wurden die Parlamentsprotokolle aus dem National- und Bundesrat sowie die Stellungnahmen von Akteur:innen(-gruppen) folgend dem Forschungsprogramm der Wissenssoziologischen Diskursanalyse nach Reiner Keller (2011a, 2011b) inhaltsanalytisch ausgewertet.

In dieser Arbeit konnte gezeigt werden, dass vor allem die Ziele der Sicherstellung von leistbarem Wohnraum und der (Bau-)Wirtschaftsförderung zentrale Treiber hinter der Neubauorientierung des *Wohn- und Baupakets* sind. Die Versorgung mit leistbarem Wohnen und die Krise der (Bau-)Wirtschaft prägen die diskursive Problemdefinition, während ökologische Herausforderungen und Zielsetzungen im Diskurs um das Wohn- und Baupaket nur eine untergeordnete Rolle spielen. Obwohl die anhaltend hohe Flächeninanspruchnahme in Österreich als das zentrale Umweltproblem Eingang in den Diskurs findet, werden die daraus resultierenden Handlungserfordernisse als innerhalb einer auf Wachstum ausgerichteten Wohnungspolitik verwirklicht hervorgehoben. Die Neubauorientierung wird demnach, mit Ausnahme der Kompetenzverschiebung zur Einhebung von öffentlichen Abgaben bei Minder- oder Nichtnutzung von Wohnraum vom Bund auf die Länder, im Diskurs nicht in Frage gestellt, sondern als ökonomische und soziale ‚Notwendigkeit‘ legitimiert. Die Dominanz ökonomischer und Marginalisierung ökologischer Imperative kann unter anderem mit der diskursiven Dominanz (bau-)wirtschaftlicher Akteur:innen und der Unterstützung jener Forderungen durch die stimmenstärkere Regierungspartei erklärt werden. Während (bau-)wirtschaftliche Akteur:innen bereits vor Bekanntwerden des Wohn- und Baupakets Forderungen zur Unterstützung der Bauwirtschaft erhoben und auch im Zuge des öffentlichen Diskurses laufend Stellungnahmen abgegeben haben, waren umweltpolitische und raumplanerische Akteur:innen im Diskurs unterrepräsentiert.

Die Diskursanalyse zeigt insbesondere die Diskrepanz zwischen den wissenschaftlich geforderten und den realpolitisch vorangetriebenen Maßnahmen auf. In der Literatur werden die sozialen und ökologischen Transformationserfordernissen im Bauen und Wohnen in einer auf Suffizienz ausgerichteten Wohnungspolitik gesehen (Bohnenberger, 2021; Fuhrhop, 2023; Novy et al., 2024). Dies würde nach einer Abkehr von der Wachstumsorientierung verlangen und Eingriffe in das Wohneigentum erforderlich machen. Für regulative und umverteilende Maßnahmen gibt es realpolitisch jedoch keinen Konsens. Stattdessen wird das Eigenheim im Diskurs weiterhin als „mentale Infrastruktur“ (Welzer, 2011) gefestigt und als imperiale Wohnform (Brand & Wissen, 2011) politisch abgesichert.

Nachdem die Raumentwicklung einer Interessensabwägung bedarf, die wiederum eng mit Werten und Normen verbunden ist, ist die Erkenntnis, dass ökonomische Handlungserfordernisse priorisiert und ökologische marginalisiert werden, auch für die Raumplanung von Relevanz. Angesichts dessen, dass die formellen Beschlüsse über die Raum- und Siedlungsentwicklung weitgehend von Politiker:innen auf Landes- und Gemeindeebene getroffen werden, und nicht von Fachplaner:innen, wird die Verzahnung von Realpolitik und Raumplanung deutlich. Zudem ist die Raumplanung als Ordnungsinstrument entstanden, um Wachstum zu steuern, weswegen Wachstum als der Planung mental und auch instrumentell inhärent angesehen werden kann (Durrant et al., 2023; Müller et al., 2024). Dies zeigt sich noch heute am Selbstverständnis der Disziplin sowie auch in den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten. Während die Siedlungsentwicklung durch Festlegung von Siedlungsgrenzen zwar begrenzt werden kann, verfügt die Raumplanung für die Bestandsentwicklung, insbesondere aufgrund des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf Eigentum, nur über informelle Handhabe. Angesichts dessen, dass strukturelle Veränderungen im Bauen, Wohnen oder Mobilitätsverhalten – um ein paar Beispiele zu nennen – räumlichen Veränderungen bedürfen, ist es unabdingbar, dass die Raumplanung einen Beitrag zur nachhaltigen (Raum-)Entwicklung leistet und die Konsequenzen einer wachstumsorientierten Raumentwicklung für Umwelt und Gesellschaft hervorhebt.

8. Verzeichnisse

8.1 Abkürzungsverzeichnis

CO ₂	Kohlenstoffdioxid
DM	Deutungsmuster
EU	Europäische Union
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreich
GBV	Gemeinnützige Bauvereinigungen
GRÜNE	Die Grüne Alternative
KIM-VO	Kreditinstitute-Immobilienfinanzierungsmaßnahmen-Verordnung
MRG	Mietrechtsgesetz
NEOS	Das Neue Österreich und Liberales Forum
OTS	Originaltext-Service
ÖVP	Österreichische Volkspartei
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreich
THG	Treibhausgase
WDA	Wissenssoziologische Diskursanalyse
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
WKO	Wirtschaftskammer Österreich

8.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	<i>Zentrale (formelle) Kompetenzen der Raumplanung und der Wohnungspolitik</i>	34
Abbildung 2:	<i>Verhältnis von Diskurs und diskursiven Ereignissen (Keller, 2011b, S. 194; Darstellung der Autorin)</i>	41
Abbildung 3:	<i>Problemdimensionen im Diskurs</i>	50
Abbildung 4:	<i>Dimensionen des ‚Leistbarkeitsproblems‘</i>	50
Abbildung 5:	<i>Dimensionen des ‚Versorgungsproblems‘</i>	53
Abbildung 6:	<i>Dimensionen der ‚Baukrise‘</i>	55
Abbildung 7:	<i>Dimensionen des ‚Klima-/Umweltproblems‘</i>	56
Abbildung 8:	<i>Diskursive Schwerpunkte in der Problematisierung nach Akteur:innengruppen</i>	58
Abbildung 9:	<i>Diskursive Schwerpunkte bei den Interpretationsrepertoires und Deutungsmustern</i>	75
Abbildung 10:	<i>Zusammenschau über die Erkenntnisse aus der Diskursanalyse</i>	78

8.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	<i>Überblick über die Maßnahmen des Wohn- und Baupakets (Parlamentsdirektion, 2024)</i>	26
Tabelle 2:	<i>Stenographische Protokolle des Datenkorpus</i>	44
Tabelle 3:	<i>Stellungnahmen des Datenkorpus</i>	45
Tabelle 4:	<i>Interpretationsrepertoires und dazugehörige Deutungsmuster</i>	61

8.4 Quellenverzeichnis

Literaturquellen

- Aigner, E., Görg, C., Madner, V., Novy, A., Steininger, K. W., Nabernegg, S., & Wiedenhofer, D. (2023). Einleitung: Strukturen für ein klimafreundliches Leben. In C. Görg, V. Madner, A. Muhar, A. Novy, A. Posch, K. W. Steininger, & E. Aigner (Hrsg.), *APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben)* (S. 173–194). Springer Spektrum. https://doi.org/10.1007/978-3-662-66497-1_5
- Amann, W. (1998). Wohnbauförderung: Ein Füllhorn für Häuslbauer? In D. Steiner (Hrsg.), *Wir Häuslbauer: Bauen in Österreich; [Katalog, anlässlich der Ausstellung „Wir Häuslbauer—Bauen in Österreich“ im Architektur Zentrum Wien, 9. Juni—3. August 1998]* (S. 32–41). Architekturzentrum Wien.
- Amann, W. (2019). Strukturwandel in der österreichischen Wohnbauförderung. In Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (GBV) (Hrsg.), *Wohnungsgemeinnützigkeit in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft* (S. 143–156). LexisNexis.
- Amann, W., Mundt, A., & Oberhuber, A. (2023). *Berichtsstandard Wohnbauförderung 2023*. Im Auftrag des Landes Wien, Magistratsabteilung 50 (Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH (IIBW), Hrsg.). Abgerufen 07.02.2025, von <https://iibw.at/de/forschungs-datenbank/download/file?fid=48.415>
- Amman, W., & Struber, C. (Hrsg.). (2023). *Österreichisches Wohnhandbuch 2023* (11. Auflage). Linde Verlag.
- Arendt, R., Gralke, T., & Vollmer, L. (2023). Bezahlbar und klimagerecht wohnen? Antworten sozial-ökologischer Bewegungsakteur*innen auf institutionalisierte Zielkonflikte in der Wohnraumversorgung. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 53(210), 117–135. <https://doi.org/10.32387/prokla.v53i210.2034>
- Arias-Navarro, C., Baritz, R. & Jones, A. (2024). *The state of soils in Europe: Fully evidenced, spatially organised assessment of the pressures driving soil degradation*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/5897030>

- Bärnthaler, R. (2024). When enough is enough: Introducing sufficiency corridors to put techno-economism in its place. *Ambio*, 53(7), 960–969. <https://doi.org/10.1007/s13280-024-02027-2>
- Bärnthaler, R., & Gough, I. (2023). Provisioning for sufficiency: Envisaging production corridors. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 19(1), 2218690. <https://doi.org/10.1080/15487733.2023.2218690>
- Baron, H., Doan, T. B. N., Kadi, J., & Plank, L. (2021). *Wohnungspolitik und Wohnversorgung. Bericht aus fünf wachsenden europäischen Millionenstädten* (Stadtpunkte Nr 37). Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien,.
- Böcker, M., Brüggemann, H., Christ, M., Knak, A., Lage, J., & Sommer, B. (2020). *Wie wird weniger genug? Suffizienz als Strategie für eine nachhaltige Stadtentwicklung*. oekom verlag. <https://doi.org/10.14512/9783962388041>
- Bohnenberger, K. (2021). Can ‘Sufficiency’ reconcile social and environmental goals? A Q-methodological analysis of German housing policy. *Journal of Housing and the Built Environment*, 36(1), 171–189. <https://doi.org/10.1007/s10901-020-09762-4>
- Bouzarovski, S., Frankowski, J., & Tirado Herrero, S. (2018). Low-Carbon Gentrification: When Climate Change Encounters Residential Displacement. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(5), 845–863. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12634>
- Brand, U. (2009). *Die Multiple Krise. Dynamik und Zusammenhang der Krisendimensionen, Anforderungen an politische Institutionen und Chancen progressiver Politik*. Heinrich-Böll-Stiftung.
- Brand, U. (2016). “Transformation” as a New Critical Orthodoxy: The Strategic Use of the Term “Transformation” Does Not Prevent Multiple Crises. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, 25(1), 23–27. <https://doi.org/10.14512/gaia.25.1.7>
- Brand, U., & Wissen, M. (2011). Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise Zu Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse. In A. Demirović, J. Dück, F. Becker, & P. Bader (Hrsg.), *VielfachKrise im finanzdominierten Kapitalismus* (S. 78–93).

- Brischke, L.-A. (2023). Genug bezahlbarer und zukunftsfähiger Wohnraum für alle: Suffizienzansätze für das Bauen und Wohnen. *PoWiNE Working Paper - Magdeburger politikwissenschaftliche Beiträge zu Nachhaltigkeit in Forschung und Lehre*, 3, 67–74. <https://doi.org/10.24352/UB.OVGU-2023-009>
- Bundeskammer der Ziviltechniker:innen. (2024). *Klima, Boden & Gesellschaft. Kippunkte für eine nachhaltige Zukunft – Positionen zum verantwortungsvollen Planen und Gestalten*. Abgerufen 01.02.2025, von <https://www.arching.at/index.php?id=3635>
- Bundeskanzleramt Österreich. (2020). *Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024*. Abgerufen 08.02.2025, von <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (Hrsg.). (2024). *Die Bestandsaufnahme der Abfallwirtschaft in Österreich, Statusbericht 2024 für das Referenzjahr 2022*. Abgerufen 08.02.2025, von https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/abfall/aws/bundes_awp/bawp2023.html
- Christ, M., & Sommer, B. (2022). Transformation (sozial-ökologische). In D. Gottschlich, S. Hackfort, T. Schmitt, & U. V. Winterfeld (Hrsg.), *Handbuch Politische Ökologie: Theorien, Konflikte, Begriffe, Methoden* (1. Aufl., Bd. 110, S. 461–466). transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839456279>
- Cohen, M. J. (2021). New Conceptions of Sufficient Home Size in High-Income Countries: Are We Approaching a Sustainable Consumption Transition? *Housing, Theory and Society*, 38(2), 173–203. <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1722218>
- Davy, B. (2023). Planer:innen und Eigentümer:innen – verfreundet in der Bodenpolitik. *Zeitschrift für kritik - recht - gesellschaft*, 1, 79. <https://doi.org/10.33196/juridikum202301007901>
- Delbiaggio, K., & Wanzenried, G. (2018). Subjektiver Überkonsum von Wohnraum: Empirische Evidenz für die Schweiz. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 76(4), Article 4. <https://doi.org/10.1007/s13147-018-0541-4>

- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) (Hrsg.). (2022). *Unsere Städte und Regionen: Was sich ändern muss – wie wir uns ändern müssen. Berliner Erklärung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung*. Abgerufen 06.02.2025, von https://dasl.de/wp-content/uploads/2022/10/220812-dl_Berliner-Erklaerung-210x297-LQ.pdf
- Dumke, H., Fischer, T., Stöglehner, G., & Getzner, M. (2024). Kapitel 7. Raumplanung und Klimawandel. In R. Jandl, U. Tappeiner, C. B. Foldal, & K. Erb (Hrsg.), *APCC Special Report: Landnutzung und Klimawandel in Österreich* (S. 381–405). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-67864-0_9
- Durrant, D., Lamker, C., & Rydin, Y. (2023). The Potential of Post-Growth Planning: Re-Tooling the Planning Profession for Moving beyond Growth. *Planning Theory & Practice*, 24(2), 287–295. <https://doi.org/10.1080/14649357.2023.2198876>
- Fuhrhop, D. (2020). *Verbietet das Bauen! Streitschrift gegen Spekulation, Abriss und Flächenfraß*. oekom verlag.
- Fuhrhop, D. (2023). *Der unsichtbare Wohnraum: Wohnsuffizienz als Antwort auf Wohnraummangel, Klimakrise und Einsamkeit* (1. Aufl.). transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839469002>
- Getzner, M., Damjanovic, D., Dowling, E., Müller, H. L., Plank, L., Strickner, A., Damböck, C., Evers, P., Kalhorn, A. F., & Pöchhacker, T. (2024). *Daseinsvorsorge 2030. Gute Grundversorgung für alle innerhalb planetarer Grenzen*. Arbeiterkammer Wien.
- Getzner, M., & Kadi, J. (2020). Determinants of land consumption in Austria and the effects of spatial planning regulations. *European Planning Studies*, 28(6), 1095–1117. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1604634>
- Glaser, B. G., Strauss, A. L., & Hildenbrand, B. (2010). *Grounded theory: Strategien qualitativer Forschung* (A. T. Paul & S. Kaufmann, Übers.; 3., unveränderte Auflage). Verlag Hans Huber.

- Glasze, G., & Mattissek, A. (Hrsg.). (2021). Diskursforschung in der Humangeographie: Konzeptionelle Grundlagen und empirische Operationalisierungen. In *Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung* (3., überarbeitete und erweiterte Auflage). transcript Verlag.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (2024). Wohnbauförderung, gemeinnützige Bauvereinigungen. In W. Amann & C. Struber (Hrsg.), *Österreichisches Wohnhandbuch 2024* (12. Auflage, S. 9–29). Linde Verlag.
- Haas, W., Baumgart, A., Eisenmenger, N., Virág, D., Meyer, I., Sommer, M., & Kratena, K. (2023, September 15). *A stock-flow analysis of Austria's housing system: Historic patterns and futures scenarios* [Konferenzbeitrag]. 6th Foundational Economy Conference Vienna. Exploring the Foundational Economy for a Just Transition, Wien, Österreich.
- Haas, W., Meyer, I., Virág, D., Kalt, G., Baumgart, A., Eisenmenger, N., Sommer, M., & Kratena, K. (2024). *Circular Economy and Decarbonisation: Synergies and Trade-offs* [Publizierbarer Endbericht]. Austrian Institute of Economic Research.
- Haferburg, C., Knopf, A., Pohl, T., & Vogelpohl, A. (2023). Wohnungsneubau – wer profitiert? Zur Theorie des Sickereffekts und der Praxis der Hamburger Wohnungspolitik am Beispiel des Quartiers Mitte Altona. In U. Altrock, R. Kunze, D. Kurth, H. Schmidt, & G. Schmitt (Hrsg.), *Stadterneuerung und Spekulation: Jahrbuch Stadterneuerung 2022/23* (S. 71–96). Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-39659-6>
- Harlander, T. (2018). Wohnungspolitik. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2953–2965).
- Huebner, G. M., & Shipworth, D. (2017). All about size? – The potential of downsizing in reducing energy demand. *Applied Energy*, 186, 226–233. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2016.02.066>

- IPCC. (2023). Summary for Policymakers. In Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. (First, S. 1–34). Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>
- Jany, A., Bukowski, M., Heindl, G., & Kreissl, K. (2023). Kapitel 4. Wohnen. In C. Görg, V. Madner, A. Muhar, A. Novy, A. Posch, K. W. Steininger, & E. Aigner (Hrsg.), *APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben* (S. 227–244). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-66497-1_8
- Jungell-Michelsson, J., & Heikkurinen, P. (2022). Sufficiency: A systematic literature review. *Ecological Economics*, 195, 107380. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107380>
- Kadi, J., Banabak, S., & Plank, L. (2020). Die Rückkehr der Wohnungsfrage in Österreich. Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Factsheet VII. <http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/Factsheet-Wohnen.pdf>
- Keller, R. (2011a). *Diskursforschung: Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen* (4. Auflage). VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, R. (2011b). *Wissenssoziologische Diskursanalyse: Grundlegung eines Forschungsprogramms* (3. Auflage). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, R., Hirsland, A., Schneider, W., & Viehöver, W. (Hrsg.). (2011). *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Bd. 1: Theorien und Methoden* (3., erweiterte Auflage). VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kitzmann, R. (2024). Home swapping as instrument for more housing sufficiency! *International Journal of Housing Policy*, 24(4), 719–736. <https://doi.org/10.1080/19491247.2023.2269619>

Klien, M., Huber, P., & Reschenhofer, P. (2023). *Die preisdämpfende Wirkung des gemeinnützigen Wohnbaus*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsförderung (WIFO) im Auftrag des Magistrates der Stadt Wien. Abgerufen 14.11.2024, von https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-5453/s_2023_gemeinnuetziger_wohnbau_69779_.pdf

Krapp, M.-C., Vaché, M., Egner, B., Schulze, K., & Thomas, S. (with Müller, R., Franke, J., Dorn, V., Crome, B., Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, & Deutschland). (2022). *Wohnungspolitiken in der EU*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Abgerufen 08.09.2024, von https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2022/wohnungspolitiken-eu-dl.pdf;jsessionid=CEA2C26C1BE8D47E212A5BC2E05799B0.live11291?_blob=publicationFile&v=3

Kunnert, A., & Baumgartner, J. (2012). *Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Abgerufen 17.10.2024, von https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-3607/S_2012_WOHNUNGSPOLITIK_45878_.pdf

Kurt, R., & Herbrich, R. (2014). Sozialwissenschaftliche Hermeneutik und hermeneutische Wissenssoziologie. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 473–492). Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-18939-0>

Lebhuhn, H., Holm, A., Junker, S., & Neitzel, K. (2017). *Wohnverhältnisse in Deutschland—Eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“*. Hans Böckler Stiftung, Humboldt Universität zu Berlin. Abgerufen, 16.12.2024, von https://www.boeckler.de/pdf_fof/100892.pdf

Lindenthal, J., & Lechner, R. (2024). *Klimaschutz im Wohnraum N°1. Die Bedeutung von Einfamilienhäusern im Bestand für die Klimaschutzziele der Republik Österreich*. Aktualisierte Version des Argumentariums vom November 2018 (Österreichisches Ökologie-Institut, Hrsg.).

- Lorek, S., & Spangenberg, J. H. (2019). Energy sufficiency through social innovation in housing. *Energy Policy*, 126, 287–294. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.11.026>
- Mattissek, A. (2022). Diskurstheoretische Ansätze in der Politischen Ökologie. In D. Gottschlich, S. Hackfort, T. Schmitt, & U. V. Winterfeld (Hrsg.), *Handbuch Politische Ökologie: Theorien, Konflikte, Begriffe, Methoden* (1. Aufl., Bd. 110, S. 119–132). transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839456279>
- Mey, G., & Mruck, K. (2007). Grounded Theory Methodologie – Bemerkungen zu einem prominenten Forschungsstil. *Historical Social Research*, Supplement, 19, 11–39.
- Müller, H. L., Kalhorn, A. F., & Getzner, M. (2024). POSTWACHSTUM IN DER RAUMPLANUNG – KERNELEMENTE UND SPURENSUCHE IN ÖSTERREICH. In J. S. Dangschat, H. Dumke, M. Getzner, A. E. Schneider, Y. Şişman, B. Steinbrunner, & D. Wagner (Hrsg.), *WENDE. PERSPEKTIVE. PLANUNG: Planung in der Klima-, Energie- und Mobilitätswende*. TU Wien Academic Press.
- Neßler, M., & Brokow-Loga, A. (2020). Eine Frage der Flächengerechtigkeit! Kommentar zu Lisa Vollmer und Boris Michel „Wohnen in der Klimakrise. Die Wohnungsfrage als ökologische Frage“. *suburban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 8(1/2), Article 1/2. <https://doi.org/10.36900/suburban.v8i1/2.572>
- Novy, A., Baumgartner, B., Grabow, S., Plank, L., & Volmary, H. (2024). Greening Red Vienna: Lessons for social-ecological housing provision. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 20(1), 2312674. <https://doi.org/10.1080/15487733.2024.2312674>
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). (2017). *ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele*. Abgerufen 13.08.2024, von https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2_Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Flaechensparen/OeROK-Empfehlung_56_Flaechensparen_Internet.pdf

- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). (2023). *Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich. Kontextinformationen und Beschreibung der Daten für das Referenzjahr 2022*. Abgerufen 27.12.2024, von https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/publikationen/Broschueren/OEROK_Flaecheninanspruchnahme_und_Versiegelung_2022.pdf
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.). (2014). *Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft*. Geschäftsstelle der Österr. Raumordnungskonferenz (ÖROK). Abgerufen 31.12.2024, von https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/publikationen/Schriftenreihe/191/OEROK-SR_191_web.pdf
- Parlamentsdirektion. (2024). *Konjunkturpaket für den Wohnbau. Analyse des Budgetdienstes*. Abgerufen 04.01.2025, von <https://www.parlament.gv.at/dokument/budgetdienst/analysen-zu-gesetzen/BD-Konjunkturpaket-fuer-den-Wohnbau.pdf>
- Pauli, M. (2023). Zirkuläre Bauwirtschaft. In M. Pauli (Hrsg.), *Zirkuläre Bauwirtschaft: Strategien und Best Practices für die beschleunigte Transformation des Bausektors* (S. 1–8). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-43463-2_1
- Plank, L., Schneider, A., & Kadi, J. (2022). *Stadtpunkte: Wohnbauboom in Wien 2018-2021* (Bd. 40). Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC16538332/1/LOG_0003/
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., de Wit, C. A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., ... Foley, J. (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2). <https://www.jstor.org/stable/26268316>
- Sandberg, M. (2018). Downsizing of Housing: Negotiating Sufficiency and Spatial Norms. *Journal of Macromarketing*, 38(2), 154–167. <https://doi.org/10.1177/0276146717748355>
- Seiß, R. (2014). Land der Häuser, folgenreich! In J. Wippel (Hrsg.), *Wohnbaukultur in Österreich: Geschichte und Perspektiven* (S. 9–15). StudienVerlag.

- Sonntag, N. (2013). Recht auf Wohnen aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht.: Eine Bestandsaufnahme. *Zeitschrift für kritik - recht - gesellschaft*, 2, 221–230. <https://doi.org/10.33196/juridikum201302022101>
- Spengler, L. (2016). Two types of ‘enough’: Sufficiency as minimum and maximum. *Environmental Politics*, 25(5), 921–940. <https://doi.org/10.1080/09644016.2016.1164355>
- Statistik Austria (Hrsg.). (2023). *Zensus Gebäude- und Wohnungszählung 2021: Ergebnisse zu Gebäuden und Wohnungen aus der Registerzählung*. Wien. Abgerufen 06.02.2025, von https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/Zensus-GWZ-2021.pdf
- Statistik Austria. (2024a). *Abgestimmte Erwerbsstatistik 2022—Personen, Arbeitsstätten, Gebäude und Wohnungen*. Abgerufen 07.01.2025, von https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/AEST_2022.pdf
- Statistik Austria (Hrsg.). (2024b). *Wohnen 2023 – Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik*. Abgerufen 05.08.2024, von https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/Wohnen-2023_Web-barrierefrei.pdf
- Umweltbundesamt. (2024). *Klimaschutzbericht 2024*. Abgerufen 10.12.2024, von <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0913.pdf>
- United Nations Environment Programme. (2024). *2023 Global Status Report for Buildings and Construction: Beyond foundations - Mainstreaming sustainable solutions to cut emissions from the buildings sector*. United Nations Environment Programme. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/45095>
- Vollmer, L., & Michel, B. (2020). Wohnen in der Klimakrise: Die Wohnungsfrage als ökologische Frage: Aufruf zur Debatte. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 8(1/2), 163–166. <https://doi.org/10.36900/suburban.v8i1/2.552>
- von Winterfeld, U. (2007). Keine Nachhaltigkeit ohne Suffizienz. *vorgänge*, 3, 46–54.

Welzer, H. (2011). *Mentale Infrastrukturen: Wie das Wachstum in die Welt und in die Seelen kam*. Heinrich-Böll-Stiftung.

Wirtschaftministerium (Hrsg.). (2008). Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen. IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH. Abgerufen 05.08.2024, von <http://iibw.at/documents/2008%20IIBW.%20Kompetenzgefuege%20Wohnungswesen.pdf>

Zimmerli, J. (2016). Wohnmobilität im Alter – ein zukunftsfähiger Ansatz für die Siedlungsentwicklung nach innen? *disP - The Planning Review*, 52(3), 61–72. <https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1235883>

Internetquellen

Bundesministerium für Inneres. (2019). *Österreich—Nationalratswahl 2019*. Abgerufen 07.01.2025, von <https://www.bundeswahlen.gv.at/2019/>

DerStandard. (2024a, Juli 15). *Oberösterreich verzichtet auf Leerstandsabgabe*. Abgerufen 09.01.2025, von <https://www.derstandard.at/story/3000000228428/oberoesterreich-verzichtet-auf-leerstandsabgabe>

DerStandard. (2024b, Dezember 19). *Aus für steirische Leerstandsabgabe lässt Hausbesitzer jubeln*. Abgerufen 09.01.2025, von <https://www.derstandard.at/story/3000000250017/aus-fuer-steirische-leerstandsabgabe-laesst-hausbesitzer-jubeln>

Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTS). (o. J.). *ETHOS - Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung*. Abgerufen 28. Dezember 2024, von https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2019/11/Ethos_NEU_d.pdf

Finanzmarktaufsichtsbehörde. (2022, Juni 20). *FMA erlässt Verordnung für nachhaltige Vergabestandards bei der Finanzierung von Wohnimmobilien (KIM-VO)*. FMA Österreich. Abgerufen 07.01.2025, von <https://www.fma.gv.at/fma-erlaesst-verordnung-fuer-nachhaltige-vergabestandards-bei-der-finanzierung-von-wohnmobilien-kim-vo/>

- Formanek, K., & Pöchel, T. (2023). *Trendumkehr bei Zinssätzen für Kredite und Einlagen*. Handout zur Pressekonferenz, am 27.03.2023. Abgerufen 14.01.2025, von https://www.oenb.at/dam/jcr:acf94a29-ce6d-4bd5-be02-d1ac9b5db3cd/Handout_final_exkl_Prodomo.pdf
- ImmoScout24. (2021). ImmoScout24 Trendumfrage: Der Traum vom eigenen Haus bleibt vielfach unerfüllt. *OTS-Originaltext Presseaussendung*. Abgerufen 17.01.2025, von https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20211014_OTS0026/immoscout24-trendumfrage-der-traum-vom-eigenen-haus-bleibt-vielfach-unerfuellt
- ORF.at. (2024a, Januar 30). *AK fordert Aus für befristete Mieten*. Abgerufen 11.01.2025, von <https://orf.at/stories/3347202/>
- ORF.at (2024b, Juli 21). *Land will keine Leerstandsabgabe einführen*. Abgerufen 09.01.2025, von <https://noe.orf.at/stories/3265942/>
- ORF.at (2024c, Dezember 2). *KIM-Verordnung: Strenge Wohnkreditregeln laufen aus*. Abgerufen 07.01.2025, von <https://orf.at/stories/3377732/>
- Parlamentsdirektion. (o. J.). *Weg eines Gesetzes. Alles zur Bundesgesetzgebung: Der Weg von der Gesetzesinitiative bis zur Kundmachung. Parlament Österreich*. Abgerufen 7. Januar 2025, von <https://www.parlament.gv.at/verstehen/gesetzgebung/weg-eines-gesetzes>
- Parlamentskorrespondenz. (2024, März 20). *Wohn- und Baupaket: Länder erhalten 1 Mrd. € für leistbaren Wohnraum*. Abgerufen 06.05.2024, von <https://www.parlament.gv.at/aktuelles/news/Bau-und-Wohnpaket-Laender-erhalten-1-Mrd.-fuer-leistbaren-Wohnraum/>
- The Skills Group Kommunikationsdienstleistungen GmbH. (2024, Januar 24). *Bauwirtschaft fordert Politik zum Handeln auf: Massive Auftragseinbrüche und alarmierende Situation am Wohnungsmarkt. OTS-Originaltext Presseaussendung*. Abgerufen 07.01.2025, von https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20240124_OTS0092/bauwirtschaft-fordert-politik-zum-handeln-auf-massive-auftragseinbrueche-und-alarmierende-situation-am-wohnungsmarkt

Umweltbundesamt. (o. J.). *Flächeninanspruchnahme bis 2021*. Abgerufen 27. Dezember 2024, von <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme-bis-2021>

Wirtschaftskammer Österreich. (2024, Februar 20). WKÖ-Mahrer: Bau-Konjunkturmotor stottert, Bundesregierung muss rasch Maßnahmenpaket schnüren. *wko.at*. Abgerufen 07.01.2025, von <https://www.wko.at/oe/news/wkoe-mahrer-bau-konjunkturmotor-stottert>

Wohnberatung Wien. (o. J.). *SMART Wohnungen*. Abgerufen 16. Dezember 2024, von <https://wohnberatung-wien.at/wohnberatung/smart-wohnungen/>

Rechtsquelle

Bundesgesetz über das Wohnungseigentum (2002). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001921>

Danke, Margaret, für die bestärkende Betreuung meiner Arbeit!

Danke, Luzi, Nina, Paul & Marlene, für eure Unterstützung!