

WOHNBAUFORSCHUNG
NIEDERÖSTERREICH;
WOHNBAUFORSCHUNGSERFASSUNG
PROJEKTbeschreibung

2011

-

ERFASSUNGSNUMMER: 822186

SIGNATUR: WBF2011 822186

KATALOG: A, INDEX ST. PÖLTEN

STATUS: 22 2

BESTART: E

LIEFERANT: WOHNBAUFORSCHUNG
DOKUMENTATION 2011, WBF2011,
WBFNOE

ERWAR: B

EXEMPLAR: 1

EINDAT: 2011-01-07gs

PROJEKTTITEL: Minderung des Grundflächenverbrauchs
im Wohnbau

TYP: 1

PROJEKTLEITER: FH-Dozent Dr. Wolfgang Amann

PROJEKTMITARBEITER: MMag. Alexis Mundt
Dr. Elisabeth Springler

NEBEN – SACHTITEL:

ZUSÄTZE: F 2186

BEARBEITERADRESSE: IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und
Wohnen GmbH
1020 Wien, PF 2 Tel.. 01 968 60 08

E-Jahr: Ende 2010

FUSSNOTEN HAUPTGRUPPEN

ABGEKÜRZT: PLAGL, GEGL

SACHGEBIET(E)/ EINTEILUNG

BMWA: Raumordnung

ARBEITSBEREICH (EINTEILUNG
NACH F-971, BMWA): Wohnungswirtschaft

SW – SACHLICHE (ERGÄNZUNG) Flächeneffizienz, Umsetzungsvorschläge

PERMUTATIONEN: S1 / S2

BEDEUTUNG FÜR NIEDERÖSTERREICH - BESCHREIBUNG DES

PROJEKTES: Die effiziente Nutzung der Ressource Boden ist eine wesentliche Säule der nachhaltigen Entwicklung des Wohnungssektors. Ziele: Eigenheim und geförderter Mehrwohnungsbau sind zusammen die Stützen der sozialen Wohnversorgung in Niederösterreich. Das Eigenheim ermöglicht eine hochqualitative Wohnversorgung mit vergleichsweise geringem öffentlichen Aufwand. Diesen Vorteilen stehen wesentliche Nachteile gegenüber: Zersiedelung und Landschaftsverbrauch, höherer Energieverbrauch und Infrastrukturkosten. Großvolumiger Wohnbau spielt in den Städten bzw. im ländlichen Raum eine große, sogar noch wachsende Rolle. Gleichzeitig aber trägt gemeinnütziger Wohnbau nur unzureichend zur Entwicklung der Ortskerne bei, weshalb auch die Revitalisierung bestehender Bausubstanz und eine vermehrte Bautätigkeit in Ortskernen statt auf Neuland an den Ortsrändern forciert werden soll. Ziel der Studie ist es, zur Minderung des Grundflächenverbrauchs im NÖ-Wohnbau beizutragen. Mit den beiden Neubausegmenten Eigenheim und geförderter Mehrwohnungsbau ist der größte Teil der Wohnbauproduktion erfasst. Beide Segmente erwiesen sich in der Vergangenheit als hochgradig beeinflussbar durch Maßnahmen der Wohnbauförderung. Die Projektanten meinen, dass mit Mitteln der WB-Förderung effektiv zu einer höheren Flächenökonomie des Neubaus beigetragen werden kann. Es wird eine Reihe von Fragestellungen angeführt, z.B.:

- o Mit welchen Förderungsanreizen kann der Flächenverbrauch verringert bzw. eine gekuppelte Bauweise gefördert werden?
- o Wie kann die Versorgung an gekuppelter Bauweise durch die Fertighausindustrie gesteigert werden?
- o Wie kann die WBF eine aktive Ortskerngestaltung unterstützen?
- o Status Quo Eigenheim – Mehrwohnungsbau
- o Vom Einfamilienhaus zum verdichteten Flachbau
- o Gemeinnütziger Wohnbau im Dienst kompakter Ortsbilder
- o Umsetzungsvorschläge

Minderung des Grundflächen- verbrauchs im Wohnbau

FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann
MMag. Alexis Mundt
Dr. Elisabeth Springler

Dezember 2010

Im Auftrag des Landes Niederösterreich
F-2186
ISBN 978-3-9500588-7-1



MINDERUNG DES GRUNDFLÄCHENVERBRAUCHS IM WOHNBAU

Im Auftrag des Landes Niederösterreich

Team:

FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann

MMag. Alexis Mundt

Dr. Elisabeth Springler

Dezember 2010

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

PF 2, A 1020 Wien

FN 193068 z Handelsgericht Wien

Tel. + 43 1 968 60 08

Mail: office@iibw.at

Internet: www.iibw.at

ISBN 978-3-9500588-7-1

Zitiervorschlag:

Amann, W., Mundt, A., Springler, E. (2010): Minderung des Grundflächenverbrauchs im Wohnbau (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich).

ISBN 978-3-9500588-7-1

INHALT

HAUPTERGEBNISSE	5
1 EINLEITUNG	14
2 THEORETISCHE GRUNDLAGEN ZUR BEDEUTUNG VON BODEN UND FLÄCHE	17
2.1 Flächeneffizienz als ökologisches Konzept: Nachhaltigkeit	18
2.2 Flächeneffizienz als polit-ökonomisches Konzept: Das nicht-vermehrbares Gut Boden	19
2.3 Flächeneffizienz als wirtschaftsgeografisches Konzept: Eine räumliche Verortung	22
2.4 Strategische Bedeutung der Wohnbauförderung zur Steigerung der Flächeneffizienz	27
3 EIN INTERDISZIPLINÄRER ANSATZ ZUR STEIGERUNG DER FLÄCHENEFFIZIENZ	29
3.1 Wie und wo kommt es zu ineffizienter Flächennutzung?	29
3.2 Wirtschaftspolitischer Spielraum für effizientere Flächennutzung	31
3.3 Flächeneffizienz und Raumordnung: Ansätze und Instrumente	32
3.4 Flächeneffizienz und Wohnbauförderung: Ansätze und Instrumente	39
3.5 Zwischenresümee	41
4 STATUS QUO EIGENHEIM UND MEHRWOHNUNGSBAU IN NÖ	42
4.1 Wohnungspolitische Funktionen	42
4.2 Quantitative Darstellung	43
4.3 Förderung von Eigenheimen und Mehrwohnungsbau	48
4.4 Spezielle Förderungen für Ortszentren	56
5 STRUKTURWANDEL ZU MEHR FLÄCHENEFFIZIENZ	59
5.1 Vom Einfamilienhaus zum verdichteten Flachbau	59
5.2 Mehrwohnungsbau im Dienst kompakter Ortsbilder	63
5.3 Best Practice in der Wohnbauförderung der Bundesländer	66
5.4 Beispielhafte Maßnahmen in Raumordnung und Baurecht	72
5.5 Maßnahmen von Gemeinnützigen und Bauwirtschaft	79
5.6 Baulandbeschaffung: Aktive Bodenpolitik mit Beispielen aus anderen Bundesländern	80
6 UMSETZUNGSVORSCHLÄGE IM WIRKUNGSBEREICH DER WOHNBAUFÖRDERUNG	87
6.1 Potentielle Maßnahmen in den Bereichen Ordnungspolitik, Monetäre Anreize und Informationspolitik	87
6.2 Multidisziplinäre Vorschläge im Wirkungsbereich der Wohnbauförderung	90
7 ANHANG	96
7.1 Interviews	96
7.2 Abbildungsverzeichnis	96
7.3 Literatur	97

HAUPTERGEBNISSE

ALLGEMEINE BEFUNDE

- Effizienz der Bodennutzung im Kontext nachhaltiger Entwicklung:
Nachhaltigkeit bezieht sich nicht allein auf Ökologie, sondern sieht als gleichrangige Säulen wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit vor. Eine solche gleichrangige Gewichtung ist auch auf die nachhaltige Nutzung der Ressource Boden anzuwenden.
- Multidisziplinärer Ansatz:
Boden vereint eine große Bandbreite an Funktionen in sich. Konzepte zur Flächeneffizienz müssen dementsprechend an vielfältigen Hebeln ansetzen. Wenngleich die vorliegende Studie auf ökonomische Wirkungsweisen und Einflussmöglichkeiten durch die Wohnbauförderung fokussiert, ist hohe Effektivität nur mit einem multidisziplinären Ansatz sicherzustellen. Insbesondere sollten Maßnahmen der Wohnbauförderung mit ordnungspolitischen und raumplanerischen Maßnahmen sowie Information und Schulung gekoppelt werden.
- Flächverbrauch reduzieren:
Die Inanspruchnahme von Grund und Boden für Wohn- und Verkehrszwecke in Österreich beträgt 11 ha pro Tag („Flächenverbrauch“ ist ein wenig präziser Ausdruck, wird aber als Terminus Technicus weiter verwendet). Gemäß österreichischer Nachhaltigkeitsstrategie sollte sie auf 2,5 ha pro Tag reduziert werden. Neben dem Verkehrswegebau spielt hierbei der Wohnbau, und insbesondere der Bau freistehender Eigenheime, die zentrale Rolle. Die Umsetzung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie erfordert entschlossenes Handeln im Bereich der Förderung des Eigenheims. In der vorliegenden Studie werden geeignete Ansätze aufgezeigt.
- Abhängigkeit der Erschließungskosten von der Bebauungsdichte:
Kompakte Ortschaften beherbergen bis zu 60 Wohneinheiten pro Hektar, Streusiedlungen demgegenüber teilweise weniger als eine. Dies hat eklatante Auswirkungen auf die Kosten öffentlicher Güter, die gemäß ÖIR in kompakten Ortschaften € 7-18.000 pro Wohneinheit ausmachen, in Streusiedlungen demgegenüber bis zu € 40.000.

SPEZIFISCHE BEFUNDE ZU NIEDERÖSTERREICH

- Bestehende Instrumente der Raumordnung:
Raumplanung ist im wesentlichen Ordnungspolitik. Das Land verfügt über wohl entwickelte Instrumentarien der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung. Wichtige Instrumente sind Vorbehaltsflächen, die Vertragsraumordnung und die Festlegung von Bebauungsfristen, wie sie in fast allen Bundesländern implementiert sind. Im Projektzusammenhang von Bedeutung ist die Möglichkeit der Ausweisung von Zentrumszonen, wobei das Land die Grundvoraussetzungen für derartige Festlegungen vorgibt. Im Gegenzug sieht das Land spezielle Förderungen zur Stadt- und Ortskernbelebung vor. Es werden also typischerweise ordnungspolitische Rahmenfestlegungen mit monetären Anreizen gekoppelt.
- Das Zentrale-Orte-Konzept in NÖ:
Die niederösterreichische Raumordnung basiert seit den 1970er Jahren auf dem Zentrale-Orte-Konzept. Dieses wirtschaftsgeografisch begründete Konzept stellt v.a. auf Einrichtungen der sozialen Infrastruktur ab. Andere raumordnerische Aspekte, wie Regionalentwicklung, Siedlungsstruktur oder Flächenverbrauch, werden implizit, aber nicht explizit angesprochen.

→ Flächennutzung in Niederösterreich:

Der Anteil der Flächennutzung im Bereich des Dauersiedlungsraums in Niederösterreich ist mit 13,8% der niedrigste im Bundesländervergleich (Ø 16,6%). Das heißt, dass in Niederösterreich noch erhebliche Flächenreserven vorhanden sind. Das große Ausmaß an baulich nutzbaren Flächen hat aber auch zu einem wenig sorgsamem Umgang mit der Ressource Landschaft beigetragen. Ein Umdenken ist nicht nur in Bezug auf den Schutz der Naturlandschaften und landwirtschaftlichen Flächen angesagt, sondern auch in Bezug auf die Entwicklung von Stadtlandschaften und Ortsbildern. Die Sicherung kompakter und klar strukturierter Ortsbilder ist nicht nur ästhetisch begründet. Auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Orte ist eng damit verbunden.

→ Neue Einkaufszentrenverordnung:

Der Entwicklung der Geschäftsflächen mit einem Wildwuchs an Fachmarktzentren an den Rändern vieler Städte und Gemeinden wurde mit der 14. Novelle zum NÖ Raumordnungsgesetz 2004 (Einkaufszentrenverordnung) Einhalt geboten. Größere Einkaufszentren können heute nur mehr im Bauland Kerngebiet und in Zentrumszonen realisiert werden. Das schwierige Erbe der Fachmarktzentren an den Umfahrungsstraßen bleibt damit aber freilich bestehen.

→ Begründung der Eigenheimförderung

Das freistehende Eigenheim hat unbestreitbare Nachteile. Neben den raumplanerischen Aspekten von Zersiedelung und Bodenversiegelung sind auch der vergleichsweise hohe Energieverbrauch (größere Wohnfläche, ungünstiges Oberflächen-Volumen-Verhältnis), die Verursachung zusätzlichen Individualverkehrs und die ungesicherte Werthaltigkeit von Nachteil. Dass der Neubau von Eigenheimen dennoch gefördert wird, ist durch seine ebenso unbestreitbaren Vorteile legitimiert. Es ermöglicht eine qualitativ hochwertige Wohnversorgung für breite Bevölkerungsschichten. In strukturschwachen Regionen ist es ein kaum verzichtbarer Teil der sozialen Wohnversorgung. Es aktiviert wie kaum eine andere Art der Wohnversorgung privates Kapital und eigene Arbeitsleistung der Haushalte. Nicht zuletzt erfordert es weit weniger Förderungsmittel als eine durchschnittliche Geschosswohnung.

→ Rückläufige Entwicklung der Eigenheimförderung:

Das Eigenheim ist die absolut dominierende Wohnform in NÖ mit 72% Ein- und Zweifamilienhäusern. Im geförderten Neubau schlägt sich demgegenüber der politische Fokus in Richtung großvolumigem Wohnbau nieder. Die Förderungszusicherungen für Eigenheime haben sich seit Mitte der 1990er Jahre auf nur mehr 3.000 Einheiten p.a. halbiert. Mittlerweile überwiegt der Geschosswohnbau im geförderten Neubau.

→ Preistrends bei Eigenheimen:

Der sich abzeichnende Paradigmenwechsel vom Eigenheim zu verdichteten Bauformen ist auch am Markt für Eigenheime erkennbar. Bei einem insgesamt wenig dynamischen Wohnungsmarkt steigen die Preise gebrauchter Eigenheime in zentralen Lagen aufgrund des sehr viel dynamischeren Grundstücksmarkts noch leicht an, während sie im Stadtumland bestenfalls stagnieren und in strukturschwachen Regionen sinken.

→ Geförderter Geschosswohnbau in NÖ:

Geförderter Geschosswohnbau wird in NÖ fast ausschließlich durch gemeinnützige Bauvereinigungen realisiert. Dabei kommt Aspekten der Regionalentwicklung maßgebliche Bedeutung zu. In rund 80% der niederösterreichischen Gemeinden, somit auch in vielen sehr kleinen, wird geförderter Mehrwohnungsbau angeboten. Von Seiten der Kommunen stehen meist demografische und fiskalische Aspekte im Vordergrund. Durch das Angebot von geförderten Geschosswohnungen soll es gelingen,

junge Haushalte im Ort und die Bevölkerungszahl stabil zu halten. Die Chance, einen großvolumigen Neubau zur aktiven Entwicklung der Kernzonen eines Orts zu nutzen, bleibt aber häufig ungenutzt.

→ Entwicklung der Wohnungsgrößen:

Aufgrund der spezifischen Ausgestaltung der Wohnbauförderung nimmt die durchschnittliche Wohnungsgröße im Mehrwohnungsbau ab und liegt mittlerweile unter 80m². Demgegenüber steigen die Werte bei Eigenheimen und liegen mittlerweile bei durchschnittlich fast 150m². Gründe sind der Entfall der 130m²-Fördergrenze und die – kürzlich umgestellte – Regelungen zur Energieeffizienz. Wohnungsgrößen haben einen geringen Einfluss auf den Flächenverbrauch als die Bebauungsart.

→ Bestehende Förderanreize für flächenschonendes Bauen in den Bundesländern:

Manche Bundesländer bieten für verdichtete Bauformen spezielle Förderschienen mit Fördersätzen über jenen von Eigenheimen an. Andere Bundesländer, so auch NÖ, regen dichtere Bauweisen durch Zuschläge (oder Bonuspunkte) innerhalb der regulären Eigenheimförderung oder Mehrgeschoss-Förderung an. Vorarlberg und Tirol staffeln die Eigenheimförderung generell nach dem Grundflächenverbrauch.

→ Förderungssystematik Eigenheim in Niederösterreich:

Die Förderung des Eigenheims in NÖ besteht aus 5 Komponenten: einer Familienförderung (Subjektförderungskomponente), einem stark gewichteten Punktesystem für nachhaltige Bauweise sowie Boni für Niedrigenergie, Lagequalität und Abwanderungsgemeinden. Innerhalb der Komponente Lagequalität sind mehrere Aspekte flächenschonenden Bauens mit Zusatzförderungen von bis zu € 4.500 berücksichtigt, z.B. gekuppelte oder geschlossene Bauweise sowie Baulichkeiten im Bauland Kerngebiet und in Zentrumszonen.

→ Förderungssystematik Geschosswohnbau:

Die Förderung des Geschosswohnbaus in NÖ basiert auf einem Punktesystem mit überwiegender Gewichtung der thermischen Qualität. Bei maximal 100 Punkten können bis zu 15 Punkten durch Baulückenverbauung oder Bauten in Zentrumszonen oder Bauland Kerngebiet erzielt werden. Zusätzlich bietet das Land spezielle Wohnbauförderungen für Orts- und Stadtzentren im Rahmen von mit den Gemeinden durchgeführten Gesamtkonzepten an.

→ Sanieren im Ortskern:

Bei der Sanierungsförderung sehen alle Bundesländer besondere Begünstigungen für Sanierungen von schützenswertem Altbestand oder generell in Siedlungszentren vor. In Salzburg kann sich der Fördersatz um bis zu 50% erhöhen, wenn es sich um nachgewiesene Mehrkosten aufgrund von Denkmal-, Altstadt- oder Ortsbildschutz handelt. Manche Bundesländer sehen maximale Fixbeträge vor (B: bis zu € 10.000, K: bis zu € 5.000).

→ Förderungssystematik Sanierung in Niederösterreich:

Die seit Juli 2010 gültige Sanierungsförderung sieht für Eigenheime 10jährige AZ in Höhe von 4% der anerkannten Sanierungskosten p.a. oder bei umfassenden thermischen Sanierungen alternativ Einmalzuschüsse in Höhe von 30% der anerkannten Sanierungskosten (max. € 12.000) vor. Denkmalgeschützte Objekte erhalten erhöhte Förderungen. Außerdem müssen die anspruchsvollen thermischen Standards bei umfassenden Sanierungen nur für neu errichtete Bauteile erreicht werden. Im Geschosswohnbau werden AZ von 5% auf eine Nominale von 30% der anerkannten Sanierungskosten (mit diversen Hebesätzen) bei einer Laufzeit in Abhängigkeit von den Sanierungskosten zuerkannt. Die anerkehbaren Kosten reichen bis 1.000 €/m², was auch Sanierungen in Passivhausstandard ermöglicht. Mit diesen Konditionen liegt NÖ im Spitzenfeld im Bundesländervergleich. Die Sanierungs-

förderung ist darüber hinaus ein wesentliches Element in strukturschwachen Gemeinden zur Aufrechterhaltung der Siedlungsstruktur.

→ Weitere Förderungen für Ortskerne:

Die Wohnbauförderung und andere Dienststellen des Landes sehen weitere Förderungsmöglichkeiten für Ortskerne vor, etwa die NÖ Dorferneuerung, die großvolumige Ortskernförderung, die Förderaktion „Stadt- und Ortskernbelebung“, eine bereits lange laufende Baurechtsaktion oder die auf Nahversorgung abzielende NAFES-Förderung.

→ Schwierige Rahmenbedingungen für großvolumigen Wohnbau in zentralen Lagen:

Trotz der dargestellten öffentlichen Unterstützung für großvolumigen Wohnbau in zentralen Lagen sind solche Projekte mit zahlreichen Hemmnissen konfrontiert: kleine Grundstücke mit schwierigem Zuschnitt, überhöhte Grundpreiserwartungen der Verkäufer, höhere Baukosten, die kaum durch höhere Nutzerkosten abdeckbar sind, erhaltungswürdiger Altbestand, restriktive Bebauungsbestimmungen, schwer erfüllbare Garagenverpflichtung, Anraineransprüche, wirtschaftlich schwer verwertbare Erdgeschosszonen etc. Dem steht die relative Einfachheit von Standardlösungen am Ortsrand mit ihren ungleich geringeren Risiken für die gemeinnützige Bauvereinigung gegenüber.

→ Vorteile für die Gemeinden:

Die Vorteile von großvolumigem Wohnbau in Kernzonen liegen bei den Kommunen und der Bevölkerung: Nachfragepräferenzen für zentrale Lagen, Entwicklung und Attraktivierung des Ortsbilds, Stärkung der sozialen Kohärenz in der Gemeinde, Lösung von „Altlasten“ wie z.B. brachgefallenen Liegenschaften, wirtschaftliche Impulse für das Zentrum durch den Zuwachs an Wohnbevölkerung, bessere Auslastung vorhandener technischer und sozialer Infrastruktur etc. Die Infrastrukturkosten für Neubauten am Ortsrand sind wesentlich höher. Aus der Sicht des Bauträgers, der gemeinnützigen Bauvereinigung, ist es demgegenüber vergleichsweise schwierig, gute Gründe für Projektentwicklungen im dichtverbauten Gebiet zu finden. Es bedarf entsprechender Unterstützung, sowohl von Seiten der Kommunen als auch des Landes.

LÖSUNGSANSÄTZE 1 (AUßERHALB DER WOHNBAUFÖRDERUNG)

→ Räumliche Entwicklung nach Urbanisierungsstadien:

Die Entwicklung auch ländlicher Gebiete ist gut mit Modellen der Stadtentwicklung beschreibbar, wo von Stadien der Urbanisierung, der Suburbanisierung, der Desurbanisierung (=Schrumpfung) und der Re-Urbanisierung gesprochen wird. Die Analyse der niederösterreichischen Orte zeigt eine große Bandbreite, wo jede dieser Stadien wiederzufinden ist. Jedes Stadium verlangt nach spezifischen Entwicklungsschwerpunkten. Die durch Raumordnung und Wohnbauförderung gesteuerte Entwicklungspolitik einer jeden Gemeinden sollte auf ihr Urbanisierungsstadium Rücksicht nehmen. Ortsentwicklung kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Instrumente dem Entwicklungsstadium einer Gemeinde entsprechen.

→ Ansatzpunkte zur Steigerung von Flächeneffizienz:

Bei der Entwicklung von Boden zu Bauland bieten sich nach Gerlind Weber insbesondere drei Ansätze an, die Effizienz der Bodennutzung zu erhöhen. Erstens im Zuge der Widmung, zweitens bei der Mobilisierung von gewidmetem Bauland, das aus verschiedenen Gründen zurückgehalten wird, und drittens bei der Nachnutzung von brachgefallenem Bauland. Den drei Ansätzen zur Steigerung von Flächeneffizienz stehen drei wirtschaftspolitische Handlungsebenen gegenüber: der ordnungspolitische Rahmen (Instrumente der Raumplanung), monetäre Instrumente (insb. Instrumente der Wohnbauförderung) sowie Informations- und Bildungsinstrumente.

- Maßgebliche Ergebnisse nur bei Handeln in mehreren Politikbereichen:
Trotz der großen Potenziale der Wohnbauförderung ist eine maßgebliche Verbesserung der Flächeneffizienz im Wohnbau nur zu erreichen, wenn die Möglichkeiten der Wohnbauförderung mit dem Ordnungsrahmen der Raumplanung sowie gezielten Maßnahmen der Informationsvermittlung gekoppelt werden. In diesem Sinne geht diese Studie auch auf besonders vielversprechende raumplanerische Instrumente ein.

- Zentrumszone / Bauland Kerngebiet / neue Widmungskategorie „Ortskern“:
Die Definition jenes Teils einer Ortschaft, der als erhaltenswert und entwicklungswürdig aufgefasst wird, sein Weichbild (gemäß Wikipedia „die äußere und innere Erscheinungsform eines städtebaulichen Ensembles“), erscheint unzureichend definiert und implementiert. Die Begriffe „Zentrumszone“ und „Bauland Kerngebiet“ werden teilweise synonym verwendet. „Bauland Kerngebiet“ ist eine Widmungskategorie ähnlich dem „Gemischten Baugebiet“ in anderen Bundesländern. „Zentrumszonen“ sind insbesondere für die neue Einkaufszentrenverordnung von Belang (siehe oben) und gelten nur für Gemeinden mit mehr als 1.800 Einwohnern. Es wird dringend eine klarere raumordnerische Festlegung eingefordert. Dies könnte beispielsweise durch die Einführung einer raumordnerischen Kategorie „Ortskern“ für Gemeinden unter 1.800 Einwohner in Entsprechung der Kategorie „Zentrumszone“ für größere Gemeinden gelingen. Eine solche Maßnahme ist dann überzeugend, wenn gleichzeitig monetäre Anreize daran geknüpft werden (siehe unten).

- Schärfung des Instrumentariums Ortsentwicklungskonzept
Erst sehr wenige Gemeinden in NÖ verfügen über Ortsentwicklungskonzepte. Angesichts der Potenziale dieses Instruments wird dessen Forcierung empfohlen, u.a. durch monetäre Anreize (siehe nächster Punkt).

- Aufteilung der Erschließungskosten mit geringen Lenkungseffekten:
Die Kosten für die Erschließung von Bauland werden von Bund und Ländern (Förderungen von knapp 50%), Gemeinden (16%) und den Liegenschaftseigentümern (37%) getragen. Die Förderungen des Bundes und des Landes sind nicht an die Effizienz der Erschließung gebunden. Daraus ergeben sich geringe Anreize für die Gemeinden, Zersiedelung zu unterbinden. Eine Änderung dieser Praxis verspricht große Effekte, beispielsweise durch die Koppelung der Förderung an das Vorhandensein eines Ortsentwicklungskonzepts.

- Nur 50% des Baulands durch Bebauungspläne geregelt:
Bebauungspläne präzisieren die Festlegungen der Flächenwidmungspläne. Der hohe Anteil an Bauland ohne Bebauungspläne eröffnet erhebliche Potenziale für Präzisierungen zur flächenschonenden Baulandnutzung. Der produktive Umgang mit dieser sehr erheblichen Ressource sollte durch weiterführende raumordnungsrechtliche und typologische Studien geklärt werden.

- Vertragsraumordnung:
In fast allen Bundesländern (außer V, W) sind Maßnahmen der Vertragsraumordnung vorgesehen. Regelbar sind z.B. der Erwerb von Grundstücken zur Deckung des örtlichen Baubedarfs (Überlassungsverträge), Verwendungszwecke und Fristen der Bebauung, Kostentragung für Planung oder Erschließung, ein Vorkaufsrecht für die Gemeinde oder die Einschränkung des Käuferkreises auf bestimmte Gruppen (z.B. „Einheimische“). Besonders ambitioniert ist das „Südtiroler Modell“ mit einer verpflichtenden Baulandabtretung für sozialen Wohnbau. Derart weitreichende Modelle sind in Österreich nach einem entsprechenden Urteil des Verfassungsgerichtshofs ausgeschlossen. Die Möglichkeiten der Vertragsraumordnung werden in NÖ häufig genutzt. Nachteilig an diesem Instrument ist die Tatsache, dass nur Neuwidmungen mobilisiert werden können und dass das Land keinen direkten

Einfluss auf die Anwendung der Vertragsraumordnung in den Gemeinden hat. Die systematische Implementierung der Vertragsraumordnung gerade in kleinen Gemeinden wird als vielversprechende und für die öffentliche Hand kosteneffiziente Maßnahme im Bereich der Raumplanung angesehen (v.a. Verwendungsverträge mit Bebauungsfrist, siehe untenstehenden Vorschlag „Baulandfonds“).

→ Möglichkeit der Revision der Flächenwidmungspläne:

Ein Problem gerade in NÖ ist das große Ausmaß gewidmeten, aber nicht genutzten Baulands. Das „Bauland-Paradoxon“ entsteht, wenn trotz ausreichend gewidmetem Bauland Knappheit herrscht, weil die Eigentümer ihre Baugrundstücke zurückhalten. Um die Nachfrage zu befriedigen und Preisdruck zu vermeiden, widmen die Gemeinden weiteres Bauland, das wiederum nur teilweise marktwirksam wird. Ein Lösungsansatz wurde in der Steiermark umgesetzt. Die dortige Raumordnung sieht im Abstand von 5 Jahren eine vollständige Revision aller Flächenwidmungspläne vor, in deren Rahmen auch für bestehende Widmungen Befristungen normiert werden können. Diese Option ist insbesondere für peripher gelegene gewidmete Bauflächen relevant.

→ Vorauszahlung der Aufschließungskosten:

In der Praxis wird die Vorauszahlung der Aufschließungsabgabe durch den Liegenschaftseigentümer kaum angewandt. Voraussetzung dafür sind detaillierte Informationen über die baurechtlichen Gegebenheiten und bauliche Ausnutzbarkeit jeder Liegenschaft. Derartige Kataster (Baulückenkataster) sind in nur wenigen Gemeinden vorhanden. Die flächendeckende Dokumentation vorhandener nicht genutzter Bauflächen wird als vielversprechender Hebel zur Verbesserung der Flächeneffizienz im Wohnbau angesehen. Darauf aufbauend könnte eine öffentlich aufliegende Karte zu Baulandreserven geschaffen werden, durch die eine Verbesserung der Transparenz am Grundstücksmarkt erzielbar wäre. Ein „Baulückenkataster“ ist auch Voraussetzung für die nachfolgenden Empfehlungen.

→ Teilweise Abschöpfung von Aufwertungsgewinnen:

Die Einführung einer Planwertabgabe würde die Abschöpfung eines Teils der Widmungsgewinne zugunsten der Allgemeinheit ermöglichen. Hierbei liegen Erfahrungen aus der Schweiz vor, wo entsprechende Verträge mit den nutznießenden Grundeigentümern im Vorfeld der Baulandwidmung getroffen werden. Oft wird der Ausgleich nicht in monetärer Form sondern in Form von Bauland geleistet, was die Verfügbarkeit von Baugrund für den sozialen Wohnbau oder für sonstige von der Gemeinde intendierte Bauprojekte ermöglicht. Die Einführung einer Planwertabgabe wird auch in Tirol diskutiert.

→ Baulandmobilisierungsabgabe:

Die große Menge an gewidmeten aber nicht genutzten Bauland bedarf dringend der Gegensteuerung. Eine rigid ausgestaltete Infrastrukturabgabe wurde 1999 vom NÖ Landtag aufgehoben. Angesichts ihrer Lenkungseffekte wird eine Neuauflage unter Berücksichtigung der damaligen Kritikpunkte (Abgaben über die Kosten der Aufschließung hinaus) empfohlen. Die Einhebung einer solchen Gemeindeabgabe sollte an das Vorhandensein eines vollständigen Baulückenkatasters, ggf. auch eines Ortsentwicklungskonzepts, gebunden werden.

→ Baulandfonds:

Vier Bundesländer (K, S, T, W) haben Baulandfonds eingerichtet. Sie dienen nicht nur dazu, Grundstücke für den sozialen Geschosswohnbau oder verdichteten Flachbau zur Verfügung zu stellen. Die Fonds sind auch wichtige Knowhow-Träger im Dienste des Landes und der Gemeinden (z.B. hinsichtlich der flächendeckenden Implementierung der Vertragsraumordnung). Die Aufgaben eines solchen Fonds müssten sich für Randlagen wesentlich von solchen für zentrale Lagen unterscheiden. In Randlagen stünde wohl die Ortsentwicklung im Sinne einer Ansiedlungspolitik und Fragen der Parzellierung neu geschaffenen Baulands im Vordergrund, in zentralen Lagen eher die Zurver-

fügungstellung günstigen Baulands für großvolumigen gemeinnützigen Wohnbau. Bei entsprechender Ausgestaltung ist ein Baulandfonds nach einer Anlauffinanzierung durch die öffentliche Hand sowie einem dauerhaften Haftungsrahmen durch das Land selbsttragend organisierbar. Voraussetzung dafür sind große Grundstücksumsätze und die Lukrierung von Widmungsgewinnen. Andere mögliche Einkunftsquellen bzw. Quellen für günstige Bauflächen sind die vorgenannten Maßnahmen Planwertabgabe und Baulandmobilisierungsabgabe. Mit der Installierung eines Baulandfonds könnte die Baurechtsaktion des Landes auslaufen. Denkbar wäre eine Koppelung mit den Aktivitäten von EcoPlus, der Wirtschaftsagentur des Landes Niederösterreich. Ein Baulandfonds kann im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Landes installiert werden. Beispiele z.B. aus Tirol, Salzburg oder Wien belegen die dauerhaft gute und kostenschonende Funktionsweise einer solchen Einrichtung. Eingedenk der nur beschränkt positiven Erfahrungen mit einem Bodenfonds im Zuge der Hauptstadtwerdung St. Pöltens empfiehlt es sich, die Geschäftsstelle eines solchen Fonds jedenfalls getrennt von der Verwaltung anzusiedeln und dem Fonds keine Monopolstellung in der Grundstücksbeschaffung einzuräumen.

→ Energieausweis für Siedlungen:

Die NÖ Raumordnung stellt ein voll funktionsfähiges Tool „Energieausweis für Siedlungen“ zur Verfügung. Nachdem bereits eine größere Zahl von Gemeinden dieses Instrument anwendet, wird die Koppelung mit Maßnahmen der Wohnbauförderung empfohlen, beispielsweise im Rahmen oder statt der Ortskernförderung mit gestaffelten Sätzen. Bei entsprechender Koppelung mit monetären Anreizen wäre die verpflichtende Einführung von Energieausweisen für Siedlungen denkbar.

→ Höhere Planungssicherheit bei erhaltenswürdigen Bauten:

Denkmalschutz ist eine unbestrittene Kategorie im Umgang mit vorhandener Bausubstanz. Bemängelt wird allerdings vielfach die damit verbundene Planungsunsicherheit. Beim Umgang mit vorhandener Bausubstanz sollten Maßnahmen zur Erhöhung der Planungssicherheit getroffen werden. Dabei geht es insbesondere um eine frühzeitige und dauerhaft geltende Klassifizierung als erhaltenswürdige Substanz sowie entsprechende monetäre Ausgleichsmöglichkeiten (Wohnbauförderung, Denkmalschutzförderung, steuerliche Förderung, wohnrechtliche Maßnahmen).

LÖSUNGSANSÄTZE 2 (INNERHALB DER WOHNBAUFÖRDERUNG)

→ Monetäre Anreize für verdichteten Flachbau:

Die Erfahrungen der Länder mit finanziellen Anreizen für verdichtete Bauweisen sind unterschiedlich und generell davon abhängig, dass die Maßnahmen von raumplanerischen Rahmenbedingungen, Maßnahmen der Subjektförderung und gezielten Informationen an die Bauwerber flankiert werden. In Oberösterreich gab es trotz der relativen Begünstigung von Reihenhäusern im Verhältnis zur regulären Eigenheimförderung keine deutliche Verschiebung. Anders in Tirol; dort macht die Förderung des Reihenhauses aber auch mehr als das Doppelte des freistehenden Eigenheims aus (mind. € 42.500 im Vergleich zu max. € 21.000). Das führte dazu, dass in Tirol nur noch 1/3 des Flachbaus freistehende Eigenheime auf Grundstücken mit >400m² sind. In Vorarlberg hat die generelle Koppelung der Förderhöhe an die Bebauungsdichte zu einer Verlagerung nicht so sehr zum verdichteten Flachbau als zum Mehrgeschossbau geführt.

→ Anwendbarkeit auf NÖ:

Signifikante Ergebnisse sind realisierbar, wenn die Anreize der Wohnbauförderung für verdichtete Bauweisen deutlich stärker als bisher differenziert werden. Im Rahmen großvolumiger Förderung errichtete Reihenhäuser werden schon heute wesentlich stärker als Eigenheime unterstützt. Der vor-

liegende Vorschlag zielt demgegenüber auf verdichtete Bauweisen im kleinvolumigen Förderungsregime ab, d.h. auf von Privatpersonen auf Einzelparzellen errichtete Häuser. Das Beispiel Vorarlberg zeigt, dass ein auf Energieeffizienz ausgerichtetes Punkteschema sehr gut mit sozialen Kriterien und sehr strikten Kriterien der Flächeneffizienz kombinierbar ist. Hinsichtlich des notwendigen monetären Anreizes mögen die Tiroler Erfahrungen als Richtschnur dienen, indem freistehende Eigenheime höchstens die halbe Förderung von verdichteten Bauformen erhalten sollten. Niederösterreich ist sehr viel stärker als die westlichen Bundesländer in Gunst- und Ungunstlagen differenziert. Eine reine Ausrichtung auf den Flächenverbrauch würde in strukturschwachen Regionen kaum zu den gewünschten Ergebnissen führen. Zu prüfen ist anstatt dessen eine entsprechende Ausrichtung der Förderung auf Bebauungsformen. Das heißt, dass gekuppelte oder geschlossene Bauweisen mindestens doppelt so hohe Förderungen erhalten sollten wie freistehende Eigenheime.

- Aufgaben des geförderten großvolumigen Wohnbaus zur Minderung des Grundflächenverbrauchs:
Der großvolumige geförderte Wohnbau hat große Potenziale zur Minderung des Flächenverbrauchs und der Entwicklung der Ortszentren: (a) vermehrte Bautätigkeit in Ortskernen statt auf Neuland an den Ortsrändern, (b) vermehrte Revitalisierung bestehender Bausubstanz, (c) Entwicklung von Angeboten als Alternative zum Eigenheim und (d) Renovierungen und Sanierung von Altbeständen. Es wird vorgeschlagen, dies als Politikziele der Wohnbauförderung in die Förderungsvorschriften aufzunehmen.
- Zusammenführung und Konsolidierung der Einzelförderungsaktionen für Ortszentren:
Über die Jahre hinweg wurde eine Reihe von Einzelförderungen für Ortszentren kumuliert. Maßnahmen der Wohnbauförderung zeigten dabei die vergleichsweise höchste Effektivität. Eine Neuausrichtung dieser Förderungen mit einem eindeutigen Fokus auf die in dieser Studie angesprochenen Aspekte unter Federführung der Wohnbauförderung könnte mit einer Bereinigung der bisher vorhandenen Instrumente einhergehen. Bei Einführung der oben angeführten Maßnahmen „Energieausweis für Siedlungen“ und „Widmungskategorie Ortskern“ kommt solchen monetären Maßnahmen eine besondere Bedeutung zu.
- Anpassung Bonus Lagequalität für Eigenheime:
Neu errichtete Eigenheime in als Bauland Kerngebiet oder Zentrumszonen ausgewiesenen Gebieten erhalten heute Zusatzförderungen von € 4.500. Dieser Bonus sollte nur bei geschlossener oder gekuppelter Bauweise zum Tragen kommen. Bei Einführung einer Widmungskategorie „Ortskern“ sollte darauf abgestellt werden.
- Überdenken der Zusatzförderung für Abwanderungsgebiete:
Es wird eine Grundsatzdiskussion über den Umgang mit Gemeinden, die ihre wirtschaftlichen Grundlagen verloren haben, empfohlen. Die Förderung des Strukturerhalts in Ortschaften mit nicht mehr funktionsfähigen sozio-ökonomischen Strukturen kann zu volkswirtschaftlich negativen Ergebnissen führen. Eine Fokussierung der verfügbaren Mittel stattdessen auf lokale Zentren könnte bessere gesamtwirtschaftliche Ergebnisse erzielen. Beim förderungspolitischen Umgang mit schrumpfenden Gemeinden sollten zuerst Zusatzförderungen für den Neubau überdacht werden.
- Einschränkung der Baurechtsaktion auf verdichtete Bauweisen:
Bei einer Weiterführung der Baurechtsaktion sollte sie auf verdichtete Bauweisen beschränkt werden, beispielsweise mit einer Limitierung des Grundflächenbedarfs auf max. 400m² pro Wohneinheit.
- Forcierung von parzelliertem verdichtetem Flachbau:
Eine Brücke zwischen dem freistehenden Eigenheim und dem von Bauträgern realisierten verdichteten Flachbauten (nach WEG-Regime) sind Reihenhäuser oder verdichtete Bauweisen auf parzellier-

ten Liegenschaften. Geeignete Bauflächen mit entsprechenden Bebauungsplänen sind gut geeignet sowohl individuellen Bauwerber als auch für gewerbliche Bauträger und die Fertighausindustrie. Die Machbarkeit des Vorschlags sollte ggf. durch Pilotprojekte geschärft werden.

→ Beurteilungskriterien Gestaltungsbeirat:

Aspekte höherer Flächeneffizienz gemäß den Empfehlungen dieser Studie sollten in die Beurteilungskriterien des Gestaltungsbeirats einfließen.

→ Schwerpunkt Sanieren im Ortskern:

Den besonderen Schwierigkeiten der Nachverdichtung in zentralen Lagen könnte durch ein spezielles Programm Rechnung getragen werden. Im Rahmen von Pilotprojekten könnte/sollte die Machbarkeit von Leichtbauweisen für Aufstockungen in zentralen Lagen geprüft werden, um idF allenfalls hemmende Faktoren (z.B. Brandschutzbestimmungen) anzupassen.

→ Innovative Lösungen aus anderen Bundesländern:

Als Best Practice Beispiele aus anderen Bundesländern werden das steirische Modell der „Revitalisierung historischer Baudenkmäler“ und das burgenländische Modell der nachhaltigen Erhaltung und Erneuerung dörflicher Strukturen beschrieben.

→ Einsetzung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe:

Viele der angeführten Vorschläge bedürfen eines ressortübergreifenden Zugangs. Die Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Einbeziehung der Abteilungen Wohnbauförderung und Raumplanung der NÖ Landesregierung unter Beiziehung des gemeinnützigen Sektors wäre zweckmäßig.

1 EINLEITUNG

Der Flächenverbrauch¹ beträgt in Österreich im Bereich der Bau- und Verkehrsflächen in den letzten Jahren (2007-2010) 11 ha pro Tag². Zwar lag der Verbrauch in den Jahren davor bereits über 20 ha pro Tag, dennoch hat die Notwendigkeit der Schaffung von Anreizen zum flächenschonenden Bauen im Bereich des Eigenheims und des Mehrwohnungsbaus nichts an Brisanz eingebüßt. Die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie zielt nach wie vor auf einen Flächenverbrauch von 2,5 ha pro Tag ab.³ Auf einem Hektar haben rund zehn frei stehende Einfamilienhäuser, 20 bis 40 Einfamilien-Reihenhäuser oder 100 bis 250 Geschosswohnungen Platz.⁴ Vor allem Bundesländer mit einem hohen Anteil an Eigenheimen, die wesentlich zu diesem hohen Maß an Flächenverbrauch beitragen, müssen aktiv weitere Maßnahmen zur Flächenschonung setzen. Die Bedeutung für Niederösterreich wird deutlich, wenn man bedenkt, dass in Niederösterreich der Anteil der Eigenheime beinahe drei Viertel⁵ der Wohneinheiten ausmacht.

Daraus lässt sich ableiten, dass die effiziente Nutzung der Ressource Boden eine wesentliche Säule der nachhaltigen Entwicklung des Wohnungssektors ist. Mit dem Ziel einer Intensivierung der Flächenökonomie des Wohnbaus in Niederösterreich müssen beiden Bereichen, der Eigenheimbau und der Mehrwohnungsbaus, Beachtung finden. Einerseits sollte es gelingen, den Flächenverbrauch des Eigenheims durch eine effiziente Bebauung zu mindern. Andererseits steht mit dem geförderten Mehrwohnungsbaus ein leistungsfähiges Instrument zur Verfügung, dessen Möglichkeiten ausbaufähig erscheinen. Die beiden Bereiche sind zusammen die Stützen der sozialen Wohnversorgung in Niederösterreich und werden mit den Mitteln der Wohnbauförderung effektiv gesteuert. Somit stellt sich die Wohnbauförderung als Klammer einer umfassenden und wirtschaftspolitisch flexiblen Maßnahme zur Erreichung des Ziels einer flächenschonenden Bebauungsstrategie dar.

Vor diesem Hintergrund gliedert sich die Bewertung der Maßnahmen zur Steigerung der Flächeneffizienz in folgende Zwischenschritte:

- Zunächst wird in Kapitel 2 der theoretische Rahmen verortet, um den Handlungsrahmen festlegen zu können. Dabei wird ein wesentliches Charakteristikum der Flächenökonomie deutlich: Es reicht nicht aus, Maßnahmen der Flächeneffizienz vor einem rein ökonomischen oder raumplanerischen Hintergrund zu sehen, vielmehr ist ein multidisziplinärer Ansatz notwendig. Hierbei erweisen sich ökologische, wirtschaftsgeographische, soziale und polit-ökonomische Ansätze als gleichermaßen bedeutsam. Daher werden zunächst die jeweiligen Argumentarien zur Flächeneffizienz analysiert, die im Anschluss in Kapitel 3 zu einem interdisziplinären Ansatz zusammengefasst werden.
- Im Rahmen des in Kapitel 3 vorgestellten interdisziplinären Ansatzes wird deutlich, dass eine der großen Problematiken darin besteht, dass die in vielen Gemeinden vorhandenen Baulandreserven nicht im ausreichenden Maße genutzt werden. Daher kann die Nachfrage häufig nur durch die Neuausweisung von Bauland gedeckt werden. Die Mobilisierung von vorhandenen Baulandreserven hat

¹ Im Rahmen dieser Studie wird der Begriff „Flächenverbrauch“ gemäß seiner Definition im Rahmen der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie verwendet. Er bezieht sich auf die zunehmende Flächennutzung für Wohn- und Verkehrsflächen und der damit verbundenen steigenden Versiegelung von Flächen.

² Tötzer et al., 2009, S. 6.

³ BMLFUW, 2002.

⁴ Umweltbundesamt, 2010, S. 192.

⁵ Statistisches Jahrbuch Niederösterreich, 2009. Siehe in diesem Zusammenhang auch Kapitel 4.1.

daher für jedes Bundesland große Bedeutung - unabhängig davon, welcher Anteil an der Ressource Boden bereits im Dauersiedlungsraum aufgewendet wird. Auch in einem Bundesland wie NÖ, mit einem vergleichsweise geringen Anteil an Bodennutzung im Dauersiedlungsraum, besteht immanenter Bedarf zur Steigerung der Flächeneffizienz, denn auch hier ist die Ressource Boden ein knappes Gut. Insgesamt können drei wesentliche Eingriffsebenen zur Steigerung der Flächeneffizienz unterschieden werden:

- die Ebene der Widmungsoptimierung,
- die Ebene der Mobilisierung bereits gewidmeter Bauflächen,
- die Ebene der Nachverdichtung, des Lückenschlusses und der Sanierungsaufgaben im Fall von brachfallenden Bauflächen.

Die möglichen Maßnahmen des wirtschaftspolitischen Eingriffs können vielfältig sein und sowohl ordnungspolitische, als auch monetäre und informationstechnische Elemente beinhalten. Nachdem das Ziel dieser Studie in einer Diskussion der ökonomischen Instrumente steht, wird der Analyse-rahmen auf die monetären Aspekte konzentriert und damit ein Fokus auf die Potentiale der Wohnbauförderung zur Steigerung der Flächeneffizienz gelegt.¹ Dennoch wird der interdisziplinäre Anspruch keineswegs aufgegeben. Vielmehr werden die Maßnahmen der Wohnbauförderung im Hinblick auf ihre Interdependenzen zu den in Kapitel 3 definierten Bereichen analysiert.

- Aufbauend auf diesem theoretischen Rahmen wird in Kapitel 4 der Status Quo der Bodenschonung im Bereich des Eigenheims und des Mehrwohnungsbaus dargestellt. Dabei werden exemplarisch bestehende Ineffizienzen in strukturschwachen und strukturstarken Gemeinden Niederösterreichs dargestellt und auf ihre ökonomischen Effekte hin analysiert. Nachdem die bestehenden Maßnahmen und Anreizsysteme zumeist sowohl den Eigenheimbereich als auch den Mehrwohnungsbau betreffen, werden beide Aspekte gemeinsam diskutiert.
- Die Analyse der Maßnahmen zur Flächenschonung und die Darstellung von *Best Practice* Beispielen aus Niederösterreich und anderen Bundesländern ist das Ziel von Kapitel 5. Auch hier werden die einzelnen exemplarischen Fallbeispiele ausschließlich von einem ökonomischen Blickwinkel aus betrachtet und etwa architektonische Fragestellungen ausgeklammert. Es zeigt sich, dass in allen drei wesentlichen Ebenen, der Widmungseffizienz, Mobilisierung und auch Nachverdichtung/Sanierung, auf *Best Practice* Beispiele aus anderen Bundesländern verwiesen werden kann.
- Darauf ergeben sich schließlich die in Kapitel 6 dargestellten Vorschläge zur Verbesserung der Flächeneffizienz im Wirkungsbereich der Niederösterreichischen Wohnbauförderung. Diese greifen den theoretischen Rahmen aus Kapitel 2 auf und zeigen die Potentiale innerhalb der drei-stufigen Herangehensweise von Widmungseffizienz, Mobilisierung und Nachverdichtung/Sanierung für Eigenheime und Mehrgeschossbau. Auch hier wird auf die Notwendigkeit der Kooperation mit anderen Politikbereichen, insbesondere der Raumplanung, verwiesen.

Methodisch nähert sich die vorliegende Studie der Fragestellung mittels quantitativer und qualitativer Analysen. Dabei wurde ein eklatanter Datenmangel im Bereich der Bodenpolitik deutlich, sodass meist auf eine exemplarische Darstellung von Fallbeispielen zurückgegriffen werden musste. Erweitert wurde diese Vorgangsweise zum einen durch die Literaturrecherche und Analyse der rechtlichen Rahmenbe-

¹ Ordnungspolitischen Maßnahmen wird demgegenüber ein rechtlicher und informationstechnischen Maßnahmen ein soziologischer und kommunikationswissenschaftlicher Rahmen zugewiesen.

dingungen in den anderen Bundesländern anhand der Wohnbauförderungsgesetze. Zum anderen waren die qualitativen Interviews mit ExpertInnen als RepräsentatInnen der unterschiedlichen Ebenen von grundlegender Bedeutung. Folgende Interviews wurden in den einzelnen Projektschritten durchgeführt:

- Interviews mit GBV zur Ermittlung von Anreizmechanismen flächenökonomischen Bauens,
- Interviews mit GemeindevertreterInnen zu Verfahren und Motiven der Flächenerschließung und Raumplanung,
- Interviews mit Vertretern der Fertighausindustrie zur Analyse der Anreize und des Interesses flächenökonomischer Bauweisen,
- Interviews mit MitarbeiterInnen der Wohnbauförderungsabteilungen.

Eine Auflistung der Interviewpartner ist im Anhang angeführt.

Um der Multidisziplinarität der Fragestellung gerecht zu werden, wurde ein Projektbeirat zur Diskussion der Ergebnisse eingesetzt. Ihm gehören unter Vorsitz der Wohnbauförderungsabteilung der NÖ Landesregierung Vertreter der Gruppe Raumordnung in der NÖ Landesregierung sowie Vertreter der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft an.

2 THEORETISCHE GRUNDLAGEN ZUR BEDEUTUNG VON BODEN UND FLÄCHE

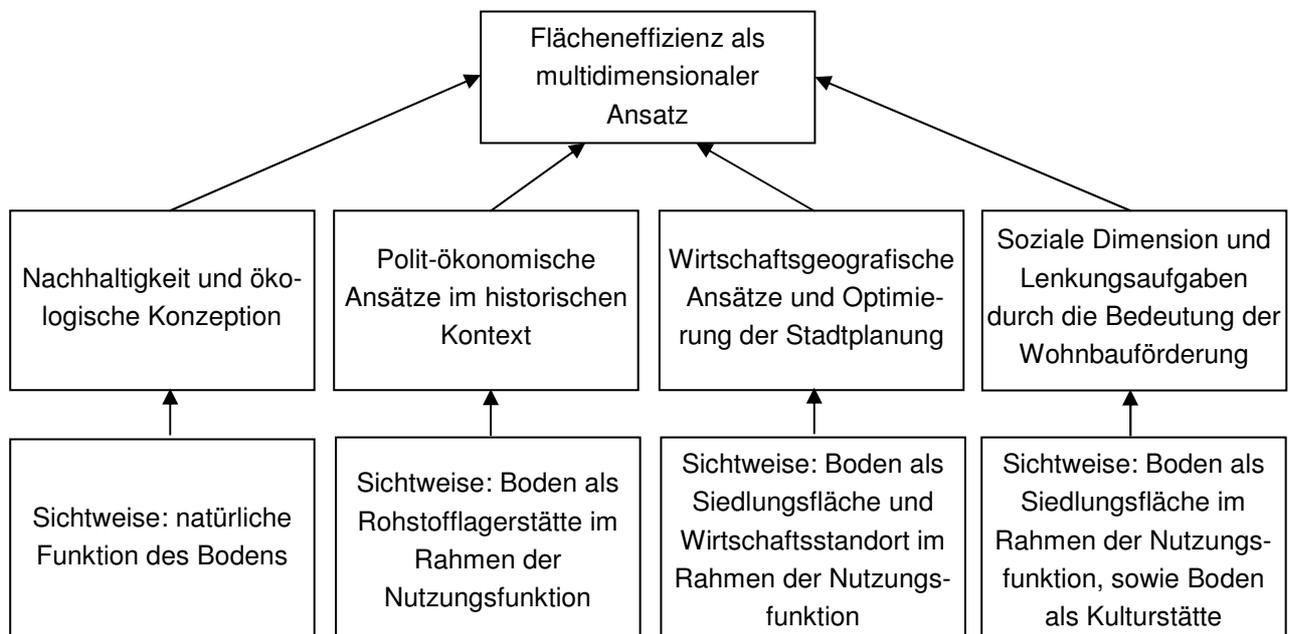
Ziel dieses Kapitels ist die Aufarbeitung der Grundlagen zur strategischen Bedeutung von Boden und Fläche. Darauf aufbauend werden im Anschluss in Kapitel 3 die bestehenden Ineffizienzen aus theoretischer Sicht verdeutlicht und ein Instrumentarium zur Steigerung der Flächeneffizienz vorgestellt.

Der Faktor Boden verfügt über folgende primäre Funktionen¹:

- *Natürliche Funktionen* als Lebensgrundlage und Lebensraum. Das beinhaltet auch die Aufrechterhaltung des Naturhaushalts, etwa von Wasser- und Nährstoffkreisläufen.
- *Vielfältige Nutzungsfunktionen*: Hier steht vor allem die Bedeutung von Boden als Rohstofflagerstätte im Mittelpunkt, aber auch als Fläche für Siedlungsbau und Erholung, und für bestimmte Standortnutzungen, Verkehr sowie Ver- und Entsorgung.
- Funktionen als Archiv der *Natur- und Kulturgeschichte*.

Aufgrund dieses breiten Funktionsrahmens muss die Frage nach einer möglichst effizienten Nutzung von Boden in einem multidimensionalen Analyserahmen betrachtet werden. Abbildung 1 zeigt die Bereiche der Verortung von theoretischen Grundlagen zur Bedeutung von Boden und Fläche auf. Dabei wird deutlich, dass keine Disziplin einen Fokus auf alle Funktionen des Faktors Boden legt und somit in der Folge nur eine interdisziplinäre Analyse der Vielfalt der Funktionen gerecht werden kann.

Abbildung 1: Zusammenspiel grundlegender Konzeptionen zur Analyse von Flächeneffizienz



Darstellung AutorInnen

Flächeneffizienz im Rahmen *ökologischer Nachhaltigkeit* verdeutlicht intergenerative Aspekte des Faktors Boden und zeigt auf, dass wirtschaftliche Entwicklung langfristig nur im schonenden Umgang mit dieser Ressource erfolgen kann. Die wesentliche Sichtweise auf die Funktion des Faktors Boden ent-

¹ Kofner, 2004, S. 4.

springt demnach der oben beschriebenen natürlichen Funktion von Boden. Allerdings geht dieser Ansatz nicht auf die konkreten Kausalmechanismen zwischen Boden, Fläche und wirtschaftlicher Produktion ein. Diese Zusammenhänge stehen demgegenüber im Mittelpunkt der *polit-ökonomischen Ansätze*, die im historischen Kontext auf die Bedeutung von Boden als Produktionsfaktor und Standortfaktor verweisen. Obwohl im Rahmen dieser Konzeption versucht wird, eine genauere Analyse von wirtschaftlicher Entwicklung zu liefern, die im Konzept der Nachhaltigkeit nicht mehr auf ihre Entstehung, sondern lediglich auf ihre intergenerative Erhaltung hin betrachtet wird, ist auch der polit-ökonomische Ansatz alleine nicht in der Lage, die Multifunktionalität des Faktors Boden zu erfassen. Demnach ist die Sichtweise auf den Faktor Boden in diesem Kontext auf die Nutzungsfunktion von Boden als Rohstofflagerstätte und in der Folge auch auf die Ausbeutung dieser Lagerstätte ausgerichtet. Weil hier Boden als Produktionsfaktor ohne räumliche Anbindung im Mittelpunkt steht, geht die Dimension von örtlichem Raum und Fläche verloren. Genau an diesem Mangel der polit-ökonomischen Diskussion setzen die weiterentwickelten Konzepte der *Wirtschaftsgeografie* an. Dabei steht Boden als räumliche Ausprägung von Siedlungsstrukturen und Entwicklungsstadien der Urbanisierung im Zentrum. Auf Basis unterschiedlicher Entwicklungsstadien kann zwischen aufstrebenden und stagnierenden Dörfern oder Städten differenziert werden. Somit besteht die Funktion von Boden in diesem Analyserahmen in der Nutzungsfunktion als Fläche für Siedlungen und als Wirtschaftsstandort. Die multidimensionale Sichtweise auf den Faktor Boden/Fläche wird durch die Funktionsweise der Wohnbauförderung komplettiert, bei der dem sozialen Aspekt besondere Bedeutung zukommt. Durch eine aktive Wohnbauförderung kann eine flächensparende Bauweise propagiert werden. Die Sichtweise auf die Funktion von Boden ist hierbei ähnlich wie bei den wirtschaftsgeografischen Ansätzen.

Der Aufbau dieses Kapitels spiegelt die multidimensionale Bedeutung von Boden/Fläche und den Bedarf nach einem daraus abgeleiteten interdisziplinären Zugang zur Erhöhung der Flächeneffizienz wider. Die Unterkapitel 2.1 bis 2.4 richten sich nach der unter Abbildung 1 beschriebenen Systematik. Somit widmet sich 2.1 der ökologischen Nachhaltigkeit der Flächeneffizienz, 2.2 den wesentlichen polit-ökonomischen Konzepten im historischen Kontext, 2.3 den Entwicklungs- und Urbanisierungsstadien der Wirtschaftsgeographie, sowie 2.4 der strategischen Bedeutung der Wohnbauförderung zur Steigerung der Flächeneffizienz. Ergänzt wird dieses Grundlagenkapitel um einen kritischen Blick auf die vorhandene Datenbasis zur Analyse von Flächeneffizienz.

2.1 FLÄCHENEFFIZIENZ ALS ÖKOLOGISCHES KONZEPT: NACHHALTIGKEIT

Obwohl Konzeptionen zur Nachhaltigkeit vor allem in den 1990er Jahren (Konferenz von Rio de Janeiro 1992) an Bedeutung gewannen, ist die zugrundeliegende Frage nach einer intergenerativen Betrachtung von Entwicklung schon in der ökonomischen Klassik und damit im 18. Jahrhundert zu verorten¹. Vor allem aber durch die rasche wirtschaftliche Entwicklung der 1950er und 1960er Jahre, die durch eine fordistische Konsumsteigerung, gekoppelt mit hohem und zunehmendem Ressourcenverbrauch, gekennzeichnet ist, wurde die Suche nach einem wirtschaftlichen Wachstum, das sich möglichst neutral auf die Ressourcen nachfolgender Generationen auswirkt, brisant.

Während der Ausgangspunkt des Begriffs Nachhaltigkeit auf einem ökologischen Verständnis aufbaut, wird die Begrifflichkeit heute in entwickelten Staaten breiter gefasst. In Entwicklungsländern wird hingegen,

¹ In diesem Zusammenhang kann vor allem auf die Arbeiten von David Ricardo, Thomas Robert Malthus und Johann Heinrich von Thünen verwiesen werden, die in den folgenden Abschnitten 2.2.1 und 2.2.2 zur polit-ökonomischen Diskussion um die Bedeutung von Boden und Fläche dargestellt werden.

wie unter anderem Luken und Komendantova-Amann¹ anhand von Expertenbefragungen in achtzehn Entwicklungsländern zeigen konnten, der Begriff der Nachhaltigkeit in den 1990er Jahren im Wesentlichen von Umweltministerien und Institutionen vorangetrieben.

In entwickelten Staaten hingegen wurde in den 1980er Jahren die wirtschaftliche und soziale Säule der Nachhaltigkeit in den Vordergrund gerückt. In den Diskussionen dieser Zeit standen zwei Themen im Mittelpunkt: die Bekämpfung von Armut sowie die Erkenntnis, dass eine nachhaltige Entwicklung ohne gleichzeitige Berücksichtigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Aspekte nicht möglich ist.² Darauf aufbauend erfuhr der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ vor allem durch die Aufnahme in internationale Berichte der UN-Kommission für Umwelt und Entwicklung oder der OECD³ weitere Verbreitung. Aus dieser umfassenderen Betrachtungsweise lassen sich wirtschaftliche, soziale, kulturelle, gesundheitliche und politische Bedürfnisse ableiten⁴:

- *Wirtschaftliche Bedürfnisse* schließen die Möglichkeit für adäquate Lebensbedingungen, produktive wirtschaftliche Aktivitäten, wirtschaftliche Sicherheit für den Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Behinderung und für alle jene, die nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt zu sichern, ein.
- *Soziale, kulturelle und gesundheitliche Bedürfnisse* bedeuten einen Lebensort, der gesund und sicher ist. Weitere Kriterien sind, dass man sich diesen Lebensort leisten kann und dass entsprechende Infrastruktur vorhanden ist, insbesondere Wasserver- und -entsorgung, Müllentsorgung, Gesundheits- und Ausbildungssysteme, kinderfreundliches Klima und Schutz vor Naturkatastrophen.
- *Politische Bedürfnisse* bedeuten die Möglichkeit, an lokaler oder nationaler Politik durch Wahlen Teil zu nehmen, wie auch an Entscheidungen über die Entwicklung des Wohnorts oder Gebiets. Sie bedeuten Rechtssicherheit, politische Rechte und die Implementierung funktionsfähiger ökologischer Gesetze.

Nach dieser Definition von Bedürfnissen hat die internationale Öffentlichkeit einhellig akzeptiert, dass Nachhaltigkeit auf drei Säulen beruht:

- *Wirtschaftliche Nachhaltigkeit*: Schaffung von gesellschaftlichem Wohlstand, Sicherung des individuellen Lebensunterhalts;
- *Soziale Nachhaltigkeit*: Eliminierung von Armut, Verbesserung der Lebensqualität;
- *Ökologische Nachhaltigkeit*: Sicherung der natürlichen Ressourcen für zukünftige Generationen.

Für die weitere Betrachtung der Bedeutung von Flächeneffizienz muss daher festgehalten werden, dass die Suche nach einer Verbesserung der Flächeneffizienz ein aktiver Teil einer nationalen nachhaltigen Entwicklung sein muss.

2.2 FLÄCHENEFFIZIENZ ALS POLIT-ÖKONOMISCHES KONZEPT: DAS NICHT-VERMEHRBARE GUT BODEN

Obwohl auf den ersten Blick der ökonomische Anknüpfungspunkt zur Diskussion um Boden, Raum und Fläche in modernen marktwirtschaftlichen Kontexten in der Diskussion um die *Bodenrente* zu liegen

¹ Luken & Komendantova-Amann, 2004.

² „For development to be sustainable, it must take account of social and ecological factors, as well as economic ones; of the living and non-living resource base; and of the long term as well as the short term advantages and disadvantages of alternative action“, Common Framework Conservation Strategy im Rahmen der World Conservation Union (IUCN/WWF/UNEP) 1980.

³ Oberhuber & Amann et al., 2005, S. 12ff.

⁴ Siehe unter anderem die Ausführungen von Oxley, 2004, S. 104ff.

scheint, greift die wert- und ertragsseitige Forschung für die vorliegende Fragestellung zu kurz. Der klassische Ansatz der Bodenrente von David Ricardo beschäftigt sich vor dem Hintergrund der Frage der Nahrungsmittelversorgung einer wachsenden Bevölkerung mit der Entlohnung des Faktors Boden durch die Ausweitung der Bodenbewirtschaftung. Dem fruchtbaren gegenüber dem weniger fruchtbaren Boden fällt in diesem Zusammenhang eine ökonomische Rente – eine - „Differentialrente“¹ - zu. Eine Weiterentwicklung dieses Ansatzes findet sich in Verteilungs- und Vermögensstudien zum kapitalistischen Produktionsprozess, entfernt sich damit aber von der Fragestellung einer Minimierung des Flächenbedarfs und sozioökonomischen Aspekten der Stadtentwicklung. Demgegenüber finden sich in anderen politökonomischen Ansätzen sehr wohl Ansätze für eine interdisziplinäre Betrachtung des Faktors Boden. Es werden insbesondere zwei Aspekte diskutiert, die Ausbeutung des Faktors Boden zur Nahrungsmittelproduktion und die räumliche Verortung des Faktors Boden zur mittelbaren Güterproduktion. Nachdem diese beiden Ansätze bereits in den Anfängen nationalökonomischer Studien entstanden sind, stellen sie den Ausgangspunkt für jede weitere polit-ökonomische Untersuchung des Themas dar.

2.2.1 AUSBEUTUNG DES FAKTORS BODEN ZUR NAHRUNGSMITTELPRODUKTION

Bereits in der ökonomischen Diskussion der frühkapitalistischen Entwicklung Westeuropas wurde der Faktor Boden als wesentliches Element zum Wirtschaftswachstum erkannt und diskutiert. Vor dem Hintergrund einer sprunghaften Bevölkerungsentwicklung² bei einem gleichzeitig vergleichsweise nur mäßigen Wachstum der Nahrungsmittelproduktion aufgrund der Erschöpfbarkeit des Produktionsfaktors Boden, was zwangsläufig zu einem Auseinanderklaffen dieser beiden Größen führen musste (sog. Malthus-Falle³), standen wirtschaftspolitische Empfehlungen zur Überwindung der drohenden Nahrungsmittelknappheit im Mittelpunkt der Diskussion. Wohnungspolitische Fragestellungen waren in diesem Kontext demgegenüber nicht relevant.

2.2.2 RÄUMLICHE VERORTUNG DES FAKTORS BODEN ZUR MITTELBAREN GÜTERPRODUKTION

Abseits der Analyse zur Bedeutung von Boden für die kapitalistische Entwicklung entstanden ebenfalls im 18. Jh. innerhalb der klassischen Analyse, quasi als Weiterentwicklung zur Frage der Nahrungsmittelproduktion, erste wirtschaftsgeographische Analysen. Vor dem Hintergrund der Nahrungsoptimierung entstanden zirkuläre Stadt-Peripherie-Ansätze. Das Modell der „scharf geschiedenen konzentrischen Kreise“⁴ Johann Heinrich von Thürens zeigt die optimale Verteilung wirtschaftlicher Aktivität. Die kritische Variable dabei sind die Transportkosten der Produktion zur Stadt, die das Zentrum darstellt. Zur Minimierung der Transportkosten wird der Gemüseanbau nahe der Stadt positioniert, während beispielsweise die Viehhaltung weiter von der Stadt entfernt angesiedelt wird, von wo im Bedarfsfall die Tiere zur Schlachtung in die Nähe der Stadt getrieben werden können.

Trotz der Limitierung der Betrachtungsweise von Boden auf dessen landwirtschaftliche Qualitäten und des engen Konnexes zur frühkapitalistischen Produktionsweise wurde dieses Modell in zahlreiche Richtungen weiterentwickelt, die in weiterer Folge für wohnwirtschaftliche Fragen Bedeutung erlangten. Zu

¹ Koesters, 1985, S. 64.

² Kalmbach, 2008, S. 93.

³ Malthus hatte empirisch aufgezeigt, dass sich das Bevölkerungswachstum entsprechend einer geometrischen Reihe entwickelte, während die Nahrungsmittelproduktion entsprechend einer arithmetischen Reihe anwuchs (Malthus, 1798).

⁴ Johann Heinrich von Thünen, zitiert in Kurz, 2008, S. 147.

diesen zählen Phasenmodelle zu Stadtentwicklung, Ausbreitungs- und Entzugseffekten zum Umland und damit die Konzeptionen der *zentralen Orte*, sowie Fragen der Kostenoptimierung im Bereich der öffentlichen Güter sowie die Standortfrage.

Alfonso (1964) hat im Rahmen von New Urban Economics eine weitere Entwicklung von v. Thünen vorgenommen – allerdings steht auch hier Boden als Residuum zur Güterproduktion im Mittelpunkt. Städteplanung erfolgt im Rahmen der kapitalistischen Entwicklung und nicht als gesondertes gesellschaftspolitisches Ziel. Im Mittelpunkt steht vielmehr die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen und Städten. Damit wird der Übergang zu modernen Fragen der Regionalentwicklung geschaffen. Während die ökonomische Theorie sich in der Folge auf die Frage der Kostenreduktion und Effizienzsteigerung konzentrierte und ihren neoklassischen Modellrahmen zur Optimierung der Inputfaktoren nutzte, sind für die Betrachtung des Faktors Boden multidisziplinäre Ansätze von Bedeutung. Es ergeben sich vor allem Überschneidungen zur Raumplanung und Soziologie.

2.2.3 ANKNÜPFUNGSPUNKTE FÜR EINE MULTIDISZIPLINÄRE ANALYSE EINER RÄUMLICH/ÖKONOMISCHEN SICHTWEISE VON BODEN UND FLÄCHE

Folgende Anknüpfungspunkte ergeben sich aus den dargestellten Konzepten des historischen Kontextes für die Analyse des Faktors Boden und die Fragestellung:

- *Transportwege (Kostenreduktion)*: Sowohl eine mögliche Kostenreduktion durch eine Minimierung der Transportwege, als auch der nachfolgend dargestellte Ansatz der Minimierung der Kosten für öffentliche Güter entspringt der engsten ökonomischen Betrachtungsweise von Boden und Flächen und ist am ehesten beim ökonomischen Ansatz der Neoklassik anzusiedeln. Die Bedeutung des Faktors Boden für die Produktion ergibt sich durch die Optimierung der Produktions- und Vertriebswege. Eine Flächeneinsparung lässt sich somit mit einer Steigerung des Naheverhältnisses zum Abnehmermarkt argumentieren. Auf diese Weise können etwa Nahversorgungsunternehmen in das Stadtzentrum integriert werden. Die bestehende *NAFES Förderung* schließt an diese Argumentation an und versucht die zentrumsnahe Versorgung zu gewährleisten. Ein enger inhaltlicher Bezug ergibt sich des Weiteren zur Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, die ein Raumentwicklungskonzept fordert, das Mobilitätswänge abbaut (siehe unter Punkt 3.3).
- *Öffentliche Güter und Infrastrukturversorgung*: Während sich die im ersten Absatz dargestellte Argumentation auf die Kostenminimierung im privatwirtschaftlichen Produktionsbereich bezieht, sind ihr Äquivalent im Bereich der Stadtentwicklung die öffentlichen Güter. Darunter sind all jene Infrastrukturleistungen zu verstehen, die aufgrund eines mangelnden Ausschlussprinzips und einer Nicht-Rivalität im Konsum nicht privatrechtlich angeboten werden, sondern durch Abgaben finanziert von öffentlicher Hand bereitgestellt werden. Zu diesem Bereich gehört unter anderem auch die Straßenbeleuchtung oder das Straßennetz. Daneben zählen auch Infrastrukturleistungen, wie Kanalisation und Wasserversorgung zu den Leistungen der öffentlichen Hand. Die Anschließungskosten steigen mit flächenineffizienter Nutzung. Eine geeignete Siedlungsentwicklung ist daher anzustreben.
- *Standortwahl (Effizienzsteigerung)*: Vor dem Hintergrund zunehmender Globalisierung und Wettbewerbsverschärfungen wird die Frage nach weiterer Kostenersparnis um die Themen Wirtschaftsgeographie und soziale Komponenten erweitert und mündet in die Standortwahl von Unternehmen. Im Gegensatz zu einem rein neoklassischen Ansatz gewinnen hier strukturelle Ansätze an Bedeutung. Um im Standortwettbewerb zu bestehen, ist Flächenverbrauch und ein Bauen am „falschen

Platz“¹ ineffizient. Zur Identifizierung von Entwicklungspotentialen, die auch zur Regionalentwicklung beitragen, wurde das *Konzept der zentralen Orte* aus der wirtschaftsgeographischen Argumentationslinie weiterentwickelt (siehe Punkt 2.3)

- *Boden und Bevölkerungsentwicklung*: Während bei der Argumentation der Standorteffizienz die Sichtweise für marktwirtschaftliche Unternehmen im Mittelpunkt steht, ist für eine Optimierung der Flächeneffizienz auch die demographische Entwicklung zu beachten. Für Niederösterreich lassen sich sowohl prosperierende, als auch stagnierende Regionen unterscheiden. Die theoretische Konzeption ist dabei wiederum in den ökonomisch-wirtschaftsgeographischen Ansätzen der Stadtentwicklungsphasen zu finden (siehe Punkt 2.4).

2.3 FLÄCHENEFFIZIENZ ALS WIRTSCHAFTSGEOGRAFISCHES KONZEPT: EINE RÄUMLICHE VERORTUNG

Aus dem theoretischen Versuch einer Optimierung von Transportkosten ergibt sich unmittelbar der Ansatz der zentralen Orte, der, obwohl vor allem angesichts mangelnder dynamischer Aspekte häufig kritisiert, auch Einzug in die raumwirtschaftliche Diskussion in Niederösterreich gehalten hat und in den letzten Jahren durch die Integration unterschiedlicher dynamischer Aspekte für die Suche nach geeigneten Instrumente zur Steigerung der Flächeneffizienz von Bedeutung ist.

2.3.1 ANSATZ UND KRITIK AN DER KONZEPTION DER ZENTRALEN ORTE

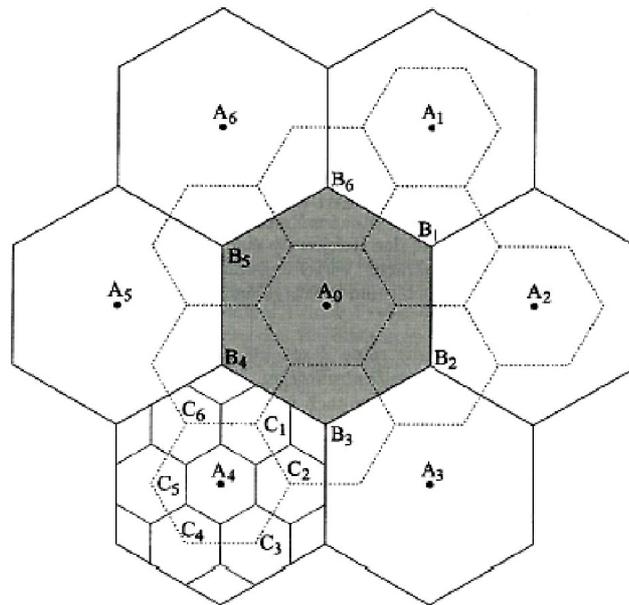
Auf den strikten Annahmen der (neo)klassischen Produktionstheorie aufbauend, gekoppelt mit dem unter 2.2.2 beschriebenen Ansatz der konzentrischen Kreise von *von Thünen*, ergeben sich die theoretischen Überlegungen der Zentralen-Orte-Theorie². Es wird zunächst von einer räumlich homogenen Verteilung der Bevölkerung, der Konsumnachfrage und der Produktionsfaktoren ausgegangen. Auch das bestehende Verkehrssystem wird als gleichförmig angesehen. Aus diesem sehr engen Modellrahmen ergeben sich Marktgebiete, die ähnlich der Modellierung konzentrischer Kreise ebenfalls kreisförmige Reichweitengrenzen postulieren. Eine kritische Größe stellt selbst innerhalb dieses engen Modellrahmens die Bevölkerungs- und damit Siedlungsdichte dar. Es wird gezeigt, dass sich bei steigender Siedlungsdichte geringere Reichweitengrenzen ergeben, um die kritische Mindestnachfrage für eine effiziente Produktion (bei gegebenen Produktionsfaktoren) zu schaffen. Damit kann ein hierarchisches System von zentralen Orten und Produktionsstandorten geschaffen werden.

Abbildung 2 zeigt, wie bei Überlagerung unterschiedlicher Marktgebiete und Versorgungsebenen neue Strukturen entstehen, die mit A,B und C gekennzeichnet sind. Dabei ergibt sich eine hierarchische Stellung von Versorgungsebenen. Orte der Kategorie A weisen eine Mindestnachfrage nach bestimmten Gütern entsprechend den mit Linien dargestellten Waben auf und stellen damit für die jeweilige Wabe einen zentralen Ort dar. Entsprechend den weiteren punktierten Waben können kleinere Marktgebiete unterschieden werden. Hier kommt es zur Produktion anderer Güter, die etwa durch eine größere Siedlungsdichte innerhalb einzelner Bereiche der zuvor definierten größeren Waben eine effiziente Produktion ermöglichen. Auf diese Weise können unterschiedliche Ebenen und Stufen von Zentralität unterschieden werden.

¹ Weber, 2010.

² Genauerer zu den theoretischen Konzeptionen der Zentralen-Orte Theorie siehe unter anderem Maier & Tödting, 2006, Kapitel 7.

Abbildung 2: Theoretische Konzeption eines Systems der zentralen Orte



Quelle: Maier & Tödting, 2006, S.144.

Dynamische Aspekte sowohl der Nachfrage- wie auch der Angebotsseite bleiben bei diesem Modell unberücksichtigt, auf der Nachfrageseite etwa *strukturelle und quantitative Veränderungen der Bevölkerung* oder Einkommens- und Mobilitätsveränderungen der Bevölkerung, auf der Angebotsseite z.B. *veränderte Einkommensansprüche* der Unternehmen oder Verschiebungen bei den Kosten der *Inputfaktoren*.¹ Ebenso bleiben Agglomerationseffekte und Unterschiede in der Verkehrsanbindung unbeachtet. Trotz dieser Mängel kommt dem theoretischen Ansatz eine große konzeptionelle Bedeutung zu. Er findet Anwendung in den *Zentralitätsstufen*, bei denen durch die Einbeziehung der Verkehrserschließung und der *Integration von Phasenmodellen der Siedlungsstruktur* auch dynamischen Elementen hinzu kommen (siehe 2.3.3).

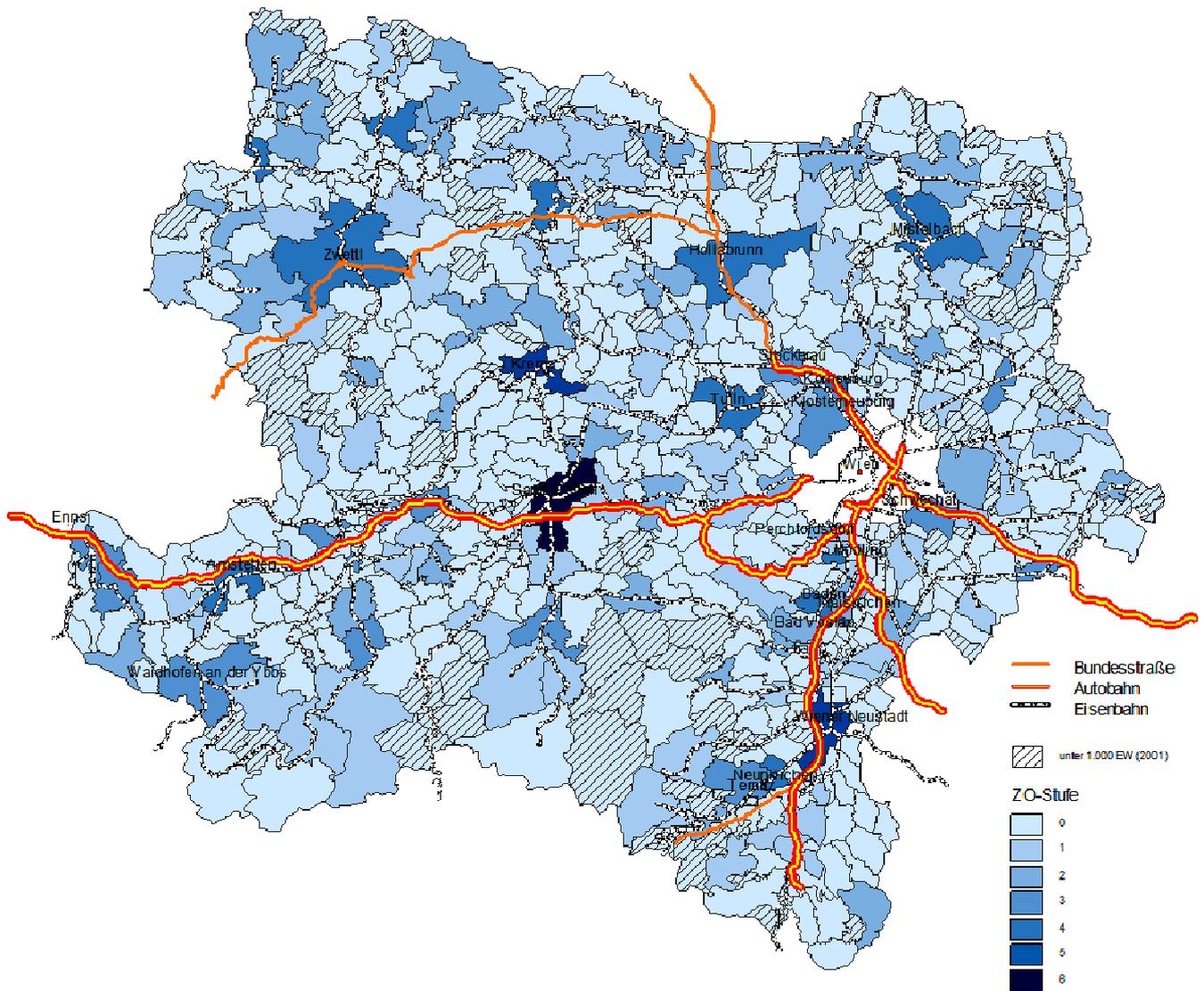
2.3.2 ANWENDUNG UND WEITERENTWICKLUNG DES ZENTRALE-ORTE-KONZEPTS IN NÖ

In Niederösterreich kam es bereits in den 1960er Jahren zu extensiven Studien zur raumordnerischen Gliederung in „Hauptdörfer“ auf Basis unterschiedlicher Dienste in insgesamt 15 Kategorien, etwa Schulen und Sparkassen. Insgesamt hatte man auf diese Weise 1995 insgesamt 1.438 Zentrale Orte unterschiedlicher Stufen unterschieden.² Nachdem diese Kategorisierung in den 1970er Jahren Eingang in die Raumordnungsgesetze gefunden hat, ergaben sich die bereits oben auf theoretischer Ebene beschriebenen Probleme mangelnder Dynamik des Konzepts, sodass häufige Überarbeitungen und Restrukturierungen notwendig wurden. Dem Zentralitätskonzept im Sinne einer Bündelung und Konzentration von Versorgungsfunktionen in ausgewählten Siedlungen entsprechend steht die Versorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur im Vordergrund. Andere Aspekte wie die Regionalentwicklung, die Siedlungsstruktur oder der Flächenverbrauch, werden im Raumordnungsprogramm zwar implizit, aber nicht explizit angesprochen.

¹ Für einen Überblick siehe unter anderem ÖROK, 2006, S. 23f.

² Aigner, 2003, S. 75.

Grafik 3: Zentralörtlichkeitsstufen in Niederösterreich



Quelle: Amann, Schuster et al., 2005.

Zur besseren Berücksichtigung dynamischer Mechanismen wurde im Rahmen der Konzeption „Zentralität-Neu“ das System überarbeitet und auf Bundesländerebene nach Möglichkeiten der Implementierung gesucht.¹ Für Niederösterreich haben Amann, Schuster et al. (2005) eine Integration der zentralörtlichen Einstufung der Bezirke gemäß dem 1992 novellierten Zentrale-Orte-Raumordnungsprogramm (LgBl 8000/24-1) mit demografischen und Erreichbarkeits-Indikatoren versucht. Grafik 3 veranschaulicht das Ergebnis. Aus dem Blickfeld der Flächeneffizienz ist allerdings eine derartig abgestufte Sichtweise auf Zentrale Ort und regionale Zentren wenig zielführend, da eine Zersplitterung der Instrumente die Folge wäre. Dennoch ergibt sich aufgrund der Integration von Wanderungsbewegungen die enge Verbindung dieser Darstellung mit dem unten vorgestellten Ansatz der Stadtentwicklungskonzepte und damit ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Klassifizierung von Eingriffsebenen und Instrumente zur Steigerung der Flächeneffizienz.

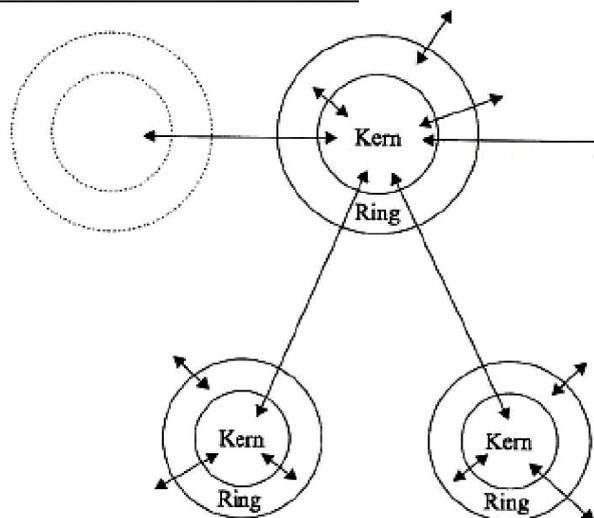
¹ Für einen Überblick siehe unter anderem ÖROK, 2006.

2.3.3 STADTENTWICKLUNGSKONZEPTE: PHASENMODELLE DER URBANISIERUNG

Während im Rahmen der Zentralen-Orte-Konzeption die hierarchische Bedeutung von einzelnen Städten und deren Einzugsgebiet im Mittelpunkt steht, kommt bei den Ansätzen der Stadtentwicklungskonzepte der Verflechtung innerhalb der Städte eine dynamische Rolle zu. Die Stadtentwicklungskonzepte lassen sich auf Niederösterreich anwenden und gehen in einer vereinfachten Grobunterscheidung zwischen sogenannte „*Gunst- und Ungunstlagen*“ in die weitere Analyse ein. Diese Unterscheidung stellt eine Verbindung zwischen Stadtentwicklungskonzepten und dem oben vorgestellten Ansatz von Amann, Schuster et al. (2005) zur Klassifizierung von Zentralen Orten in Niederösterreich dar. Bei den abgeleiteten Instrumenten und Forderungen zur Steigerung der Flächeneffizienz wird auf die Klassifikation in stagnierende oder potentielle Abwanderungsgemeinden verwiesen.

Im Zentrum steht dabei eine klare Abfolge von Entwicklungsphasen einer Stadt- oder Dorfstruktur. Zum einen wird die Position in der Hierarchie gemäß einer Struktur der Zentralen Orte analysiert, zum anderen wird ein Kern und Ring oder Umlandzone zu jeder Stadt definiert, sodass auch hier ein dynamischer Austausch erfolgen kann und Wanderungstendenzen einbezogen werden können. Auf diese Weise wird eine funktionale Stadtregion definiert.¹

Abbildung 4: Verflechtung der Städte im Phasenmodell



Quelle: Maier & Tödting, 2006, S.160.

Abbildung 4 zeigt die Verflechtungen, die hier dynamisch modelliert werden sollen. Dabei können zunächst 3 Kernphasen der Stadtentwicklung beschrieben werden, die *Urbanisierung*, *Suburbanisierung* und *Desurbanisierung*. In der weiteren Folge kann auch von einer 4. Phase, dem *Verfall oder Reurbanisierung*, gesprochen werden. Jede dieser Phase ist mit spezifischen Entwicklungstendenzen und Problembereichen konfrontiert, die aktiv wohnungspolitische Fragen aufwerfen.

Wie Abbildung 5 zeigt, ist die Aufgabe der Wohnungspolitik in der Phase der *Urbanisierung* auf die Schaffung von Wohnraum und die Verdichtung im Kern ausgerichtet. Im Sinn einer flächenschonenden Wohnungspolitik ist hier von einer aktiven verdichteten Ausweitung am Siedlungsrand (etwa im Rahmen von geförderten Geschossbauten), sowie von einer Nachverdichtung im Ortskern auszugehen.

¹ Zu einer genaueren Darstellung siehe unter anderem Maier & Tödting, 2006, S. 159ff.

Bei der Phase der *Suburbanisierung* hingegen liegen die Probleme bei einer sinkenden Dichte im Kern und einer zersplitterten Siedlungsentwicklung am Rand. Hier wäre es sinnvoll, ähnlich wie im Rahmen der Phase der Urbanisierung, aktiv eine flächenschonende Siedlungsentwicklung zu betreiben und auf attraktive Wohnflächen im Kern zu verweisen.

Im Gegenzug dazu ergibt sich aufgrund der Bevölkerungsverlagerung in der *Deurbanisierungsphase* eine andere Notwendigkeit in der Wohnungspolitik zur Erreichung einer flächenschonenden Bebauung. Hier wäre eher auf eine aktive Stadterneuerung Wert zu legen und eine attraktive Gestaltung der bestehenden Siedlungen. Der Strukturhalt und damit auch eine Verringerung der Abwanderung der Bevölkerung sollten das Ziel sein. Nachdem hier keine massive Wohnungsnot herrscht, sollte der Schwerpunkt auf einer flächenschonenden und damit finanzschonenden Entwicklung des Eigenheimes liegen. In der Folge werden die theoretischen Phasen der Stadtentwicklung mit den Ergebnissen der empirischen Wanderungstendenzen in Niederösterreich verglichen.

Abbildung 5: Phasen der Stadtentwicklung, spezifische wohnungs- und strukturpolitische Probleme

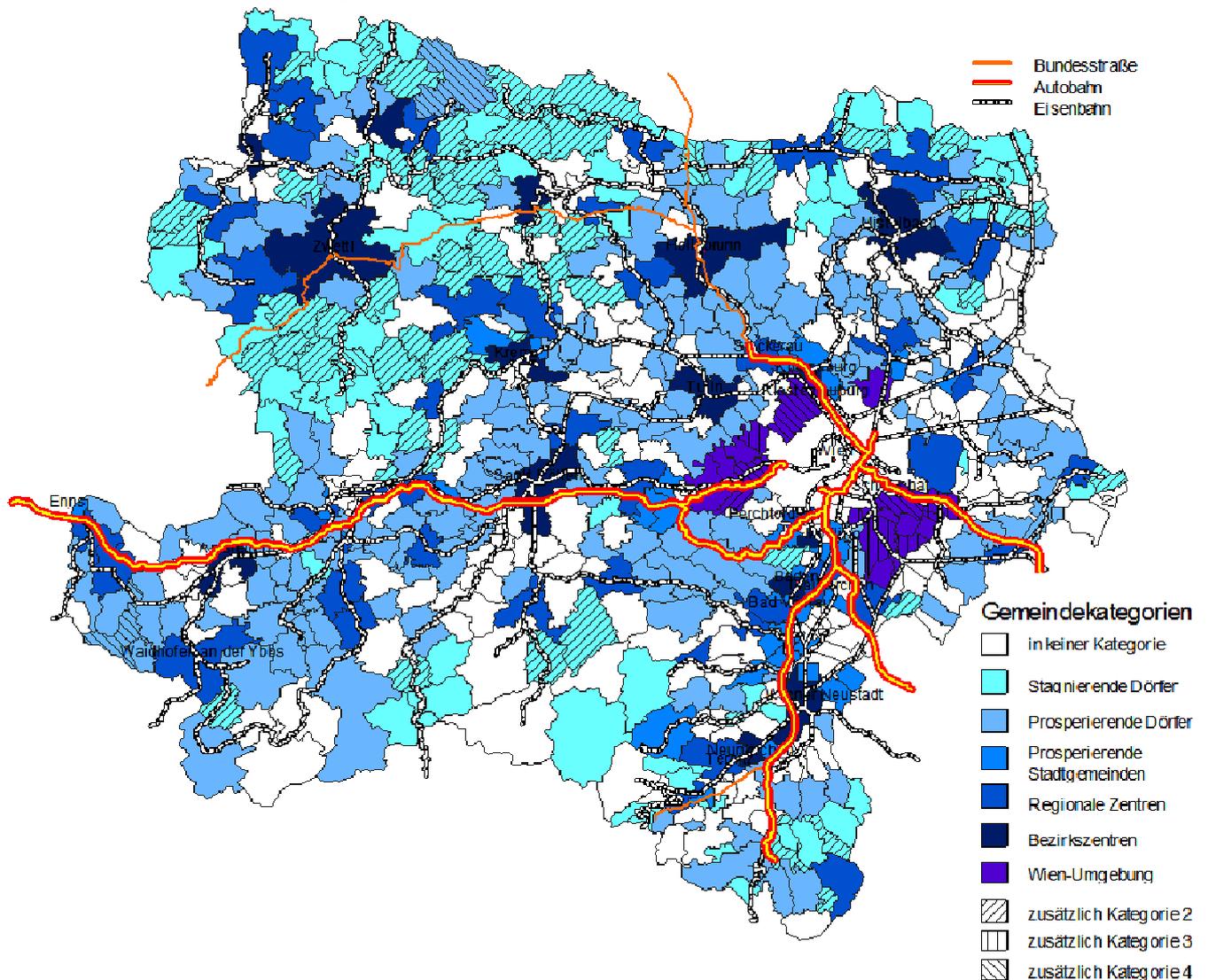
	URBANISIERUNG	SUBURBANISIERUNG	DESURBANISIERUNG
ENTWICKLUNGSTENDENZEN	Zuwachs und Verdichtung im Kern	Sinkende Dichte im Kern, Zuwachs im Ring	Sinkende Dichte im Kern, Stagnation im Ring, Bevölkerungsverlagerung in Mittelstädte
PROBLEMBEREICHE	Wohnungsnot, mangelnde Infrastruktur, hohe Mieten, schlechte Wohnqualität	Verkehrsprobleme, Finanzierung von Infrastruktur, Verlust von Industriearbeitsplätzen	Finanzierung von Infrastruktur, soziale Segregation, Desindustrialisierung
INSTRUMENTE	Förderung des Wohnbaus, öffentlicher Verkehr, Infrastrukturausbau	Straßenbau, Stadtentwicklung, Entwicklung von Verkehrsverbunden	Stadterneuerung, Reduktion städtischer Dienstleistungen, Ausbau von Grünflächen, Fußgängerzonen

Quelle: Maier & Tödting, 2006, S.161.

2.3.4 NIEDERÖSTERREICH: ENTWICKLUNGSSTADIEN VON GEMEINDEN

Amann, Schuster et al. (2005) gliedern die Niederösterreichischen Gemeinden in die Kategorien der unter 2.4.1. vorgestellten Entwicklungsstadien und erweitern diese um Regionale Zentren und Bezirkszentren. Somit wird eine Verbindung zwischen der Konzeption der *Zentralen Orte* und der *Phasenmodelle* zur Gemeindeentwicklung geschaffen. Aus den oben vorgestellten Entwicklungskategorien, Urbanisierung, Suburbanisierung und Desurbanisierung, werden mit Hilfe von Daten zur Bevölkerungswanderung Prosperierende Dörfer und Stadtgemeinden, Regionale Zentren, Bezirkszentren, Wien-Umland und Stagnierende Dörfer unterschieden. Doppelzuordnungen von Gemeinden infolge der zugrundeliegenden Kategorisierung werden in Grafik 6 durch Schraffur gekennzeichnet. Bei der Betrachtung der räumlichen Verteilung bilden die stagnierenden Dörfer größtenteils Agglomerationen und sind am häufigsten in der Nachbarschaft von prosperierenden Dörfern und prosperierenden Stadtgemeinden angesiedelt. Prosperierende Dörfer und Stadtgemeinden gruppieren sich demnach mehrheitlich um die Zentren. Die höherrangigen Gemeindekategorien liegen überwiegend entlang der IV-Hauptverkehrsachsen. Demgegenüber werden auch die Gemeinden der unteren Kategorien vom ÖV-Netz versorgt.

Grafik 6: Gemeindecategorien



Quelle: Amann & Schuster et al., 2005.

Als Grundlage zur Unterscheidung von wirtschaftspolitischen Empfehlungen können prosperierende Dörfer und Stadtgemeinden der Phase der *Urbanisierung* zugeordnet werden, während *Zentrale Orte*, *Bezirkszentren* und dergleichen als Gebiete in der Entwicklungsphase der *Suburbanisierung* angesehen werden können. Stagnierende Dörfer hingegen sind dem Stadium der *Desurbanisierung* zuzuordnen. In der Semantik der Niederösterreichischen Raumplanung wird hierbei auch häufig in Abwanderungs- und Nicht-Abwanderungsgemeinden unterschieden. Aus dieser Unterscheidung ergeben sich differenzierte Förderungen der Gemeinde im Rahmen des Finanzausgleichs.

2.4 STRATEGISCHE BEDEUTUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG ZUR STEIGERUNG DER FLÄCHENEFFIZIENZ

Die Besonderheiten des Wohnungsmarktes, die durch die Langlebigkeit, die Notwendigkeit des Gutes Wohnen, sowie dessen Immobilität charakterisiert werden, sowie die enge Verbundenheit des Wohnungsmarktes mit anderen Märkten in einer Volkswirtschaft, etwa dem Arbeitsmarkt oder dem Bausektor, und die daraus ableitbaren Interdependenzen mit weiteren vor- und nachgelagerten Märkten, stellen diesen ins

Zentrum öffentlichen Interesses. Zum einen lassen Langlebigkeit, Notwendigkeit und Immobilität des Gutes darauf schließen, dass das *reine Marktergebnis verbesserungswürdig* ist, weil sich die Nachfrager nicht einem Markt vollkommener Konkurrenz gegenüber sehen. Zum anderen macht die enge Verbindung der Wohnungswirtschaft zu anderen Märkten sie zu einem wichtigen Ansatzpunkt *fiskalpolitischer Maßnahmen über den Konjunkturzyklus*.

Neben dem damit angesprochenen weitreichenden *direkten Einflussbereich* der Wohnbauförderung zur Verbesserung des Marktergebnisses am Wohnungsmarkt, wird der öffentliche Aufwand darüber auch mit *Sondereffekten*, wie etwa *positiven externen Effekten* argumentiert. Diese sind auch im Bereich der Raumordnungspolitik nachweisbar und stellen somit ein wesentliches Argument zur Steigerung der Flächeneffizienz dar. Diese Sondereffekte lassen sich in folgende Argumentationslinien gliedern:

- Umsetzung planerischer Zielsetzungen im ländlichen Raum,
- Realisierung von Stadtentwicklungsprojekten,
- Instrument gegen Segregation und Ghettobildung.

Die Bedeutung dieser externen Effekte steigt angesichts sinkender Bevölkerungszahlen und damit einer sinkenden Notwendigkeit der primären Aufgaben der Wohnbauförderung, nämlich der Wohnversorgung mittlerer und unterer Einkommensschichten. Die Wohnbauförderung stellt sich daher auch heute als eines der zentralen Politikinstrumente auf Landesebene dar.

Vor allem im Bereich des Eigenheimbaus in ländlichen Gebieten stellt die Wohnbauförderung einen strategischen Faktor zur Erfüllung *sozialpolitischer und raumordnungspolitischer Ziele* dar: Beim Bau von Eigenheimen hat die Wohnbauförderung eine zweifellos entscheidende Bedeutung hinsichtlich der individuellen Entscheidung, die Errichtung des eigenen Hauses in Angriff zu nehmen oder nicht. Förderungsdarlehen von üblicherweise € 30-50.000 decken einen bedeutenden Anteil der Gesamtbaukosten. Auch sind heute ausgesprochen günstige alternative Finanzierungen verfügbar (Fremdwährungskredite, Bauspardarlehen). In strukturschwachen Gebieten werden Eigenheime häufig unter intensivem Einsatz von Eigenleistungen errichtet. Angesichts ererbter Baugrundstücke und der eingesetzten „Muskelhypothek“ bedeutet das „Landgeld“ hier einen wirklich substanziellen Bestandteil der Gesamtfinanzierung. Die Eigenheim-Förderung hat somit vor allem in ländlichen Gebieten eminente Bedeutung für den Strukturerehalt. Ihre Lenkungseffekte sind regional stark unterschiedlich ausgeprägt. Die massenhafte Errichtung von Eigenheimen hat allerdings zu erheblichen Problemen im Bereich des Flächenverbrauchs, der Infrastruktur und des Verkehrs geführt. Somit muss es Aufgabe der Wohnbauförderung sein, aktiv die Flächeneffizienz als Ziel zu verfolgen und eine geeignete Ausgestaltung der Förderungsmechanismen anzustreben.

3 EIN INTERDISZIPLINÄRER ANSATZ ZUR STEIGERUNG DER FLÄCHENEFFIZIENZ

In den theoretischen Grundlagen im Rahmen von Kapitel 2 wurde der multidimensionale Analyserahmen vorgestellt, mit dem Fragen zum Faktor Boden und Fläche zu begegnen sind. Auf Basis dieser Erkenntnisse soll nun in diesem Abschnitt das Spektrum der Instrumentarien vorgestellt werden. Dabei werden zunächst die kritischen Faktoren zur Steigerung der Flächeneffizienz beziehungsweise die Gründe für eine ineffiziente Flächennutzung identifiziert. Diese Analyse steht im Zentrum des Abschnitts 3.1. Dabei wird der Flächenverbrauch bei unterschiedlichen Siedlungsstrukturen aufgezeigt (3.1.1.). Es wird deutlich, dass freistehende Eigenheime und daraus folgend Streusiedlungen einen bei weitem höheren Flächenverbrauch aufweisen als kompakte Ortschaften und gekuppelte Bauweisen. Weiters werden unter (3.1.2) Bodenentwicklungsstufen als kritische Größe zur Flächeneffizienz ins Zentrum der Analyse gestellt.

3.1 WIE UND WO KOMMT ES ZU INEFFIZIENTER FLÄCHENNUTZUNG?

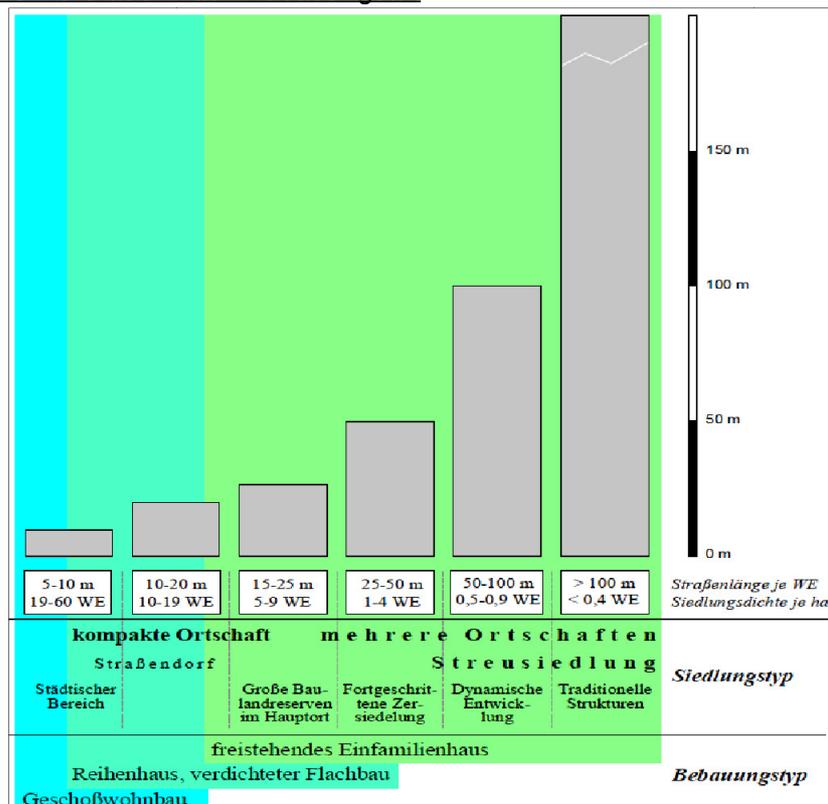
Bevor Maßnahmen zur Steigerung der Flächeneffizienz auf Basis des in Kapitel 2 definierten multidimensionalen Analyserahmens diskutiert werden, müssen die kritischen Größen für einen geeigneten Anknüpfungspunkt verdeutlicht werden. Diese kritischen Größen, die im Rahmen der Siedlungsstruktur und der Ebenen der Baulandentwicklung verortet werden können, werden in den nächsten Unterkapiteln dargestellt.

3.1.1 AUF DIE BEBAUUNGSFORM KOMMT ES AN: BEBAUUNGSART UND FLÄCHENVERBRAUCH

Wie nachstehende Abbildung 7 zeigt, variiert der Flächenverbrauch stark nach Bebauungsart. Während kompakte Ortschaften, zu denen der städtische Bereich, aber auch Straßendörfer zählen, 19-60 Wohneinheiten/ha beziehungsweise 10-19 Wohneinheiten/ha aufweisen, sinkt dieser Anteil bei Streusiedlungen, die durch freistehende Einfamilienhäuser dominiert werden, stark ab.

Die damit verbundenen indirekten Kosten der öffentlichen Hand durch die Bereitstellung von Leitungsinfrastruktur und öffentlichen Gütern (siehe auch 2.2.3) belaufen sich bei dynamischen Streusiedlungen laut Doubek auf € 29.000 - 40.000 je Wohneinheit, während kompakte Ortschaften lediglich Kosten von € 7.300 - 18.200 Euro je Wohneinheit aufweisen. Auch das Bestehen von großen Baulandreserven erhöht die Kosten der Erschließung massiv.

Abbildung 7. Flächenverbrauch nach Bebauungsart



Quelle: Doubek & Zanetti, 1999; Umweltbundesamt, 2004a zitiert in: Lexer & Linser, 2005, S.13.

3.1.2 KRITISCHE STUFEN DER BODENENTWICKLUNG ZUR STEIGERUNG DER FLÄCHENEFFIZIENZ

Auf verschiedenen Ebenen der Bodenentwicklung kann es zu Ineffizienzen bei der Nutzung kommen. Gerlind Weber¹ hat dabei zur besseren Darstellung der Entwicklung von unbebautem Boden hin zu versiegeltem Boden mehrere Stufen der Bodenentwicklung unterschieden. Zur Optimierung der Flächeneffizienz erweisen sich dabei folgende drei Stadien und Ansätze als unmittelbar relevant (Abbildung 8):

- **Widmungsoptimierung:** Die erste Stufe von Flächenineffizienz ergibt sich bei der Widmung von Bauland. An dieser Stelle muss eine Optimierung der Widmung erfolgen, beispielsweise durch geeignete Raumplanungsinstrumente, aber auch monetäre Anreize der Wohnbauförderung. Im Zentrum der Argumentation steht dabei die in Abbildung 7 dargestellte Suche nach einer flächensparenden Siedlungsstruktur. So kann beispielsweise geförderter Mehrwohnungsbau durchaus zu ineffizienten Siedlungsstrukturen führen, wenn am falschen Ort gebaut wird.
- **Mobilisierung:** Besonders starke Ineffizienzen entstehen durch das sogenannte „Bauland-Paradoxon“:² Obwohl Bauland in ausreichender Menge und Qualität gewidmet ist, wird zu wenig Bauland am Markt angeboten. Als Reaktion wird weiteres Bauland gewidmet, um die Nachfrage zu befriedigen und einen möglichen Preisdruck aufgrund scheinbarer Knappheit zu vermeiden. Aufgrund einer Schätzung der NÖ-Raumordnungsabteilung kann davon ausgegangen werden, dass bis zu 35% des gewidmeten Baulands in Niederösterreich auf Sicht (15 J.) unbebaut bleibt. Die Gründe für das „Zurückhalten“ von gewidmetem Bauland sind vielfältig und reichen von intergenerativen Motiven („Auf-

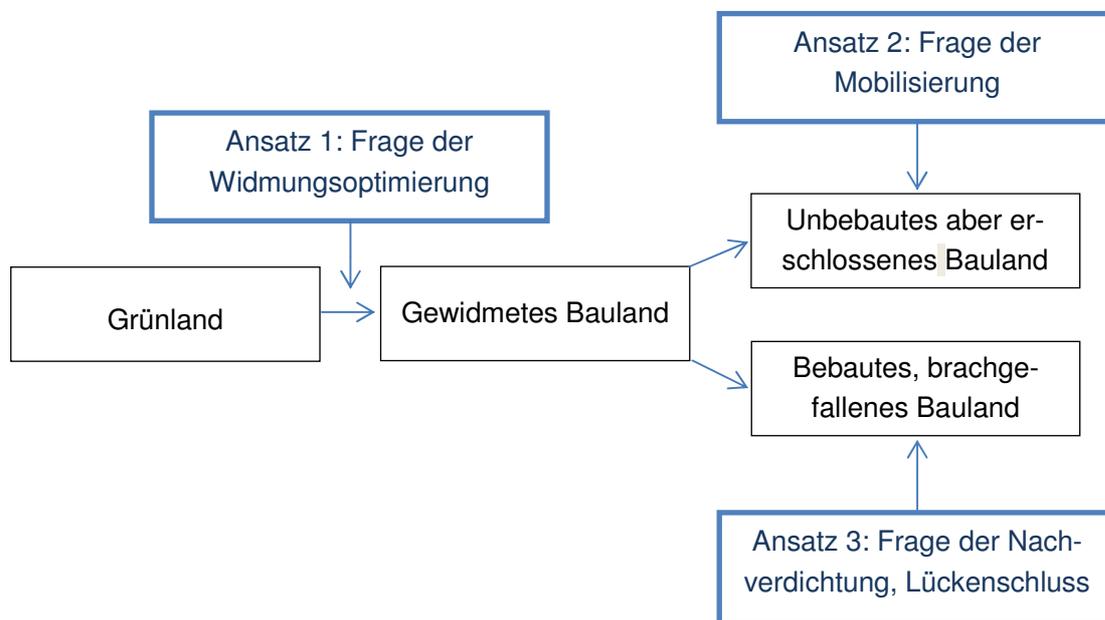
¹ Im Rahmen von zahlreichen Beiträgen verweist Gerlind Weber auf die Bedeutung der Baulandstufen und die Notwendigkeit der Implementierung von Maßnahmen zur Steigerung der Flächeneffizienz. Siehe unter anderem Weber, 2010; 2009a,c,d; 2007.

² Für eine genauere Darstellung siehe unter anderem Mayer, 1999, S. 264ff.

heben“ für nachfolgende Generationen) bis zu spekulativen Bestrebungen. Nicht die Ursachen für dieses „Horten“ von Bauland, sondern die Möglichkeiten der Mobilisierung werden in den nachfolgenden Kapiteln erörtert.

- *Nachverdichtung und Lückenschluss*: Vielfach wird bereits bebautes aber brachgefallenes Bauland keiner Revitalisierung unterzogen. Damit können im dichtverbauten Gebiet Baulücken entstehen. Solche Flächen haben hohes Potential zur Ortsentwicklung und Wohnraumschaffung. Auf dieser Ebene kommt die unter Kapitel 2 Abbildung 1 dargestellte Funktion von Fläche als Kulturstätte zum Tragen. Oftmals sind in diesem Zusammenhang Vorschriften des Denkmalschutzes zu beachten und müssen in die Maßnahmen zur Effizienzsteigerung eingegliedert werden. Siehe in diesem Zusammenhang die Ausführungen unter Kapitel 5.3.

Abbildung 8: Baulandstufen und Ansätze zur Flächeneffizienz



Quelle: eigene Darstellung

3.2 WIRTSCHAFTSPOLITISCHER SPIELRAUM FÜR EFFIZIENTERE FLÄCHENNUTZUNG

Die in Kapitel 3.1 beschriebenen Ansätze für erhöhte Effizienz der Flächennutzung sprechen unterschiedliche wirtschaftspolitische Implementierungsebenen an.¹ Im Zentrum des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums stehen dabei die Ebenen der

- ordnungspolitischen Instrumente durch gesetzliche Rahmenbedingungen,
- monetären Instrumente und monetären Anreizsysteme,
- Informations- und Bildungsinstrumente durch Verbesserung von Kommunikationsmaßnahmen.

Auf jede der drei unter Abschnitt 3.1.2 beschriebenen kritischen Stufen der Baulandentwicklung kann mittels aller drei wirtschaftspolitischen Handlungsebenen eingewirkt werden (Tabelle 9). Dabei wird in den nachfolgenden Kapiteln, vor allem bei der Darstellung der Umsetzungsvorschläge zur Steigerung

¹ Weber, 2009b; 2009d.

der Flächeneffizienz in Kapitel 6, das Hauptaugenmerk auf die Anwendung von monetären Anreizen im Rahmen der Instrumente der Wohnbauförderung gelegt und eine Verknüpfung mit dem ordnungspolitischen Rahmen angeregt. Die Ebene der Informations- und Bildungsinstrumente wird im Rahmen dieser Studie im Wesentlichen ausgeklammert. Es kann aber angemerkt werden, dass hier vor allem den bereits etablierten Instrumentarien, wie NÖ-Gestalten, eine Bedeutungssteigerung zukommen sollte. Weiters wird auf den genannten Ebenen der Wohnbauförderung und des ordnungspolitischen Rahmens auf die möglichen Unterschiede je nach Bebauungsart (Einfamilienhaus oder Mehrgeschossbau), sowie auf die unterschiedliche Bedeutung je nach Lage der Gemeinde (gemäß der Definition von „Gunst-“ und „Ungunstlagen“ oder stagnierenden und prosperierenden Gemeinden – siehe 2.3.3 und 2.3.4) verwiesen.

Tabelle 9: Ebenen des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums

	WIDMUNGSOPTIMIERUNG	BODENMOBILISIERUNG	NACHVERDICHTUNG
ORDNUNGSPOLITISCHER RAHMEN	Insb. Instrumente der Raumplanung		
MONETÄRERE INSTRUMENTE	Insb. Instrumente der Wohnbauförderung		
INFORMATIONEN- UND BILDUNGSINSTRUMENTE	Qualitative Verbesserungsvorschläge im Rahmen von Kommunikation und Schulung		

Quelle: eigene Darstellung

Über welche Instrumente der Raumplanung und der Wohnbauförderung kann nun verfügt werden und welche Rahmenbedingungen herrschen hierzu in Niederösterreich und im Vergleich dazu in den anderen österreichischen Bundesländern vor? Dieser Frage gehen die folgenden Abschnitte 3.3 und 3.4 nach.

3.3 FLÄCHENEFFIZIENZ UND RAUMORDNUNG: ANSÄTZE UND INSTRUMENTE

Ansätze der Raumordnung stellen einen wichtigen Teil der möglichen ordnungspolitischen Instrumente dar, wie sie unter 3.2 beschrieben werden. Im Zentrum der raumordnerischen Rahmenbedingungen stehen Ansätze zur Optimierung der Bebauungspläne und Förderungen zur Belebung von Stadt- und Ortszentren. Im vorliegenden Kapitel werden der Status Quo und Verbesserungspotentiale beschrieben. Daraus folgen Reformvorschläge, die in Kapitel 6.1 ausgeführt werden.

3.3.1 RAUMORDNUNG IN NÖ

Die Raumplanung ist auf unterschiedlichen Ebenen angeordnet und betrifft daher zahlreiche Akteure: die EU („Europäisches Raumentwicklungsprinzip“), den österreichischen Bundesstaat („Österreichisches Raumentwicklungskonzept“), das Land Niederösterreich (Landesentwicklungskonzept) und die Gemeinden (örtliche Raumplanung). Vor allem die Gemeinden spielen durch ihre Verantwortung für die örtliche Raumplanung, die Erstellung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen und die Neuwidmung von Bauland eine entscheidende Rolle in der Umsetzung einer flächenschonenden Bebauung. Das niederösterreichische Raumordnungsgesetz 1976 in der aktuellen Version gibt sehr deutlich die rechtliche Abgrenzung der Zuständigkeiten der einzelnen Akteure vor.

Niederösterreich hatte in den 1970er Jahren auf der Planungsebene „Landesraumordnung“ den Weg gewählt, für wichtige Sachbereiche Sektorale Landesraumordnungsprogramme (z.B. Zentrale-Orte-ROP, ROP für Industrie und Gewerbe, Fremdenverkehrs-ROP, Schul-ROP, Gesundheits-ROP) zu be-

schließen. Im Vergleich zu anderen Bundesländern wurde erst recht spät, nämlich 2004, ein übergeordnetes Landesentwicklungskonzept, das mehrere Teilbereiche vereinigte, vorgelegt.¹ Dieses soll:

- die räumlichen Entwicklungsvorstellungen des Landes darlegen,
- eine stärkere Verknüpfung der Landes-, der regionalen, kleinregionalen und der örtlichen Planungsebene herstellen,
- die EU-Regionalpolitik integrieren und
- das Regionalmanagement sowie die NÖ Dorf- und Stadterneuerung mit ihrer besonderen Umsetzungsorientierung einbinden.

Die konkretere Umsetzung der übergeordneten Raumordnungsprogramme erfolgt durch Ausarbeitung von örtlichen Raumordnungsprogrammen auf Gemeindeebene, wobei auf Planungen des Bundes, des Landes und benachbarter Gemeinden Bedacht genommen wird.

3.3.2 FLÄCHENWIDMUNGSPLÄNE IN NÖ

In Übereinstimmung mit den Zielen des örtlichen Entwicklungskonzeptes ist im Flächenwidmungsplan für das gesamte Gemeindegebiet parzellenscharf auszuweisen, wie die einzelnen Flächen genutzt werden (Bauland, Grünland, Verkehrsfläche). Der Flächenwidmungsplan ist eine Verordnung des Gemeinderates. Alle Grundstücke und alle Straßen in Niederösterreich sind in Flächenwidmungsplänen erfasst. Die Erlassung des Flächenwidmungsplans oder dessen Änderungen müssen von der zuständigen Behörde des Amtes der NÖ Landesregierung (Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht) genehmigt werden. Im Flächenwidmungsplan sind alle Flächen des Gemeindegebietes in drei unterschiedliche Widmungskategorien gegliedert: Bauland (8 Widmungsarten), Verkehrsflächen und Grünland (19 Widmungsarten). Diese Widmungen sind durch Buchstaben und Farbgebung kenntlich gemacht (NÖ Planzeichenverordnung). Folgende acht Widmungsarten können für Bauland vorgesehen werden:

- BW Wohngebiete
- BK Kerngebiete (Gebäude, die sich dem Ortsbild eines Siedlungskernes harmonisch anpassen)
- BB Betriebsgebiete
- BI Industriegebiete
- BA Agrargebiete
- BS Sondergebiete (Gebiete für Krankenanstalten, Schulen, Kasernen etc.)
- B-EZ Einkaufs-/Fachmarktzentren (einschließlich Stellplätze). Neuwidmungen nur noch in Zentren.
- BO Gebiete für erhaltenswerte Ortsstrukturen (Gebiete, die für Ein- und Zweifamilienwohnhäuser und für Kleinwohnhäuser sowie für Betriebe bestimmt sind, welche sich in Erscheinungsform und Auswirkungen in den erhaltenswerten Charakter der betreffenden Ortschaft einfügen).

Zur Sicherung einer geordneten Siedlungsentwicklung kann das Bauland in verschiedene Aufschliebungszonen unterteilt werden. Diese sind aus dem Flächenwidmungsplan mit dem Anhang „A“ an die Widmung erkenntlich (z.B. BW-A). Dieses „A“ heißt, dass im örtlichen Raumordnungsprogramm Voraussetzungen für die Freigabe des Baulandes festgelegt sind. So kann zum Beispiel die Erstellung eines Parzellierungskonzeptes eine solche Freigabebedingung sein. Erst nach Erfüllung der Voraussetzungen kann der Gemeinderat das Bauland freigeben.

Die Gemeinde hat die Möglichkeit einzelne Baublöcke als Zentrumszone zu deklarieren, wobei jedoch das Land die Grundvoraussetzungen für derartige Festlegungen vorgibt. Im Gegenzug sieht das Land

¹ Amt der NÖ Landesregierung, 2004.

spezielle Förderungen zur Stadt- und Ortskernbelebung vor (siehe Kapitel 4.3). In Zentrumszonen soll der Einzelhandel als Wirtschaftsfaktor bevorzugt vertreten sein. Daraus ergibt sich eine Dichotomie der Begrifflichkeiten zwischen raumplanerischen und wohnbaupolitischen Konzepten. Im Rahmen der Lösungsansätze unter Kapitel 6 wird auf die Notwendigkeit einer Präzisierung verwiesen und die daraus folgende Bedeutung.

3.3.3 BEBAUUNGSPLÄNE IN NÖ

BEBAUUNGSWEISEN

Der Bebauungsplan legt im Wesentlichen folgende Elemente fest: Straßenfluchtlinien, Bauungsweisen, Bauungshöhe oder höchstzulässige Gebäudehöhe. Dabei können folgende wesentlichen Definitionen zur Bauungsweise und Bauungshöhe unterschieden werden:

- *Geschlossene Bauungsweise (g)*: Gebäude sind von seitlicher zu seitlicher Grundstücksgrenze oder bis zu einer Baufluchtlinie (z.B. Eckbauplätze) zu bauen; Gebäude und Gebäudegruppen mit geschlossener, einheitlicher baulicher Gestaltung (z.B. Einfriedungsmauern) an oder gegen Straßenfluchtlinien gelten ebenfalls als geschlossene Bauungsweise.
- *Gekuppelte Bauungsweise (k)*: Gebäude auf zwei Bauplätzen sind an der gemeinsamen seitlichen Grundstücksgrenze aneinander anzubauen und an den anderen seitlichen Grundstücksgrenzen ist ein Bauwuch einzuhalten.
- *Einseitig offene Bauungsweise (eo)*: Alle Gebäude sind an eine für alle Bauplätze gleich festgelegte seitliche Grundstücksgrenze anzubauen, an den anderen seitlichen Grundstücksgrenzen ist ein Bauwuch einzuhalten.
- *Offene Bauungsweise (o)*: An beiden Seiten ist ein Bauwuch einzuhalten.
- *freie Anordnung der Gebäude (f)*: An beiden Seiten ist ein Bauwuch einzuhalten, eine höchstzulässige Geschossflächenzahl und Gebäudehöhe ist festgelegt.
- Es gibt auch die Möglichkeit *Sonderbauungsweisen* zu vorzugeben, z.B. ndS „nach der Sonne“.

WESENTLICHE DEFINITIONEN ZUR BEBAUUNGSHÖHE

Damit werden im Geltungsbereich der Bauungsweise Bauklassen hinsichtlich der maximalen Gebäudehöhe festgelegt. Hier steht ein Spektrum von Bauklasse 1 (bis 5m) bis Bauklasse 10 (Hochhaus, über 25m) zur Verfügung. Für Gebäude, die nicht an oder gegen Straßenfluchtlinien errichtet werden, darf im Bebauungsplan eine andere Bauungshöhe und Bauungsweise als an der Straßenfront festgelegt werden. Anstelle der Bauklasse darf für jede Schauseite des Gebäudes eine höchstzulässige Gebäudehöhe festgelegt werden. Neben diesen wesentlichen Elementen, kann der Bebauungsplan auch weitere Kriterien bestimmen: Schutzzonen, erhaltungswürdige Altortgebiete, Baufluchtlinie, Bauungsdichten und Geschossflächenzahl, Anbaupflicht an Straßen- oder Baufluchtlinien sowie an Grundstücksgrenzen. Insgesamt legt das Gesetz 18 sonstige Regelungsbereiche fest, die in Bebauungsplänen enthalten sein können.

In alten Bebauungsplänen (vor dem 1.1.1997) sind weitere Punkte verordnet: Materialien, Stilelemente, Details. Diese Punkte dürfen jetzt nicht mehr verordnet werden, müssen jedoch solange eingehalten werden, bis der Gemeinderat eine Änderung der Bebauungspläne beschließt. Zur Beurteilung eines Bauvorhabens hat sich die Baubehörde in der Regel eines Sachverständigen zu bedienen.

Durch die genannte Baurechtsnovelle sind die Bestimmungen liberaler geworden, denn der Einfluss der Gemeinde auf Stile und Materialien wurde beseitigt. Somit kann mit Hilfe des Bebauungsplans nur ein breites Spektrum an raumplanerischen Maßnahmen verordnet werden.

Die Bebauung von etwa 50 Prozent der Baulandflächen in Niederösterreich ist in Bebauungsplänen geregelt. Die Regeln, wie diese Pläne zu erstellen sind, sind in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen festgelegt, unter anderem im NÖ Raumordnungsgesetz 1976 (NÖ ROG 1976), in der NÖ Bauordnung 1996 (NÖ BO 1996), in der NÖ Planzeichenverordnung und in der Verordnung über die Ausführung des Bebauungsplanes. Die NÖ Bauordnung regelt grundsätzlich das gesamte Bauwesen im Land in rechtlicher Hinsicht, während die technischen Ausführungsbestimmungen in der Bautechnikverordnung (NÖ BTV) normiert sind. Als zuständige Baubehörde ist der Bürgermeister (1. Instanz) bzw. der Gemeinderat (2. Instanz) eingesetzt. Bebauungspläne werden immer auf Basis der Flächenwidmungspläne erstellt. So wie auch der Flächenwidmungsplan liegt der farbig ausgefertigte Bebauungsplan auf dem Gemeindeamt bzw. Magistrat (bei Städten mit eigenem Statut) zur allgemeinen Einsicht auf. Die rechtlichen Details zur Erstellung von Bebauungsplänen sind in Abschnitt III (§§ 68-76) der NÖ BO 1996 geregelt. Der Bebauungsplan enthält die Regeln für die Bebauung und für die Verkehrserschließung. Ein Bebauungsplan darf für den gesamten Gemeindebereich, einzelne Ortschaften oder begrenzbare Teilbereiche (Teilbebauungsplan) erlassen werden.

Der Entwurf des Bebauungsplanes ist vor dem Gemeinderatsbeschluss sechs Wochen lang im Gemeindeamt zur allgemeinen Einsicht aufzulegen. Diese Auflage ist öffentlich kundzumachen und die in den Gemeinden vorhandenen Haushalte sind über die Auflage durch eine ortsübliche Aussendung zu informieren. Die direkt Betroffenen werden persönlich verständigt. Innerhalb der Frist ist jedermann berechtigt, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Der Beschluss des Bebauungsplanes obliegt dem Gemeinderat. Die Landesregierung kann innerhalb von 12 Wochen Bedenken gegen den Bebauungsplan mitteilen (nur formelle Prüfung). Bestehende Bebauungspläne dürfen nicht aufgehoben, sondern nur geändert oder ersetzt werden. Dies ist auch nur möglich, wenn dafür triftige Gründe vorliegen, wenn sich zum Beispiel eine Festlegung als gesetzwidrig herausstellt. Durch die Bestimmungen zur Art und Höhe der Bebauung kann in den Bebauungsplänen eine flächeneffiziente Bauweise angeregt werden. Gibt es in einer Gemeinde keinen Bebauungsplan kommen spezielle Regelungen zur Anwendung.

Bei nicht durch Bebauungspläne geregelter Bauland treten § 54 „Bauwerke im unregulierten Baulandbereich“ und § 56 „Ortsbildgestaltung“ in Kraft, die Festlegungen über die Zulassung von Neu- oder Zubauten treffen. Wird im Bebauungsplan keine Angabe zur Ortsbildgestaltung getroffen, so gilt auch hier § 56 der NÖ BO 1996. Im § 54 geht es um die Anordnung der Bauwerke auf dem Grundstück bzw. um deren Höhe. Zu prüfen ist, ob die Anordnung und die Höhe des Bauwerkes auffallend von jenen abweicht, welche von allgemein zugänglichen Orten zugleich mit diesem sichtbar sein werden. Im § 56 Ortsbildgestaltung kommen Begriffe wie „Umgebung“, „Harmonie“, „Struktur“, „Gestaltungscharakteristik“ etc. zum Tragen. Im Prinzip haben sich Bauwerke in die Umgebung harmonisch einzufügen. Wobei die Umgebung jener Bereich ist, der vom Standort des geplanten Bauwerks optisch beeinflusst werden könnte. Es handelt sich hier um eine andere Umgebung als im §54.

3.3.4 FESTLEGUNG VON ZENTRUMSZONEN

Gemeinden haben das Recht, Zentrumszonen zu definieren. Die Gemeinde erklärt städtische Bereiche zur Zentrumszone, doch das Land gibt vor, welche Kriterien dafür erfüllt sein müssen¹: Erscheinungsbild (Straßenfronten mit geschlossener Bauungskante), gute Verkehrsanbindung, dichte Bebauung (>1 GFZ), hoher Durchmischungsgrad von Nutzungen. Testuntersuchungen haben gezeigt, dass in kleineren Ortschaften (bis etwa 3.000 Einwohner) die Zentrumszonen in hohem Maße mit jenen Berei-

¹ Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, Amt der NÖ- Landesregierung (2005)

chen deckungsgleich sind, die bereits im Jahr 1870 zusammenhängend bebaut waren (aus der Administrativkarte von 1870 zu erkennen). Es können aber auch neue Zentrumszonen geplant werden, wobei eine dichte Bebauung Voraussetzung ist. Auch im Bezug auf Betriebsanlagen erfolgt für Stadt- und Ortskerne eine Sonderregelung. Während nach § 77, Abs. 5 bis 9 der Gewerbeordnung Betriebsanlagen mit einer Gesamtverkaufsfläche von mehr als 800m² nur auf dafür gewidmeten Flächen betrieben werden dürfen und nur dann genehmigt werden, wenn das Projekt keine Gefährdung der Nahversorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern des kurzfristigen und täglichen Bedarfs im Einzugsbereich erwarten lässt, gilt diese Flächenfestlegung nicht für Stadt- und Ortskerne.

Ziel der Festlegung von Zentrumszonen ist es, jene Bereiche auszuweisen, in denen der Einzelhandel als Wirtschaftsfaktor bevorzugt vertreten sein soll. Seit der NÖ-ROG Novelle 2004 gibt es nicht mehr die Baulandwidmung „Einkaufszentrum“ oder „Fachmarktzentrum“. Diese Novelle hat zu einer wesentlichen Verbesserung der Ortszentren im Standortwettbewerb mit den Fachmarktzentren im Umland gebracht.¹ Der Neubau von Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ ist dadurch Geschichte. Im geschlossenen Bauland dürfen nur Einkaufszentren oder Fachmärkte mit max. 1000m² Bruttogeschossfläche neu entstehen. Sind solche Handelseinrichtungen bereits vorhanden, darf nur noch in Größen der Differenz zu 1000m² Bruttogeschossfläche gebaut werden. Im Bauland Kerngebiet und in Zentrumszone gibt es keine Beschränkung. Daher sind Gemeinden daran interessiert, eine Zentrumszone nach dem Leitfaden des Landes zu definieren. Auch knüpfen sich bestimmte Förderungen, wie der oben beschriebene Zuschlag für „Zentrumszonen“ in der Neubauförderung, an diesen Begriff der Raumordnung.

3.3.5 INSTRUMENTE DER RAUMPLANUNG ZUR FLÄCHENEFFIZIENZ IM BUNDESLÄNDERVERGLEICH

In Tabelle 10 ist überblicksmäßig dargestellt, dass die rechtlichen Grundlagen der Raumplanung mittlerweile in den meisten Bundesländern so angepasst wurden, dass zahlreiche Instrumente zur Anregung einer raschen, widmungskonformen und flächensparenden Bebauung angewandt werden können. Unter den ordnungspolitischen Instrumenten spielen die Ausweisung von Vorbehaltsflächen, die Vertragsraumordnung und die Festlegung von Bebauungsfristen eine besondere Rolle. Ein monetäres Anreiz-Instrument ist die aktive Bodenpolitik, die teilweise auf kostspieliger Baulandbevorratung durch Gemeinden oder Bundesländer basiert.

Vier Kategorien sind dabei von Bedeutung, die in der Folge detailliert beschrieben werden (Tabelle 10): Vorbehaltsflächen, Vertragsraumordnung, die Bebauungsfrist und die Baulandbeschaffung über Baulandfonds.

a) VORBEHALTSFLÄCHEN

Alle Bundesländer bis auf Wien sehen vor, dass Gemeinden im Zuge der Flächenwidmung spezielle Vorbehaltsflächen für Einrichtungen vorsehen können, die für öffentliche Zwecke erforderlich sind. Dazu zählen neben Schulen, Kindergärten, Gesundheitseinrichtungen und Seniorenheimen oft auch Flächen für den geförderten, meist gemeinnützigen Wohnbau. Auch für Betriebsgebiete können Vorbehaltsflächen als solche ausgewiesen werden. Teilweise (z.B. in der Steiermark) kann der Grundeigentümer eines Grundstücks, das als Vorbehaltsfläche ausgewiesen wird, von der Gemeinde die Übertragung verlangen. Sollte die Gemeinde selbst oder ein Dritter nicht erwerbswillig sein, ist die spezielle Ausweisung als Vorbehaltsfläche aufzuheben.

¹ Rischaneck & Schuster, 2007.

Tabelle 10: Übersicht über raumplanerische Instrumente zur Flächeneffizienz in den Bundesländern

	VORBEHALTSFLÄCHEN	VERTRAGSRAUMORDNUNG	BEBAUUNGSFRIST	BAULANDBESCHAFFUNG ÜBER BL-WEITEN BODENFONDS
B	Ja, §17 Bgld. RPIG	Ja, §19 Abs 5 Bgld. RPIG	Ja, §11a Bgld. RPIG, 5-10 Jahre	Nein
K	Ja, §7 Kärntner GemeindeplanungsG	Ja, Richtlinie für privatwirtschaftliche Maßnahmen der Gemeinden im Bereich der örtlichen Raumplanung	Ja (Verträge), Richtlinie für privatwirtschaftliche Maßnahmen der Gemeinden im Bereich der örtlichen Raumplanung	Ja, K-BBFG, seit 1997
NÖ	Ja, §17 NÖ ROG	Ja, §16a NÖ ROG	Ja, §16a NÖ ROG, 5 Jahre	Nein
OÖ	Ja, §19 Oö ROG	Ja, §16 Oö ROG	Ja, Verträge möglich, §16 Abs. 1 Z 1 Oö ROG	Nein
S	Ja, §41 Slbg. ROG	Ja, §18 Slbg. ROG	Ja, §29 Slbg. ROG (Nutzungserklärungen der Grundeigentümer zur widmungsgerechten Nutzung bei Baulandwidmungen, 10 Jahre)	Ja, §77 Slbg. ROG (Baulandsicherungsgesellschaft Land-Invest: Zur Unterstützung der Gemeinden, finanziert über Land)
ST	Ja, §37 StROG	Ja, §35 StROG	Ja, § 36 StROG. Bei Grundstücken über 3000m ² muss eine solche Frist im Falle einer Revision der Bebauungspläne erfolgen.	Nein
T	Ja, §52 TROG, tw. mit zeitlicher Begrenzung §11 Abs. 5	Ja, §33 Abs. 2 TROG	Ja (Verträge), §33 Abs. 2 TROG	Ja: Tiroler Bodenfonds (§93 ff TROG, Gesetzesnovelle in Begutachtung)
V	Ja, §20 VlbG RPIG	Nein, aber Gesetzesentwurf in Begutachtung	Nein	Nein
W	Nein, keine gesetzliche Basis.	Nein, keine gesetzliche Basis. Mitunter geben Investoren im Vorfeld der Widmung mündliche Absichtserklärungen ab (z.B. Kostentragung von Grünflächen, Infrastruktur, Kindergärten udgl.).	Nein, keine gesetzliche Basis. In äußerst seltenen Fällen wird eine bestimmte Widmung befristet und die spätere Widmung in der Anlage des Flächenwidmungsplans bereits festgelegt.	Ja: Wohnfonds Wien.

Quelle: Diverse gesetzliche Grundlagen der Bundesländer, Informationen Raumplanungsabteilungen der BL. Eigene Darstellung

b) VERTRAGSRAUMORDNUNG

Die Vertragsraumordnung wird mittlerweile häufig von Gemeinden als zivilrechtliche Möglichkeit zur Baulandmobilisierung eingesetzt. Bis auf Vorarlberg (in Planung) und Wien haben mittlerweile alle Bundesländer Bestimmungen über privatrechtliche, zur Privatwirtschaftsverwaltung zählende Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Liegenschaftseigentümer in ihre jeweiligen Raumordnungsgesetze aufgenommen. Durch Verträge können so Liegenschaftseigentümer vertraglich verpflichtet werden, eine widmungskonforme Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist vorzunehmen oder das Grundstück einer solchen zuzuführen, etwa durch die Überlassung der Liegenschaft an die Gemeinde oder bauwillige Dritte. Generell ist die Verfassungskonformität von gesetzlichen Legitimierungen der Vertragsraumordnung nicht abschließend geklärt, beispielsweise wurden derartige Bestimmungen des Salzburger Raumordnungsgesetzes 1992 im Jahr 1999 durch den Verfassungsgerichtshof gekippt.

Die Legitimation zu privatrechtlichen Verträgen im Sinne der Baulandmobilisierung wird in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer sehr unterschiedlich hergeleitet. So bietet das Burgenländische Raumplanungsgesetz (§ 11a) neben einer hoheitlichen Befristung von Widmungen von fünf bis zehn Jahren auch die Möglichkeit privatwirtschaftlicher Vereinbarungen:

- zwischen Gemeinde und Grundeigentümern über den Erwerb von Grundstücken zur Deckung des örtlichen Baubedarfs (sogenannte Überlassungsverträge, durch die Gemeinden Grundstücke bevorzugt erwerben können),
- zwischen Gemeinde und Grundeigentümern, in denen sich die Grundeigentümer verpflichten, ihre Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen und welche Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung eintreten (sogenannte Verwendungsverträge),
- zwischen Gemeinde und Grundeigentümern über die Tragung von Erschließungskosten (Aufschließungsverträge).

In der Praxis werden weitere Vertragsinhalte festgelegt, etwa ein verbüchertes Vorkaufsrecht (nach 5 bis 7 Jahren) durch die Gemeinde selbst oder von der Gemeinde genannte Dritte. Auch der Verkauf an einen bestimmten Personenkreis (*„Einheimischenmodelle“*) kann festgelegt werden, oder die Übernahme von Planungskosten.¹

Auch die niederösterreichische Raumordnung (§16a Abs. 2 NÖ ROG) sieht vor, dass die Gemeinde aus Anlass der Widmung von Bauland mit Grundeigentümern oder deren Rechtsnachfolgern privatrechtliche Verträge schließen kann. In diesen Verträgen kann Folgendes geregelt werden:

- die Verpflichtung, Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen bzw. der Gemeinde zum ortsüblichen Preis anzubieten,
- bestimmte Nutzungen durchzuführen oder zu unterlassen, oder
- Maßnahmen zur Erreichung oder Verbesserung der Baulandqualität (z.B.: Lärmschutzmaßnahmen Infrastrukturmaßnahmen) durchzuführen.

In der Praxis werden derartige Möglichkeiten einer Vertragsraumordnung von den niederösterreichischen Gemeinden auch oft genutzt. Hierbei kommt bei Neuwidmungen im Bereich von Eigenheimen oft die befristete Bebauungspflicht durch Verträge mit Privatpersonen zur Anwendung, mit gemeinnützigen Bauunternehmen werden oft Nutzungsverpflichtungen und Infrastrukturmaßnahmen vereinbart.

c) BEFRISTETE BAULANDWIDMUNG

Die entschädigungslose Rückwidmung von Bauland in Grünland kann als Druckmittel zur widmungskonformen Nutzung oder zum Verkauf beitragen, birgt jedoch die Gefahr, dass bei Überschreiten der Frist und einer automatischen Rückwidmung langfristig die Bebauung eher verhindert und nicht etwa begünstigt wird.

Neben dem „klassischen“ Einsatzgebiet der Vertragsraumordnung zur Befristung von Widmungen, können solche Befristungen auch bescheidmäßig vorgesehen (B, St, NÖ) und direkt in die Flächenwidmungspläne aufgenommen werden. Eine Besonderheit in der Steiermark ist, dass die Bestimmungen nicht nur bei Neuwidmungen angewandt werden können, sondern bei jeder alle 5 Jahre vorgesehenen Revision der Flächenwidmungspläne. Bei Bauland, für deren Bebauung keine privatwirtschaftliche Vereinbarung geschlossen wurde, ist die Festlegung von Bebauungsfristen sogar Pflicht. Neben der Rückwidmung ist

¹ Kanonier, 2008, S. 5.

bei nicht fristgerechter Bebauung die Einhebung einer Investitionsabgabe eine mögliche Sanktion (siehe Kapitel 5.4).

Um zu verhindern, dass Bauland jahrelang unbebaut bleibt, besteht auch für Gemeinden in Niederösterreich die Möglichkeit, bei der Neuwidmung von Bauland eine Befristung von 5 Jahren festzulegen. Nach Ablauf der Frist darf die Gemeinde innerhalb eines Jahres die Widmung ohne Entschädigungsanspruch ändern (§16a NÖ ROG). Bislang werden Befristungen in NÖ in der Praxis eher selten angewandt und beschränken sich auf Neuwidmungen in Randlagen, wo planerische Unsicherheit über die künftige Nutzungsabsichten der Grundeigentümer bestehen¹. Nach der Aufhebung der ehemaligen Salzburger Bestimmungen zur Vertragsraumordnung durch den Verwaltungsgerichtshof 1999 wurden in Salzburg öffentlich-rechtlichen Nutzungserklärungen eingeführt. Sie verpflichten den Grundstückseigentümer zur entsprechenden Verwendung neugewidmeten Baulandes und werden als Beilagen der Flächenwidmungspläne geführt.

d) BODENBEREITSTELLUNG UND -BEVORRATUNG

Eine aktive Bodenpolitik durch Baulandbevorratung ist auf Ebene der Gemeinden und Bundesländer möglich, wobei sich die Gebietskörperschaften auch ausgegliederter Rechtsträger bedienen können, um die Bereitstellung günstiger Baugründe für z.B. den geförderten Mehrgeschosswohnbau zu organisieren. So wird die Bodenpolitik der Gemeinden in manchen Bundesländern raumordnungsrechtlich durch Bodenbeschaffungsfonds (in Kärnten, Tirol, Wien) oder Baulandsicherungsgesellschaften (Salzburg) unterstützt. 2003 empfahl der Rechnungshof Niederösterreich die Etablierung eines solchen Fonds als weiteres Instrument zur Baulandmobilisierung. Die Tätigkeit von Baulandfonds wird im Detail in Kapitel 5.6 behandelt.

e) INFRASTRUKTURABGABE

Weitere Maßnahmen, die zwar nicht direkt der örtlichen Raumordnung zuzurechnen sind, jedoch ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen, sind finanzielle Belastungen der Nichtbebauung von als Bauland gewidmeten Grundstücken. Hierzu zählt die mittlerweile eingestellte niederösterreichische Infrastrukturabgabe, ebenso wie ähnlich gestaltete Abgaben in anderen Bundesländern (siehe Kapitel 5.4).

3.4 FLÄCHENEFFIZIENZ UND WOHNBAUFÖRDERUNG: ANSÄTZE UND INSTRUMENTE

Während die unter 3.3 vorgestellten Instrumente einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum zur Steigerung der Flächeneffizienz im Rahmen der Ordnungspolitik leisten, knüpfen die Möglichkeiten der Wohnbauförderung an den monetären Handlungsspielraum an (zur Darstellung der unterschiedlichen Ebenen des wirtschaftspolitischen Eingriffs siehe Tabelle 9). Ausgehend von den niederösterreichischen Rahmenbedingungen (4.3.1) wird ein Vergleich mit den Instrumenten und der Ausgestaltung der Wohnbauförderung zur Steigerung der Flächeneffizienz vorgenommen.

Tabelle 11 zeigt im Überblick die vielfältigen Anreize zur flächenschonenden Bebauung in den Wohnbauförderungs-Bestimmungen der Bundesländer. Manche Bundesländer sehen für Bauvorhaben in verdichteter Bauweise (Häuser in Gruppen, Doppelhäuser, Reihenhäuser, Gruppenwohnbauten und

¹ Kanonier, 2008, S. 2.

Tabelle 11: Instrumente zur Flächenschonung durch die Wohnbauförderung der Bundesländer

	WBF ABHÄNGIG VON NUTZFLÄCHENVERBRAUCH EH	WBF ABHÄNGIG VON NUTZFLÄCHENVERBRAUCH MGB	EIGENE FÖRDERUNGSSCHIENE VERDICHTETE BAUWEISE	NACHVERDICHTUNGEN, ORTSKERNFÖRDERUNG ZENTRUMSZONEN
B	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen	Objektförderungsschiene: RH und Gruppenwohnbau- ten	Zuschlag für Gebäude im Ortskern, auch bei Sanie- rung
K	Zuschlag Gruppenwohnbau ab 3 Einheiten, in der Pra- xis kaum angewandt	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen	Zuschlag: strukturschwache Gemeinden, historische Siedlungszentren
NÖ	Bonus „Lagequalität“ für Bebauungsweise (gekup- pelt, geschlossen)	Bonus Baulückenverbau- ung	nicht vorgesehen, da über Zuschläge geregelt.	Bonus Bauland Kerngebiet, Zentrumszone, Sonderakti- onen Gemeinden mit Bevöl- kerungsrückgang, Bei Sa- nierungen: Bonus Denkmal- schutz sind 25 Extrapunkte
OÖ	nicht vorgesehen, weil eigene Schienen	nicht vorgesehen, weil eigene Schienen	Zwei eigene Schienen: RH & Doppelhäuser (max. 400m ² Verbauung; RH & Doppelhäuser in Mietkauf (wesentlich höher als EH)	Höhere förderbare Sanie- rungskosten bei Sanierun- gen im Ortskern oder bei denkmalgeschützten Objek- ten
S	nicht vorgesehen, weil eigene Schiene		Schiene Errichtung von Eigentumswohnungen und Häusern in der Gruppe; in der Praxis kaum ange- wandt	Sanierung: Bei nachgewie- senen Mehrkosten aufgrund Denkmal-, Altstadt- oder Ortsbildschutz kann der Fördersatz um bis zu 50% erhöht werden
ST	Rückzahlbare Annuitäten- zuschüsse oder Darlehen erhöhen sich für EH in Gruppen (€ 15.000) oder größere Siedlungen von EH in Gruppen (€ 20.000)	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	Revitalisierungsförderung für historische Baudenkmä- ler, Ortserneuerung (Infra- strukturförderung). Zuschlag Schutzzonenbau- vorhaben. Bei Sanierung: Erhöhung des bezuschusst- ten Darlehens bei Mehrkos- ten aufgrund von Denkmal- schutz u.dgl.
T	Eigene WBF-Schiene: Staffelung der Förderhöhe nach Grundflächen- verbrauch	Eigene WBF-Schiene mit Staffelung, Wohnstarthilfe muss verdichtete Bauweise sein	Eigene Schiene: Verdichte- ter Flachbau, Grundstücks- anteil max. 400 m ²	Bei Sanierung: Erhöhung des bezuschussten Darle- hens bei Mehrkosten auf- grund von Denkmalschutz u. dgl.
V	Förderung immer abhängig von „Nutzflächenzahl“	Förderung immer abhängig von „Nutzflächenzahl“	Nicht vorgesehen	Für Nach- oder Ortskern- verdichtung 2 Förderungs- punkte von max. 14.
W	Zusatzförderung Kleinbau- stellen, wenn Gesamtnutz- fläche 1.000 bis 4.500 m ² beträgt. EH als Reihenhäu- ser mit höherer Förderung	Hauptförderung gestaffelt nach Größe der Anlage, Zusatz Kleinbaustellen	Nicht vorgesehen	Nachverdichtung: Dach- geschosswohnungen im Eigenbedarf

Quelle: Wohnbauförderungsgesetze und -richtlinien der Bundesländer, WBF-Abteilungen, IIBW.

dergleichen) spezielle Förderschienen mit in der Regel höheren Förderungen als für freistehende Eigenheime vor. Andere Bundesländer, wie auch Niederösterreich, sehen für verdichtete Bauweisen spezielle Zuschläge (oder Bonuspunkte) innerhalb der regulären Eigenheimförderung oder Mehrgeschoss-Förderung vor. Eine spezielle Position nehmen Vorarlberg und Tirol ein, die generell die Förderung bei Eigenheimen und im Bereich von Mehrgeschosswohnungen vom Grundflächenverbrauch abhängig machen. Das bedeutet, dass hier die Förderhöhe stufenweise mit dem Flächenverbrauch pro Wohneinheit abnimmt, wodurch verdichtete Bauweisen stark begünstigt werden. Diese Fördermodelle werden in Kapitel 5.3 genauer behandelt.

Um der Zersiedlung entgegenzuwirken und die Nachverdichtung in Orts- und Stadtkernen zu fördern, sehen die Förderbestimmungen der Bundesländer spezielle Zuschläge vor, die für Neubauvorhaben, aber auch für Sanierungen, innerhalb von Ortskernen, Stadtzentren, Bauland Kerngebieten und dergleichen gewährt werden. Bei Sanierungen von Gebäuden, die dem bundesweiten Denkmalschutz oder ähnlichen regionalen Gesetzen unterliegen, gewähren manche Bundesländer ebenfalls Zuschläge. Wie diese Anreize zur Nachverdichtung und Revitalisierung im Detail aussehen, wird an späterer Stelle dargestellt (siehe auch 5.3).

3.5 ZWISCHENRESÜMEE

Die theoretische Verortung hat gezeigt, dass eine multidisziplinäre Herangehensweise die einzige Möglichkeit dargestellt, die Funktionen und Rahmenbedingungen der Flächeneffizienz, als ökologische, polit-ökonomische, wirtschaftsgeographische und soziale Konzeption wahrzunehmen. Entsprechend den abgeleiteten drei Ebenen des Eingriffs zur Steigerung der Flächeneffizienz wird auch in den nachfolgenden Kapiteln jeweils nach der Widmungseffizienz, der Mobilisierung von gewidmetem Bauland und der Nachverdichtung/Sanierung gefragt. Es wurden in Tabelle 10 und Tabelle 11 die vielfältigen Maßnahmen der Raumordnung und der Wohnbauförderung dargestellt. Diese beiden Darstellungen stellen die Ausgangsbasis für die genaue Analyse der Maßnahmen und den Vergleich mit *Best Practice* Beispielen aus anderen Bundesländern in Kapitel 5 dar.

Weiters wurde deutlich, dass je nach struktureller Ausgangslage „*Gunst- und Ungunstlage*“ oder auch „*strukturstarke und strukturschwache*“ Gemeinden unterschieden werden müssen und daher unterschiedliche Maßnahmen zur Flächenschonung gefragt sind, die jeweils den Eigenheimbereich und den Mehrwohnungsbau betreffen. Dieser Aspekt wird ebenso in Kapitel 6 bei den Vorschlägen zur Steigerung der Flächeneffizienz wieder aufgegriffen. Nachdem die dargestellten Maßnahmen in den meisten Fällen sowohl für den Eigenheimbereich also auch für den Mehrwohnungsbau angewendet werden, werden konsequenterweise in den folgenden Kapiteln 4 und 5 diese beiden Bereiche gemeinsam besprochen und auf relevante Unterschiede verwiesen.

4 STATUS QUO EIGENHEIM UND MEHRWOHNUNGSBAU IN NÖ

Im Hinblick auf die Potentiale der Wohnbauförderung zur Steigerung der Flächeneffizienz ist es notwendig, zunächst den Status quo bezüglich des quantitativen Umfangs (Kapitel 4.1) des jeweiligen Bauungstyps und der vorherrschenden Defizite zu verdeutlichen. Daher werden im Rahmen dieses Kapitels die Entwicklungen der letzten Jahre dargestellt und die potentiellen Fehlentwicklungen in den beiden Bereichen (Eigenheim und Mehrwohnungsbau) auch anhand exemplarischer Darstellungen aus unterschiedlichen Gemeinden Niederösterreichs besprochen. Dabei wird im Anschluss an die wohnungspolitischen Argumente (Kapitel 4.4) für/gegen Flächenschonung im Eigenheim und Mehrwohnungsbau detailliert auf die vorherrschenden Wohnbauförderungsbestimmungen (Kapitel 4.3) und raumplanerischen Rahmenbedingungen (Kapitel 3.3) des Landes Niederösterreich eingegangen. Diese beiden Kapitel verstehen sich als unmittelbare Weiterentwicklung der Tabelle 10 und Tabelle 11 aus Kapitel 3 und stellen in der Folge wiederum den Ausgangspunkt für die Bestimmung von Potentialen und Vergleichen mit anderen Bundesländern in Kapitel 5 dar.

4.1 WOHNUNGSPOLITISCHE FUNKTIONEN

Sowohl im Bereich des Eigenheimbaus, als auch im Geschossbau können zahlreiche wohnungspolitische Funktionen abgeleitet werden. Diese Funktionen stehen mitunter in einer Zielkonkurrenz. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer multidimensionalen Wohnungspolitik, welche dem in Kapitel 2 beschriebenen interdisziplinären Rahmen folgt.

4.1.1 ARGUMENTE FÜR DEN EIGENHEIMBAU

Das Eigenheim insbesondere im ländlichen Raum hat mehrere wesentliche Vorteile. Es ermöglicht eine qualitativ hochwertige Wohnversorgung. In strukturschwachen Regionen ist es die vorrangige Art sozial verträglicher Wohnversorgung. Es aktiviert wie kaum eine andere Art der Wohnversorgung privates Kapital (samt „Muskelhypothek“). All das ist möglich mit vergleichsweise geringem öffentlichem Aufwand. Die Förderung eines Eigenheims liegt bei nur etwa der Hälfte einer Geschosswohnung. Diesen Vorteilen stehen wesentliche Nachteile v.a. raumplanerischer Art gegenüber. Zersiedelung und Landschaftsverbrauch sind gerade in NÖ ein wesentliches Problem. Das Eigenheim verursacht wesentlich höheren Energieverbrauch (größere Grundfläche, ungünstiges Oberflächen-Volums-Verhältnis) und forciert motorisierten Individualverkehr. Die Infrastrukturkosten für die Gemeinden sind wesentlich höher als im großvolumigen Wohnbau. Die Ökobilanz des Eigenheims lässt auch bei Passivhäusern durchaus zu wünschen übrig, da die Verbesserung der Energieeffizienz durch die Gebäudeart oft durch die Lage des Gebäudes im Siedlungszusammenhang (freistehend, Randlagen) konterkariert wird. Schließlich ist aus Sicht des einzelnen Haushalts die Werthaltigkeit eines Eigenheims (mit Sicht auf den dritten Lebensabschnitt) nur teilweise gegeben (siehe Grafik 17, S. 47).

4.1.2 ARGUMENTE FÜR DEN GESCHOSSBAU

Großvolumiger (meist gemeinnütziger) Wohnbau spielt in den Städten, aber auch im ländlichen Raum, Niederösterreichs eine große und sogar noch wachsende Rolle. In rund 80% aller Gemeinden wird geförderter Mehrwohnungsbau angeboten. Das ist von eminenter Bedeutung für den Strukturerhalt in abwanderungsgefährdeten Gemeinden. Gleichzeitig trägt gemeinnütziger Wohnbau häufig nur unzureichend zur Entwicklung der Ortskerne bei. Neubauten werden häufig am Ortsrand realisiert, wo größere Liegenschaften verfügbar und Widmungsfragen leichter lösbar sind. Alternativen zum Eigenheim wer-

den von Gemeinnützigen erst ansatzweise angeboten. Von Gemeinnützigen realisierte Reihenhäuser verursachen aus systematischen Gründen wesentlich höhere Kosten für den Förderungsgeber als das selbst errichtete, freistehende Eigenheim (s. Kapitel 4.3).

4.2 QUANTITATIVE DARSTELLUNG

4.2.1 FLÄCHENVERBRAUCH

Insgesamt ist die Datenlage zu Bauland und Flächenverbrauch schwach. Dies verunmöglicht kleinräumliche Analysen im Zeitverlauf. Auch das Ausmaß der „Zersiedelung“ ist schwer statistisch zu fassen. Die Erstellung von Baulückenkatastern für zentrale Siedlungslagen wäre diesbezüglich ein geeigneter Ansatz.

Der neunte Umweltkontrollbericht des Umweltbundesministeriums¹ gibt den aktuellen Stand der Flächeninanspruchnahme Österreichs wieder. Rund 37% der Landesfläche stehen momentan als Dauersiedlungsraum zur Verfügung, das ist der für Landwirtschaft, Siedlungen und Verkehrsanlagen verfügbare Raum. Rund 4.500 Quadratkilometer davon sind Bau- und Verkehrsflächen, die seit 2004 um mehr als 6% zugenommen haben, während die Bevölkerungsanzahl seit damals nur um 2,6% anstieg.² Der Versiegelungsgrad (versiegelte Baufläche / Baufläche gesamt) variiert über die einzelnen Bundesländer und beträgt im Österreichschnitt bereits rund ein Drittel (s. Abbildung 12), ebenso wie in Niederösterreich. Der Anteil des Flächenverbrauchs am Dauersiedlungsraum liegt naturgemäß in Wien mit 77% am höchsten. In Niederösterreich liegt er mit rund 14% noch unter dem Österreichschnitt von rund 17%, wobei jedoch aufgrund der Topographie zu beachten ist, dass in Niederösterreich beinahe 60% der Landesfläche als Dauersiedlungsraum gelten. In Westösterreich ist der Dauersiedlungsraum anteilmäßig wesentlich geringer.

Österreichweit lag der tägliche Verbrauch der Bau- und Verkehrsflächen zwischen 2007 und 2010 bei 11 Hektar (gemeinsam mit Bergbau- und Freizeitflächen bei sogar 20 Hektar täglich). Davon werden rund 5 Hektar versiegelt, d.h. durch wasserundurchlässige Schichten (z.B. Asphalt) bedeckt. Das Ziel der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie³ liegt bei 2,5 Hektar täglichem Verbrauch an Bau- und Verkehrsflächen. Die Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 hatte dieses Ziel für 2010 definiert, wobei heute deutlich wird, dass die angestrebte Reduktion bei Weitem nicht erreicht wurde.

Zwischen den einzelnen Verwaltungsbezirken in Niederösterreich lassen sich deutliche Unterschiede am Anteil der Baufläche und des Dauersiedlungsraums an der Gesamtkatasterfläche in den Bezirken erkennen. Der Anteil der versiegelten Baufläche liegt zwischen zirka 0,8% im Bezirk Lilienfeld und zirka 3,9% im Verwaltungsbezirk Wr. Neustadt (siehe Abbildung 13). Insgesamt macht der Dauersiedlungsraum in Österreich 37% des Bundesgebietes aus, wovon 15% verbraucht sind. 13,5% sind dabei durch Bau- und Verkehrsflächen verbraucht.⁴ Der Flächenverbrauch ist jedoch anhaltend hoch, wobei offene und auch gekuppelte Ein- und Zweifamilienhäuser laut Lexer (2004) den wesentlichen Anteil am Flächenverbrauch ausmachen.

¹ Umweltministerium, 2010.

² Ebd., S. 188.

³ BMLFUW, 2002. Am 20. Juli 2010 hat die Bundesregierung im Ministerrat die im Einvernehmen mit den Ländern erarbeitete „Österreichische Strategie nachhaltige Entwicklung/ÖSTRAT“ beschlossen. Bund und Länder bekennen sich gemeinsam dazu, dass die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes aus 2002 inhaltlich in hohem Maß weiterhin Gültigkeit besitzt. Details der ÖSTRAT sind noch nicht fixiert.

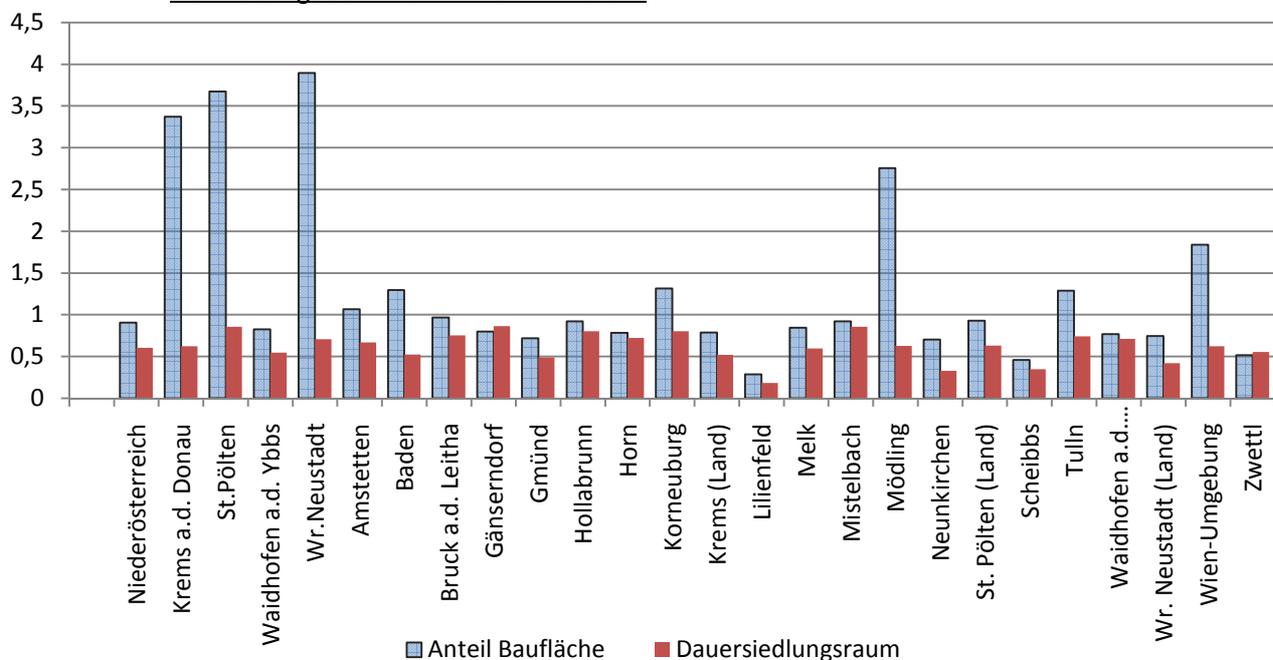
⁴ Lexer, 2004, Folie 19.

Abbildung 12: Flächeninanspruchnahme in Österreich 2010

BUNDES- LAND	LANDES- FLÄCHE	ANTEIL DAUER- SIEDLUNGSRAUM AN LANDES- FLÄCHE	VERSIE- GELTE BAUFLÄCHE	BEGRÜNTE BAUFLÄCHE	BAUFLÄCHE GESAMT	VERSIE- GELUNGS- GRAD	VERKEHRS- FLÄCHE	ANTEIL FLÄCHEN- VERBRAUCH AM DSR
B	3.972	61,8%	49,8	113,7	163,6	30,5%	151,2	15,2%
K	9.537	24,3%	53,6	149,8	203,3	26,3%	193,3	19,2%
NÖ	19.178	58,7%	218,1	460,5	678,6	32,1%	625,1	13,8%
OÖ	11.985	54,8%	140,5	306,4	446,8	31,4%	350,3	14,1%
S	7.154	20,0%	44,7	82,2	126,9	35,2%	101,6	19,9%
St	16.394	30,2%	133,9	294,3	428,2	31,3%	363,8	18,4%
T	12.648	11,8%	56,2	113,3	169,5	33,2%	129,9	23,2%
V	2.602	22,8%	22,7	56,7	79,4	28,6%	42,6	24,3%
W	415	76,5%	60,1	77,7	137,8	43,6%	56,3	77,0%
Ö	83.884	37,4%	779,6	1.654,60	2.434,20	32,0%	2.014,10	16,6%

Quelle: Regionalinformation der Grundstücksdatenbank, aufbereitet durch Umweltbundesamt, eigene Darstellung.
 Anmerkungen: Dauersiedlungsraum = Benützungsbaufläche, landwirtschaftlich genutzt, Gärten, Wein-
 gärten
 Versiegelte Baufläche = Nutzung Baufläche Gebäude (zu 100%), befestigt (100%), nicht näher unterschieden
 (30%)
 Begrünte Baufläche = Nutzungen Baufläche begrünt, nicht näher unterschieden (70%)
 Baufläche gesamt = versiegelte Baufläche und begrünte Baufläche
 Versiegelungsgrad = versiegelte Baufläche : Baufläche gesamt
 Verkehrsfläche = Nutzungen Straßenanlagen und Bahnanlagen
 Anteil Flächenverbrauch am Dauersiedlungsraum = (Baufläche gesamt + Verkehrsfläche + Erholungsfläche
 + Abbaufäche + sonstige Flächen) : Dauersiedlungsraum.

Abbildung 13: Anteil der Baufläche und des Dauersiedlungsraums an der Gesamtkatasterfläche in den Verwaltungsbezirken in NÖ in Prozent



Quelle: Nö Statistik 2009; eigene Darstellung; eigene Berechnung

4.2.2 WOHNUNGSGRÖßEN

Die vorherrschende Nutzflächenklasse in Niederösterreich ist „130m² und mehr“, nur mit Ausnahme der Haushaltstypen Nichtfamilienhaushalt und Einpersonenhaushalt (Abbildung 14). Bereits rund 40% aller Familienhaushalte leben somit in sehr großen Wohneinheiten (130m² Nutzfläche und mehr). Die durchschnittliche Nutzfläche pro Person liegt niederösterreichweit bereits bei 46,7m².

Abbildung 14: Nutzfläche nach Haushaltsgröße und –struktur Niederösterreich 2009

HAUSHALTS-, FAMILIENTYP	ANZAHL (1.000)	Ø NUTZ- FLÄCHE / PERSON IN M ²	Ø HAUS- HALTSGRÖßE	NUTZFLÄCHE IN M ²				
				BIS UNTER 70	70-89	90-109	110- 129	130 UND MEHR
FAMILIENHAUSHALTE	447,4	40,8	3,06	41,3	77,7	72,0	74,4	182,1
Einfamilienhaushalte	432,5	41,5	2,97	41,3	76,1	70,3	72,4	172,4
Ehepaare ohne Kind(er)	171,3	55,1	2,05	21,8	34,3	34,4	30,4	50,4
Ehepaare mit Kind(ern)	214,9	35,0	3,82	11,7	30,4	28,7	37,0	107,1
Vater mit Kind(ern)	8,9	50,1	2,45	0,7	1,7	1,6	1,1	3,9
Mutter mit Kind(ern)	37,3	44,8	2,46	7,2	9,6	5,6	3,9	11,1
Zwei- oder Mehrfamilien- haushalte	15,0	29,6	5,52	0,0	1,6	1,7	2,0	9,7
NICHTFAMILIENHAUSHALTE	211,2	84,7	1,02	78,3	53,5	31,1	16,4	32,0
Einpersonenhaushalte	206,9	86,5	1,00	77,1	52,5	30,3	16,1	30,9
Mehrpersonenhaushalte	4,3	44,3	2,09	1,2	1,0	0,8	0,3	1,0
INSGESAMT	658,6	46,7	2,40	119,6	131,1	103,1	90,8	214,0

Quelle: Nö Statistik, 2009.

Der in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegene durchschnittliche Wohnflächenkonsum pro Person ist neben der Präferenz für das freistehende Eigenheim der Hauptgrund für die zunehmende Flächeninanspruchnahme im Wohnbau. Gründe für den gestiegenen Wohnflächenkonsum sind steigende Einkommen, anhaltende Leistbarkeit von Wohnraum sowie sinkende Haushaltsgrößen mit einer stark überproportionalen Zunahme der Single-Haushalte.

Allerdings ist bei den Wohnungsgrößen im großvolumigen Neubau ein Trend zu kleineren Einheiten erkennbar, ausgelöst vor allem durch die spezifische Ausgestaltung der NÖ Wohnbauförderung mit relativ höheren Fördersätzen für Wohnungen bis max. 70m². Die durchschnittliche geförderten Neubaugeschosswohnung hatte 2007 noch 81,3m², 2009 nur mehr 78,5m².¹

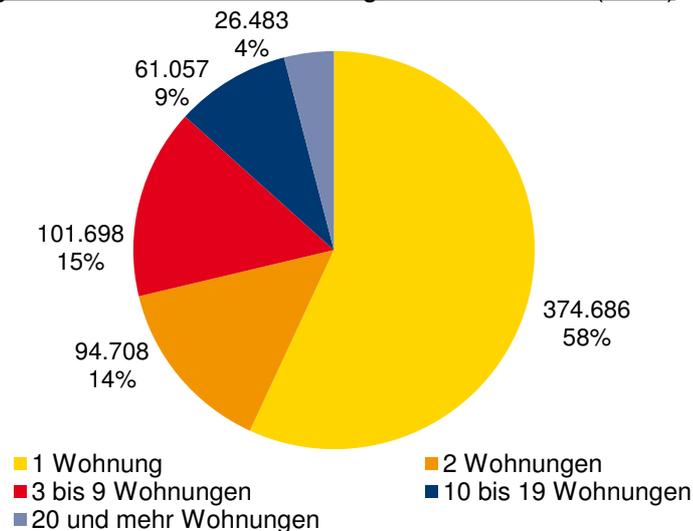
4.2.3 TRENDS BEIM EIGENHEIM

Die Eigenheime zeigen demgegenüber den umgekehrten Trend mit einem Anstieg der durchschnittlichen Wohnfläche von 143m² (2007) auf 147m² (2009). Auch hier sind offenbar die Förderungsregelungen für den Trend verantwortlich, indem die frühere 130m²-Fördergrenze abgeschafft wurde.² Auch dürfte dieser Trend durch die verstärkte Einrechnung von Dachgeschoss-Flächen als Wohnflächen bei der Berechnung des Energieausweises bedingt sein,

¹ Daten Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, WBF-Abteilung.

² Ebs.

Abbildung 15: Wohnungen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäuden (2008)



Quelle: Nö Statistik, 2009.

Der weit überwiegende Teil der niederösterreichischen Haushalte wohnt in Eigenheimen (Abbildung 15). 58% oder 375.000 (Werte aus 2008) befinden sich in Gebäuden mit nur 1 Wohneinheit und weitere 14% in Gebäuden mit zwei Wohneinheiten.

Dennoch zeigt sich, dass auch im Bereich des Eigenheims die Finanzkrise und die Entwicklungen der letzten Jahre zu einer Veränderung geführt haben. Die Internet-Plattform Immobilien-Net verzeichnet einen Einbruch in der Nachfrage nach Häusern im Eigentum. Wohnungen in Mehrgeschossbauten hingegen boomen. Gleichzeitig hat auch die Nachfrage nach Reihenhäusern stark zugenommen, während die Nachfrage nach Grundstücken bei starken regionalen Unterschieden eingebrochen ist.¹ Dieser Trend wird auch durch die Entwicklung der Förderungszusicherungen veranschaulicht (Kapitel 4.3.2, S. 48).

4.2.4 MARKTPREISENTWICKLUNGEN

Aufgrund der geringen Marktdynamik über viele Jahre liegt das Mietenniveau am privaten Wohnungsmarkt in Niederösterreich mit durchschnittlich 5,60 €/m² etwa 14% unter dem österreichischen Durchschnitt und 27% unter dem durchschnittlichen Mietenniveau in Wien. Die durchschnittlichen Mieten sind kaum höher als 2001. Grafik 16 veranschaulicht anhand der Gegenüberstellung unterschiedlich strukturierter Bezirke generelle Mechanismen des Wohnungsmarkts. Die Unterschiede zwischen strukturstarke Bezirke wie Wien-Umgebung und strukturschwache wie Horn sind erheblich. Im Wiener Umland ist das Zweieinhalbfache von Horn zu bezahlen. Während strukturstarke Bezirke tendenziell teurer werden, sinken die Mieten in strukturschwachen Regionen noch weiter. Die Schere geht also auseinander. Noch besser ist dieser Mechanismus im gehobenen Marktsegment zu beobachten, wo strukturschwache Teilmärkte noch deutlicher gegenüber strukturstarke abfallen.

Regionale Zentren, die nicht direkt vom Immobilienmarkt Wien profitieren können, etwa Wiener Neustadt, St. Pölten und auch Krems, zeigen wenig dynamische Marktentwicklungen im Bereich des Gesamtdurchschnitts.

¹ Siehe Preistabellen und Grafiken von 9.2.2010; siehe im Folgenden: Immobilien-Net (o.J.)

4.3 FÖRDERUNG VON EIGENHEIMEN UND MEHRWOHNUNGSBAU

In diesem Abschnitt wird der Stand der niederösterreichischen Wohnbauförderung von Eigenheimen und Mehrwohnungsbau im Hinblick auf Anreize zur Flächenschonung analysiert. Dabei wird zunächst im Rahmen der Eigenheimförderung auf die Spezifika des Punktesystems (im Bereich der Lagequalität und die Effekte für strukturschwache Gemeinden) verwiesen. Den Wohnbauförderungseffekten im Mehrwohnungsbau zur Steigerung des Lückenschlusses und des Mehrwohnungsbaus im Zentrum wird in Kapitel 4.3.4 Rechnung getragen. Weitere Förderaspekte werden im Bereich der Sanierungsförderung als Maßnahmen der Nachverdichtung diskutiert.

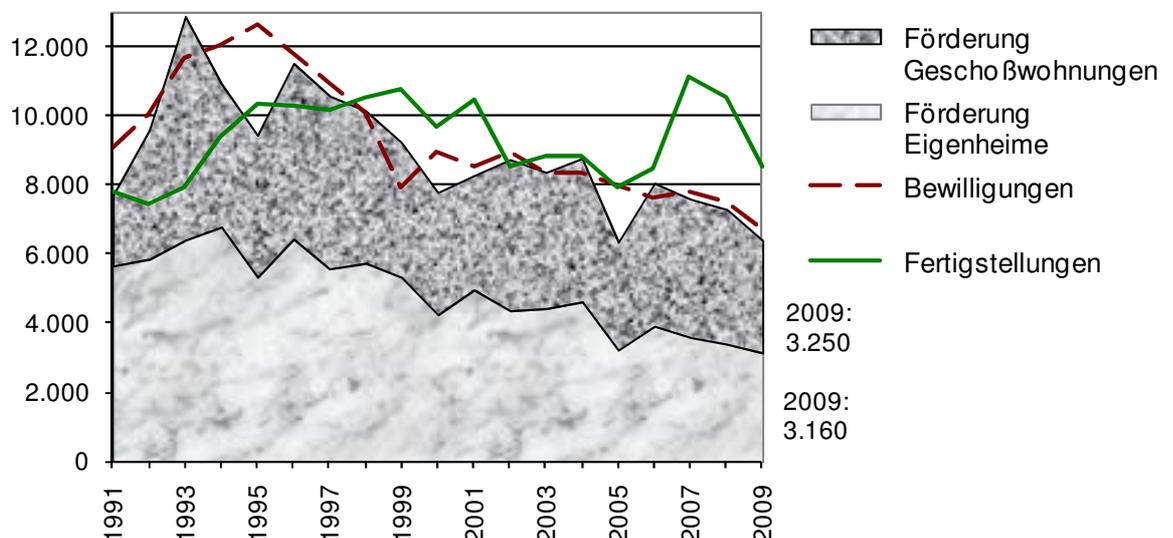
4.3.1 NIEDERÖSTERREICHISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Mit rund € 370 Mio. Ausgaben in der Neubauförderung und rund € 160 Mio. in der Sanierungsförderung (2009) wendet das Land Niederösterreich erhebliche finanzielle Mittel für die Lenkung und Anregung des Wohnbaus und die Erhaltung der Bausubstanz auf. Im Bundesländervergleich liegen die Förderungsausgaben pro Einwohner im Neubau fast exakt im Bundesdurchschnitt, die Sanierungsausgaben rund 20% darüber. Im Jahr 2009 gab es Zusicherungen für insgesamt 3.160 Eigenheime und 3.254 Geschosswohnungen. So wie in den anderen Bundesländern werden unterschiedliche Förderschienen differenziert, wobei in Niederösterreich vor allem der Neubau von Eigenheimen und von Miet- und Kaufoptionswohnungen gefördert wird. Ebenso stehen mit der Wohnbeihilfe und dem 2009 reformierten Wohnzuschuss Instrumente der Subjektförderung zur Verfügung. Auch die Hausstandgründung wird im Rahmen der Wohnstarthilfe für Jungbürger gefördert. Die Förderungsbestimmungen sind derart konstruiert, dass für die ökologische Bauweise und die Energieeffizienz besondere monetäre Anreize bestehen. Ebenso werden die flächenschonende Bauweise und die Nachverdichtung in Siedlungszentren besonders prämiert.

4.3.2 FÖRDERUNGSZUSICHERUNGEN NEUBAU

In den 1990er Jahren lagen die Förderungszusicherungen für Eigenheime noch rund ein Drittel über jenen von Geschosswohnungen. Bis 2005 wurden Eigenheime und Mehrwohnungsbauten in ähnlichem

Abbildung 18: Förderungszusicherungen, Wohnungsbewilligungen und Fertigstellungen



Quelle: BMF, Statistik Austria, IIBW

Ausmaß gefördert. Seither liegen die Eigenheimförderungen unter jenen von Mehrwohnungsbauten. Die Förderungszusicherungen für Eigenheime sanken von rund 6.000 in den 1990er Jahren auf zuletzt nur noch knapp über 3.000. Demgegenüber wurden relativ konstant jährlich 3.000 bis 4.000 Geschosswohnungen gefördert.

4.3.3 EIGENHEIMFÖRDERUNG

Die rechtliche Basis für die Eigenheimförderung in Niederösterreich ist das NÖ Wohnungsförderungsgesetz 2005 (LGBl. 8304-1). Dort werden die allgemeinen Bestimmungen, die Förderungsverwaltung, die Pflichten des Förderungsnehmers etc. geregelt. Die Details zur Förderung der „Errichtung und des Ersterwerbs Eigenheimen und Wohnungen“ finden sich in der NÖ Wohnungsförderungsrichtlinie 2005, die häufig, auch mehrmals jährlich, aktualisiert wird. In der momentan gültigen Fassung (26.1.2010) wird die Eigenheimförderung in Abschnitt II (§§11-16) genauer behandelt.

Seit 1998 besteht die Möglichkeit einer Zusatzförderung für ökologisches Bauen und Wohnen innerhalb der Eigenheimförderung, dieser Bereich hat seit damals stark an Bedeutung gewonnen. Abschnitt II der NÖ WBF-RL behandelt nicht nur Eigenheime sondern auch die Förderung von Wohnungen im Geschosswohnbau (Eigentumswohnungen). Die Förderung im Geschosswohnbau kann beantragt werden, wenn mindestens drei Wohnungen über mehrere Geschosse verteilt sind. Diese kann jeder zukünftige Wohnungseigentümer beantragen, sofern das Wohnungseigentum ausdrücklich im Kaufvertrag vorgesehen ist. Die Förderung von Eigentumswohnungen ist der Eigenheimförderung sehr ähnlich. Im Weiteren wird vor allem auf die Eigenheime eingegangen.

Ein Eigenheim ist ein Wohnhaus mit höchstens zwei Wohnungen. Es muss eine dieser Wohnungen vom Eigentümer selbst benutzt werden. Das Eigenheim muss für die dauernde Bewohnung bestimmt und dafür geeignet sein. Gefördert werden österreichische Staatsbürger oder Gleichgestellte (z.B. Staatsangehörige eines anderen EWR-Mitgliedsstaates), die Grundeigentümer oder Baurechtsinhaber eines Baugrundes sind und innerhalb eines maximalen Haushaltseinkommens liegen. Bei Ehepartnern oder nahestehenden Personen muss zumindest ein Hälfteigentümer (50% Eigentum an der Liegenschaft) österreichischer Staatsbürger sein. Eine geförderte Wohneinheit darf nur vom Antragsteller (bei Ehepaaren oder Lebensgemeinschaften beide) oder von ihm nahestehenden Personen, die ein selbständiges Wohnbedürfnis (Volljährigkeit) haben, bewohnt werden.

Zur Errichtung von Eigenheimen vergibt Niederösterreich Darlehen mit einer Laufzeit von 27,5 Jahren und einer 1%igen Verzinsung. Die Höhe des Darlehens setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen. Sie besteht aus der Familienförderung (Subjektförderungskomponente, NÖ WBFRL §13 Abs. 4), aus einem Punktesystem (vgl. Abbildung 19) für nachhaltige Bauweise und einem Bonus für Niedrigenergie und Lagequalität (Objektförderungskomponente, NÖ WBFRL § 13 Abs. 2). Die Voraussetzungen in der ökologischen Kategorie ist ein Mindeststandard beim Heizwärmebedarf (HWB) sowie die Verwendung innovativer klimarelevanter Heizsystemen (siehe S. 51).

a) FAMILIENFÖRDERUNG

Die *Familienförderung* richtet sich nach der Familiensituation, also der Zusammensetzung des Haushalts:

- € 4.000 für Jungfamilien (das sind Familien mit mindestens einem zum Haushalt gehörenden versorgungsberechtigten Kind, wobei ein Lebenspartner das 35. Lebensjahr zum Zeitpunkt der Einreichung

noch nicht vollendet hat, sowie Einzelpersonen bis zum 35. Lebensjahr mit mindestens einem zum Haushalt gehörenden versorgungsberechtigten Kind),

- € 6.000 für das erste zum Haushalt gehörende versorgungsberechtigte Kind,
- € 8.000 für das zweite zum Haushalt gehörende versorgungsberechtigte Kind,
- € 10.000 ab dem dritten zum Haushalt gehörenden versorgungsberechtigten Kind sowie für jedes weitere Kind.

Im Bereich des betreuten Wohnens:

- € 10.000,- für jedes behinderte Kind, für das erhöhte Familienbeihilfe bezogen wird,
- € 7.500,- für Einzelpersonen oder Familien, bei denen ein Familienmitglied eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 55% im Sinne des § 35 EstG 1988 BGBl. Nr. 400/1988 aufweist, oder wenn ein Anspruch auf Pflegegeld ab der Höhe der Stufe II gemäß Bundespflegegeldgesetz 1993 bzw. NÖ Pflegegeldgesetz 1993 besteht.

Sollten bis zur Fertigstellungsmeldung des Hauses zusätzliche Kinder hinzukommen, kann eine Aufstockung der Förderung beantragt werden. Arbeitnehmer, die seit mindestens drei Jahren ununterbrochen ihren Hauptwohnsitz in NÖ haben und in den letzten 15 Monaten vor Einreichung des Antrages mindestens 12 Monate unselbständig erwerbstätig waren, können eine zusätzliche Förderung von € 2.500 erhalten. Das höchstzulässige Jahreseinkommen (netto) der zukünftigen Wohnungsbenutzer darf nicht überschritten werden (€ 28.000 bei einer Person, € 48.000 bei zwei Personen, jede weitere + € 7.000). Bei Überschreitung dieser Obergrenzen um bis zu 10% verringert sich die Förderung um 20%, bei Überschreitung bis zu 20% bewirkt dies eine Kürzung der Förderung um 50%, davon ausgenommen ist die Familienförderung.

b) PUNKTESYSTEM

Maximal 100 Punkte können für eine energiesparende und nachhaltige Bauweise zuerkannt werden. Jeder Punkt entspricht einem Wert von € 300; in Summe also maximal € 30.000 (siehe Abbildung 19).

Beim Punktesystem ist zwischen zwei Varianten zu unterscheiden:

- 100-Punkte-Haus bei Errichtung von Eigenheimen,
- 100-Punkte-Wohnung bei Wohnungen im Geschosswohnbau (Eigentumswohnungen).

Die aktuelle Berechnungsmethode der Förderungspunkte gilt von 1.1.2010 bis 31.12.2011. Die NÖ WBF-RL gibt in §13 Abs. 3 jedoch schon jetzt die ab 1.1.2012 gültigen Berechnungsmethoden vor: Die Erlangung von Förderungspunkten wird in Zukunft höhere Anforderungen an Energiekennzahl (EKZ) und Kompaktheit stellen. Bei der Errichtung von Eigenheimen wird zuerst von einer Tabelle ausgegangen, die seit 1.1.2010 einer Kombination aus EKZ in kWh/m²a und A/V-Verhältnis eine gewisse Anzahl von 50, 60 oder 80 Förderungspunkten zuordnet. Bei einer EKZ von 10 kommt die spezielle Förderung von Passivbauweise zum Tragen (ein Darlehen in der Höhe von € 50.000, ohne Überprüfung des Maximaleinkommens, s. §13 Abs. 6 NÖ WBF-RL). Die Energiekennzahl (Heizwärmebedarf) gibt an, wie viel Heizwärme das berechnete Gebäude pro Jahr unter genormten Bedingungen benötigt. Für die Förderung wird die Energiekennzahl bei einem Referenzklima von 3.400 Kd/a herangezogen. Ein Schlüsselbegriff ist die Kompaktheit (A/V-Verhältnis): Man dividiert die Summe der Außenflächen A (z.B. Fenster, Außenwände, Kellerdecke, Obergeschossdecke) durch das beheizte Volumen V (Summe des von den Außenflächen umschlossenen Volumens) des Hauses. Kompaktes Bauen bedeutet, das A/V-Verhältnis so gering als möglich zu halten. Je kleiner das A/V-Verhältnis ist, desto weniger wärmeabgebende Außenfläche ist vorhanden und desto weniger Wärme geht verloren. In der Regel liegt bei

einem typischen Ein- bzw. Zweifamilienhaus (130m²), mit einem beheizten Bruttovolumen von gut 500 m³, das A/V-Verhältnis zwischen 0,65 und 0,80. Mehrfamilienhäuser haben auf Grund des größeren Volumens ein günstigeres A/V-Verhältnis. In besonderen Fällen bis 0,20. Mittels des Energieausweises und des darin angegebenen A/V-Verhältnisses sowie der Energiekennzahl lassen sich die Förderpunkte ablesen. Zusätzlich kann sich das Bauvorhaben für Extra-Punkte auf Basis der Nachhaltigkeit qualifizieren:

Abbildung 19: Übersicht Punktesystem Nachhaltigkeit

	Eigenheime	Eigentumswohnungen
Heizungsanlage mit erneuerbarer Energie (nach Möglichkeit mit thermischer Solaranlage)	20	20
Heizungsanlage mit biogener Fernwärme	20	20
Heizungsanlage mit monovalenten Wärmepumpenanlage (nach Möglichkeit mit thermischer Solaranlage oder Photovoltaikanlage)	15	15
Anschluss an Fernwärme aus Kraftwärmekoppelungsanlage	15	15
Raumluftunabhängige Einzelöfen	5	5
Kontrollierte Wohnraumlüftung mit Wärmerückgewinnung	7	5
Solaranlage oder Wärmepumpenanlage	Extra	5
Wohnraumlüftung ohne Wärmerückgewinnung	3	3
ökologische Baustoffe	bis zu 15	bis zu 15
Sicherheitspaket	bis zu 5	bis zu 3
Beratung, Berechnung	1	-
begrüntes Dach	bis zu 5	bis zu 4
Garten-, Freiraumgestaltung, Regenwassernutzung	3	3
Barrierefreiheit	10	10

Quelle: NÖ WBF-RL §13 Abs. 2

Beim Neubau ist die Verwendung innovativer klimarelevanter Heizsysteme Voraussetzung. Das sind Anlagen, die vorwiegend biogene Brennstoffe und erneuerbare Umweltenergien nutzen. Diese sind nach Möglichkeit mit Solaranlagen zu kombinieren. Nur ausnahmsweise kann von der Kombination mit Solaranlagen abgesehen werden. Es gibt klar definierte Hinderungsgründe, die den Einbau eines Erdgasbrennwertgerätes mit einer thermischen Solaranlage, oder einer biogenen Heizung, oder einer Wärmepumpenanlage verhindern. Sonst muss der Einbau vorgenommen werden.

Damit ein Projekt als barrierefrei klassifiziert werden kann, sind bestimmte Kriterien zu erfüllen. Sie betreffen horizontale Verbindungswege, Bewegungsflächen, Durchgangsbreiten, den Sanitärbereich sowie konstruktive Maßnahmen.

c) BONUS NIEDRIGENERGIE

Zusätzlich werden energiesparende und umweltschonende Maßnahmen durch einmalige, nicht rückzahlbare Zuschüsse gefördert. Hierbei sind die anerkannten Investitionskosten bis zu einem Maximalbetrag maßgeblich. Gefördert werden thermische Solaranlagen, Wärmepumpenanlagen, Photovoltaikanlagen (50% der Investitionskosten, bis zu € 12.000!) und ortsfeste Klimaanlage sowie Wohnraumlüf-

tungskompaktgeräte. Ebenso werden Biomasseheizungen und der Anschluss an Fernwärme gefördert. Die Höhe des Zuschusses beträgt 30% der Investitionskosten bis zu einem Maximalbetrag.

d) BONUS LAGEQUALITÄT

Wenn Lagequalität, Infrastruktur und Bauweise bestimmte Voraussetzungen erfüllen, können bis zu € 4.500 zusätzlich zugesprochen werden. Für folgende Bauweisen werden € 1.500 zuerkannt:

- Gekuppelte Bauweise bzw. einseitig aneinander gebaute Gebäude: Die Gebäude auf zwei Bauplätzen, ausgenommen Nebengebäude (z.B. Garagen, Werkzeughütten etc.), sind an der gemeinsamen Grundstücksgrenze aneinanderzubauen. An der gegenüberliegenden Grundstücksgrenze ist ein Abstand von mindestens 3m einzuhalten. Die gekuppelte Bauweise kann im Bebauungsplan definiert sein.
- Doppelwohnhaus, Reihenhaus. Das Objekt ist Teil einer Gebäudegruppe mit geschlossener Gestaltung.

Für folgende Bauweisen werden € 4.500 zuerkannt:

- Geschlossene Bauweise bzw. beidseitig aneinander gebaute Gebäude. Die Gebäude, ausgenommen Nebengebäude (z.B. Garagen, Werkzeughütten etc.), sind von seitlicher zu seitlicher Grundstücksgrenze oder bis zu einer Baufluchtlinie (Abgrenzung innerhalb eines Grundstücks, über die nicht hinaus gebaut werden darf) zu bauen. Die geschlossene Bauweise kann im Bebauungsplan definiert sein.
- Bauvorhaben in der Zentrumszone. Die Zentrumszone gemäß NÖ Raumordnungsgesetz muss im Flächenwidmungsplan ausgewiesen sein. Der Bürgermeister bestätigt dies im Ansuchen.

Abbildung 20: Übersicht Komponenten der Eigenheimförderung

Komponente	Detail	Auswirkung auf Darlehen	Maximal
Familienförderung	Jungfamilie	4.000	
	1. Kind	6.000	
	2. Kind	8.000	
	3. Kind +	10.000	
	Behindertes Kind oder Erwachsener	Bis 10.000	
100 Punkte Haus	für energiesparende und nachhaltige Bauweise	300 pro Punkt	30.000
Bonus Niedrigenergie	Energiesparende und umweltschonende Maßnahmen, z.B. Solaranlage, Wärmepumpe	Je nach anerkannten Investitionskosten bis zu einem Maximalbetrag	
Bonus Lagequalität	Gekuppelte Bauweise, Doppelwohnhaus, Reihenhaus	1.500	
	Geschlossene Bauweise, Zentrumszone, Bauland Kerngebiet	4.500	
Abwanderungsgemeinden		20% Aufstockung des Darlehns oder nicht rückzahlbarer Zuschuss 3.000	

Quelle: NÖ WBF-RL, Eigene Darstellung

- Bauvorhaben im Bauland Kerngebiet. Das Bauland Kerngebiet gemäß NÖ Raumordnungsgesetz muss im Flächenwidmungsplan ausgewiesen sein. Der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin bestätigt dies im Ansuchen. Dieser Bereich ist für öffentliche Gebäude, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, Wohngebäude und Betriebe bestimmt, welche sich dem Ortsbild eines Siedlungskernes harmonisch anpassen und ebenfalls keine unzumutbaren Belästigungen verursachen.

e) ABWANDERUNGSGEMEINDEN

In Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang wird der Darlehensbetrag wahlweise um 20% aufgestockt oder ein nicht rückzahlbarer Zuschuss von € 3.000 gewährt (§13a NÖ WBF-RL). Abwanderungsgemeinden sind taxativ in der Beilage D der NÖ WBF-RL genannt.

In Abbildung 20 sind die Komponenten der Eigenheimförderung nochmals zusammenfassend dargestellt: Im Vergleich zur Familienförderung und dem 100-Punkte-Haus tritt der Bonus Lagequalität eher in den Hintergrund.

4.3.4 FÖRDERUNGEN IM MEHRWOHNUNGSBAU

Die rechtliche Basis ist das NÖ Wohnungsförderungsgesetz 2005 (LGBl. 8304-1). Dort werden die allgemeinen Bestimmungen, die Förderungsverwaltung, die Pflichten des Förderungsnehmers etc. geregelt. Die Details zur Förderung der Errichtung von Mehrfamilienwohnhäusern finden sich in der NÖ Wohnungsförderungsrichtlinie 2005 in der aktuellen Fassung (26.1.2010) in Abschnitt VI (§§29-32) „Förderung des Wohnungsbaus“.

Die Objektförderung besteht einerseits aus einem verzinnten Förderungsdarlehen und andererseits aus konstanten 5%igen Annuitätenzuschüssen zu Kapitalmarktdarlehen auf die Dauer von 25 Jahren. Die förderbare Nominale teilt sich auf in 50% verzinste rückzahlbare Annuitätenzuschüsse, 20% nicht rückzahlbare Annuitätenzuschüsse und 30% Förderdarlehen.

Die aktuelle Förderungsschiene ist seit 1.1.2009 in Kraft. 2009 konnte noch für das ältere Förderungsmodell (§30 Abs. 2 NÖ WBF-RL) votiert werden. Seit dem 1.1.2010 kommt nur mehr das neue Förderungsmodell zum Tragen. Das aktuelle Förderungsmodell ist in §30 Abs. 3 beschrieben. Zur Berechnung der förderbaren Nominale wird die erreichte Punkteanzahl (s. unten) mit der Anzahl der Quadratmeter Nutzfläche multipliziert, wobei 1 Punkt mit € 12,80 bewertet wird. Das Höchstausmaß der geförderten Fläche bei Wohnungen beträgt 80m². Das Höchstausmaß der geförderten Fläche bei Reihenhäusern beträgt 95m².

Die förderbare Nominale wird nach einem Punktesystem gemäß der Kombination aus EKZ und Kompaktheit ermittelt. Es werden Mindestanforderungen für Wärmeschutzstandards festgelegt (EKZ 45 bei einem A/V-Verhältnis kleiner 0,8; EKZ 25 bei einem A/V-Verhältnis kleiner 0,2; lineare Interpolation im Zwischenbereich). Je nach der prozentuellen Verbesserung der Energiekennzahl gegenüber der Mindestanforderung können Bauvorhaben 50 bis 90 Förderungspunkte erlangen (die entsprechende Formel zur Berechnung findet sich in Beilage E der WBF-RL).

Zusätzlich zu diesen Ausgangspunkten aufgrund von EKZ und Kompaktheit können durch einzelne Maßnahmen weitere Punkte gesammelt werden. Hierbei ist die Punktevergabe fast gleich mit der Förderung von Eigentumswohnungen im Geschosswohnbau (s. Abbildung 19 in Kapitel 4.3). Unterschiede gibt es bei Abstellanlagen. Für Abstellanlagen für KFZ in Tiefgaragen oder in Parkdecks mit mindestens zwei

Geschossen werden 4 Punkte vergeben. Alternativ dazu sind durch Abstellanlagen für KZF innerhalb oder in Garagen außerhalb des geförderten Gebäudes 2 Punkte zu erzielen. Die maximale Punkteanzahl auf Basis Energieausweis und Nachhaltigkeit ist 100. Beispiel: Wohnung mit 80m², 70 Punkte: förderbare Nominale: € 71.680. Reihenhaus mit 95m², 70 Punkte: förderbare Nominale: € 85.120.

Hinsichtlich der Barrierefreiheit wird die volle extra zu erzielende Punkteanzahl von 10 nur bei barrierefreiem Bauen im gesamten Objekt gewährt, während barrierefreies Bauen ausschließlich im allgemeinen Bereich 5 Punkte bringt. Wird das Bauvorhaben in der Wohnform „betreutes Wohnen“, also für Menschen mit besonderen Bedürfnissen oder altersbedingten Einschränkungen, realisiert, werden extra 25 Punkte vergeben. Für diese spezielle Förderung sind zahlreiche Voraussetzungen zu erfüllen.

Für die Lagequalität, Infrastruktur und Bebauungsweise gibt es darüber hinaus bis zu 15 Punkte. Seit der früheren Förderung hat sich diese maximal erreichbare Punkteanzahl um 5 Punkte erhöht:

- Baulückenverbauung zu fremden Nachbargrundstücken: 5 Punkte,
- Bauvorhaben in der Zentrumszone: 15 Punkte
- Bauvorhaben im Bauland Kerngebiet: 15 Punkte.

Die Errichtung eines Wohnhauses in Passivhausbauweise mit einer errechneten Energiekennzahl ≤ 10 kWh/m².a (Referenzklima) wird im 100-Punkte-Modell mit zusätzlich 10 Punkten auf das aus der Gesamtpunktezahl für „Nachhaltigkeit und Lagequalität“ ermittelte förderbare Nominale gefördert.

Werden Architektur- und Planungsauswahlverfahren durchgeführt, erhöht sich die Förderung: Bei der Förderung des Wohnungsbaus erhöht sich das förderbare Nominale (ausgenommen die Zuerkennung von Punkten für die Wohnform „Betreutes Wohnen“) bei einer Bewilligung bis 31.12.2007 um 25%, bei einer Bewilligung bis 31.12.2008 um 20%, bei einer Bewilligung der Förderung bis 31.12.2009 um 15% und bei einer Bewilligung bis 31.12.2010 um 10%, wenn ein Architektur- und Planungsauswahlverfahren durchgeführt wird. Für Einreichungen ab 01.01.2007 ist das Architektur- und Planungsauswahlverfahren ab 30 Wohneinheiten/Heimplätze verpflichtend.

Aufgrund der hohen Objektförderung im Rahmen von Bauträgerprojekten werden geförderte Reihenhäuser in Niederösterreich daher vorerst von Bauträgern errichtet. Die förderbare Nominale erreicht hier ca. € 130.000, während das freistehende Eigenheim in der Eigenheim-Förderung an Haushalte auf ca. € 30-35.000 Förderungsdarlehen kommt.

4.3.5 SANIERUNGSFÖRDERUNG

Neben dem Neubau fördert das Land Niederösterreich auch umweltschonende und thermische Sanieren von Eigenheimen und Wohnungen. Die NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien 2005 wurden im Bereich der Wohnraumsanierung durch einen Beschluss der NÖ Landesregierung vom 22. Juni 2010 abgeändert. Im Bereich Eigenheimsanierung der Wohnungsförderung wird daher ab 1.7.2010 die Förderleistung wie folgt gestaltet:

EIGENHEIMSANIERUNG MIT ANNUITÄTZUSCHUSS

Die Förderung besteht in der Zuerkennung von nicht rückzahlbaren Zuschüssen zu den Annuitäten von Ausleihungen, die für Sanierungsmaßnahmen aufgenommen werden. Die Zuschüsse werden auf die Dauer von 10 Jahren nunmehr in der Höhe von jährlich 4% (statt bisher 5%) zuerkannt. Erbrachte Eigen-

leistungen des Förderungswerbers können bei der Bemessung der förderfähigen Gesamtkosten nicht mehr berücksichtigt werden.

NÖ SANIERUNGSBONUS

Die Förderung kann bei thermischen Gesamtsanierungen (dokumentiert mit Energieausweis) für Einreichungen von 1.1.2010 bis 31.12.2010 alternativ zur AZ-Förderung in Anspruch genommen werden. Grundsätzlich können 30% der anerkehbaren Sanierungskosten bis zu einem Maximalbetrag von € 12.000 als einmaliger nicht rückzahlbarer Zuschuss zuerkannt werden (Ansuchen bis 31.12.2009: bis € 20.000).

Es stehen bei Eigenheimen grundsätzlich zwei Varianten der Förderung zur Verfügung:

a) Einreichung ohne Energieausweis:

Es werden maximal 50% der Sanierungskosten anerkannt.

b) Einreichung mit Energieausweis (thermische Sanierung):

Es werden bis zu 100% der Sanierungskosten anerkannt. Die Berechnung erfolgt aufgrund eines Punktesystems, wobei im Optimalfall bis zu 100 Punkte angerechnet werden können.

BONUS DENKMALSCHUTZ

Wird für ein denkmalgeschütztes Gebäude ohne Energieausweis eingereicht, so gibt es für Heizungsanlagen mit erneuerbarer Energie oder biogener Fernwärme und den Denkmalschutz jeweils 25% zusätzliche Förderung. Erleichterungen bestehen dabei für schützenswerten Altbestand (mehr als Denkmalschutz) bei der Berechnung des Energieausweises. Demnach muss die energetische Mindestperformance nur für die neuen Bauteile erreicht werden.

ANKAUFSFÖRDERUNG

Wird ein Eigenheim gekauft und thermisch saniert, kann die Förderung bis zu einem Kreditbetrag von € 40.000 erhöht werden. Dies ergibt bei einem Zuschuss von 4% bzw. 5% jährlich und einer Laufzeit von zehn Jahren zusätzlich € 16.000. Der Ankauf des Objektes darf bei Antragstellung bis zu drei Jahren zurückliegen.

ABWANDERUNGSGEMEINDEN

In manchen Gemeinden mit starkem Bevölkerungsrückgang beträgt der Stützungsbetrag jährlich 5% der anerkannten Baukosten - somit wird bei einer Laufzeit von zehn Jahren ein Betrag von 50% der anerkannten Kosten als Zuschuss ausbezahlt. Der erhöhten Sanierungsförderung in Abwanderungsgemeinden kommt die wichtige Aufgabe des Strukturerehalts in ländlichen Regionen Niederösterreichs zu, der in der Praxis auch deutlicher genutzt wird, als der Bonus für Abwanderungsgemeinden in der Neubauförderung (s. Kapitel 4.3.3).

SANIERUNGSFÖRDERUNG IM MEHRGESCHOSSBAU

Die Sanierungsförderung im Mehrgeschossbau ist im Abschnitt VII (§33 bis 37) der NÖ Wohnbauförderungsrichtlinien genauer beschrieben. Es handelt sich um Objekte im Eigentum juristischer Personen oder im Eigentum von natürlichen Personen mit einer zu sanierenden (Wohn)Nutzfläche von mehr als 500m². Die Objektförderung besteht aus einem konstanten nicht rückzahlbaren Zuschuss in der Höhe von jährlich höchstens 5% (seit 1.7.2010), zu den Annuitäten von Ausleihungen im Ausmaß von höchstens 30% der anerkannten Sanierungskosten. Je nach Höhe der anerkannten Sanierungskosten variiert die Laufzeit des Zuschusses. Förderbare Obergrenze der anerkannten Sanierungskosten sind € 1.000 pro Quadratmeter Wohnnutzfläche. Die höchst förderbare Nutzfläche beträgt 130m². Nach einem

Punktesystem kann sich die Förderungshöhe erhöhen, wenn wärmedämmende Maßnahmen durchgeführt werden und ein Energieausweis vorgelegt wird. Die mindestens erforderliche Energiekennzahl beträgt je nach Kompaktheit (A/V-Verhältnis) 35 bis 70. Die Förderungshöhe ist abhängig von der relativen Verbesserung der Energiekennzahl gegenüber dem Mindeststandard. Bei denkmalgeschützten Bauten wird die Energiekennzahl um 30 bei A/V-Verhältnis 0,8 und 15 bei A/V-Verhältnis 0,2 verbessert. Zwischen den Werten wird linear interpoliert. Auf Basis von Nachhaltigkeitskriterien ähnlich der Liste bei der Neubauförderung werden zusätzliche Punkte zuerkannt. Ebenso für Kategorieanhebungen und barrierefreies Bauen. Wird kein Energieausweis vorgelegt, erhöht sich die Ausleihung von 30% der anerkannten Sanierungskosten um 9% für Kategorieanhebung (von D,C, auf B, A gemäß § 15a MRG), und ebenso um 9% für Gebäude unter Denkmalschutz gemäß Denkmalschutzgesetz.

4.4 SPEZIELLE FÖRDERUNGEN FÜR ORTSZENTREN

4.4.1 ORTSKERNFÖRDERUNGEN

Der Ortskernförderung kommt ein Schwerpunkt in der niederösterreichischen Wohnbauförderung zu. Folgende Fördermaßnahmen stehen zur Verfügung:

a) DORFERNEUERUNG NÖ

Die Aktion "*Niederösterreichische Dorferneuerung*" wurde 1985 ins Leben gerufen. Sie will die Ortsbewohnerinnen und Ortsbewohner ermutigen, Mitverantwortung für ihren unmittelbaren Lebensraum zu übernehmen und an dessen Gestaltung und Entwicklung gemeinsam mitzuarbeiten. Bisher haben sich etwa 750 Orte erfolgreich an der Aktion beteiligt. Die Grundpfeiler der Dorferneuerung beziehen sich auf soziale Aufgaben, Bildung und Kultur, Siedeln, Bauen, Wohnen, sowie Nahversorgung, Ortskernbelebung und Mobilität.¹

Die Förderung der „Dorferneuerung“ richtet sich an Eigentümer, die zusätzliche Förderungen zur Sanierung von Außenflächen in Anspruch nehmen können, wenn sie dadurch zur Ortsbildpflege beitragen. Es stehen Förderdarlehen von bis zu € 23.000 zusätzlich zu einer etwaigen Regelförderung zur Verfügung. Jährlich werden ca. 300 Förderanträge mit insgesamt ca. € 7 Mio. bewilligt.²

b) SONDERAKTION DORFERNEUERUNG – ORTSKERNFÖRDERUNG

2009 wurde die Förderung der „Dorferneuerung“ zeitlich befristet als Teil eines Konjunkturprogramms um die zusätzliche Förderung von Nachverdichtungen, etwa den Ein- oder Zubau von Wohneinheiten in Dachgeschossen, erweitert.

c) GROßVOLUMIGEN ORTSKERNFÖRDERUNG

Aufgrund der höheren Kosten im Stadt- bzw. Ortskern werden neben den oben beschriebenen Modellen der regulären Wohnbauförderung spezielle Projekte durch eine höhere Wohnbauförderung (Darlehen oder Zinsenzuschüsse) unterstützt. Hierfür muss ein Gesamtkonzept vorliegen, die Gemeinde an der Planung und Umsetzung mitwirken und das Projekt der Wohnraumbeschaffung dienen. *Bei der großvolumigen Ortskernförderung* muss es sich um einen Mix aus Wohn- und anderen Gebäuden handeln. Die Auswahl der Projekte erfolgt durch eine Jury, die aus Experten des Landes, Vertretern der Förderstelle

¹ Dorferneuerungsrichtlinie, ebenso: http://www.noe.gv.at/Gemeindeservice/Gemeindeservice/Dorf-und-Stadterneuerung/Landesaktionen_Dorferneuerung.html.

² Hr. Pokorny, NÖ-WBF.

sowie externen Fachleuten besteht. Sie bewertet die Projekte nach den Aspekten Nachhaltigkeit, Gebäudemix, Lage und Belegung und trifft Einzelentscheidungen. Diese Förderung wird außerhalb der Regelförderung gewährt.¹

d) FÖRDERAKTION „STADT- UND ORTSKERNBELEBUNG“

2005 wurde die Aktion "Stadt- und Ortskernbelebung in Niederösterreich" ins Leben gerufen. Ziel ist es, vorhandene Kräfte zu bündeln und effizient zu nutzen. Eckpfeiler dieser Aktion sind mehrere Schwerpunkte, die unabhängig voneinander genutzt werden können. Zunächst wurde diese Aktion in den Pilotgemeinden Krems, Mistelbach, Mödling, Neulengbach, Retz, Schrems, Sollenau, Tulln, Waidhofen an der Thaya, Waidhofen an der Ybbs und Wiener Neustadt erprobt.

4.4.2 DIE BAURECHTSAKTION

Die 1982 ins Leben gerufenen Baurechtsaktion zielt darauf ab, geeignete Grundstücke für Wohnzwecke verfügbar zu machen. Dies geschieht dadurch, dass das Land Niederösterreich in Abwanderungsgemeinden oder in finanzschwachen Gemeinden geeignete Grundstücke ankauft und bestimmten Personengruppen (Privatpersonen) zur Begründung ihres Hauptwohnsitzes langfristig überlässt, wobei nur ein geringer Bauzins von 1% der Anschaffungskosten p.a. (indexiert) anfällt. Im Baurechtsvertrag wird dem Bauberechtigten eine Option zum Kauf des Grundstückes eingeräumt, die frühestens nach Anzeige der Fertigstellung des Wohnhauses und Begründung des Hauptwohnsitzes ausgeübt werden kann. Angekauft werden grundsätzlich nur Grundstücke, deren Kaufpreis weder den ortsüblichen Verkehrswert noch den Gesamtkaufpreis von € 50.000 überschreitet, wobei das Flächenausmaß von 700m² nicht wesentlich überschritten werden darf. Das Grundstück muss im Einzugsbereich von öffentlichen Verkehrsmitteln liegen. Da das Land Niederösterreich in vielen Fällen Eigentümer des vergebenen Baugrunds bleibt, ist viel Kapital über eine lange Frist gebunden, was einer Ausweitung dieses Instruments entgegensteht. Ziel ist der Grunderwerb durch die Förderungsnehmer. Dadurch werden Fördermittel frei, die wieder in neue Baurechtsaktionen investiert werden können. Die Gemeinden, in denen Baurechtsaktionen möglich sind, sind im Internet aufgelistet.²

4.4.3 NAFES- FÖRDERUNG FÜR DEN EINKAUF IN STADT- UND ORTSZENTREN

Mit der der NAFES-Förderung (Niederösterreichische Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des Einkaufs in Stadt- und Ortszentren) wurde bereits 1998 ein spezielles Instrument geschaffen, um Gemeinden in ihrem Bemühen zu unterstützen, die örtliche Wirtschaft in Stadt- und Ortskernen attraktiver zu gestalten und die Grundversorgung aufrecht zu halten. Damit wurde bewusst versucht, der Zunahme an Verkaufsflächen außerhalb der Stadt- und Ortskerne entgegenzuwirken. Die NAFES-Förderung ergänzt die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Beschränkung der Ansiedlung von Einkaufszentren am Stadtrand (§17 NÖ ROG).³ Mit einem Budget von € 10,4 Mio. wurden in den ersten beiden Geschäftsperioden von 1998-2003 und 2004-2008 insgesamt rund 450 Projekte gefördert. Durch die Förderungs-

¹ Hr. Stocker, NÖ-WBF.

² Siehe in diesem Zusammenhang auch <http://www.noel.gv.at/Bauen-Wohnen/Bauen-Neubau/Baurechtsaktion/baurechtallgemein.wai.html>

³ Die Förderungsvoraussetzungen und -bestimmungen werden gerade von der NAFES-Geschäftsstelle überarbeitet, stehen jedoch noch vor der Beschlussfassung. Mit einer Anpassung ist Ende 2010 zu rechnen. Das maximale Fördervolumen wird leicht erhöht werden. Nicht ändern wird sich die Verantwortung der Gemeinden, die als Investor auftreten müssen und das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der Nahversorgung belegen müssen (persönliche Kommunikation, Mag. Fuchs, Wirtschaftskammer NÖ).

summe wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen von über € 65 Mio. ausgelöst. Für die neue Förderperiode (2009 bis 2012) stehen rund € 4,8 Mio. zur Verfügung. Neben infrastrukturellen Projekten wurde eine Vielzahl der Aktivitäten von City- und Ortsmarketingvereinen in ganz NÖ finanziell unterstützt. Highlights waren hier die Schaffung von Frequenzbringern wie Wochenmärkten, die Schaffung von Kaufkraftbindungssystemen, die Durchführung von Gemeinschaftswerbeaktionen, gemeinsame Internetauftritte, sowie die Herstellung von Branchenführern und die Durchführung von gemeinsamen Veranstaltungen.

Die Förderung umfasst Beratung und Zuschüsse. Ziel ist es, die engen Zusammenhänge zwischen Handelsentwicklung und Ortsentwicklung bewusst zu machen. NAFES versteht sich als Impulsgeber. Dauerhafte Subventionen sind nicht vorgesehen. Die NAFES umfasst vier Förderschwerpunkte¹:

- *Infrastrukturelle Investitionen* in Orts- und Stadtzentren, z.B. Parkplätze, Verkehrsleitsysteme, Parkleitsysteme, Wochenmärkte, Radabstellplätze etc. Parkplatzmangel in Ortszentren steht an erster Stelle, wenn es um Kundenverluste geht. Einschließlich der Förderungen des Jahres 2008 wurde deshalb in 89 Gemeinden die Errichtung von innerörtlichen Parkplätzen unterstützt. In 20 Gemeinden standen Förderungen für die Errichtung von Park- und Verkehrsleitsystemen zur Verfügung.
- *Erhaltung der Nahversorgung* in den Gemeinden: Von der Gemeinde getätigte Infrastrukturinvestitionen wie Neuerrichtung oder Umbau eines Geschäftslokales oder Investitionen in die Geschäftsausstattung, nicht jedoch der Ankauf von Grundstücken und Gebäuden. Die Gemeinde muss zwar nicht als Eigentümer, jedoch als Investor auftreten.
- *Marketingmaßnahmen*: z.B. Einkaufszeitungen, gemeinschaftliche Maßnahmen der örtlichen Wirtschaftsvereinigungen etc. Ebenso werden Beratungsleistungen und Schulungen für UnternehmerInnen und Wirtschaftstreibende gefördert.
- *Pilotprojekte - innerörtliche Handels- & Dienstleistungsstandorte*: Darunter fallen auch Maßnahmen zur Herstellung der Chancengleichheit (Wettbewerbsgleichheit) für die Handelsentwicklung im Stadt- und Ortskern gegenüber Stadt- und Ortsrändern bzw. der „Grünen Wiese“, insbesondere unter Berücksichtigung der erhöhten Aufwendungen aufgrund alter Baulichkeiten im Stadt- bzw. Ortskern. Der Charakter als Pilotprojekt ist nachzuweisen.

Förderwerber können NÖ Gemeinden sein, aber auch Wirtschaft- und Werbegemeinschaften (Vereine) und im beschränkten Maße private Errichtungsgesellschaften bei Pilotprojekten zur Entwicklung innerörtlicher Handelsstandorte. Gefördert wird mittels nicht-rückzahlbarer Zuschüsse mit im Regelfall 30% der nachgewiesenen Gesamtkosten (Obergrenze € 100.000). Die Förderung von Pilotprojekten fällt geringer aus. Die Beschlussfassung erfolgt durch das Präsidium der Wirtschaftskammer Niederösterreich und die NÖ Landesregierung. Es werden nur Maßnahmen gefördert, die noch nicht vor Antragstellung begonnen wurden und in ein Gesamtkonzept eingebunden sind.

¹ Nafes Geschäftsstelle, 2009.

5 STRUKTURWANDEL ZU MEHR FLÄCHENEFFIZIENZ

In diesem Abschnitt werden vorgefundene Beispiele einer effizienteren Flächennutzung in Niederösterreichischen Gemeinden dargestellt und mit spezifischen Wohnbaufördermodellen aus anderen Bundesländern verglichen.

5.1 VOM EINFAMILIENHAUS ZUM VERDICHETEN FLACHBAU

5.1.1 SIEDLUNGSSTRUKTUREN IM EIGENHEIMBEREICH

Wie ausgeführt, besteht ein Großteil der Wohneinheiten in Niederösterreich aus Eigenheimen (72%). Gleichzeitig ist positiv zu bewerten, dass der Anteil an flächenschonender Bebauung in Niederösterreich zunimmt. Rund 14% der zwischen 2007 und 2009 gefördert errichteten Wohneinheiten wurde in gekuppelter Bauweise (einseitig aneinander gebaut, Doppelwohnhaus, Reihenhaus) erbaut. In geschlossener Bauweise (beidseitig aneinander gebaut, Zentrumszone, Bauland Kerngebiet) wurden im selben Zeitraum rund 14-19% erbaut.¹ Das bedeutet, dass bereits beinahe ein Drittel der Gesamtbewilligungen in den erwünschten Bereich der flächenschonenden Bebauung fallen. Langfristiges Ziel ist es jedenfalls, diesen Anteil weiter zu erhöhen.

Der Trend zum Einfamilienhaus, zur Zersiedlung und zur funktionalen Trennung hält österreichweit allerdings noch an. Dies ist an der steigenden Anzahl von Pendlern, der Bevölkerungszunahme in den Stadtumlandgebieten oder dem Rückgang an Einzelhandelsbetrieben in den Ortschaften ersichtlich.² Im Gegensatz zu anderen europäischen Großstädten ist im Großraum Wien eine Trendumkehr zur Re-Urbanisierung erst ansatzweise erkennbar, vielmehr ist die Anzahl der Haushalte, die ins niederösterreichische Umland ziehen, nach wie vor deutlich höher als die interne Migration innerhalb von Wien.³

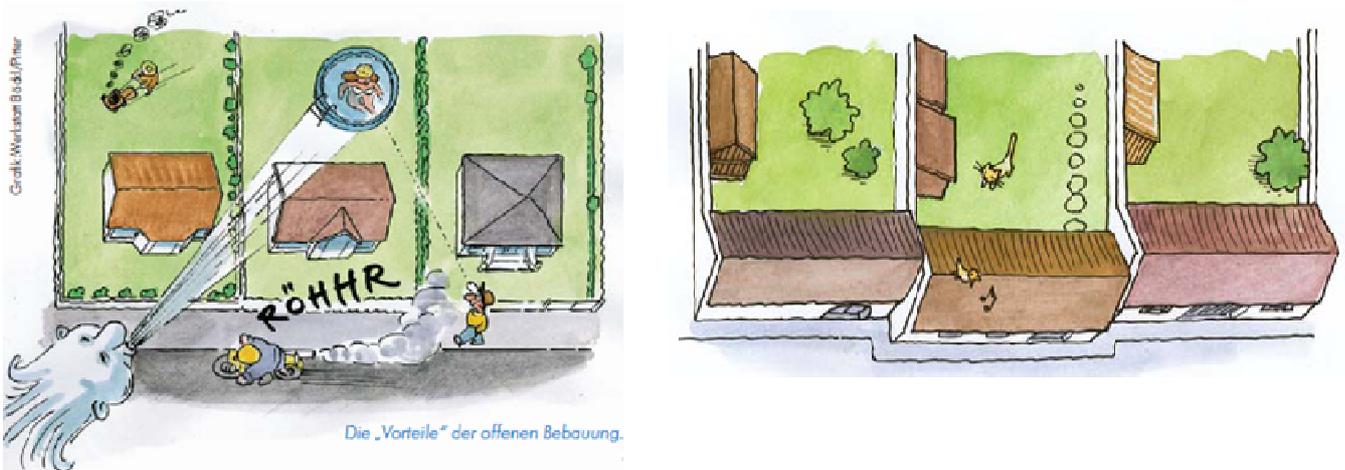
Obwohl sich zahlreiche Dienststellen des Landes und vorgelagerte Institutionen seit mittlerweile Jahrzehnten bemühen, „Häuslbauer“ von der Sinnhaftigkeit einer gekuppelten oder geschlossenen Bauweise zu überzeugen, bleibt der primäre Wunsch der Nachfrager nach dem freistehenden Eigenheim nach wie vor fest verankert. Dabei bietet das „Aneinanderbauen“ eindeutige Vorteile: Wie anhand der Skizze von NÖ-Gestalten in Abbildung 21 ersichtlich ist, muss im Fall von freistehenden Eigenheimen mit einer Lärmbelästigung gerechnet werden, nachdem die Hausfront nicht als Lärmschutz dient. Weiters wird deutlich, dass kein unmittelbarer Sichtschutz gewährleistet wird, worunter auch keine Trennung zwischen privatem und öffentlichem Raum geschaffen werden kann. Die Reaktion wäre eine verstärkte Bepflanzung oder das Aufbauen von Wänden, die wiederum eine vollkommene Abschottung bewirkt und dem Wunsch einer Integration von öffentlichem und privatem Raum entgegensteht. Im Gegensatz dazu besteht im Fall einer gekuppelten Bauweise, die eine einheitliche Straßenfront zeigt, sowohl ein verbesserter Lärm- und Windschutz, als auch ein Sichtschutz. Der öffentliche Raum ist vom privaten Raum abgegrenzt, kann aber auch genutzt werden, wie in nachfolgenden Beispielen dargestellt wird.

¹ Daten NÖ-Landesregierung, WBF-Abteilung.

² Umweltbundesamt, 2010, S. 190.

³ MA 18, 2007.

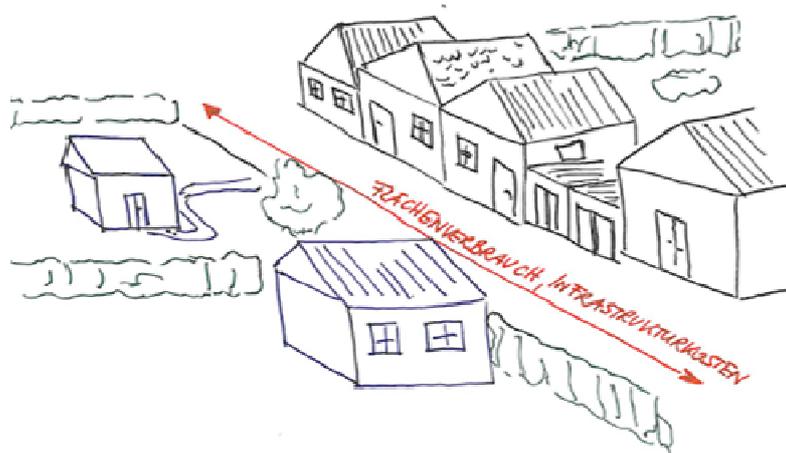
Abbildung 21: Vorteile von geschlossener gegenüber offener Bebauung (NÖ-Gestalten)



Quelle: NÖ-Gestalten, 2009, S.6.

Darüber hinaus lassen sich auch ökonomische Effekte identifizieren, die durch den Bebauungstyp charakterisiert werden. Hier lassen sich vor allem Unterschiede im Flächenverbrauch und daraus resultierend auch bei den Kosten für die Gemeinden anführen. Abbildung 22 gibt einen Eindruck vom unterschiedlichen Flächenverbrauch nach Bebauungstyp, wobei von einem vielfachen Flächenverbrauch bei freistehenden Eigenheimen gegenüber verdichteten Bauweisen ausgegangen werden kann (siehe Abbildung 7, S. 30).

Abbildung 22: Ökonomische Effekte unterschiedlicher Bebauungstypen



Quelle: AutorInnen

Neben den erhöhten Infrastrukturkosten, die durch die Allgemeinheit zu zahlen sind, zeichnen sich freistehende Eigenheime auch durch eine wesentlich schlechtere Energiebilanz aus: Pro Quadratmeter Wohnnutzfläche ist der Energieeinsatz bei einem Reihenhaus bei gleicher Bauweise um etwa 35% und bei einem Geschosswohnbau um etwa 50% geringer als bei einem Einfamilienhaus.¹

¹ Stöglehner & Grossauer, 2009.

5.1.2 BEISPIELE AUS NÖ

Im Bereich des Eigenheims kann durch verdichteten Flachbau und eine gekuppelte Bauweise eine flächenschonende Siedlungsstruktur geschaffen werden. Vielversprechend erscheinen neue Kooperationsformen zwischen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und der Fertighausindustrie bei der Realisierung von Flachbausiedlungen (siehe Kapitel 5.5).

LANGENZERSDORF: BEISPIEL EINER REIHENHAUSSIEDLUNG ALS BESTANDTEIL DES ORTBILDES

Reihenhäuser in Form von einfacher und doppelter Kuppelung über die Garage stellen einen integrierten Bestandteil des Ortsbildes dar. Es handelt sich um eine unmittelbare Siedlungserweiterung ohne Freifläche zwischen gewachsener Siedlungsstruktur und Reihenhausverband. Durch die Kuppelung ergibt sich eine Straßenfront zur verkehrsberuhigten Zubringerstraße, die in den Vorgärten eine Integration von öffentlichem und privatem Raum schafft und die auf den Rückseiten liegenden Gärten uneinsichtig in den privaten Raum verlegt (Abbildung 23).

Abbildung 23: Verdichteter Flachbau in Langenzersdorf



Fotos: AutorInnen

Wiederum wird die Multidisziplinarität der Flächeneffizienz deutlich, zumal sich zeigt, dass eine verdichtete Bauweise auch mit einer entsprechenden Verkehrsplanung einhergehen muss. Die Schaffung von „Stichstraßen“ und verkehrsberuhigten Zonen ermöglicht auch die Nutzung der Erschließungsfläche für Kinder.

Waidhofen a.d. Thaya: Zu gut gemeint?

Waidhofen a.d. Thaya ist durch zahlreiche Projekte des flächeneffizienten Bauens gekennzeichnet, sowohl im Bereich des verdichteten Flachbaus, als auch beim Geschossbau. Es zeigen sich hier allerdings die Grenzen des flächenschonenden Bauens (Abbildung 24). Diese noch nicht voll ausgebaute Reihenhausssiedlung eines gemeinnützigen Bauträgers weist eine Parzellierung des Baugrundes in zwei Reihen auf, wobei die zweite Reihe nur durch eine schmale Durchfahrt zu erreichen ist. Im Vollausbau ist keine Umkehrmöglichkeit oder Parken auf der Zufahrtsstraße möglich.

Abbildung 24: Enge Reihenhausbebauung in Waidhofen a.d. Thaya



Fotos: AutorInnen

5.1.3 POSITIVE UND NEGATIVE ANREIZE FÜR VERDICHETEN FLACHBAU

NEGATIVE ANREIZE

Der Wunsch nach dem freistehenden Eigenheim ist in der Bevölkerung nach wie vor tief verankert. Derartige historisch verfestigte Leitbilder sind schwer zu revidieren, auch wenn sie zeitgemäßen Bebauungsnotwendigkeiten widersprechen. Das Idealbild des freistehenden Eigenheims wird u.a. mit folgenden Vorteilen verbunden: umgebender Garten, keine oder geringe Beeinträchtigung durch den Nachbarn bei wenigen oder keinen angrenzenden Wänden, keine Beschattung durch Nachbargebäude, weitgehende Entscheidungsfreiheit über die Nutzung von Haus und Grund, vollkommene Gestaltungsmöglichkeit, Selbstverwirklichung.¹

Verdichtete Bauweisen erfordern eine Auseinandersetzung mit den unmittelbaren Nachbarn. Bei im Wohnungseigentum organisierten Siedlungen obliegen viele der das individuelle Haus betreffenden Entscheidungen der Eigentümergemeinschaft mit ihren komplizierten Willensbildungsmechanismen. Die Bereitschaft zur gemeinsamen Abrechnung allgemeiner Kosten, zur Absprache bei Gestaltungsfragen, bei der Begrünung von Gemeinflächen udgl. ist oft gering. Bei parzellierten Siedlungen entfallen einige dieser negativen Anreize.

POSTITIVE ANREIZE

Wichtige Motive zugunsten verdichteter Bauformen sind: die Vermeidung von Nachteilen des freistehenden Eigenheims (unbenutzbare Gartenflächen, Energieverbrauch etc.), geringere Grundstückskosten, bessere Freiraumqualität durch gemeinsam genutzte Flächen, Ermöglichung einer autofreien Innenschließung der Siedlung, ökologische Motive, soziale Motive.

¹ Market Institut, 2010.

5.2 MEHRWOHNUNGSBAU IM DIENST KOMPAKTER ORTSBILDER

5.2.1 SIEDLUNGSSTRUKTUREN IM MEHRWOHNUNGSBAU

Ähnlich wie im Bereich des Eigenheims können auch beim Mehrwohnungsbau sozio-ökonomische und ökonomische Effekte durch den Bebauungstyp unterschieden werden. Ausgangspunkt ist dabei die Fragestellung, welche Effekte die Positionierung von Mehrwohnungsbauten am Ortsrand nach sich zieht.

Hinsichtlich sozio-ökonomischer Effekte stehen dabei ähnlich wie beim Eigenheim steigende Lärmbelastung und die Zunahme des Individualverkehrs im Mittelpunkt. Darüber hinaus muss auch der Aspekt der Gettoisierung thematisiert werden. Bei der in Abbildung 25 dargestellten Distanz werden die negativen ökonomischen Effekte einer Bebauung im Mehrwohnungsbau am Ortsrand deutlich. Es ist auch in diesem Fall mit steigenden Infrastrukturkosten für Gemeinden zu rechnen. Durch Neubau auf der „grünen Wiese“ entstehen hohe Investitionskosten für die Kommune, wie unter anderem Michael Fleischmann (2009) verdeutlicht. Durch Nachnutzung bzw. Austausch des Altbestandes entstehen dagegen überwiegend private Kosten. In einer Beispielberechnung für einen Bauplatz mit einer Grundstücksgröße von 700m² und einem angenommenen Einheitssatz von € 400 (entspricht den Herstellungskosten einer Fahrbahnhälfte mit Gehsteig, Beleuchtung, Oberflächenentwässerung, gemäß §38 Abs. 6 NÖ BO 1996) können für die Anschließungskosten ca. € 10.500 angenommen werden. Zusätzlich ergeben sich rund € 4.700 Kanalkosten (ca. € 190 pro Laufmeter Schmutzwasserkanal, ca. € 100 pro Laufmeter Ortswasserleitung) und ca. € 2.500 Infrastrukturkosten für den Wasseranschluss. Die Gesamtkosten belaufen sich somit auf ca. € 17.700.¹ Theoretisch gibt es eine Kostendeckung durch Anschließungs- und Anschlussgebühren, aber das Problem sind die Baulandreserven, die Vereinigung von Bauparzellen und die dadurch steigende Parzellengröße. Siedlungs- und Raumstrukturen sind wesentliche Verursacher des wachsenden Verkehrsaufkommens und der damit verbundenen Treibhausgas- und Luftschadstoff-Emissionen.

Abbildung 25: Ökonomischer Effekte von Mehrwohnungsbau am Ortsrand



Quelle: AutorInnen

¹ Fleischmann, 2009.

5.2.2 BEISPIELE AUS NÖ

Aus vorläufiger Sicht sollten dem gemeinnützigen Mehrwohnungsbau folgende Aufgaben zur Minderung des Grundflächenverbrauchs zukommen: (a) vermehrte Bautätigkeit in Ortskernen statt auf Neuland an den Ortsrändern, (b) vermehrte Revitalisierung bestehender Bausubstanz, (c) Entwicklung von Angeboten als Alternative zum Eigenheim und (d) Renovierungen und Sanierung von Altbeständen. Vor allem im Bereich von Renovierungen und Sanierungen von Altbeständen, kann lediglich auf einzelne Fallbeispiele zurückgegriffen werden. Dabei hat es den Anschein, dass diese spezifischen Projekte, wie die Sanierung des Altbestandes in Eggenburg (WAV als Bauträger), nur durch die besondere exemplarische Kooperation von AkteurInnen (Bauträger, Gemeindevertreter und Sparkassen) zustande kommen, sodass man kaum von wirtschaftspolitischer Steuerung gesprochen werden kann.¹ Obwohl derartige Sanierungen zur „Grätzelförderung“ nachhaltig sind, können sie aufgrund der hohen Kosten nicht flächendeckend umgesetzt werden.

So wie bei den anderen in dieser Studie angeführten Beispielen ist festzuhalten, dass sich die Autoren ausschließlich über ökonomische Aspekte der Projekte äußern und nicht etwa zu gestalterischen.

KREMS: GESCHACHELTE GESCHOSSBAUTEN IN HANGLAGE

Diese Siedlung in Krems kann als Beispiel für flächeneffizientes Wohnen angeführt werden, indem Motive des Eigenheims (kleinteilige Struktur, Dachlandschaft) in einer relativ hohen baulichen Dichte umgesetzt wurde (Abbildung 26). Die Wohneinheiten sind der Hanglage entsprechend gestapelt. Die einzelnen Wohneinheiten sind über Stiegen zu erreichen. Die Garagen stellen somit in dieser Bauweise nicht das verbindende Glied dar, sondern werden durch die Hanglage determiniert.

Abbildung 26: Krems Hanglage



Quelle: AutorInnen

Waidhofen a.d. Thaya: NACHVERDICHTUNG IM STADTKERN

Abbildung 27 zeigt Beispiele für den Lückenschluss im Ortskern. Das gezeigte Eckgebäude wurde von einer gemeinnützigen Bauvereinigung im Zentrum von Waidhofen a.d. Thaya vis à vis von einem neu errichteten Gebäude mit Geschäften des täglichen Bedarfs realisiert. Darunter ist eine ebenfalls von einer gemeinnützigen Bauvereinigung realisierte Lückenverbauung dargestellt, dessen Fassadengestaltung in besonderem Maße auf den vorhandenen Straßenraum reagiert.

¹ Interview Bürgermeister Jordan / Eggenburg.

Abbildung 27: Waidhofen a.d. Thaya –Beispiele für Stadtkernentwicklung



Quelle: AutorInnen

5.2.3 FÖRDERNDE UND HINDERNDE FAKTOREN FÜR GEMEINNÜTZIGEN WOHNBAU IN ORTSKERNEN STATT AM ORTSRAND

NEGATIVE ANREIZE

Folgende Schwierigkeiten hinsichtlich der Realisierung großvolumigen Wohnbaus in Ortskernen werden angeführt:

- Die höheren Grund- und Baukosten sind teilweise nicht innerhalb der Förderungsbestimmungen unterzubringen oder überfordern die Zahlungsfähigkeit der Zielgruppe.
- Häufig werden Altbestände von ihren Eigentümern unrealistisch hoch bewertet. Für gemeinnützige Bauvereinigungen ist ein Altbestand jedoch meist nur ein Kostenfaktor (Abriss), der kaum über die WGG-Kostenmieten in die Projektkalkulation eingebracht werden kann.
- Häufig stehen zentral gelegene Altbestände unter Denkmal- oder Ortsbildschutz. Die Mehrkosten solcher Vorhaben sind i.A. durch die zusätzlichen Förderungen (siehe Kapitel 4.3.5, S. 54) nicht abdeckbar.
- Die Bebauungsvorgaben in Zentrumszonen sind oft sehr restriktiv. Niedrige Bauklassen erlauben keine ausreichende Umlegung der höheren Grundstückskosten.
- Die gesetzliche Stellplatzverpflichtung erschwert häufig Wohnungsneubau in Siedlungszentren bzw. steigert die Kosten massiv. Einige Gemeinden sehen Stellplatzverpflichtungen selbst über dem üblichen Maß von 1:1 vor.
- Es ist wesentlich schwieriger, zentral gelegene Liegenschaften in einer Größe zu akquirieren, die für eine wirtschaftliche Bauweise zweckmäßig ist.
- Im dicht verbauten Umfeld ist i.A. in höherem Ausmaß auf Anrainerwünsche einzugehen.
- Die Verwertung der Erdgeschosszonen stellt eine besondere Herausforderung dar. Einerseits erfordert das städtische Umfeld häufig gewerbliche Nutzungen. Andererseits ist das Mietenniveau für zentrale Geschäftsflächen in vielen niederösterreichischen Gemeinden so niedrig, dass keine Kostendeckung erreicht werden kann. Die Randwanderung der Einkaufsinfrastruktur in vielen Gemeinden seit den 1990er Jahren hat vielerorts das Mietenniveau weiter gedrückt.

Die Schwierigkeiten der Projektentwicklung im Ortskern werden ergänzt durch die relative Leichtigkeit der Projektrealisierung am Rand:

- Die Bereitstellung geeigneter Liegenschaften und Widmungen ist i.A. unproblematisch.
- Einfache Grundstückszuschnitte in ausreichender Größe ermöglichen standardisierte Lösungen, eine standardisierte Abwicklung und damit niedrige Baukosten.
- Mehraufwand und Risiken im Umgang mit Altbeständen entfallen.
- Durch die Optimierung von Wohnungsgrundrissen und Wohnungsmix kann das Verwertungsrisiko minimiert werden.
- Viele Kundenwünsche sind in Randlage leichter umsetzbar, z.B. wohnungsbezogene Freiräume, wohnungsnaher Garagen, Kinderspielgelegenheiten etc.
- Die gemeinnützige Bauvereinigung geht insgesamt ein geringeres Risiko ein, sich mit dem Projekt der Kritik des Förderungsgebers und der Revision auszusetzen.

POSITIVE ANREIZE

Folgende Motive sprechen für Wohnungsneubau in zentralen Lagen:

- Höhere Preisakzeptanz: Auch die Wohnungskunden des gemeinnützigen Sektors sind bereit, für bessere Lagen mehr zu zahlen. Allerdings sind diesem Preismechanismus engen Grenzen gesetzt, einerseits aufgrund der Zahlungsfähigkeit der Zielgruppe, andererseits aufgrund der Förderungsbestimmungen.
- Geringeres Leerstandsrisiko bei Wohnungen in attraktiver Lage.
- Gemeinnützige Bauvereinigungen sind i.A. im Dienst der Kommunen tätig. Deren Repräsentanten sind in den Gremien zahlreicher GBV vertreten. Bei wirtschaftlicher Machbarkeit innerstädtischer Projekte können Gemeinnützige den Kommunen wertvolle Dienste erweisen.
- Aus Sicht der Gemeinde spricht selbstredend sehr vieles für Wohnungsneubau in zentralen Lagen: Nachfragepräferenzen der eigenen Bevölkerung, Entwicklung und Attraktivierung des Ortsbilds, Stärkung der sozialen Kohärenz in der Gemeinde, Lösung von „Altlasten“ wie z.B. brachgefallenen Liegenschaften, wirtschaftliche Impulse für das Zentrum durch den Zuwachs an Wohnbevölkerung, bessere Auslastung vorhandener technischer und sozialer Infrastruktur etc.

5.3 BEST PRACTICE IN DER WOHNBAUFÖRDERUNG DER BUNDESLÄNDER

Die Wohnbauförderung hat vielfältige Möglichkeiten, zu besserer Flächeneffizienz beizutragen, wie ansatzweise bereits in den Kapiteln 3.4 (S. 39) und 4.3 (S. 48) ausgeführt wurde. Im vorliegenden Abschnitt werden vorbildliche Regelungen aus verschiedenen Bundesländern dargestellt und auf ihre Anwendbarkeit in Niederösterreich hin analysiert.

5.3.1 DICHTERE BEBAUUNG (NEUBAU)

Die einzelnen österreichischen Bundesländer gehen hier sehr unterschiedlich vor. Es gibt die Möglichkeit für Bauvorhaben in verdichteter Bauweise (gekuppelte Bauweise, Reihenhäuser udgl.) eine eigene Förderungsschiene vorzusehen, sodass neben der regulären Eigenheim-Förderung und der regulären Mietwohnungsförderung ein besonderes Modell für Bauweise in „verdichteter Bauweise“ vorgesehen ist. Im Burgenland gibt es die Schiene „verdichtete Bauweise für Wohnungen und Reihenhäuser“. In Oberösterreich bestehen zwei eigene Schienen „Reihenhäuser und Doppelhäuser im Eigentum“ und „Reihenhäuser und Doppelhäuser im Mietkauf“. Neben anderen Bestimmungen ist hier eine maximale Verbauung von 400m² als Voraussetzung gegeben. Die Förderhöhe dieser Schienen liegt wesentlich über der regulären Eigenheimförderung. Obwohl in Oberösterreich die Förderung von Doppelhäusern und

Reihenhäusern (vor allem in Mietkauf) wesentlich höher ist als die Förderung von Einfamilienhäusern (max. € 54.000 für ein Niedrigstenergiehaus freistehend, max. 72.000 für ein Niedrigenergie-Reihenhaus), schlägt sich dies kaum auf die Förderzusagen nieder. Von den 3.500 im Jahr 2009 in Oberösterreich geförderten Eigenheimen, waren lediglich 288 Mietkaufreihenhäuser. Hier dürfte die verschärften energetischen Anforderungen an Mietkaufreihenhäuser eine Rolle spielen (max. 30kWh/m²a).

Obwohl manche Bundesländer, ebenfalls im Sinne einer flächenschonenden Bebauung und Nachverdichtung, spezielle Förderungen für die Erweiterung von Eigenheimen, etwa in Form von Zu- oder Anbauten, vorsehen (OÖ, ST, V), spielen diese Förderungsarten keine große Rolle unter der Summe der Förderzusagen. Hier scheint auch die beschränkte technische Möglichkeit von Anbauten eine Rolle zu spielen: Oft sind bestehende Eigenheime mittig in der Parzelle angeordnet, sodass ein effizienter Anbau einer zusätzlichen Wohneinheit kaum möglich ist. In Niederösterreich ist der Anbau von zusätzlichen Wohneinheiten jedoch sehr wohl innerhalb der Sanierungsförderung relevant (s. Kapitel 4.3.5). In Wien ist die Förderung der Nachverdichtung etwa bei Dachgeschosswohnungen für den Eigenbedarf relevant.

In der Folge soll auf die Regelungen in Tirol und Vorarlberg vertiefend eingegangen werden. Dort sehen die Förderungen besonders ausgeprägte Anreize für verdichtete Bauweise vor.

a) BEISPIEL TIROL: VOM FREISTEHENDEN EINFAMILIENHAUS ZUR GEKUPPELTEN BAUWEISE

Tirol ist das Bundesland, das durch die relative Besserstellung der „verdichteten Bauweise“ in der Wohnbauförderung in der Vergangenheit die am deutlichsten erkennbare Tendenz weg vom freistehenden Einfamilienhaus und hin zur verdichteten Bauweise ausgelöst hat. In der Förderungsschiene „Vorhaben in verdichteter Bauweise“ wird der Bau oder Kauf von Eigenheimen als Doppel-, Reihen- oder Gruppenhäuser sowie von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern gefördert. Verdichtete Bauweise liegt vor, wenn die Wohnungen als Teil einer Anlage gebaut werden und der Grundstücksanteil (Grundverbrauch) pro Wohnung, die zur Befriedigung eines regelmäßigen Wohnbedürfnisses bestimmt ist, höchstens 400m² beträgt.

Abbildung 28: Abhängigkeit des Fördersatzes vom Grundverbrauch, Tirol

Grundstücksanteil (Grundverbrauch) pro Wohnung		pro m ² förderbarer Nutzfläche
von mehr als	und höchstens	Fixbetrag
350 m ²	400 m ²	€ 500
300 m ²	350 m ²	€ 580
250 m ²	300 m ²	€ 660
200 m ²	250 m ²	€ 740
	200 m ²	€ 820

Quelle: Tiroler Wohnbauförderungsrichtlinie

Anmerkung: Die förderbare Nutzfläche ist von der Haushaltsgröße abhängig und beträgt 85m² für 1 oder 2 Personen, 95m² für 3 Personen und 110m² ab 4 Personen.

In Abbildung 28 ist ersichtlich, in welchem Ausmaß der Förderbetrag zunimmt, wenn der Grundstücksanteil pro Wohnung sinkt. Die ersten beiden Förderungskategorien (Zeilen) sind in der Praxis für den verdichteten Flachbau relevant, die beiden höheren Förderungskategorien betreffen meist Wohnungen im Geschosswohnbau.¹ Im Vergleich zur regulären Förderung von Eigenheimen bedeutet diese Staffe-

¹ Mag. Semmelrock, Tiroler Wohnbauförderung.

lung nach Grundverbrauch in der Förderungsschiene „verdichtete Bauvorhaben“, dass beispielsweise ein Reihenhaus zumindest doppelt so hoch gefördert wird wie ein freistehendes Einfamilienhaus (zumindest € 42.500 im Vergleich zu max. € 21.000).

Diese starke Begünstigung von Bauvorhaben in verdichteter Bauweise zeigt sich auch in den Förderungszusicherungen: Von den 1.380 Förderungszusicherungen 2009 für Flachbauten, waren zwei Drittel in verdichteter Bauweise und nur ein Drittel freistehende Eigenheime. 2008 lag der Anteil von verdichteten Bauvorhaben sogar bei 68%.¹ Die hohen Grundkosten in Tirol begünstigen die Tendenz zur verdichteten Bauweise, denn nur durch einen geringen Grundverbrauch und die relativ höhere Förderung sind Bauvorhaben leistbar. Der Anreiz zur verdichteten Bauweise wird auch durch andere Aspekte der Tiroler Wohnbauförderung begünstigt, etwa durch die Beschränkung der Wohnbeihilfe in Eigenheimen auf Gebäude in verdichteter Bauweise (§11 Abs. 2 TWFG) sowie die Reservierung der Wohnstarthilfe (in Zusammenhang mit der Errichtung oder Ersterwerbs einer Wohnung zur teilweisen Finanzierung des Grundanteils) für Wohnungen in Geschossbauten.

b) BEISPIEL VORARLBERG: NEUBAUFÖRDERUNG IMMER ABHÄNGIG VOM FLÄCHENVERBRAUCH

Vorarlberg hat durch die Ausrichtung der Wohnbauförderung bewusst eine Trend weg vom Flachbau und hin zum Geschossbau begünstigt. Es ist erklärtes Ziel der Wohnbauförderung, dass die Förderung verstärkt den Kauf von Eigentumswohnungen gegenüber dem Neubau von Eigenheimen begünstigt.² Eine Verringerung der wertvollen Ressource Boden soll daher weniger durch eine Anregung der verdichteten Bauweise im Flachbau erreicht werden, sondern gleich durch eine Verschiebung hin zum Geschossbau, insbesondere zu Eigentumswohnungen.

Dies spiegelt sich in der Gestaltung der Neubauförderung wieder (Abbildung 29): Die Förderung ist im Bereich von Eigenheimen und Wohnungen in Mehrgeschosswohnungen gleich, hängt aber in beiden Bereichen vom Grundflächenverbrauch ab. Neben dem Grad der Ökologisierung (fünf Förderstufen abhängig von der Anzahl an Ökopunkten (diese sind ähnlich dem NÖ-Modell abhängig von Energiebedarf, Materialwahl, Haustechnik u.a, und haben unterschiedliche Mindestanforderungen hinsichtlich Heizwärmebedarf in Abhängigkeit von der Kompaktheit) wird der Darlehensbetrag pro förderbarem Quadratmeter (80m² für Einpersonenhaushalt, 100m² für Zweipersonenhaushalt, 120m² für Dreipersonenhaushalt, 130m² für 4 oder 5-Personenhaushalt. Mit mehr als 5 Personen bis zu 150m²) durch die Nutzflächenzahl (dem Verhältnis zwischen Gesamtnutzfläche und Nettogrundfläche) bestimmt.

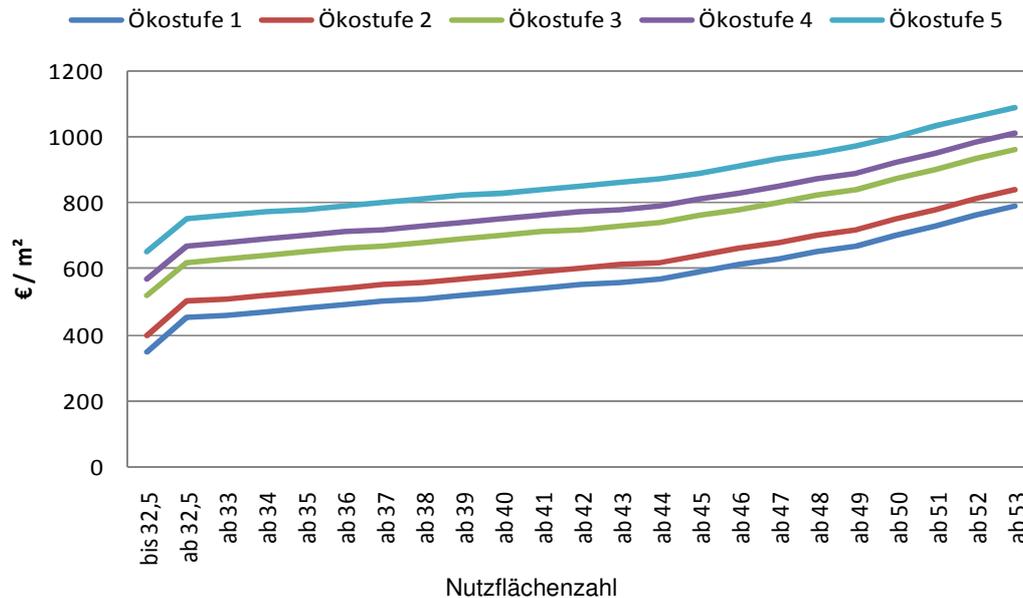
Flachbauten (Einfamilienhäuser und verdichtete Bauweisen) bewegen sich in der Praxis meist in den niedrigen Bereichen der Nutzflächenzahl (also niedrigeren Förderbeträgen, im linken Bereich der Abbildung 29). Mehrgeschossbauten erzielen jedoch sehr hohe Nutzflächenzahlen und erhalten daher auch höhere Darlehensbeträge pro förderbarer Fläche. Verstärkt wird diese Tendenz durch die rechtliche Vorgabe, dass gemeinnützige Bauvereinigungen in Vorarlberger Bauvorhaben in Passivbauweise errichten müssen und daher in Ökostufe 5 fallen.

Es ist ein Ziel der Wohnbauförderungsabteilung, dass die durchschnittliche Nutzflächenzahl aller Förderungszusicherungen pro Jahr um rund 2% ansteigt. Dies wurde in der Vergangenheit auch erreicht. Momentan liegt die durchschnittliche Nettonutzfläche unter den geförderten Projekten bei rund 45.

¹ Ebs.

² Mag. Ladenhauf, Vorarlberger Wohnbauförderung.

Abbildung 29: Vorarlberger Wohnbauförderung. Abhängigkeit des Darlehens von Ökostufe und Nutzflächenzahl



Quelle: Vorarlberger Wohnbauförderungsrichtlinie, eigene Darstellung

Unter den Projekten in Mehrgeschossbauten liegt sie bereits bei rund 51.¹ Seit 1990 gab es eine sichtbare Verschiebung weg von Flachbauweise hin zur Geschossbauweise. Während im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 2009 rund 41% der Wohnungsneubauten (ohne Zu- und Anbauten) in Flachbauten (Eigenheime, Reihenhäuser, Doppelhäuser) realisiert wurden, lag dieser Anteil 2009 nur noch bei 36%. Wohnungen in Geschossbauten lagen 2009 mit einem Anteil von 64% über dem langjährigen Durchschnitt (1990 bis 2009) von 59%.

5.3.2 NACHVERDICHTUNG UND SANIERUNG

Anders als im vorherigen Kapitel Neubau, wo es um die besondere Förderung flächenschonender Bauweise ging, sind in diesem Abschnitt Förderungen zu unterscheiden, die sich auf die Lage und Art der Gebäude (z.B. denkmalgeschützte Gebäude in der Sanierungsförderung) beziehen:

- die bewusste Förderung von Bauten in *gewachsenen Siedlungszentren*,
- die spezielle Sanierungsförderung von *historisch erhaltenswerten Gebäuden*,
- die indirekte Begünstigung von Sanierungen durch geringere Anforderungen hinsichtlich *Energieeffizienz* im Verhältnis zum Neubau.

Wie in Kapitel 4.3.1 beschrieben, sieht die niederösterreichische Wohnbauförderung Bonuspunkte in verschiedenen Bereichen vor, beispielsweise die Zuschläge „Bauland Kerngebiet“ und „Zentrumszone“. Im Burgenland gibt es einen Zuschlag für Gebäude im Ortskern, in Kärnten wurde 2010 eine Zusatzförderung von Bauten in historischen Siedlungszentren neu eingeführt. Sie erhöht das Förderungsvolumen um € 5.000. Die meisten Bundesländer sehen in ihrer Sanierungsförderung Zuschläge vor, wenn es sich um Gebäude in Ortskernen und/oder um denkmalgeschützte Gebäude handelt. Im Burgenland erhöht sich das Darlehen um bis zu € 10.000 auch bei Sanierungen für Gebäude in Ortskernen. In Oberösterreich werden höhere förderbare Sanierungskosten bei Sanierungen im Ortskern oder bei

¹ Mag. Ladenhauf, Vorarlberger Wohnbauförderung .

denkmalgeschützten Objekten anerkannt. Ebenso in Salzburg; Dort kann der Fördersatz um bis zu 50% erhöht werden, wenn es sich um nachgewiesene Mehrkosten aufgrund von Denkmal-, Altstadt- oder Ortsbildschutz handelt. In Tirol gibt es ebenso eine Erhöhung des bezuschussten Darlehens bei Mehrkosten aufgrund von Denkmalschutz. In Vorarlberg gibt es für Nach- oder Ortskernverdichtung 2 von insgesamt maximal 14 Förderpunkten extra. In Niederösterreich beträgt der Bonus Denkmalschutz bei Sanierungen 25% (oder Punkte) (siehe Kapitel 3.4). Weiters bestehen Erleichterungen für schützenswerten Altbestand (mehr als Denkmalschutz) bei der Berechnung des Energieausweises. Bisher war hier die Möglichkeit einer generellen Abmilderung um 30 kWh/m².a gegeben, nun besteht die Möglichkeit für schützenswerte Gebäudeteile, eine höhere Abmilderung der Anforderungen zu erreichen.

Im Weiteren werden exemplarisch für die vielen in den österreichischen Bundesländern vorhandenen Förderungsschienen das Revitalisierungsmodell in der Steiermark und die Dorferneuerungs-Strategie im Burgenland dargestellt.

a) BEISPIEL STEIERMARK: REVITALISIERUNG HISTORISCHER BAUDENKMÄLER

In der Steiermark gibt es eine spezielle Förderung für die Revitalisierung von historischen Baudenkmalern. Ziel dieser speziellen Förderung ist die Erhaltung historisch wertvoller Bauten und Anlagen, aber auch von traditionellen Handwerkstechniken und Berufszweigen, wodurch der Förderung auch wesentliche arbeitsmarktpolitische Bedeutung zukommt. Förderungswerber können natürliche und juristische Personen sein, nicht jedoch Gebietskörperschaften. Objekte im Eigentum von Pfarren sind ebenfalls ausgeschlossen (z.B. Pfarrkirchen). Wenn bei Pfarrhöfen eine neue Nutzung vorgesehen ist (z.B. für geförderte Wohnungen) ist das Objekt förderungswürdig.¹ Das Objekt muss historisch bedeutend und erhaltenswert sein. Dies ist bei Gebäuden, die unter den Bundesdenkmalschutz fallen, automatisch der Fall, bei anderen Objekten erfolgt eine vor Ort Besichtigung durch Amtssachverständige und eine Kommission, bevor der Antrag der Wohnbauförderungsabteilung vorgelegt wird.² Die Förderabteilung gibt technische Richtlinien zur Revitalisierung vor. Mit den Revitalisierungsmaßnahmen darf nicht vor dem Förderantrag begonnen werden.

Zahlreiche Maßnahmen kommen für eine Förderung in Frage, sie werden in der Richtlinie taxativ genannt (z.B. Rückführungen zurückliegender Fehlmaßnahmen, statische Sicherungen, Trockenlegungsmaßnahmen, Instandsetzung historischer Dachdeckungen, Fenster, Balken, Dachdeckungen, Planungen, spezielle Befundungen etc.). Andererseits werden bestimmte Maßnahmen nicht gefördert, etwa die Sanierung von Innenräumen, die der normalen Instandhaltung und Wartung zuzuordnen sind, sowie sämtliche Erhaltungsmaßnahmen, die aufgrund baugesetzlicher Bestimmungen ohnehin vorgeschrieben sind. 2009 wurden für die Förderung von Revitalisierungsmaßnahmen bei 154 Förderungsfälle insgesamt € 6,6 Mio. in Form von Zuschüssen und Direktdarlehen vergeben. Planungen und Befundungen werden im Ausmaß von maximal 50% der anerkannten Kosten (bis zu € 4.000) gefördert, denkmalrelevante Kosten in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen bis zu 10% der anerkannten Kosten (bis zu € 35.000 pro Objekt und Jahr) oder in Form von Darlehen (0,5% p.a. dekursiv, 10 Jahre Laufzeit) im Ausmaß von max. 50% der anerkannten Kosten (bis € 300.000 pro Objekt und Jahr. Die spezielle Steirische Förderung der Ortserneuerung, die ebenfalls angeboten wird, ist eine Förderung der Infrastruktur und läuft nicht direkt über die Wohnbauförderungs-Abteilung.

¹ Fr. Bernat-Reisinger, Steierische Wohnbauförderungsabteilung.

² Ebs.

b) BEISPIEL DORFERNEUERUNG IM BURGENLAND

Im Burgenland gibt es ein umfassendes Förderungspaket, das unter BürgerInnenbeteiligung das Ziel der nachhaltigen Erhaltung und Erneuerung dörflicher Strukturen dienen soll. Die einzelnen Förderungsmaßnahmen basieren im Wesentlichen auf der Burgenländischen Dorferneuerungs-Verordnung 2003, sowie darauf aufbauend der Dorferneuerungs-Richtlinie 2008. Seit 2007 orientiert sich die neue „umfassende Dorferneuerung“ im Burgenland an den Vorgaben der Agenda 21, einem entwicklungs- und umweltpolitischen Aktionsprogramm der UNO für das 21. Jahrhundert, wobei die Bevölkerungs-beteiligung einen hohen Stellenwert einnimmt.

In §1 der Dorferneuerungsrichtlinie 2008 werden die Zielsetzungen der Förderung aufgelistet, wobei im Vordergrund steht, dass das Dorf „als Wohn-, Arbeits- und Sozialraum mit seiner eigenständigen Kultur erhalten bleiben“ und die Lebensverhältnisse der Ortsbewohner verbessert werden sollen. Die Förderung soll einen umfassenden Dorferneuerungsprozess unter Beteiligung der Bevölkerung und Planungsexperten einleiten.

Zur Realisierung dieser Ziele werden in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Landes- und Regionalplanung folgende Maßnahmen gefördert:

- Information und Prozessbegleitung,
- ein Dorferneuerungsplan oder ein Regionalleitbild,
- die Planung und Entwicklung von Projekten im Sinne des Dorferneuerungsplanes,
- die Realisierung der einzelnen Maßnahmen.

Positiv wirkt vor allem die Einbeziehung von Entscheidungsträgern auf Landes- und Gemeindeebene sowie der Dorfbevölkerung. Eine breite Aufgabenverteilung fördert Verantwortung, Motivation und Effizienz (Kontrolle). Am Beginn eines Dorferneuerungsprozesses steht die Information der ortsansässigen Bevölkerung über den Sinn, die Inhalte, das Verfahren und die Termine der Aktion. Davor muss der örtliche Gemeinderat einen Beschluss zur Durchführung eines solchen Prozesses fassen und einen der geprüften Prozessbegleiter bestellen, die befugt sind, im Burgenland Dorferneuerungsprozesse zu leiten und zu moderieren. Sie helfen der teilhabenden Bevölkerung, den Prozess eigenständig zu organisieren und sind dafür verantwortlich, dass er effizient und professionell abläuft. Ebenso helfen sie bei der Öffentlichkeitsarbeit und übernehmen die Dokumentation. Es folgt die inhaltliche Arbeit in örtlichen Arbeitsgruppen zur Formulierung von Leitzielen, Maßnahmen und Projekten. Diese Phase wird mit der Erstellung eines Leitbildes abgeschlossen. Auf Basis dieses Leitbildes erfolgen die Detailplanung der einzelnen Maßnahmen, die Umsetzung und die abschließende Kontrolle. Für die Umsetzung der konkreten Projekte gibt es einen Maßnahmenkatalog, in dem die über die Dorferneuerung förderbaren Maßnahmen samt Förderhöhen aufgelistet sind. Dazu zählen insbesondere folgende Maßnahmen:

- Schaffung von baulichen Voraussetzungen für einen Nahversorger,
- Erarbeitung von Nahversorgungsmodellen und -konzepten,
- Gestaltung von öffentlichen Plätzen,
- Errichtung von Mehrzweckbauten,
- Schaffung von Spielbereichen für Kinder und Jugendliche,
- Erarbeitung von Mobilitätskonzepten in der Gemeinde,
- Maßnahmen im Bereich Bildung in der Gemeinde,
- Maßnahmen im Bereich der Interkommunalen Zusammenarbeit,
- Maßnahmen im Sozialbereich,
- Erarbeitung von Konzepten und bauliche Maßnahmen zur Umsetzung der Konzepte.

Die Dorferneuerungsverordnung 2003 sieht außerdem eine Förderung von ortsbildgerechten Maßnahmen an Baukörpern vor sowie die Erneuerung von Fassaden an ortsbildprägenden Bauobjekten, die das "regional charakteristische und historisch gewachsene Erscheinungsbild der Bau- und Siedlungsstruktur einer Siedlung oder eines Siedlungsteiles bewahren". Das Bauobjekt muss mindestens 20 Jahren alt sein. Seit Gewährung der letzten Förderung für solche Maßnahmen müssen ebenfalls mindestens 20 Jahre vergangen sein. Erfasst sind entweder Objektgruppen bzw. ganze Fassadenzeilen oder Einzelobjekte, die das regional charakteristische und historisch gewachsene Erscheinungsbild der Bau- und Siedlungsstruktur einer Siedlung oder eines Siedlungsteils bewahren.

Wesentlich ist die Übereinstimmung des Dorferneuerungsplans mit den bestehenden Instrumenten der örtlichen Raumplanung (v.a. dem Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan, örtlichem Entwicklungskonzept) sowie, sofern erforderlich, deren Verbesserung. Die Förderung besteht jeweils in der Gewährung von nichtrückzahlbaren Beiträgen (§ 6 Dorferneuerungsrichtlinie 2008) sowie Dorferneuerungspreisen an einzelne Gemeinden, beteiligte Gemeinden in Planungsregionen sowie die jeweiligen Projektträger. Die finanziellen Mittel kommen von der Europäischen Union, vom Bund und dem Land Burgenland. Vom Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) werden zwischen 2007 und 2013 fast € 10 Mio. zur Verfügung gestellt.

Die Förderung besteht in der Gewährung von nichtrückzahlbaren Beiträgen zum (ortsbildgerechten) Mehraufwand und beträgt bis zu 60 Prozent der anerkannten Kosten bis zu speziellen Maximalbeträgen. Die Vergabe von Dorferneuerungspreisen honoriert Bemühungen und Beiträge zur Erreichung der im Rahmen der umfassenden Dorferneuerung und Ortsbildpflege entwickelten Ziele, wobei vor allem ökonomische, ökologische, kulturelle und ästhetische Aspekte umfassende Maßnahmen berücksichtigt werden. Die Bewertung der einzelnen Projekte erfolgt durch eine Fachjury.¹

5.4 BEISPIELHAFTE MAßNAHMEN IN RAUMORDNUNG UND BAURECHT

In diesem Abschnitt wird auf Unterasspekte der Flächeneffizienz eingegangen, die nicht direkt über Förderungen ablaufen und auch nicht direkt im Einflussbereich der Wohnbauförderung liegen. Vielmehr ist hier der raumordnerische Rahmen durch Landesgesetze und vor allem die Praxis in den Gemeinden angesprochen. Die Darstellung kann hier nur exemplarisch vorgenommen werden, wobei folgende Beispiele gewählt wurden: Die Demotivation von Baulandhortung durch eine entsprechende Abgabe, wie sie in Niederösterreich gehandhabt wurde und momentan in der Steiermark in Umsetzung ist; das umfassende Modell Südtirols zur Baulandmobilisierung; der Mehrwertausgleich in manchen Schweizer Kantonen und das sehr vielversprechende, neu entwickelte Modell des Energieausweises für Siedlungen.

5.4.1 ANLIEGERLEISTUNGEN UND AUFSCHLIEßUNGSABGABE, NÖ INFRASTRUKTURABGABE

Vor einer erstmaligen Bauführung oder auch bei der Änderung von Grundstücksgrenzen (Parzellierung) erfolgt für das gegenständliche Grundstück oder den Grundstücksteil die Bauplatzerklärung. Aus diesem Anlass werden dem Grundeigentümer Anliegerleistungen vorgeschrieben: Dabei handelt es sich um eine unentgeltliche Abtretung von Grundflächen in das öffentliche Gut, soweit dies der Bebauungsplan festlegt oder im ungeregelten Bereich es die örtlichen Gegebenheiten erfordern.

¹ Hr. Fertl, Referatsleiter Burgenland.

Rechtlich (§14 NÖ ROG) und in der Praxis sind die Gemeinden für die Erschließung der Bauplätze mit Verkehrsflächen und für eine ordnungsgemäße Wasserver- und Abwasserentsorgung verantwortlich. So muss die Möglichkeit der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung durch den Anschluss einer Hausleitung an eine an der Straße verlaufende Hauptleitung gegeben sein.

Der Liegenschaftseigentümer muss sich jedoch an den Kosten, die maßgeblich von der Gemeinde zu tragen sind, beteiligen, nämlich durch die Aufschließungsabgabe (§38 NÖ BO 1996). Dabei handelt es sich um eine zweckgebundene, ausschließliche Gemeindeabgabe für den Straßenausbau einschließlich Oberflächenentwässerung und Beleuchtung. Die Voraussetzung für eine solche Vorschreibung stellt ausschließlich die Bauplatzerklärung oder die Vergrößerung eines Bauplatzes dar – unabhängig davon, ob die anliegende Straße bereits errichtet ist oder dies noch zu geschehen hat. Die Höhe der Aufschließungsabgabe berechnet sich aus dem Produkt von Berechnungslänge (BL), Bauklassenkoeffizient (BKK) und Einheitssatz (ES). Die Berechnungslänge ist nicht abhängig von der Grundstücksgröße per se sondern ausschließlich von der Größe des Bauplatzes. Sie entspricht der Quadratwurzel der Fläche des Bauplatzes. Der Bauklassenkoeffizient richtet sich nach der im Bebauungsplan höchstzulässigen Bebauungshöhe. Er beträgt in der BK I genau 1,00 und erhöht sich für jede weitere Bauklasse um je 0,25. Der Einheitssatz wird vom Gemeinderat mittels Verordnung festgelegt und entspricht der Summe der durchschnittlichen Herstellungskosten einer 3m breiten Fahrbahnhälfte samt Gehsteig, Straßenkanal und -beleuchtung. Der Einheitswert schwankt stark über die niederösterreichischen Gemeinden zwischen € 320 bis 580.

Mit der Aufschließungsabgabe sind die Anschlusskosten an die Ver- und Entsorgungsleitungen wie Kanal, Wasser, Strom, Fernwärme, Gas, Telefon etc. noch nicht abgedeckt. Diese Kosten müssen an die jeweiligen Anbieter gezahlt werden. Sie variieren je nach bereitgestelltem Dienst bzw. deren Anbieter. In Summe liegen sie in der Regel weit höher als die Aufschließungsabgabe.

Die Gemeinden werden bei der Herstellung der Erschließung zu einem großen Teil durch Förderungen des Bundes und des Landes unterstützt. Daher teilen sich die Kosten für die Erschließung von Bauland auf Bund bzw. Länder durch Förderungen, die Liegenschaftseigentümer durch Gebühren und die Gemeinde auf. Der Bund trägt durchschnittlich rund die Hälfte der Kosten, die Liegenschaftseigentümer durchschnittlich 37% und die Gemeinde die übrigen 16%. Die Förderungen des Bundes und des Landes sind nicht an die Effizienz der Erschließung gebunden und daher erhalten die Gemeinden nur wenig Anreiz, Zersiedelung zu unterbinden.

VORAUSZAHLUNG AUF DIE AUFSCHLIEßUNGSABGABE

Laut §38 (2) und (3) des Niederösterreichischen Bauordnung 1996 ist der Gemeinderat ermächtigt, mit Verordnung für Grundstücke, die keine Bauplätze nach § 11 Abs. 1 sind, aber die Voraussetzungen für einen Bauplatz (§11 Abs. 2) erfüllen und durch eine nach dem 1. Jänner 1997 errichtete Gemeindestraße aufgeschlossen wurden oder werden, eine Vorauszahlung auf die Aufschließungsabgabe nach §38 Abs. 1 auszuschreiben. Die Vorauszahlung ist einheitlich für alle durch die Gemeindestraße aufgeschlossenen Grundstücke in einer Höhe von 20% bis 80% der Aufschließungsabgabe, wenn mit dem Bau der Straße erst begonnen wird, in einer Höhe von 10% bis 40% der Aufschließungsabgabe, wenn mit dem Bau der Straße schon begonnen wurde, als Gesamtbetrag oder in Teilbeträgen festzusetzen. Die Vorauszahlung darf in Teilbeträgen eingehoben werden und darf im Falle einer Neuerrichtung einer Straße nicht vor Baubeginn fällig gestellt werden. Bei der späteren regulären Vorschreibung einer Aufschließungsabgabe werden die bereits entrichteten Vorauszahlungen angerechnet. Nach §16a des NÖ ROG ist eine Einhebung der Abgabe nur für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke zulässig. Sie

müssen weiters als Wohnbauland gewidmet sein und innerhalb einer Frist von 5 Jahren nicht bebaut worden sein. In der Praxis wird die Vorauszahlung der Anschließungsabgabe von den Gemeinden kaum angewandt, wobei auf die Komplexität der Bestimmung verwiesen wird.¹ Gemeinden müssten hierfür über die baurechtlichen Gegebenheiten und die Bauausführung auf jedem Grundstück genau Buch führen. Baulückenkataster sind in den Gemeinden kaum vorhanden.

INFRASTRUKTURABGABE

Damit schließt die jetzige Regelung an die Bestimmungen der ehemaligen niederösterreichischen Infrastrukturabgabe an. Diese wurde 1999 vom Landtag aufgehoben. Sie sah vor, dass jährlich zehn Prozent der Anschließungskosten zu bezahlen seien, wenn fünf Jahre nach Grundstücksankauf nicht zu bauen begonnen wurde. Während bei der Infrastrukturabgabe nach ihrer vollen Bezahlung im Laufe von 10 Jahren weiter zu zahlen gewesen wäre (jährlich 10 Prozent der Anschließungsabgabe), so kann im jetzigen Gesetz nur maximal die Höhe der tatsächlichen Anschließungsabgabe verlangt werden. Seine mobilisierende Wirkung erhielt die Infrastrukturabgabe durch Überwälzung der Anschließungskosten an den Grundstückseigentümer. In der Praxis hat bereits die gesetzliche Möglichkeit der Infrastrukturabgabe, obwohl sie nicht tatsächlich angewandt wurde, zu einer gewissen Mobilisierung von Baulandrücklagen geführt.

5.4.2 INVESTITIONSABGABE IN DER STEIERMARK

Ein ähnliches Modell in der Steiermark sieht eine Investitionsabgabe vor (§ 36 StROG), die geleistet werden muss, solange ein Bauland nicht bebaut ist. Die Gemeinden müssen vorgeben, ob sie eine solche auferlegen. Sie beträgt jährlich 1 €/m² der Grundfläche. Sie kann bei Ablauf einer Bebauungsfrist auferlegt werden. Der Grundeigentümer ist jedoch vor Vorschreibung der Investitionsabgabe anlässlich der Revision schriftlich zu befragen, ob die betroffenen Grundstücke weiterhin als Bauland ausgewiesen bleiben sollen. Anderenfalls soll das Grundstück entschädigungslos in Freiland rückgewidmet werden.

Die Investitionsabgabe stellt eine ausschließliche Gemeindeabgabe dar. Sie soll von der Gemeinde für Zwecke der Baulandbeschaffung, insbesondere zum Ankauf oder zur Weitergabe von Baulandgrundstücken für Wohnen, Gewerbe oder Industrie, weiters die Erstellung von Bebauungsplänen und -richtlinien oder für die Verbesserung der Nahversorgung verwendet werden. Die Beitragspflicht endet mit der nachweislichen Fertigstellung des Rohbaues eines bewilligten Gebäudes im Sinn der angestrebten Nutzung. Die Investitionsabgabe ist in der Steiermark momentan erst in Umsetzung, da sie 2003 beschlossen und erst ab 2004 eingesetzt wurde. Nach Ablauf der 5-Jahresfrist werden momentan die Rückfragen durchgeführt, ob Bauland auch solches bleiben soll und somit die Investitionsabgabe fällig wird. Daher liegen momentan noch keine Erfahrungen hinsichtlich der Mobilisierungseffekte vor.²

5.4.3 SÜDTIROLER MODELL DER BAULANDKONTROLLE

Bereits die grundlegenden Raumordnungsgesetze und Raumordnungspläne (LROG³ Art. 35; LEROP⁴) legen Mindest- und Höchstdichten für Baugebiete fest. So hat die Baudichte in Wohnbauzonen mindestens

¹ DI Kautz, RO-Abteilung Niederösterreich.

² Mag. Peternell, RO-Abteilung Steiermark.

³ Landesraumordnungsgesetz der autonomen Provinz Bozen-Südtirol

⁴ Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan.

1,3 m³/m² zu betragen und die zulässige Baudichte muss zu mindestens 80% ausgeschöpft werden, sodass der Bau von flächenintensiven Einzelhäusern so gut wie unmöglich ist.

Gemeinden haben seit 1973 die gesetzliche Pflicht, Bauleitpläne (=Flächenwidmungspläne, s. LROG Art. 14-22.) zu erstellen. Für Wohnbaugebiete wird in diesen Plänen der geschätzte Bedarf der einheimischen Bevölkerung der nächsten zehn Jahre zugrundegelegt. Dabei werden Reserven in bestehenden Baugebieten und Gebäuden mitberücksichtigt.

Neu ausgewiesene Wohnbaugebiete, deren Baudichte zum Zeitpunkt der Ausweisung zu weniger als 70% ausgeschöpft ist, gelten als Erweiterungszonen (s. LROG Art. 35-41) und in diesen sind 55% der zulässigen Baumassen für den geförderten Wohnbau vorzubehalten. Die anteilmäßige Aufteilung geschieht in den Durchführungsplänen (=Bebauungsplänen, LROG Art. 30-34). Im gemeindeeigenen Durchführungsprogramm (LROG Art. 24) wird festgelegt, welche Fristen für die Erstellung von Durchführungsplänen eingehalten werden müssen und innerhalb welcher Frist (drei bis neun Jahre) die bauliche Nutzung der Erweiterungszonen erfolgen muss. Die Grundeigentümer müssen sich innerhalb der Frist selbstständig um die Erstellung der Durchführungspläne kümmern. Wenn, nach Ablauf der Frist, die Gemeinde selbst den Durchführungsplan erstellt, werden 60% der Fläche bzw. Baumasse für den geförderten Wohnbau enteignet.¹

Die Durchführungspläne (=Bebauungspläne) werden aufgrund des dargelegten Vorteils in der Regel durch die betroffenen Grundeigentümer selbst erstellt. Mit den Durchführungsplänen werden auch Baulandumlegungen über die Bestellung einer Miteigentumsgemeinschaft vorgenommen. Alle ursprünglichen Eigentümer und alle Bauherren sind anteilmäßig, proportional zur eingebrachten bzw. zur erhaltenen Fläche, an allen Rechten, Verpflichtungen und Kosten beteiligt, also Abtretung der Flächen für den sozialen Wohnbau, Übernahme der Kosten des Grunderwerbs für den sozialen Wohnbau, Erschließungs- und Planungskosten. Sie treten Flächen an die Gemeinden für Infrastruktur und Gemeinschaftsanlagen ab. Erschließungskosten werden in der Regel im Verhältnis der realisierten Baumasse erhoben.

Selbst für die restliche Fläche, die nach dem Abzug der Baumassen für den geförderten Wohnbau beim Eigentümer verbleibt, ist der Bauträger verpflichtet, zumindest 60% der neuen Baumasse unbefristet für „konventionierte“ Wohnungen (s. LROG Art. 79) vorzusehen. Diese sind für 20 Jahre als Hauptwohnungen für Ansässige zu verwenden. Die Durchführungspläne müssen von der Gemeinde und bei größeren Flächen auch von der Landesregierung genehmigt werden. Auf Grundlage eines Durchführungsplans wird ein Teilungsplan erstellt und an das Amt für Baulandbeschaffung übermittelt. Dieses besorgt in Zusammenarbeit mit dem Enteignungsamt das Enteignungsverfahren, wobei für die Vorfinanzierung ein Rotationsfonds für die Finanzierung von Flächen für den geförderten Wohnbau bereitsteht. Dieser wird von den Gemeinden wieder gefüllt, sobald die Flächen für den geförderten Wohnbau an berechnigte Bauwerber übertragen wurden. Die Zuteilung der Flächen für den freien Wohnbau erfolgt im Verhältnis zur ursprünglich besessenen Fläche. Als zusätzlicher Anreiz für die Mobilisierung von Bauland wirkt die Tatsache, dass die Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Bauland dessen Marktwert ist.

Zusammenfassend kann das Südtiroler Modell durch folgende Kennzeichen charakterisiert werden:

- Nur nachweislich benötigtes Bauland kann als solches gewidmet werden.
- Verbindung der Flächenwidmung mit einem verbindlichen Zeitplan für die Durchführung der Erschließung und der Realisierung der Bebauung.

¹ Dr. Ing. Aschbacher, Abteilungsdirektor Raumordnung Südtirol.

- Auf Antrag mehrerer Grundstückseigentümer (oder zwangsweise durch die Gemeinde) werden mehrere Grundstücke zusammengelegt und anschließend in neue, anbaureife Parzellen geteilt, da die ursprüngliche Parzellenstruktur eine Bebauung gemäß den Bestimmungen der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne nicht zulässt. Dadurch wird Brachland mobilisiert.
- Verpflichtungen zur Bereitstellung von Flächen für den geförderten Wohnbau durch Enteignungen.
- Das System der Grundumlegung und Durchführung der materiellen Teilung nach Abzug der Flächen für den geförderten Wohnbau führt zu völlig neuen Eigentumsverhältnissen, wobei der Wohnbau massiv angeregt und der Hortung von Brachland entgegengewirkt wird.¹

5.4.4 MEHRWERTAUSGLEICHVERTRÄGE IN SCHWEIZER KANTONE

In mehreren Schweizer Kantonen müssen Grundeigentümer, die eine Baulandwidmung anstreben, oder die durch eine Widmungsmaßnahme profitieren, eine Gebühr entrichten. Sie werden über Mehrwertausgleichsverträge vertraglich verpflichtet, der Gemeinde eine angemessene Ausgleichszahlung zu leisten, sollten sie durch Planungsmaßnahmen besonderer Vorteile lukrieren. Unter Mehrwert versteht man in diesem Zusammenhang die Differenz des Wertes einer Liegenschaft vor und nach der Durchführung einer Planungsmaßnahme. Handelt es sich um erhebliche Mehrwerte, können diese mittels Vertrag teilweise abgeschöpft werden (Art. 5 RPG² und Art. 19 Abs. 3 KRG³). Verschiedene Kantone verfügen über Erfahrungen mit dem Mehrwertausgleich (Bern, Basel-Stadt, Neuenburg, Graubünden), in anderen arbeitet man an entsprechenden Gesetzen.

Im Vertrag wird die konkrete Höhe der Ausgleichszahlung festgelegt sowie die hierfür zu leistende Sicherheit vereinbart (Bankgarantie, Grundpfandverschreibung etc.). Im Vergleich zur Abwicklung über gesetzliche Bestimmungen, hat die vertragliche Lösung den Vorteil, dass eine große Flexibilität besteht, die eine sach- und situationsgerechte Anwendung ermöglicht. Der Nachteil besteht allerdings darin, dass mit jedem einzelnen Grundeigentümer ein entsprechender Vertrag ausgehandelt werden muss und die Zustimmung zur Mehrwertabschöpfung notwendig ist. Die Problematik besteht auch darin, dass der Mehrwert mittels eines geeigneten Verfahrens ermittelt werden muss. Folgende Methoden sind möglich:

- Gutachten der kantonalen Schätzungskommission oder einer anderen Fachperson im Voraus.
- Ermittlung der aktuellen Verkehrswerte der Liegenschaften vor und nach der Planungsmaßnahme.
- Wird die Bruttogeschosfläche durch die Widmung vergrößert, lässt sich ermitteln, welche Bodenfläche dafür und zu welchem Preis hätte erworben werden müssen.

Bei der Festlegung des Mehrwertabschöpfungssatzes wird generell beachtet, dass in der Schweiz beim Verkauf eines Grundstücks oder einer Liegenschaft Wertzuwachssteuern anfallen. Unterliegt der Eigentümer der Grundstücksgewinnsteuer, so beträgt der Steuersatz – je nach Eigentumsdauer – zwischen 10 und 30% (Gemeinde und Kanton). Handelt es sich um juristische Personen kann der Steuersatz höher liegen. Bei der Festlegung der Mehrwertabschöpfungssätze wird daher berücksichtigt, dass die Gesamtabschöpfung nicht über 50-60% liegen soll. Der Kanton Graubünden sieht daher folgende Spannen bei den Mehrwertabschöpfungssätzen als zweckmäßig an.⁴

- Ländliches Gebiet: 10 – 20%,

¹ ARGE-ALP, 2000.

² Schweizerisches Raumplanungsgesetz.

³ Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden.

⁴ BVR, 2009.

- Städtisches Gebiet: 15 – 30%,
- Tourismusgebiet: 15 – 30%.

Sehr häufig wird auch der Mehrwertausgleich nicht in Geld geleistet, sondern es findet ein entsprechender Realausgleich in Form von Bauland statt. Dieses kann von den Gemeinden zur Realisierung von erwünschten Wohnprojekten verwendet oder weitergegeben werden. Musterverträge über den Mehrwertausgleich der Bündner Vereinigung für Raumentwicklung sind im Internet abrufbar.¹

In Österreich ist gerade in Tirol die Einführung einer Planwertabgabe zur Speisung des Tiroler Bodenfonds in Begutachtung (s. Kapitel 5.6.1).

5.4.5 ENERGIEAUSWEIS FÜR SIEDLUNGEN

Für Gebäude ist die Erstellung eines Energieausweises mittlerweile verpflichtend. Der Energiepass soll den gesamten Energiehaushalt eines Gebäudes analysieren. Dabei ist man bemüht möglichst Kategorie „A“ zu erreichen, da die Wohnbauförderungen der Länder nach der Energieeffizienz gestaffelt sind (siehe in diesem Zusammenhang auch Kapitel 3.4 für Niederösterreich).

Bei dem Bemühen, den Energieaufwand für Heizen und Warmwasseraufbereitung bei Gebäuden so gering wie möglich zu halten, wird jedoch deren Kontext, also das gebaute Umfeld – die Siedlung, die Bebauungsform, die Erschließung – nicht berücksichtigt. Damit wird ebenfalls außer Acht gelassen, welcher Energieaufwand für die erforderliche Infrastruktur benötigt wird: technischer Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, Verkehrsinfrastruktur, sozialer Infrastruktur, deren Zusammenspiel und Abhängigkeiten voneinander, Erstinvestition zum Errichten und laufender Betrieb. Ein „Null-Energie-Haus“ auf der grünen Wiese hat daher in Anbetracht all dieser Faktoren keine optimale Energiebilanz.

Die kosteneffiziente Erschließung und Situierung von Baugebieten sind wesentliche Faktoren für Einsparungspotenziale. Damit eine energetische Optimierung eines Einzelobjekts möglich wird, sind Vorüberlegungen zu Grundstückslage, topographischen Gegebenheiten, aber auch zur Beschattung und Nebelhäufigkeit anzustellen. Für eine nachhaltige energetische Betrachtung sind neben gebäuderelevanten Faktoren auch Fragen nach den Distanzen zu wichtigen Punkten, z.B. Schulen und Einkaufsmöglichkeiten, sowie die Anbindung an den öffentlichen Verkehr entscheidend. Eine nachhaltige Baulanderschließung bedeutet außerdem sowohl für die Gemeinde als auch für die einzelnen BauwerberInnen eine entsprechende finanzielle Entlastung.

Mithilfe des „Energieausweises für Siedlungen“, der von der Niederösterreichischen Raumordnung entwickelt wurde, kann die Gesamtenergieeffizienz von Siedlungen dargestellt werden. Anhand der definierten Parameter können anhand einer Kategorisierung verschiedene Bebauungsvarianten an verschiedenen Standorten miteinander verglichen werden. Ziel ist die gesamtheitliche Optimierung, nicht nur von Einzelobjekten, sondern von Siedlungseinheiten um eine kompakte Siedlung mit möglichst kurzen Wege und hoher Wohnqualität zu erreichen. Die Bereitschaft aber auch die Möglichkeit das eigene Haus bzw. die eigene Wohnung in einer energieeffizienten Siedlungseinheit zu errichten soll damit erhöht werden. Folgende Anreize wirken gegenüber den Gemeinden, um einen Energieausweis für Siedlungen zu erstellen: Verkehrsbilanz, Kostenwahrheit, Darstellungsmöglichkeit, Mobilität der Menschen, Einsparung von CO₂, Umweltbelastung.

¹ Vgl. auch <http://www.bvr.ch/sites/dokumente/mustererlasse.html>

Nicht berücksichtigt werden beim „Energieausweis für Siedlungen“ all jene Parameter, die im Energieausweis für Einzelobjekte behandelt werden. Dies hat den Hintergrund, dass die Festlegungen im Bebauungsplan zum Großteil keinen Einfluss auf die im Energieausweis für Einzelobjekte beurteilten Parameter (z.B. Isolierung, Baumaterial, Fenster, etc.) haben. Es wird zudem angenommen, dass die Einzelobjekte in einer Weise errichtet werden, die die höchstmögliche Wohnbauförderung garantieren (Niedrigenergiehaus-Standard, Einsatz bauökologisch verträglicher Materialien etc.).

Mittlerweile ist die vierte Version des Berechnungstools (mittels EXCEL) auf der Homepage der Niederösterreichischen Raumordnung verfügbar.¹ Der Ausbau hin zu einem umfassenden Infrastrukturkostenkalkulator ist in weit fortgeschritten.² Die Eingabe aller erforderlichen Daten dauert je nach Routine bei der Eingabe und Größe der Siedlung zwischen 30 Minuten und 2 Stunden. Die Energieeffizienzklasse einer Siedlung kann berechnet werden, wenn man folgende Angaben weiss:

- Bebauungskonzept (inkl. Parzellen, Grünflächen und Straßen),
- Distanzen der Siedlung zu wichtigen öffentlichen Einrichtungen,
- Distanzen der Siedlung zu den nächstgelegenen Netzanschlüssen der technischen Infrastruktur,
- Baulandreserven der Gemeinde (sowie des Bezirks und Niederösterreichs),
- Kenntnisse über die Topographie vor Ort.

Folgende vier Bereiche werde systematisch abgefragt:

- *Erschließung*: Bei der Berechnung der Erschließungskosten werden Kosten der „inneren“ (Leitungslängen) und der „äußeren“ (Entfernung zum Netzanschluss) Erschließung zusammengerechnet. Prinzipiell sind die Kosten von der Länge der erforderlichen Leitungen abhängig. Je dichter die Bebauung, desto geringer die Kosten pro Wohneinheit. Bei den Infrastruktureinrichtungen werden die Verkehrserschließung, die Wasserversorgung, das Abwasser, Strom, Nahkühlung und Gasleitung berücksichtigt. Die gesamten Erschließungskosten werden schließlich hinsichtlich der Anfangsinvestition und der Erhaltungskosten bewertet.
- *Freiraumqualität*: Die Faktoren der Freiraumqualität sind das Vorhandensein von Erholungsräumen (Grünflächen, Wegenetz usw.) und Störquellen (Lärmquellen usw.) im Projektgebiet. Bei einer schlechten Freiraumqualität ist darüber hinaus mehr Verkehrsaufkommen in Naherholungsgebiete zu vermuten.
- *Anbindung und Verkehr*: Je mehr Wege mit nicht motorisierten Verkehrsmittel zurückgelegt werden, desto besser fällt die CO₂-Bilanz der Bewohnerschaft aus. Auch das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln, die Entfernung und das Intervall der Verkehrsmittel wird berücksichtigt. Die Distanz (tatsächlich zurückzulegende Wege, nicht Luftlinie) zu wichtigen Punkten (Ortszentrum, Nahversorger, Spielplatz, Kindergarten usw.) ist ebenfalls von Bedeutung.
- *Lage und Bebauung*: Hier wird berücksichtigt, um welche Teilabschnitte von unterschiedlicher Bebauung sich die Siedlung zusammensetzt. Die Ausrichtung der Teilflächen zur Sonne ist für die Energieeffizienz wichtig. Je mehr Gebäude nach Süden ausgerichtet sind, desto geringer der Energieverbrauch für Heizwärme und umso besser fällt die Bewertung aus. Durch die genaue Eingabe der Topographie wird auf mögliche Wärmeverluste der Gebäude Bezug genommen.

Aufgrund der Informationen zu diesen vier Bereiche werden nun drei Bewertungskennzahlen ermittelt:

- Erschließungskosten je Wohneinheit und Jahr,
- CO₂-Emission aufgrund von Verkehr je Wohneinheit und Jahr,
- Qualität der Lage und Bebauung (Faktor).

¹ Siehe in diesem Zusammenhang auch. <http://www.energieausweis-siedlungen.at>

² Gespräch DI Kautz, NÖ-RO.

Für diese drei Kennzahlen werden Werte zwischen „A“ und „G“ ermittelt. Der Wert „A“ steht dabei für die energieeffizienteste Nutzung der Ressourcen, „G“ ist die schlechteste Bewertung. Mit unterschiedlicher Gewichtung fließen diese Kennzahlen in die Gesamtklassifizierung des Projekts ein. Das Berechnungstool gibt ebenso einen Vergleich der berechneten Siedlung zu niederösterreichischen Referenzprojekten (Waidhofen an der Thaya, Heimatsleit'n bzw. „normale“ Siedlung) wider. Es lässt sich darüber hinaus berechnen, wie viele Wohneinheiten, die der getesteten Siedlungsstruktur entsprechen, in der Baulandreserve der Testgemeinde (od. Bezirk) realisiert werden könnten.

Momentan wird der Energieausweis für Siedlungen von rund 25 Gemeinden in Niederösterreich genutzt. Bei diesen Gemeinden handelt es sich im Grunde um „Mustergemeinden“, die bereits ein mehrfach optimiertes Flächenkonzept vorweisen können und der Planung von neuen Siedlungen große Bedeutung zumessen.¹ Der Energieausweis für Siedlungen ist bereits derart weiterentwickelt, dass eine Aufnahme in die WBF-Bestimmungen möglich ist (s. Kapitel 6.2.6).

5.5 MAßNAHMEN VON GEMEINNÜTZIGEN UND BAUWIRTSCHAFT

Im Rahmen der Maßnahmen von Gemeinnützigen und der Bauwirtschaft zeichnet sich eine zunehmende Kooperation zwischen Gemeinnützigen Bauvereinigungen und der Fertigteilhausindustrie ab. In der Vergangenheit war das Fertigteilhaus Synonym für ein freistehendes Eigenheim. Der Anteil der Fertigteilhausindustrie am freistehenden Eigenheim wird in Niederösterreich auf 40-50% geschätzt² Obwohl dieser Bereich noch immer das Hauptgeschäft der Fertigteilhausindustrie ausmacht, gibt es nicht nur eine Tendenz hin zu gekuppelter Bauweise, sondern auch vermehrt Projekte im Mehrwohnungsbau. In diesem Bereich kam es bereits zu rechtlichen Änderungen, sodass der Mehrwohnungsbau nun auch im Fertigteilhaussegment möglich wird.

Vor allem raumplanerische Veränderungen auch im direkten Einflussbereich der Gemeinden haben zu diesen Veränderungen beitragen. In vielen Gemeinden wurde die Mindestgröße für einen Bauplatz herabgesetzt, sodass sich gekuppelte Bauweisen auch für die Fertigteilhausindustrie anbieten.

Die nachfolgenden Beispiele zeigen jeweils Kooperationen zwischen Gemeinnützigen und der Fertigteilhausindustrie (WAV und Hartl Haus GmbH in diesen Beispielen). Auf parzellierten Grundstücken wurden Reihenhausanlagen errichtet. So wie bei den anderen in dieser Studie angeführten Beispielen ist festzuhalten, dass sich die Autoren ausschließlich über ökonomische Aspekte der Projekte äußern und nicht etwa zu gestalterischen.

GETZERSDORF: FERTIGTEILREIHENHAUS IN NIEDRIGENERGIEHAUSSTANDARD

Im Fall von Getzersdorf wurde eine Reihenhausanlage in Niedrigenergiehausstandard in Fertigteilhauskonstruktion errichtet. Wie Abbildung 30 zeigt, erfolgt in diesem Fall eine Kuppelung über die Carports. Die Reihenhaussiedlung befindet sich am Ortsrand, aber als unmittelbare Erweiterung der Siedlungsstruktur und als weitere Phase des Siedlungsausbaus. Vor diesen Hintergrund kam es durch die Wahl des Bauplatzes nicht zu einem „Ausrinnen des Ortsbildes“.

¹ Gespräch DI Kautz, NÖ-RO.

² Daten Amt der NÖ Landesregierung, WBF-Abteilung.

Abbildung 30: Getzersdorf - Niedrigenergiereihenhaus



Fotos: AutorInnen

SCHWEIGGERS: FERTIGTEILREIHENHAUS IN PASSIVHAUSSTANDARD

In Schweigergers wurde von Gemeinnützigen (WAV) in Fertigteilhausbauweise Passivhausstandard erreicht. Auch hier wurde, ähnlich wie in Getzersdorf, eine unmittelbare Erweiterung des Siedlungsrandes vorgenommen. Die Parzellierung ermöglicht auch hier eine Aufteilung der Anschließungskosten, wobei in Abbildung 31 die Flächenschonung deutlich wird. Das Verhältnis zwischen den freistehenden Eigenheimen auf der linken Straßenseite und der Reihenanlage auf der rechten Straßenseite ist 1:2.

Abbildung 31: Schweigergers - Passivhausstandard



Fotos: AutorInnen

5.6 BAULANDBESCHAFFUNG: AKTIVE BODENPOLITIK MIT BEISPIELEN AUS ANDEREN BUNDESLÄNDERN

Im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (und ohne Unterstützung raumplanungsrechtlich eingerichteter Institutionen) sind viele Gemeinden, aber auch Bundesländer in Österreich aktiv am Bodenmarkt tätig und erwerben selber oder über Gesellschaften Grundstücke. So gibt es etwa seit 2004 in NÖ die Baurechtsaktion des Landes, bei der das Land Bauland (in Abwanderungsgemeinden) ankauft und begünstigten Privatpersonen zur Begründung ihres Hauptwohnsitzes zur Verfügung stellt (s. Kapitel 4.4.2).

Die aktive Bodenpolitik der Gemeinden wird in einzelnen Bundesländern raumordnungsrechtlich unterstützt durch Bodenbeschaffungsfonds (Tiroler Bodenfonds oder nach dem Kärntner Bodenbeschaffungsgesetz) oder Baulandsicherungsgesellschaften (nach dem Salzburger Raumordnungsgesetz). Diese Beispiele stellen Modelle dar, die mit geringen Mitteln einen großen Effekt im Rahmen der Bodenpolitik erzielen können. Es steht jedoch auch der Know-How-Transfer und die Unterstützung bei der Aufschließung im Vordergrund. Der Rechnungshof hat auch für Niederösterreich eine derartige Einrichtung empfohlen, sie wurde jedoch bisher nicht umgesetzt.

5.6.1 TIROLER BODENFONDS

Der Tiroler Bodenfonds (TBF) ist im IV. Teil (§ 93-104) des Tiroler Raumordnungsgesetzes geregelt. Er wurde 1994 im Zuge der Überarbeitung des Tiroler Raumordnungsgesetzes eingerichtet und mehrfach abgeändert. Momentan ist eine TROG-Novelle in Begutachtung, die ab 2011 Rechtsgültigkeit erlangen soll. Sie räumt dem Tiroler Bodenfonds zentrale Bedeutung ein und sieht für seine Tätigkeiten ergänzende finanzielle Mittel durch die neu einzuführende Widmungsabgabe vor (s. unten).

Die wesentliche Aufgabe des TBF ist die Unterstützung von Gemeinden bei der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung und der Festlegungen der örtlichen Raumordnungskonzepte. Diese Unterstützung besteht zum Großteil aus dem An- und Verkauf von Grundstücken und deren Bevorratung. Besondere Zielrichtungen für die Tätigkeit des TBF sind neben der Unterstützung des geförderten Wohnbaus, insbesondere für Bauvorhaben in bodensparender verdichteter Bauweise, auch die Ansiedlung oder Standortverlegung von Gewerbe- und Industriebetrieben und die Arrondierung von land- und forstwirtschaftlich nutzbaren Flächen. Neben Flächen für den geförderten Wohnbau hält der Fonds somit auch Grundstücke für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben bereit. Zusätzlich können auch Zuschüsse an Gemeinden für den Erwerb von Grundstücken, für infrastrukturelle Vorhaben und für landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen gewährt werden (s. § 93 Abs. 4 TROG). Eine weitere Leistung des TBF an die Gemeinden erfolgt in der Weise, dass bestimmte Flächen für öffentliche Zwecke (Straßen, Parkflächen, Grünflächen usw.) an die betreffende Gemeinde – üblicherweise unentgeltlich – abgetreten werden.

Neben der Hauptaufgabe des An- und Verkaufs von Grundstücken, führt der TBF, nach eigenen Angaben (TLRH 2006, 16) auch noch folgende Aufgaben durch:

- Erarbeitung von Raumordnungsvereinbarungen zwischen Gemeinden und Grundeigentümern (vorwiegend mit abschließender Eintragung eines Vorkaufsrechtes zu Gunsten der Gemeinde im Grundbuch),
- Beratung und Mitarbeit an Verträgen, mit welchen Gemeinden selbst im Rahmen einer aktiven Raumordnung Grundstücke erwerben, unter ähnlichen Rahmenbedingungen, zu welchen der TBF diese üblicherweise erwirbt und verkauft,
- Beratung und Mitwirkung an Übertragung von Grundflächen direkt vom Eigentümer an Bauträger oder Unternehmen, wenn ein zwischengeschalteter Erwerb durch den TBF aus verschiedenen (meist steuerlichen) Gründen nicht zweckmäßig erscheint.

Der Tiroler Landesrechnungshof stellte 2006 fest, dass der TBF mehr Grundflächen an- als verkauft. Dennoch liegen die Einnahmen regelmäßig über den Aufwendungen, weil die Verkaufspreise der Grundstücke über den Ankaufpreisen liegen. Nahezu das gesamte Vermögen des TBF besteht aus dem Umlaufvermögen und hier wiederum zu ca. 80% aus dem Grundvermögen. Dieses Vermögen hat sich seit der Gründung des Fonds kontinuierlich erhöht, wobei die Steigerung im Jahr 2004 mit € 5,4 Mio. beträchtlich war. Im Jahr 2005 verzeichnete der Fonds eine Bilanzsumme von rund € 24 Mio. 2006

hatte der Fonds bereits seit mehreren Jahren keine Landesmittel mehr in Anspruch genommen. Das Land hat dem TBF in den Jahren 1995 - 1997 insgesamt rund € 600.000 in Form eines Darlehens zur Verfügung gestellt und dieses 2003 in einen Zuschuss umgewandelt. Das Eigenkapital des TBF stieg von 1994 bis 2005 auf ca. € 1.6 Mio. an. Die Bilanz des TBF ist hauptsächlich durch einen hohen Fremdkapitalanteil gekennzeichnet. Dieser lag beispielsweise zum Jahresende 2005 bei 93%. Grundstückskäufe werden in der Regel über Darlehen getätigt, da der TBF sehr gute Zinskonditionen erhält. Die Darlehen werden grundsätzlich projektbezogen in der Höhe der Anschaffungskosten aufgenommen. Zinssätze lagen beispielsweise im Jahr 2005 zwischen 2,1 und 2,9%. Diese niedrigen Zinssätze sind auf die Haftungsübernahme durch das Land zurückzuführen.

Der TBF ist tirolweit tätig und hält in allen Bezirken Grundstücksflächen für den geförderten Wohnbau, sowie in vielen Bezirken Flächen für gewerbliche Projekte. 2005 waren rund 40% aller angekauften Flächen gewerbliche Flächen und 60% betrafen den geförderten Wohnbau.¹ Momentan (Herbst 2010) bietet der TBF rund 50 Grundstücke an.² In rund 57 Gemeinden gab es nach LR Switak 2010 jedoch nicht genug erschwinglichen Baugrund für die einheimische Bevölkerung. Aus diesem Grund sollten durch die TROG-Novelle 2010 zusätzliche Mittel für den Fonds geschaffen werden (s. unten).

Ohne die frühe Involvierung der betroffenen Gemeinden (Bürgermeister, Gemeinderat) wird vom Tiroler Bodenfonds kein Projekt abgewickelt. Bereits im Anfangsstadium eines Projekts muss bei der Gemeinde die Bereitschaft eingeholt werden, das entsprechende Grundstück gemeinsam mit dem TBF zu entwickeln und zu verwerten sowie die Änderungen der Flächenwidmungspläne und die Bebauungspläne zu erlassen. Der Bebauungsplan wird grundsätzlich mit den örtlichen Raumplanern oder über einen Planungswettbewerb erstellt. Der Vorteil für die Gemeinden ist, dass deren Budget nicht durch Grundstücksgeschäfte belastet wird und dass bei den jeweiligen Verkaufsverhandlungen mit den Grundeigentümern nicht ein ortsansässiger Gemeindevertreter sondern der Geschäftsführer des TBF agiert.

Der Ankauf von Grundstücken wird meist durch Bürgermeister initiiert, die an den TBF herantreten, wenn ein Grundeigentümer eine größere Fläche veräußern will, oft infolge wirtschaftlicher Schwierigkeiten oder Verlassenschaften³. Der TBF erwirbt meist Freiland. Im LRH-Bericht wurde festgestellt, dass der TBF Grundstücke zu durchschnittlich € 70 €/m² gekauft hatte, wobei jedoch die Spanne von ca. 3 bis 150 €/m² stark schwankte.

Der Geschäftsführer des TBF hat bei der Grundstücksauswahl und beim Grundstückskauf freie Hand. Die Grenzen für den Geschäftsführer ergeben sich jedoch einerseits aus der Kostendeckungspflicht und andererseits aus dem möglichen Wiederverkaufspreis, der sich an den von der Wohnbauförderung vorgegebenen m²-Sätzen und an den Verkehrswerten orientiert.

Der Verkauf der einzelnen Grundstücke ist grundsätzlich Sache der Gemeinden, wofür diese meist eigene Kriterien in Form von Richtlinien festlegen. Diese sehen vielfach eine ausschließliche Vergabe an Gemeindebürger vor, die bereits für einen bestimmten Zeitraum ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben. Der TBF nimmt auf die Vergabeentscheidung grundsätzlich keinen Einfluss. Mit den von den Gemeinden namhaft gemachten Interessenten schließt der TBF in weiterer Folge einen Kaufvertrag ab,

¹ TLRH, 2006, S. 39.

² Siehe unter anderem auch <http://www.tirol.gv.at/themen/bauen-und-wohnen/bodenfonds/>

³ TLRH, 2006, S. 44.

der mitunter Beschränkungen, Auflagen oder Bedingungen enthalten kann. Die Aufnahme anderer Bedingungen, wie etwa die Verpflichtungen zum Baubeginn, zur Fertigstellung oder zur Betriebsaufnahme, ist im Einzelfall festzulegen und deren Einhaltung letztlich von der jeweiligen Gemeinde zu überwachen.

Der Tiroler Landesrechnungshof stellte 2006 fest, dass die Verkaufspreise bei den 42 Projekten, die für den geförderten Wohnbau zur Verfügung standen, um rund 40% unter den WBF-Sätzen lagen (ca. 90 €/m² bzw. 160 €/m²). Dennoch waren die Erlöse aus den Grundverkäufen durchaus höher als die entsprechenden Kosten des Grundstück-Ankaufs, bezogen auf die Gesamtkosten lagen die Überschüsse bei fast allen Projekten bei ca. 10%. Dieser Vergleich zeigt sehr deutlich, dass einerseits die Verkaufspreise günstig sind und andererseits die Tätigkeit des TBF zweifellos eine preisdämpfende Wirkung auf dem Grundstücksmarkt hat. Die rund 50 Baugründe, die der TBF momentan anbietet, verzeichnen Quadratmeterpreise von 30 bis 150 €/m².

Der Umsetzungszeitraum, also vom Ankauf bis zum Verkauf der Grundstücke, war früher in den Richtlinien mit maximal 5 Jahren beschränkt, wurde in Folge jedoch gelockert. 2006 stellte der Tiroler Landesrechnungshof fest, dass einige Grundstücke bereits über 10 Jahre im Fonds waren. Teilweise ist somit die Nutzung angekaufter Grundstücke ausgeblieben. Mögliche Gründe am Desinteresse der Bevölkerung mögen die Geländebeziehungen, ein nicht akzeptierter Bebauungsplan oder die Errichtung einer nahegelegenen Siedlung sein. Der Landesrechnungshof bestätigte, dass es zwar Aufgabe des Fonds sei, eine Baulandreserve parat zu haben, andererseits solle es auch das Bestreben des TBF sei, die Grundstücke möglichst rasch wieder zu veräußern.

Der Tiroler Bodenfonds soll im geplanten neuen Raumordnungsgesetz, das ab 2011 Gültigkeit haben soll, eine zentrale Rolle spielen. Ziel ist, durch die Stärkung des Bodenfonds der Bevölkerung vermehrt und gezielt kostengünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Einnahmen aus der geplanten Wertsteigerungsabgabe (Widmungsabgabe) bei der Umwidmung von Freiland in Bauland sollen dem TBF zufließen (§ 36a Abs. 2. TROG-Novelle). Bis 2014 soll es durch diese Maßnahme verfügbares Bauland für den geförderten Wohnbau in allen Gemeinden geben.

5.6.2 WOHNFONDS WIEN

Der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds (WBSF) wurde als privater Fonds vom Wiener Gemeinderat eingerichtet. Obwohl die Wiener Bauordnung keinen direkten Bezug zu diesem Fonds hat, verfolgt er durchaus raumplanerische Zielsetzungen, insb. durch den Erwerb und die Bereitstellung von Liegenschaften. Die Überlegungen, die 1984 zur Einrichtung des WBSF führten, zielten darauf ab, dass Bauträger, die geförderten Wohnungsbau betreiben, nicht als Konkurrenten am Bodenmarkt auftreten und die Preise dadurch in die Höhe treiben sollten. Die Vergabe von Förderungsmitteln erfolgte daher seit Mitte der 1980er Jahre unter Einbindung des Fonds in der Grundstücksbeschaffung. Auch für den Ankauf von Baugründen in den von der Stadtplanung festgesetzten Siedlungsachsen und deren Erschließung wurde der Fonds herangezogen. Die intendierte dämpfende Wirkung auf die Bodenpreise wurde allerdings nur mit Einschränkungen erreicht. Aufgrund dessen verabschiedete man sich Anfang der 1990er Jahre vom Grundbeschaffungsmonopol durch den Fonds. Freilich behielt er weiterhin eine dominante Rolle aufgrund seiner sehr großen Bodenreserven.

Die Tätigkeit des Fonds – mittlerweile in Wohnfonds Wien umbenannt – umfasst mehrere Schlüsselbereiche: Bodenbereitstellung (auch Grundstücksreserven), Projektentwicklung und Qualitätssicherung für

den sozialen Wohnbau, Vorbereitung und Durchführung von Stadterneuerungsmaßnahmen, insbesondere Beratung, Koordination und Kontrolle der geförderten Wohnhaussanierung. Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Organisation der Bauträgerwettbewerbe und des Grundstücksbeirats hinzu gekommen. Rund 1,9 Millionen Quadratmeter Fläche stehen derzeit im Eigentum des Wohnfonds Wien. Die hohe geförderte Neubautätigkeit der letzten Jahre bewirkte durch ein deutlich gestiegenes Wohnungsangebot eine Marktumkehr. Das derzeit große Wohnungsangebot ermöglicht, den geförderten Neubau auf gut erschlossenen Liegenschaften in dichtverbauten Gebieten zu konzentrieren. Grundstückseigentümer erhalten Information und Beratung bei Kauf, Be- und Verwertung von Grundstücken im dichtverbauten Gebiet in den Stadterweiterungsgebieten.

AUFGABEN

Zentrale Aufgabe der Projektentwicklung sind die widmungstechnischen und grundtechnischen Vorbereitungen für die im Eigentum des Wohnfonds Wien stehenden Liegenschaften. Diese umfassen:

- Abstimmung städtebaulicher Zielsetzungen mit den technischen und wirtschaftlichen Projekterfordernissen,
- Abhaltung städtebaulicher Gutachterverfahren in Kooperation mit der Stadtplanung,
- Vorbereitung und Einleitung aller erforderlichen Maßnahmen für Bauplatzschaffungen,
- Beauftragung externer Leistungen wie Vermessung, Baugrunduntersuchung, Abbrüche, städtebauliche Koordination, Grünraumplanung etc.,
- Abstimmung mit den Dienststellen der Stadt Wien hinsichtlich der erforderlichen sozialen und technischen Infrastruktur,
- Projektbegleitung bzw. -koordination durch Organisation und Durchführung von Projektsitzungen mit beteiligten Bauträgern, Planern, Sonderfachleuten und Dienststellen der Stadt Wien

Einen weiteren Schwerpunkt in der Projektentwicklung stellen die Vorbereitung, Organisation und Abwicklung öffentlicher Bauträgerwettbewerbe bzw. Bauträgerauswahlverfahren dar.

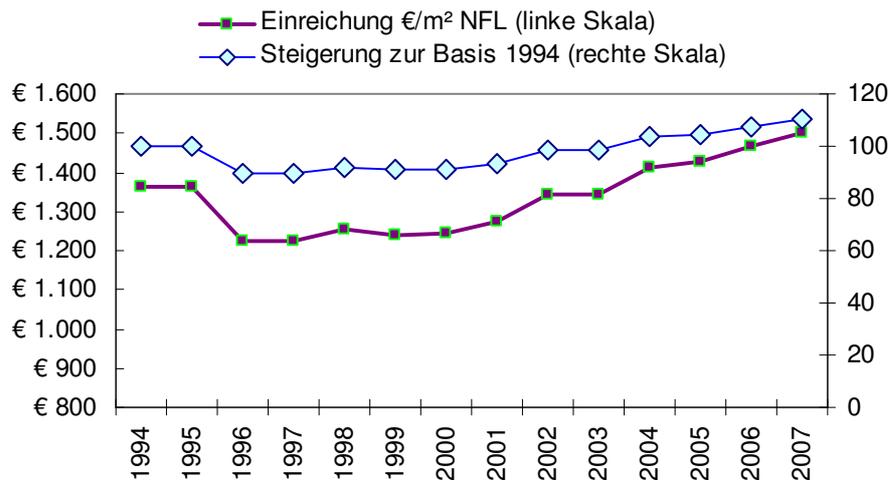
BAUTRÄGERWETTBEWERBE

Die Reduktion der Baukosten bei gleichzeitiger Anhebung der Wohnbaustandards in ökologischer und sozialer Hinsicht war hierbei das Ziel. Alle Wohnbauprojekte, die öffentliche Fördergelder in Anspruch nehmen wollen, werden seitdem nach qualitativen Kriterien im planerischen, ökologischen und in Hinblick auf die Kostenbelastung bewertet. Größere Projekte durchlaufen Bauträgerwettbewerbe. Aber auch "normale" Förderansuchen werden vom sogenannten Grundstücksbeirat nach denselben Kriterien geprüft und bewertet. Zwischen 1995 und 2010 wurden bisher 40 Bauträgerwettbewerbe mit einem Volumen von insgesamt ca. 15.800 Wohneinheiten durchgeführt. Gleichzeitig wurden rund 760 Projekte mit rund 60.000 Wohneinheiten im Grundstücksbeirat positiv begutachtet.¹ Zur Teilnahme am Wettbewerb sind neben gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen auch gewerbliche Bauträger zugelassen, sofern sie sich bei dem geförderten Projekt an das WWFSG und damit an Bestimmungen zur Belegung und Mietzinsbildung der neuen Wohnungen halten. Der damit verbundene Qualitäts- und Preiswettbewerb zwischen gemeinnützigen und gewerblichen Bauträgern trug nachweislich zur Dämpfung der Baukosten bei (siehe Abbildung 32). Die Gewerblichen konnten im Durchschnitt der Jahre 1996-2005 16% der Förderungszuschüsse lukrieren und erreichen mittlerweile einen Anteil von rund 35% an der Bauproduktion in Wien.²

¹ Siehe in diesem Zusammenhang auch www.wohnfonds.wien.at

² Amann, 2006, S 3.

Abbildung 32: Kostendämpfende Wirkung der Bauträgerwettbewerbe in Wien



Quelle: Dietmar Teschl, MA 50.

WOHNHAUSSANIERUNG

Bisher wurden über 10.800 Förderungsansuchen für Wohnhaussanierungen eingereicht und davon wurden rund 6.200 zur Förderung empfohlen. Die Baumaßnahmen sind bei 5.170 Häusern abgeschlossen. Das durch die Förderungsempfehlungen (Vorprüfberichte) ausgelöste Investitionsvolumen beträgt rund € 5,7 Mrd., der Zuschuss des Landes Wien ca. € 3,7 Mrd., sowie die Landesdarlehen € 415 Mill.

5.6.3 SALZBURGER BAULANDSICHERUNGSGESELLSCHAFT

In Konsequenz zu § 77 SlbG ROG hat die Salzburger Landesregierung zur Unterstützung der Gemeinden auf privatrechtlicher Basis eine Baulandsicherungsgesellschaft gegründet und stellt ihr auf Basis von Landeshaushaltsgesetzen finanzielle Mittel zur Verfügung. Die Baulandsicherungsgesellschaft darf ausschließlich durch den Rechtserwerb an geeigneten Grundstücken für die Gemeinden treuhänderisch und haushaltsunwirksam tätig sein und muss dabei die Raumordnungsziele und -grundsätze beachten.

Die Land-Invest Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH verfügt über eine Vielzahl von Baulandsicherungsmodellen, die im ganzen Land Salzburg den Erwerb von günstigem Bauland für Wohnzwecke ermöglichen sollen. Ebenso ist es die Aufgabe der Land-Invest bei Betriebsansiedlungen Unterstützung zu leisten und hierfür geeignete Grundstücke zu beschaffen. Ihr Tätigkeitsfeld ist somit ähnlich dem des Tiroler Bodenfonds. Momentan hält sich die Tätigkeit im Bereich des Wohnbaus und der gewerblichen Bodenbereitstellung die Waage. Im Wohnbau richtet sich das Angebot vor allem an Privatpersonen, die Eigenheime errichten wollen, jedoch auch an den mehrgeschossigen, gemeinnützigen Wohnungsbau. Der Vorteil für die Gemeinden liegt darin, dass Grundstückskäufe für sie budgetunwirksam über die Land-Invest abgewickelt werden können und die Liquiditätsanforderungen entfallen. Darüber hinaus übernimmt die Land-Invest mit ihrer Tochterfirma SISTEG die Bereitstellung von Infrastruktur und die Aufschließung, wo dies erforderlich ist. Gerade im Bereich der Aufschließung kommt es dadurch zu einem wichtigen Know-how-Transfer der Land-Invest an Gemeinden und Grundstückseigentümer, auch was die Parzellierungsstruktur betrifft. Bei Gewerbeansiedlungen ermöglicht ein vom Grundstücksankauf getrennter Rechnungskreis für Aufschließungsausgaben die steuerliche Nutzung derselben durch die Betriebe (Vorsteuerrückvergütung, Abschreibung als Investitionen). Da die Land-Invest immer treuhänderisch tätig wird, tragen die Gemeinden jedoch das Letztisiko der Verwertung.

Die langfristige Bodenvorhaltung ist also nicht das Ziel der Land-Invest, vielmehr beziehen sich die Transaktionen auf konkrete Projekte und die mittelfristige Vorhaltung (bis 10 Jahre), die auf Ansuchen der Gemeinden oder in starker Kooperation mit den Gemeinden und Grundstücksbesitzern initiiert werden. Im Monat werden rund 1 bis 2 mögliche Projekte vorgeprüft, wobei jedoch nur ein Teil zur Umsetzung gelangt.¹

Der Land-Invest stehen für die Transaktionen momentan ca. € 5 Mio. in Eigenkapital zur Verfügung. Zusätzlich vergibt das Land Salzburg Haftungszusagen bis zu einer Verschuldung der Land-Invest von bis ca. € 12 Mio. Im Jahr 1994, der Gründung der Land-Invest, wurden vom Land Salzburg ATS 170 Mio. eingebracht. Im Jahre 2004 floss jedoch rund die Hälfte des Eigenkapitals zurück in den Landeshaushalt wobei jedoch die Haftungszusagen aufgestockt wurden. So kann sich die Land-Invest bei Banken verschulden (hauptsächlich bei der Hypobank). Sie ist jedoch bei der Aufnahme von Fremdkapital nicht limitiert. Die Tätigkeit der Land-Invest basiert somit auf einem revolving Fonds: Die Mittel der Grundstücksverkäufe werden für neue Projekte eingesetzt. Weder werden durch Widmungsgewinne große Summen lukriert (der Ankauf von Grünflächen ist die Ausnahme), noch verkauft die Land-Invest die Grundstücke unter dem Ankaufswert. Die Verwaltungskosten der Land-Invest werden über eine Abgabe abgedeckt. Der Nutzen der Baulandsicherungsmodellen liegt somit in der Vorfinanzierung von Grundstückskäufen außerhalb der Gemeindebudgets, in der Erbringung von qualitativ hochwertigen Aufschließungs-Leistungen und in der Vermittlung von Kontakten zwischen Grundstückseigentümern, Wirtschaftsförderung, Wohnbauförderung, Raumordnung und Gemeinden.

¹ MMag. Huber, Geschäftsführer Land-Invest.

6 UMSETZUNGSVORSCHLÄGE IM WIRKUNGSBEREICH DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Im Folgenden werden aus den Analysen der vorangegangenen Kapiteln Umsetzungsmaßnahmen zur Verbesserung der Flächeneffizienz im Wohnbau abgeleitet. Dabei wird in zwei Schritten vorgegangen. Zunächst werden die von ExpertInnen gesammelten Ideen und Maßnahmen vorgestellt und in Kapitel 6.1 integriert. Im zweiten Schritt (Kapitel 6.2) werden jene Maßnahmen weiterentwickelt und konkretisiert, die im Verantwortungsbereich der Wohnbauförderungsabteilung liegen und von dieser durch Förderungsanpassung und eigene finanzielle Mittel umgesetzt werden können. Um der Multidisziplinarität der Fragestellung gerecht zu werden, werden hierbei auch die Interessenslage, die Ressourcen und die Synergien mit anderen Akteuren berücksichtigt. Dabei werden als wichtige Akteure vor allem die NÖ Raumordnung, die Gemeinden (vor allem Bürgermeister, Gemeinderat), der GBV-Sektor als Ganzes, einzelne gemeinnützige Bauvereinigungen, die „Häuslbauer“ (d.h. die Förderungsnehmer) und der Bundesgesetzgeber berücksichtigt.

6.1 POTENTIELLE MAßNAHMEN IN DEN BEREICHEN ORDNUNGSPOLITIK, MONETÄRE ANREIZE UND INFORMATIONSPOLITIK

Nachstehende Tabelle 33 zeigt die im Rahmen der Interviews von ExpertInnen genannten potentiellen Maßnahmen zur Steigerung der Flächeneffizienz. Diese werden in den folgenden Kapiteln überblicksartig besprochen.

6.1.1 ORDNUNGSPOLITISCHE MAßNAHMEN

Im Bereich der ordnungspolitischen Maßnahmen wurden von den ExpertInnen vor allem folgende Vorschläge reflektiert.

Im Rahmen der Neuwidmung stehen der *Flächenwidmungsplan* und der *Bebauungsplan* im Mittelpunkt der Vorschläge. Diese sollten „Hausverstandsplanungen“ darstellen und damit im Gegensatz zu zentral vorgegebenen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung und Funktionsweise gezielter auf die Bedürfnisse der Gemeinde eingehen. Das würde bedeuten, dass die Bürger stärker zur Mitwirkung aufgefordert werden und in Kombination mit Informationsveranstaltungen verstärkt in die Planung einbezogen werden. Hier ist jedoch anzumerken, dass das Ziel nicht in einer detaillierten Vorausplanung liegt, sondern in einer Grobplanung unter Miteinbeziehung der Spezifika der Gemeinde (beispielsweise nach der Unterscheidung von „Gunst- und Ungunstlagen“ und den sozialen Rahmenbedingungen. Im Bereich der Bebauungsplanung sollte das Ziel der Flächeneffizienz explizit verfolgt werden. Auch wenn Maßnahmen wie Parzellierungen nicht verordenbar sind, kann durch die vorgegebenen Mindestinhalte, wie Baufluchtlinien, ein Beitrag geleistet werden. Im Rahmen dieser Überlegungen sollen vor allem drei Aspekte berücksichtigt werden: Zum einen sollte die *Widmung in Etappen* erfolgen. Das Ziel hierbei wäre nach Maßgabe der weiteren Bevölkerungsentwicklung und des Bedarfs nach Siedlungserweiterungen Widmungen vorzunehmen. Zum anderen sollten Aspekte der strukturellen Lage der Gemeinde auch beim Bebauungsplan integriert werden. Hierbei wird bei strukturstarken Gemeinden darauf hingewiesen, beim Siedlungsausbau auch auf die *soziale Durchmischung* der neuen Siedlungen zu achten. Eine angemessene Integration von Eigenheimen und Mehrwohnungsbau verhindert die Ghettoisierung von sozial schwächeren Bevölkerungsschichten. In strukturschwachen Gemeinden wäre im Gegensatz dazu der Zuzug oder auch der Bevölkerungsbestand zu fördern. Nachdem in diesen Gemeinden zumeist

Tabelle 33: Abgeleitete Maßnahmen zur Steigerung der Flächeneffizienz

	NEUWIDMUNG	MOBILISIERUNG	NACHVERDICHTUNG
ORDNUNGSPOLITIK	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hausverstandsbebauungsplan ✓ Widmung in Etappen ✓ Soziale Durchmischung bei Raumplanung beachten ✓ Günstige öffentliche Verkehrsmittel ✓ Parzellierungsoptimierung ✓ Stellplätze einplanen und Anliegerleistungen für verbindende Elemente erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bedarfszuweisung als Druckmittel ✓ Infrastrukturabgabe im neuen Kleid ✓ Adaptierung der Grundsteuer ✓ Keine „Zuckerln“ von strukturschwachen Gemeinden ✓ Aufnahme von Mindestdichten in Bauordnung 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Einwirken auf das Denkmalamt ✓ Neue Gesetze zur Nachverdichtung
MONETÄRE INSTRUMENTE	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bedarfszuweisung monetäre Anreize für vorbildliche Widmung durch Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Baulandfonds / Planwertabgabe ✓ Anreizmechanismen in Ungunstlagen ✓ Keine Rücküberweisung der Anschließungskosten ✓ Höhere Anrechnung der Eigenarbeit bei Reihenhäusern ✓ Negative Bewertung für freistehende Eigenheime 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Erhöhung bzw. Veränderung der Zuschläge in Zentrumszonen ✓ Erhöhung der Sanierungsförderung oder Reduktion der Energiekennzahlen ✓ Kompensation eines höheren Ankaufswertes ✓ Abrisskosten inkludieren in Kostenmieten ✓ Heimförderung für kirchliche Einrichtungen – Pfarrhöfe als Wohnungen
INFORMATIONSTRUMENTE	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Öffentlichkeitsarbeit: Widmungspraxis der Gemeindevertreter 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Struktur der Bebauungspläne: Trennung öffentlicher / privater Bereich und Verdeutlichung der architektonischen Spezifika in verdichteten Wohnformen ✓ Bauberatungstage von NÖ-Gestalten 	

Quelle: ExpertInneninterviews; eigene Darstellung

ein Auspendeln zum Arbeitsplatz notwendig ist, könnten besonders preiswerte *öffentliche Verkehrsmittel* zu einer Lageverbesserung der Gemeinde beitragen. Damit ist bei Siedlungserweiterungen auch eine unmittelbare Infrastrukturanbindung notwendig.

Zur Optimierung der Siedlungsstruktur werden die *Verkleinerung der Mindestgröße des Bauplatzes* und die Förderung von Parzellierungen gefordert. Diese soll mit ausreichenden Vorlaufzeiten vor allem den verdichteten Flachbau forcieren. Dabei sollten unter anderem auch Stellplätze in den öffentlichen Raum eingeplant werden und die *Verbindung zwischen privatem und öffentlichem Raum* verstärkt werden. Auf diese Weise sollte der Anlieger beispielsweise durch die Bepflanzung des Übergangs von privatem zu öffentlichem Raum die Siedlungsstruktur entsprechend den in Kapitel 5.1.1 dargestellten Typologisierungen von Siedlungsstrukturen in Eigenheimen verbessern.

Im Bereich der Mobilisierung stehen aus ordnungspolitischer Sicht vor allem drei Maßnahmen im Zentrum der Diskussion: die Mobilisierung individueller Baugründe, Maßnahmen zum Ausgleich von Struk-

turungleichheiten zwischen den Gemeinden und Maßnahmen zur Siedlungsstruktur selbst. Bei dem Vorschlag, *Bedarfszuweisungen* als Druckmittel für Gemeinden zu nutzen, steht eine Kombination mit Schulungsmaßnahmen für Bürgermeister im Zentrum. Gleichzeitig könnte man dieses System auch als Anreizmechanismen für *Best Practice* verstehen. Der Versuch einer Wiedereinführung der *Infrastrukturabgabe* in einer überarbeiteten Version wäre auch als Möglichkeit der Mobilisierung bereits gewidmeten Baulands zu sehen. Die Effektivität und Umsetzbarkeit einer solchen Maßnahme wird genauer unter 6.2 besprochen. Unter der *Adaptierung der Grundsteuer* ist in diesem Zusammenhang der Vorstoß zu verstehen, Grundsteuer auch für nicht bebaute, aber gewidmete Flächen einzuheben und auf diese Weise den Anreiz zum Horten von gewidmeten Grundstücken, beispielsweise für nachfolgende Generationen zu verhindern. Hier ist jedoch in erster Linie der Bundesgesetzgeber gefragt.

Zur Verbesserung der Grundstücksausnutzung im Bereich der Sanierung und Nachverdichtung wird im Rahmen der Ordnungspolitik eine klare Definition von „historisch“ wertvollen Gebäuden gesucht und damit beim *Bundesdenkmalamt* eine Konkretisierung – mit dem Ziel der Erhöhung der Planungssicherheit - und Adaption bestehender Vorschriften zur Sanierung historischer Gebäude angeregt (siehe Kap. 6.2.7). Eine weitere Möglichkeit wäre die Ausweitung der Heimförderung der Wohnbauförderung auf kirchliche Einrichtungen. Auf diese Weise könnten brachliegende Pfarrhöfe saniert und als Wohneinheiten genutzt werden. In engem Konnex dazu steht die nachfolgend unter 6.2.7 besprochene Maßnahme der Revitalisierung von Ortskernen.

Die NÖ Raumordnung sieht ausreichende Maßnahmen der Vertragsraumordnung vor (Kapitel 3.3.5, S. 37). Angeregt wird die systematische Anwendung dieses Instruments auch in kleinen Gemeinden.

6.1.2 MONETÄRE MAßNAHMEN

An dieser Stelle wird lediglich auf jene monetäre Maßnahmen eingegangen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Möglichkeiten der Wohnbauförderung stehen. Darunter sind vor allem monetäre Maßnahmen zu sehen, die an Veränderungen der Ordnungspolitik gebunden sind.

Zu diesen zählen im Bereich der Neuwidmung unter anderem die Gewährung monetärer Anreize für *vorbildliche Widmungen* und die Schaffung von „Hausverstands“-Bebauungsplänen der Gemeinden. Somit besteht in diesem Bereich großer Koordinations- und Kooperationsbedarf zwischen der Raumordnung und der Wohnbauförderungsabteilung. Ein anderer Mechanismus würde in der *Abschaffung der Rücküberweisung von Aufschließungskosten* (wenn bei bereits gewidmetem Bauland die Baugenehmigung nicht konsumiert wird) darstellen, der somit die Mobilisierung von Bauland fördert. Alle weiteren Maßnahmen dieses Bereiches aus Tabelle 33 werden unter 6.2, für die Sanierung und Nachverdichtung im speziellen unter Abschnitt 6.2.7 diskutiert.

6.1.3 INFORMATIONSTECHNISCHE MAßNAHMEN

Die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit konzentrieren sich im Bereich der Neuwidmung auf die *Optimierung der Widmungspraxis* der Gemeindevertreter, wobei hier bisher der Mangel einer institutionalisierten Kooperation der AkteurlInnen auf Gemeindeebene bemängelt wird und somit eine Sensibilisierung in Form von Informationsveranstaltungen, Weiterbildungsmaßnahmen u.dgl. gefordert wird. Hier könnte auch NÖ-Gestalten mit den Bauberatungstagen verstärkt eingesetzt werden oder das sonstige Angebot der NÖ-Gestaltungsakademie ausgebaut werden. Auch der Gestaltungsbeirat,

der schon jetzt in diesem Sinne für den Know-how-Transfer wichtig ist, könnte verstärkt eingebunden werden, Bürgermeister hinsichtlich der Flächenentwicklung positiv zu beeinflussen.

Im Bereich der Mobilisierung und Sanierung/Nachverdichtung sollten die Bebauungspläne und hier vor allem die Trennung/Integration von privatem und öffentlichem Raum im Rahmen einer Optimierung der Siedlungsstruktur verbessert werden.

6.2 MULTIDISZIPLINÄRE VORSCHLÄGE IM WIRKUNGSBEREICH DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Wie auch unter Abschnitt 6.1 wird auch in diesem Abschnitt auf die unter Kapitel 3.1.2 vorgestellten kritischen Baulandstufen Bezug genommen und die Maßnahmen in Effizienz bei der Neuwidmung (Abschnitt 6.2.3 und 6.2.1), Mobilisierung von gewidmeten Grundstücken (Abschnitt 6.2.4, 6.2.5 und 6.2.9) und Nachverdichtung/Sanierung (Abschnitt 6.2.7) unterteilt.

6.2.1 AKTIVE BAULANDPOLITIK

Argumentarium: Im Rahmen einer aktiven Baulandpolitik ist in erster Linie die langfristige Etablierung eines Niederösterreichischen Baulandfonds das Ziel. Im Bereich der privaten Bauherren besteht eine ähnliche Applikation des Systems bereits in der Baurechtsaktion (s. Kapitel 4.4.2), die günstige Baugründe für spezielle Familientypen in Abwanderungsgemeinden zur Verfügung stellt, jedoch eine langfristige Bindung von Kapital für die WBF-Abteilung darstellt. Ein Baulandfonds soll Grundstücke nicht langfristig vorhalten, sondern sollte seine Aufgabe eher in der Vermittlung von Baugrund an Bauwillige finden. In den Kapiteln 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3 wurden die Erfahrungen der Bundesländer Tirol, Wien und Salzburg und die jeweiligen Ausgestaltungen von Baulandfonds vorgestellt. Maßgeblich ist hierbei, dass der Fonds nicht nur Grundstücke anbietet, sondern auch Aufgaben des Know-how-Transfers und der Vermittlung übernimmt. Die Tätigkeit eines Fonds kann somit die optimale Erschließung von Flächen und eine gute Parzellenstruktur begünstigen.

Die Aufgaben eines solchen Fonds müssten sich für Randlagen wesentlich von solchen für zentrale Lagen unterscheiden. In Randlagen stünde wohl die Ortsentwicklung im Sinne einer Ansiedlungspolitik und Fragen der Parzellierung neu geschaffenen Baulands im Vordergrund, in zentralen Lagen eher die Zurverfügungstellung günstigen Baulands für großvolumigen gemeinnützigen Wohnbau. Bei entsprechender Ausgestaltung ist ein Baulandfonds nach einer Anlauffinanzierung durch die öffentliche Hand sowie einem dauerhaften Haftungsrahmen durch das Land selbsttragend organisierbar. Voraussetzung dafür sind große Grundstücksumsätze und die Lukrierung von Widmungsgewinnen. Andere mögliche Einkunftsquellen bzw. Quellen für günstige Bauflächen sind die weiter unten genannten Maßnahmen Planwertabgabe und Baulandmobilisierungsabgabe. Damit könnten die Verkaufswilligkeit von Bauland-eigentümern zu Gunsten des Fonds zusätzlich verstärkt werden.

Mit der Installierung eines Baulandfonds könnte die Baurechtsaktion des Landes auslaufen. Denkbar wäre eine Koppelung mit den Aktivitäten von EcoPlus, der Wirtschaftsagentur des Landes Niederösterreich. Ein Baulandfonds kann im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Landes installiert werden. Eingedenk der nur beschränkt positiven Erfahrungen mit einem Bodenfonds im Zuge der Hauptstadtwerdung St. Pöltens empfiehlt es sich, die Geschäftsstelle eines solchen Fonds jedenfalls getrennt von der Verwaltung anzusiedeln und dem Fonds keine Monopolstellung in der Grundstücksbeschaffung einzuräumen.

Ziel und Bezug auf Fragestellungen der Flächeneffizienz: Im Mittelpunkt dieser Maßnahme steht die Bereitstellung von geeigneten Flächen zur Bebauung. Es bietet sich an, dass ein NÖ Baulandfonds nur auf Initiative von Gemeinden oder von Grundstückseigentümern in enger Kooperation mit den Gemeinden tätig wird. Eine solche Institution sollte darüber hinaus gehende Aufgaben haben: Erarbeitung von Raumordnungsvereinbarungen zwischen Gemeinden und Grundeigentümern, Mitarbeit an Verträgen im Zuge der Vertragsraumordnung, Mitwirkung an der Übertragung von Grundflächen direkt an Bauträger oder Unternehmen, Projektentwicklung und Qualitätssicherung für den sozialen Wohnbau, Vorbereitung und Durchführung von Stadterneuerungsmaßnahmen. In der Anfangsphase könnte sich der Baulandfonds auf spezielle Projekte beschränken, etwa den Ankauf und die Vermittlung von zentralen Grundstücken, die entweder als Baulandbrachen gelten, oder von zu revitalisierenden Liegenschaften. Zentrale Aufgabe des Fonds wäre hier die Erstellung eines Gesamtkonzepts und die Vermittlung.

6.2.2 BAULANDMOBILISIERUNGSABGABE

Argumentarium: Die Möglichkeiten der Vertragsraumordnung sind noch nicht voll ausgeschöpft. Vor allem Verwendungsverträge, die eine Bebauungsfrist vorgeben, führen in vielen Gemeinden Niederösterreichs, aber auch in anderen Bundesländern, zu den erwünschten Ergebnissen. Nachteilig an diesem Instrument ist die Tatsache, dass vorwiegend Neuwidmungen mobilisiert werden können und dass das Land Niederösterreich keinen direkten Einfluss auf die Anwendung der Vertragsraumordnung in den Gemeinden hat.

Die Möglichkeiten des Landes liegen somit eher bei der Einführung einer monetären Demotivation der Baulandhortung, in der Form einer Baulandmobilisierungsabgabe. Im Gegensatz zur Infrastrukturabgabe sollte eine Baulandmobilisierungsabgabe mit den Kosten der Aufschließung gedeckelt sein. In diesem Rahmen ist der Umfang der Abgabe maßgeblich.

Eine alternative Version des angestrebten Kausalzusammenhangs kann auch einerseits über das Einheben der Aufschließungsabgabe bestehen, die bezahlt werden müsste, auch wenn die Baubewilligung nicht konsumiert wird. Andererseits kann die Mobilisierung über eine Bestimmung der Wohnbauförderung erfolgen, die beispielsweise festlegt, dass nur Bauland, das maximal 5 Jahre als solches gewidmet ist, für die Wohnbauförderung geeignet ist. Allerdings muss in diesem Fall auch bedacht werden, dass nach Ablauf der Frist von 5 Jahre auch kein Anreiz mehr besteht zu einem späteren Zeitpunkt zu bauen.

Ein notwendiger Schritt ist jedenfalls die Erstellung von Baulückenkatastern in den Gemeinden, da bei Durchführung einer Baulandmobilisierungsabgabe die Dokumentation der baurechtlichen Gegebenheiten und von Fristen notwendig ist.

Ziel und Bezug auf Fragestellungen der Flächeneffizienz: Im Zentrum dieses Vorschlags steht die Mobilisierung von bereits gewidmeten Grundstücken. Spezifische Forderung über die Form der Bebauung entstehen durch diese Maßnahme nicht, doch können diese mit geeigneten Vorgaben der Raumordnung und des Bebauungsplans in die Maßnahme integriert werden.

Zur Einführung einer Baulandmobilisierungsabgabe empfiehlt sich eine enge Kooperation mit der NÖ-Raumordnungsabteilung, die bereits entsprechende Überlegungen angestellt hat.

6.2.3 FÖRDERUNG OPTIMALER NEUWIDMUNGEN UND PARZELLIERUNGEN

Argumentarium: Obwohl sich nach allgemeiner Ansicht die Widmungspraxis in den Gemeinden bei Neuwidmungen in der Vergangenheit stark verbessert hat, könnte die Wohnbauförderungs-Abteilung nachhaltig auf eine bessere Widmung in den Gemeinden Einfluss nehmen.

- durch *gezielte Öffentlichkeitsarbeit*, Information, Fortbildung (Seminare für Bürgermeister durch die NÖ Gestaltungsakademie),
- durch die Förderung von überregionalen *Bebauungsplan-Wettbewerben* unter Beteiligung von Raumplanern, die aus anderen Regionen kommen,
- durch *Bedarfszuweisungen* können besonders erfolgreiche Gemeinden finanziell begünstigt werden. Durch Öffentlichkeitsarbeit könnten sie „vor den Vorhang geholt werden“. Auf diese Weise würde ein Kombination aus informationstechnischen und monetären Anreizen geschaffen werden.

Ziel und Bezug auf Fragestellungen der Flächeneffizienz: Der Bezug zu Fragestellungen der Flächeneffizienz ergibt sich hier durch das Bestehen kritischer Baulandstufen, wobei die Effizienz der Neuwidmung in diesem Fall im Mittelpunkt steht.

6.2.4 AUFWERTUNG DES ZUSCHLAGS „LAGEQUALITÄT“ IN DER NÖ-WBF

Argumentarium: In diesem Fall handelt es sich um eine Nachjustierung bereits bestehender Maßnahmen der Flächeneffizienz in der Wohnbauförderung. Die Förderhöhe für Baumaßnahmen in der Zentrumszone und geschlossene Bauweise in der Wohnbauförderung könnte im Verhältnis zur Familienförderung und zum Nachhaltigkeits-Zuschlag aufgewertet werden. Dabei gilt es auch technische Aspekte der Nachverdichtung zu berücksichtigen und neue Möglichkeiten der Bauweise (etwa Leichtbauweise) nach Maßgabe von Sicherheitsaspekten mit zu berücksichtigen und in die Wohnbauförderung zu integrieren.

Die Umsetzung dieser Maßnahme bedarf wiederum einer engen Kooperation zwischen Raumplanung und Wohnbauförderung, die sich auch in einer geeigneten und konkreten Definition von „Ortskernen“ widerspiegelt. Auf diese Weise können bestehende Einzelmaßnahmen in „Ortskernen“ gebündelt werden. Bisherige Umsetzungen zur Belebung von Ortskernen, wie unter 5.2.2 dargestellt, gründeten sich vor allem auf das individuelle Engagement der AkteurlInnen (weitere Aspekte der „Ortskernbelebung“ werden unter der vorgeschlagenen Maßnahme 6.2.7 vorgestellt). Die Definition jenes Teils einer Ortschaft, der als erhaltenswert und entwicklungswürdig aufgefasst wird, erscheint unzureichend definiert und implementiert. Die Begriffe „Zentrumszone“ und „Bauland Kerngebiet“ werden teilweise synonym verwendet. „Bauland Kerngebiet“ ist eine Widmungskategorie ähnlich dem „Gemischten Baugebiet“ in anderen Bundesländern. „Zentrumszonen“ sind insbesondere für die neue Einkaufszentrenverordnung von Belang und gelten nur für Gemeinden mit mehr als 1.800 Einwohnern. Es wird dringend eine klarere raumordnerische Festlegung eingefordert. Dies könnte beispielsweise durch die Einführung einer raumordnerischen Kategorie „Ortskern“ für Gemeinden unter 1.800 Einwohner in Entsprechung der Kategorie „Zentrumszone“ für größere Gemeinden gelingen. Eine solche Maßnahme ist dann überzeugend, wenn gleichzeitig monetäre Anreize daran geknüpft werden.

Ziel und Bezug auf Fragestellungen der Flächeneffizienz: Im Gegensatz zu den in den vorangehenden Empfehlungen vorgestellten Maßnahmen handelt es sich in diesem Fall nicht um ein Ziel, das sich unmittelbar aus den kritischen Baulandstufen ergibt, sondern um ein allgemeines Ziel der Flächeneffizienz. Bei einer allgemeinen Ausgestaltung der Maßnahmen können verdichteter Flachbau und Mehrgeschossbau gleichermaßen gefördert werden (s. nächste Empfehlung). Um einen zusätzlichen strukturellen Effekt zu erzielen, und eine adäquate Maßnahme für strukturschwache und strukturstarke

Gemeinden zu finden kann auch eine strukturell gestaffelte Förderhöhe angedacht werden. In strukturschwachen Gemeinden oder Abwanderungsgemeinden wird somit auch eine Verstärkung der Sanierungsförderung zum Erhalt bestehender Strukturen möglich.

6.2.5 EINFÜHRUNG EINER SPEZIELLEN FÖRDERUNG FÜR VERDICHTETEN FLACHBAU

Argumentarium: Diese Maßnahme stellt eine Subform des unter 6.2.4 diskutierten Vorschlags zur Aufwertung der „Lagequalität“ im Punktesystem der niederösterreichischen Wohnbauförderung dar. Betroffen ist die Eigenheimförderung, wo derzeit der Zuschlag für verdichtete Bauformen im Verhältnis zur Familienförderung gering ausfällt. In der Bauträger-Projektförderung wird das Reihenhaus bereits jetzt stark gefördert. Die Anpassung des Zuschlags innerhalb der Eigenheimförderung oder die Einführung einer speziellen Förderung für verdichtete Flachbauten soll Privathaushalte in Richtung Doppel- und Reihenhaus lenken; weg vom freistehenden Eigenheim.

- In Tirol ist eine solche eigene Förderungsschiene neben der generellen Eigenheimförderung und der generellen Mehrgeschossförderung in Anwendung und sieht wesentlich höhere Förderungsbeträge vor, die in den letzten Jahren eine Verschiebung zum flächenschonenden Neubau begünstigt haben.
- Als Alternative könnte die gesamte Eigenheimförderung vom Flächenverbrauch der Bauweise abhängig gemacht werden. Es gäbe dann eine sinkende WBF mit steigendem Flächenverbrauch, ähnlich wie in Vorarlberg. In Vorarlberg wurde die Einfamilienhaus-Förderung im Vergleich zum Geschosswohnbau massiv schlechter gestellt. Dadurch wurde ein Trend weg vom Einfamilienhaus und hin zur Eigentumswohnung angeregt (siehe 5.3.1).

Ziel und Bezug auf Fragestellungen der Flächeneffizienz: Ziel in diesem Zusammenhang ist die spezifische Förderung von verdichteten Wohnformen. Diese Maßnahme bezieht sich somit nicht unmittelbar auf eine der kritischen Baulandstufen.

6.2.6 AUFNAHME DES ENERGIEAUSWEISES FÜR SIEDLUNGEN IN DIE WBF-BESTIMMUNGEN

Argumentarium: Der Energieausweis für Gebäude hat sich innerhalb weniger Jahre etabliert. Der nächste Schritt ist die Berücksichtigung der Energieeffizienz im Wohnbau hinsichtlich Siedlungsstrukturen, Lage und Bebauungsweisen. Mit dem Energieausweis für Siedlungen hat die Niederösterreichische Raumordnungsabteilung ein derartiges Instrument bereits vorgelegt. Hier ergibt sich für das Land Niederösterreich die Möglichkeit, eine Vorreiterrolle bei der Weiterentwicklung von Richtwerten für eine nachhaltige Besiedlungsstruktur einzunehmen.

Ziel und Bezug auf Fragestellungen der Flächeneffizienz: Das Ziel ist hier nicht nur die punktuelle Förderung von verdichtetem Flachbau und Mehrgeschossbau in kleineren Projekten, sondern die Optimierung von großflächigeren Siedlungserweiterungen, die auch trotz unterschiedlicher Wohnformen eine Verbesserung der Flächeneffizienz erzielen. In erster Konsequenz wäre eine spezielle Förderung der Erstellung des Energieausweises für Siedlungen denkbar. In weiterer Folge wird eine Koppelung mit Maßnahmen der Wohnbauförderung empfohlen, beispielsweise im Rahmen oder statt der Ortskernförderung mit gestaffelten Sätzen. Bei entsprechender Koppelung mit monetären Anreizen wäre die verpflichtende Einführung von Energieausweisen für Siedlungen denkbar.

6.2.7 ERLEICHTERUNG DER REVITALISIERUNG DENKMALGESCHÜTZTER GEBÄUDE

Argumentarium: Zahlreiche Gemeinden weisen im Ortskern einen schützenswerten Altbaubestand auf, dessen Instandhaltung und Neunutzung derzeit auf erhebliche Widerstände stößt (siehe 5.2.3, S. 65). Beispiele erfolgreicher Sanierungen scheinen zumeist aufgrund des individuellen Engagements der AkteurInnen auf Gemeindeebene zu funktionieren und nicht eine gängige Sanierungspraxis widerzuspiegeln (ein Beispiel hierfür ist die Sanierung des „Grätzels“ in der Eggenburger Altstadt). Obwohl § 1 Bundesdenkmalschutzgesetzes vor ca. 2 Jahren geändert wurde und Bauten von öffentlichen Gebietskörperschaften (Gemeinden) seither nicht mehr per se unter Denkmalschutz stehen und der Denkmalschutz immer nur Einzelparzellen betrifft, beklagen viele Gemeinden die Unmöglichkeit der Revitalisierung des Altbestandes in Ortszentren. Für gemeinnützige Bauträger, die in der Revitalisierung aktiv werden wollen, ist Planungssicherheit eine wichtige Voraussetzung. Beim Umgang mit vorhandener Bausubstanz sollten daher Maßnahmen zur Erhöhung der Planungssicherheit getroffen werden. Dabei geht es insbesondere um eine frühzeitige und dauerhaft geltende Klassifizierung als erhaltenswürdige Substanz.

Um eine institutionalisierte Revitalisierung historischer Gebäude zu ermöglichen, wird eine klare Trennung zwischen tatsächlich dem Denkmalschutz unterliegenden Gebäuden und Gebäudeteilen sowie sonstigen historischen Gebäuden empfohlen. Aufbauend auf einer solchen Definitionen hätte die Wohnbauförderung verschiedene Möglichkeiten: Einerseits könnten die energetischen Anforderungen an denkmalgeschützte weiter Gebäude(teile) gelockert werden, wie das schon jetzt praktiziert wird, andererseits könnte für die solcherart eingeschränkten Baulichkeiten höhere Förderungen gewährt werden. Salzburg gewährt für denkmalgeschützte Gebäude beispielsweise um 50% erhöhte Sanierungsförderungen (s. Kapitel 5.3.2).

In einer weiteren Variante dieser Maßnahme könnte der NÖ-Bodenfonds aktiv werden und etwa, ähnlich wie in Salzburg die Land-Invest (s. Kapitel 5.6.3), Grundstückankäufe für Gemeinden vorfinanzieren und gemeinsam mit der betroffenen Gemeinde und den Bauträgern eine entsprechende Weiternutzung der Liegenschaft definieren. Es sollten bei solchen Vorhaben auch Bebauungen mit höheren Bauklassen und Aufstockungen möglich sein, soweit dies mit den Schutzvorschriften vereinbar ist. Aber auch Ausnahmen von Stellplatzerfordernissen könnten in diesem Zusammenhang ausverhandelt werden. Im Rahmen von Pilotprojekten sollte die Machbarkeit von Leichtbauweisen für Aufstockungen in zentralen Lagen geprüft werden, um allenfalls hemmende Faktoren (z.B. Brandschutzbestimmungen) anzupassen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Erfordernissen von Revitalisierungsprojekten empfiehlt sich hier eine Fall-zu-Fall-Prüfung der adäquaten, zusätzlichen Förderhöhe.

Ziel und Bezug auf Fragestellungen der Flächeneffizienz: Das Ziel ist es, die Attraktivität der Ortskerne zu heben und Gemeinnützigen Bauvereinigungen den Anreiz und die Möglichkeit zu geben, Altbestände in den Ortskernen zu sanieren und auf diese Weise die Wohndichte in den Zentren zu erhalten. Damit würde einem „Ausrinnen des Ortsbildes“ entgegengewirkt werden.

6.2.8 ZUSAMMENFÜHRUNG UND KONSOLIDIERUNG DER EINZELFÖRDERUNGSAKTIONEN FÜR ORTSZENTREN:

Argumentarium: Über die Jahre hinweg wurde eine Reihe von Einzelförderungen für Ortszentren kumuliert (s. Kapitel 4.4). Maßnahmen der Wohnbauförderung zeigten dabei die vergleichsweise höchste Effektivität. Eine Neuausrichtung dieser Förderungen mit einem eindeutigen Fokus auf die in dieser Studie angesprochenen Aspekte unter Federführung der Wohnbauförderung könnte mit einer Bereinigung der

bisher vorhandenen Instrumente einhergehen. Bei Einführung der oben angeführten Maßnahmen „Energieausweis für Siedlungen“ und „Widmungskategorie Ortskern“ kommt solchen monetären Maßnahmen eine besondere Bedeutung zu.

Ziel und Bezug auf Fragestellungen der Flächeneffizienz: Das Ziel ist es, die unterschiedlichen Formen der Ortskernbelebung und –förderung zusammenzuführen, und so die Transparenz und Kundenfreundlichkeit zu heben, um das Engagement von Bauträgern und sonstigen Akteuren in der Revitalisierung von Ortszentren bestmöglich zu begünstigen. Dadurch könnten alle flächenschonenden Vorteile einer Attraktivierung von Siedlungszentren genutzt werden.

6.2.9 FÖRDEROFFENSIVE BETREUBARES WOHNEN IN ORTSZENTREN

Argumentarium: Baulücken oder Baubrachen in zentralen Lagen eignen sich in besonderem Maße für die rasch wachsende Zielgruppe älterer Menschen. Vielversprechend ist insbesondere das Modell des betreubaren Wohnens. Die zentrale Lage kommt den spezifischen Bedürfnissen älterer Menschen in besonderem Maße entgegen und fördert die soziale Integration. Durch eine Öffnung der Förderung auch für kirchliche Einrichtungen, etwa Pfarrhöfe, könnten heute ungenutzte Gebäude in zentralen Lagen einer neuen, sehr aktuellen Funktion zu geführt werden. Im Neubau muss es hier jedoch den Mut geben, in Zentrumsanlagen höhere Bauklassen zuzulassen.

Ziel und Bezug auf Fragestellungen der Flächeneffizienz: Das Ziel ist es, die ansässige alternde Bevölkerung in den Zentren zu halten und gleichzeitig bestehende Bausubstanz oder Baubrachen zu nutzen. Dadurch wird auch einem Neubau am Stadtrand entgegengewirkt und die Attraktivität der Ortskerne gehoben.

6.2.10 SCHÄRFUNG DES INSTRUMENTARIUMS ORTSENTWICKLUNGSKONZEPT

Argumentarium: Erst sehr wenige Gemeinden in NÖ verfügen über Ortsentwicklungskonzepte. Angesichts der Potenziale dieses Instruments wird dessen Forcierung empfohlen, u.a. durch monetäre Anreize. Denkbar wäre eine höhere Abgeltung von Erschließungskosten durch Bund und Länder, wenn Maßnahmen durch die Gemeinden getroffen wurden, die möglichst geringe Erschließungskosten garantieren. Die Kosten für die Erschließung von Bauland werden von Bund und Ländern (Förderungen von knapp 50%), Gemeinden (16%) und den Liegenschaftseigentümern (37%) getragen. Die Förderungen des Bundes und des Landes sind nicht an die Effizienz der Erschließung gebunden. Daraus ergeben sich geringe Anreize für die Gemeinden, Zersiedelung zu unterbinden. Eine Änderung dieser Praxis verspricht große Effekte, beispielsweise durch die Koppelung der Förderung an das Vorhandensein eines Ortsentwicklungskonzepts.

Ziel und Bezug auf Fragestellungen der Flächeneffizienz: Die Forcierung von Ortsentwicklungskonzepten kann eine längerfristige Effizienz in der Flächennutzung für Wohn- und Verkehrszwecke garantieren und durch die Koppelung an die Förderung der Erschließungskosten die Zersiedelung gering halten und gleichzeitig Erschließungskosten minimieren.

7 ANHANG

7.1 INTERVIEWS

- Projektbeiratstreffen am 20.4.2010: Abteilung Wohnbauförderung, Vertreter der Gruppe Raumordnung sowie Vertreter der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.
- Interview HR Wollansky, NÖ-Raumordnung, am 21.5.2010.
- Interview Dir. Graf, GEDESAG, am 28.5.2010
- Interview BM Jordan, Eggenburg, am 7.9.2010.
- Interview Amtsleiter Heinisch, Guntramsdorf, am 16.9.2010.
- Interview BM Strohmayer-Dangl und Bauamtsleiter Streicher, Waidhofen an der Thaya, am 16.9.2010.
- Interview Dir. Damberger, WAV, Raabs an der Thaya, am 5.8.2010.
- Telefoninterviews: Ing. Fischl (Elk Fertighaus AG), Prof. Weber (Universität für Bodenkultur), Dir. Huber (Land-Invest, Salzburg), Mag. Peternell (Steiermark, Raumordnungsabteilung), DI Kautz (Niederösterreich, Raumordnungsabteilung), Dr. Ing. Aschbacher (Abteilungsdirektor Raumordnung Südtirol) sowie zahlreiche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Raumordnungs- und Wohnbauförderungsabteilungen der Bundesländer.
- Projektbeiratstreffen am 2.12.2010: Abteilung Wohnbauförderung, Vertreter der Gruppe Raumordnung sowie Vertreter der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.

7.2 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Zusammenspiel grundlegender Konzeptionen zur Analyse von Flächeneffizienz	17
Abbildung 2:	Theoretische Konzeption eines Systems der zentralen Orte	23
Grafik 3:	Zentralörtlichkeitsstufen in Niederösterreich	24
Abbildung 4:	Verflechtung der Städte im Phasenmodell	25
Abbildung 5:	Phasen der Stadtentwicklung, spezifische wohnungs- und strukturpolitische Probleme	26
Grafik 6:	Gemeindekategorien	27
Abbildung 7:	Flächenverbrauch nach Bebauungsart	30
Abbildung 8:	Baulandstufen und Ansätze zur Flächeneffizienz	31
Tabelle 9:	Ebenen des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums	32
Tabelle 10:	Übersicht über raumplanerische Instrumente zur Flächeneffizienz in den Bundesländern	37
Abbildung 12:	Flächeninanspruchnahme in Österreich 2010	44
Abbildung 13:	Anteil der Baufläche und des Dauersiedlungsraums an der Gesamtkatasterfläche in den Verwaltungsbezirken in NÖ in Prozent	44
Abbildung 14:	Nutzfläche nach Haushaltsgröße und –struktur Niederösterreich 2009	45
Abbildung 15:	Wohnungen nach Anzahl der Wohnungen im Gebäuden (2008)	46
Grafik 16:	Private Mietenentwicklung in ausgesuchten Bezirken Niederösterreichs	47
Grafik 17:	Marktpreise von Eigenheimen in ausgesuchten Bezirken Niederösterreichs	47
Abbildung 18:	Förderungszusicherungen, Wohnungsbewilligungen und Fertigstellungen	48
Abbildung 19:	Übersicht Punktesystem Nachhaltigkeit	51
Abbildung 20:	Übersicht Komponenten der Eigenheimförderung	52
Abbildung 21:	Vorteile von geschlossener gegenüber offener Bebauung (NÖ-Gestalten)	60
Abbildung 22:	Ökonomische Effekte unterschiedlicher Bebauungstypen	60
Abbildung 23:	Verdichteter Flachbau in Langenzersdorf	61

Abbildung 24:	Enge Reihenhausbebauung in Waidhofen a.d. Thaya	62
Abbildung 25:	Ökonomischer Effekte von Mehrwohnungsbau am Ortsrand	63
Abbildung 26:	Krems Hanglage	64
Abbildung 27:	Waidhofen a.d. Thaya –Beispiele für Stadtkernentwicklung	65
Abbildung 28:	Abhängigkeit des Fördersatzes vom Grundverbrauch, Tirol	67
Abbildung 29:	Vorarlberger Wohnbauförderung, Abhängigkeit des Darlehens von Ökostufe und Nutzflächenzahl	69
Abbildung 30:	Getzersdorf - Niedrigenergiereihenhaus	80
Abbildung 31:	Schweiggers - Passivhausstandard	80
Abbildung 32:	Kostendämpfende Wirkung der Bauträgerwettbewerbe in Wien	85
Tabelle 33:	Abgeleitete Maßnahmen zur Steigerung der Flächeneffizienz	88

7.3 LITERATUR

- Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, Amt der NÖ- Landesregierung (o.J.): Leitfaden zur Erstellung eines Örtlichen Entwicklungskonzepts.
- Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, Amt der NÖ- Landesregierung (2005): Leitfaden zur Abgrenzung von Zentrumszonen.
- Adametz, H.; Amann, W.; Bruckner, K.; Deutsch, E.; Fister, G.; Oberhuber, A.; Schörner, G.(2005): Steuerliches Förderungsmodell für die thermisch orientierte Gebäudesanierung (Wien: IIBW/FGW, im Auftrag von BMWA, Lebensministerium, Industriellenvereinigung und Österr. Heizkesselverband).
- Aigner, E. (2003): Zum Stand der Zentrale-Orte –Theorie in der heutigen wissenschaftlichen und raumplanerischen Praxis (Salzbrug: Universität Salzburg, Diplomarbeit).
- Alonso, W. (1974): Location and Land Use, Toward a General Theory of Land Ren (Cambridge Massachusetts: Harvard University Press).
- Amann, W. (2006): Gewerbliche Bauträger im geförderten Mietwohnbau in Wien. Expertise im Auftrag der Wirtschaftskammer Wien, Fachgruppe der Immobilien- und Vermögenstreuhänder (Wien: IIBW).
- Amann, W.; Mundt, A. (2009): Kaufoption gemeinnütziger Mietwohnungen - Strategien für hohe Verkaufsquoten (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich).
- Amann, W., Tancsits, W. (2009): Hausbewirtschaftung ohne Hausbesorgergesetz (Wien: IIBW, im Auftrag der Arge Eigenheim).
- Amann, W.; Komendantova, N.; Mundt, A. (2007): Die Wohnbauförderung im Spannungsfeld wohnungspolitischer Effizienz (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich).
- Amann, W.; Oberhuber, A.; Komendantova, N.; Deutsch, E.; Cervený, M. (2005): Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung (Wien: BMVIT, Programmlinie Haus der Zukunft).
- Amann, W.; Schuster, B. (2004): EU-Erweiterung und Niederösterreich: Wohnungsbedarf und Handlungsoptionen (Wien: FGW, im Auftrag des Landes Niederösterreich).
- Amann, W.; Schuster, B.; Bornett, W.; Kanov, H. (2005): Beitrag der Wohnbauförderung zum Strukturerehalt im ländlichen Raum (Wien: FGW, im Auftrag des Landes Niederösterreich).
- Amann, Wolfgang und Schuster, Barbara (2005): Beitrag der Wohnbauförderung zum Strukturerehalt im ländlichen Raum (Wien: IIBW, Studie im Auftrag der NÖ Landesregierung).
- Amt der NÖ Landesregierung (2004): Strategie Niederösterreich: Landesentwicklungskonzept. Prinzipien, Grundsätze und Ziele einer integrierten Raumentwicklung. <http://www.noel.gv.at/Land-Zukunft/Landesentwicklung-Strategie-NOe/Landesentwicklungskonzept.wai.html>
- Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (2009): NÖ-Gestalten, Nr. 125, August 2009.
- ARGE-ALP (2000): Mobilisierung von Bauland in der ARGE ALP(Innsbruck. Projektbericht).
- Balchin, P. & Kieve, J.L. (1977): Urban Land Economics (London: MacMillan).
- Bauer, E. (o.J.): Wohnbauförderung und gemeinnütziger Wohnbau: Regionale Unterschiede. <http://www.gbv.at/Page/View/4199>

- BMLFUW (= Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2002): Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung – Zukunft nachhaltig gestalten (Wien: BMLFUW) <http://www.nachhaltigkeit.at/article/archive/26469>.
- BVR = Bündener Vereinigung für Raumentwicklung (2009): Wegleitung „Baulandpolitik und Baulandmobilisierung in der Gemeinde“, Graubünden. Online unter: http://www.bvr.ch/data/downloads/file_1_480.pdf.
- Ervin, D.; Fitch, J.B.; Godwin, R.K.; Shepard, W.; Stoevener H. (1977): Land Use Control (Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company)..
- Fleischmann, M.(2009): Management der unbebauten Flächen und leerstehenden Gebäude, Vortrag beim Bürgermeisterinformationstag St. Pölten 16.04.2009, <http://www.energieausweis-siedlungen.at/wp-content/uploads/2009/04/presentation-management-unbebaute-flaechen.pdf>.
- IIBW (2008): Forderungsprogramm der Bau-Sozialpartner an Bund und Länder: Maßnahmenpaket zur Reduktion des Energieverbrauchs im Gebäudesektor (Wien: Fachverband Steine-Keramik und Bundesinnung Bau).
- Immobilie-Net. (o.J.). So wohnt Niederösterreich: Mehr Hauskäufer, weniger Hausbauer, <http://www.immobilien.net/we/Pressemeldungen/So-wohnt-Niederosterreich/9/43/210/2748/article.aspx?idx=13&parNav=0>
- Kalmbach, P(2008): Thomas Robert Malthus, in: Kurz, Heinz (Hrsg.) Klassiker des ökonomischen Denkens (München: Beck).
- Kanonier, A. (2008): Regionale Betriebsgebiete. Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Bauland (Wien: Department für Raumentwicklung Infrastruktur- und Umweltplanung, TU Wien).
- Koesters, P. (1985): Ökonomen verändern die Welt, Wirtschaftstheorien, die unser Leben bestimmen (München: Goldmann Verlag).
- Kofner, St. (2004): Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft (Wien, München: Oldenburg Verlag).
- Komendantova, N. & Amann, W. (2007): Sanierungsoffensive gegen den Klimawandel (Wien: IIBW, im Auftrag der GPH - Güteschutzgemeinschaft Polystyrol-Hartschaum und des ZIB - Zentralverband Industrieller Bauproduktehersteller).
- Kurz, H. (2008): Johann Heinrich von Thünen, in: Kurz, H. (Hrsg.) Klassiker des ökonomischen Denkens, (München: Beck).
- Lexner, W. (2004): Zerschnitten, versiegelt, verbaut?, Flächenverbrauch und Zersiedlung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung, Vortrag Dachtagung GRÜN Stadt GRAU Oktober 2004.
- Lexner, W. & Linser, S. (2005): Nicht-nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch. http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news2006/NNT_Flaechenverbrauch.pdf
- Lugger, K.& Amann, W. Hg.)(2006): Der soziale Wohnbau in Europa – Österreich als Vorbild (Wien: IIBW, im Auftrag des Vereins zur Förderung der Wohnungswirtschaft).
- Lugger, K.; Amann, W. (Hg.) (2007): Ökologisierung der Wohnbauförderung im mehrgeschossigen Wohnbau (Wien: IIBW, im Auftrag des Vereins zur Förderung der Wohnungswirtschaft).
- Lugger, K.& Holoubek, M. (Hg.) (2008): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell (Wien: Manz).
- Luken, R. & Komendantova-Amann, N., (2004): Eighteen Developing and Transition Economies and Sustainable Development: An Outcome Assessment for the Period 1990-2000. In: Handbook on Sustainable Development Policy and Administration (New York: Marcel Dekker).
- Market Institut (2010): Häuslbauerstudie 2010 (Linz: Market).
- MA 18 (2007): Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Wien 2005 bis 2035. Magistrat der Stadt Wien für Stadtentwicklung und Stadtplanung. Referat Stadtforschung und Raumanalyse (Wien: MA 18).
- Maier, G. & Tödting, F. (2006): Regional- und Stadtökonomik 1, Standorttheorie und Raumstruktur 4. Auflage (Wien: Springer).
- Malthus, Th. (1798). An Essay on the Principle of Population, <http://www.esp.org/books/malthus/population/malthus.pdf>
- Mayer, S. (1999): Relationale Raumplanung, Ein institutioneller Ansatz für flexible Regulierung (Marburg: Metropolis).
- Mundt, A.; Amann, W. (2009): Evaluierung der Subjektförderung in Wien (Wien: IIBW, im Auftrag der Stadt Wien).

- Nafes Geschäftsstelle (2009): Förderrichtlinie, St. Pölten, (online: http://www.nafes.at/fileadmin/layoutnafes/dokumente/090114_Foerderrichtlinien_NEU2009_Endversion.pdf), in Überarbeitung; <http://www.nafes.at/Leitfaeden.24.0.html>
- NÖ Statistik (2009): Statistisches Handbuch des Landes Niederösterreich, 33. Jahrgang. (CD Datensammlung)
- ÖROK (2006): Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume, Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Regionale Governance, Schriftenreihe Nr. 171.
- ÖROK (2006): Zentralität und Standortplanung der öffentlichen Hand, Schriftenreihe Nr. 172.
- ÖROK (2008): Zwölfter Raumordnungsbericht, Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2005-2007, Schriftenreihe Nr. 177.
- ÖROK (2009): Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume, Stärkung der sozialen Vielfalt, Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit, Gestaltung der Landschaftsvielfalt, Schriftenreihe Nr. 181
- Oxley, M. (2004): Economics, Planning and Housing (Houndmills: Palgrave MacMillan).
- Rischaneck, U. & Schuster, B. (2007): Strategien zur Innenstadtbelegung in NÖ im Lichte der neuen Einkaufszentren-Verordnung (Wien, FGW: im Auftrag der NÖ Wohnbauforschung, F 2151).
- Stöglehner, G. & Grossauer, F. (2009): Raumordnung und Klima. Die Bedeutung der Raumordnung für Klimaschutz und Energiewende, in: Forum Wissenschaft & Umwelt: Interdisziplinär 12: Verbaute Zukunft?
- TLHR (=Tiroler Landes-Rechnungshof) (2006): Tiroler Bodenfonds. Innsbruck: Landesrechnungshof.
- Tötzer, T.; Loibl, W.; Steinnocher, K. (2009): Flächennutzung in Österreich, Jüngere Vergangenheit und künftige Trends, in: Wirtschaft und Umwelt, Interdisziplinär, 12/2009.
- Umweltbundesamt (2010): Neunter Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich. Bericht des Umweltministers an den Nationalrat (Wien, BMLFUW), <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0286.pdf>
- Weber, G. (2007): Baulandmobilisierung - ein bodenpolitisches Allheilmittel?. Verfügbarkeit von Bauland - Bodenmobilisierung. 35. Internationales Symposium der Europäischen Fakultät für Bodenordnung., 21. und 22.06.2007, Linz.
- Weber, G. (2009a): Der Ländliche Raum - Mythen und Fakten - dargestellt am Beispiel Österreich, in: Flächenmanagement und Bodenordnung, 4/2009, S. 169-173.
- Weber, G. (2009b): Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente. In: Hepperle, E., Lenk, H. (Hrsg.), Strategies: Patterns, Risks and Responsibilities; Strategien der Raumentwicklung: Strukturen, Risiken und Verantwortung, 143-156 (Zürich: vdf Hochschulverlag ETH Zürich).
- Weber, G. (2009c): Verbaute Zukunft. Plädoyer für mehr quantitativen Bodenschutz, in: Römer, H., Friedl, C. (Hrsg.), Beziehungen: vom Individuum zum Universum. Beiträge von Vortragenden der Montagsakademie 2008/09, S. 85-100; (Graz: Grazer Universitätsverlag).
- Weber, G. (2009d): Raumplanerische Interventionen. Neue Orientierungen im Labyrinth der Möglichkeiten, in: Wissenschaft & Umwelt - Interdisziplinär, 12, S. 126-135
- Weber, G. (2010): Boden – ein unvermehrbares Gut, in: Land & Raum 1/2010, S.6-7.
- Weber, G. & Höferl, K.M. (2009): Schrumpfung als Aufgabe der Raumplanung - eine Annäherung aus österreichischer Sicht. In: Weith, T., KuJath, H.J., Rauschenbach, A. (Hrsg.), Alles Metropole? Berlin-Brandenburg zwischen Hauptstadt, Hinterland und Europa. Reihe Planungsgrundschau. 17, 121-129 (Berlin. Altrock).
- Wirtschaftsministerium (Hrsg.) (2008): Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen (Wien, IIBW).