



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
WIEN

Vienna University of Technology  
Department für Raumplanung  
Fachbereich Rechtswissenschaften

Endbericht

# Anforderungskatalog Widmungskategorie „förderbarer/geförderter Wohnbau“ im Zuge der Konkretisierung der Leitbilderstellung SRO+

Wien, Februar 2014

DI Christof Schremmer, MCP

ÖIR GmbH

1010 Wien, Franz-Josefs-Kai 27  
[www.oir.at](http://www.oir.at)

Ass.-Prof. Dr. Arthur Kanonier

TU Wien, Department für Raumplanung,  
Fachbereich Rechtswissenschaften  
1040 Wien, Argentinierstraße 8  
[www.law.tuwien.ac.at](http://www.law.tuwien.ac.at)

im Auftrag der Planungsgemeinschaft Ost



## INHALT

<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>	
1.1 Aufgabenstellung	5	
1.2 Vorgangsweise	5	
1.3 Ausgangslage und Instrumentenoptionen	6	
<b>2. Rechtssystematische Einbettung</b>	<b>9</b>	
2.1 Definitionen	9	
2.2 Planungsrechtliche Systematik	10	
<b>3. Rechtsbestand: Sonderwidmungen und Vorbehaltsflächen in der örtlichen Raumplanung</b>	<b>17</b>	
3.1 (Sonder-)Widmungen für förderbaren Wohnbau	18	
3.2 Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau	21	
3.3 Kriterien für (Sonder-)Widmungen und Vorbehaltsflächen	25	
<b>4. Vertragsraumordnung und förderbarer Wohnbau</b>	<b>31</b>	
<b>5. Weitere baulandmobilisierende Maßnahmen</b>	<b>35</b>	
<b>6. Anwendungserfahrungen in den Bundesländern</b>	<b>39</b>	
6.1 Salzburg	39	
6.2 Steiermark	40	
6.3 Tirol	41	
6.4 Vorarlberg	42	
<b>7. Empfehlungen</b>	<b>45</b>	
7.1 (Sonder-)Widmungen oder Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau	45	
7.2 Option: Widmungszusatz zu bestehenden Widmungskategorien	46	
7.3 Förderbarer oder geförderter Wohnbau	46	
7.4 Lage, Bebauungstypologie und Dichte	47	
7.5 Ergänzung durch baulandmobilisierende Maßnahmen und Vertragsraumordnung	48	
7.6 Begründungsgrundlagen und Voraussetzungen	48	
<b>8. Executive Summary: Anforderungskatalog Widmungskategorie „geförderter/ förderbarer“ Wohnbau im Zuge der Konkretisierung der Leitbilderstellung SRO+</b>	<b>51</b>	
8.1 Untersuchungsergebnisse	51	
8.2 Anwendungssituation und -erfahrungen in den Bundesländern	52	
8.3 Resümee	54	
8.4 Empfehlungen	56	
<b>Anhang</b>	<b>59</b>	
A.1 Literatur	59	
A.2 Rechtliche Grundlagen	60	
A.3 Anmerkungen	62	
<b>Abbildungsverzeichnis</b>		
Abbildung 1:	Zulässige Bauten im Bauland-Wohngebiet gemäß NÖ ROG	13
Abbildung 2:	Übersicht (Sonder-)Widmungen und Vorbehaltsflächen für förderbares Wohnen	17
Abbildung 3:	Überblick Empfehlungen und potenzielle Wirkungen	50



## 1. Einleitung

### 1.1 Aufgabenstellung

Gegenstand der geplanten Bearbeitung ist die fundierte Auseinandersetzung mit dem Vorschlag, die Widmungskategorie „geförderter Wohnbau“ in den Bundesländern Wien, NÖ und Burgenland als Instrument der Bodenmobilisierung einzuführen. Es geht darum, bisher mit dieser Kategorie gemachte Erfahrungen auszuloten, um in Hinblick auf den in der PGO-Region erwarteten hohen Flächenbedarf in ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltiger Weise umzugehen. Ziel ist es, mit dem vorgeschlagenen Instrument zur Flächensicherung und Mobilisierung in zentralen Lagen mit Standortqualitäten, und zur effizienten Nutzung von Eignungsflächen beizutragen. Dabei soll in besonderer Weise auf den Erfahrungen der Bundesländer V, T, S, OÖ und St aufgebaut werden, die potenzielle Wirksamkeit in den rasch wachsenden Teilen der Ostregion eingeschätzt und Vorschläge zur Integration in den vorhandenen Rechtsbestand der drei Bundesländer gemacht werden.

### 1.2 Vorgangsweise

In Anbetracht der vorgesehenen kurzen Bearbeitungszeit wurde folgende Vorgangsweise zur Erstellung einer qualitativen Wirkungsanalyse der bestehenden Bestimmungen der Raumordnungsgesetze bzw. aktueller planungsrechtlicher Diskussionen (Vlbg, Wien) zum Thema „geförderter Wohnbau“ (Widmung und Umsetzungsmaßnahmen) vorgeschlagen:

Aufbauend auf der Analyse des Rechtsbestandes wurde eine Erhebung der genauen Details der Bestimmungen in den RO-Gesetzen, zu den jeweiligen Zielsetzungen, Vollzugsstrategien und Umsetzungserfahrungen erstellt. Die zur Einschätzung der Anwendungspraxis geführten Interviews wurden mit leitenden Verwaltungspersonen mit großer Praxiserfahrung teils telefonisch und teils persönlich vor Ort durchgeführt.

Die Interviews dienen v.a. dazu, den jeweiligen Kontext und die Zielsetzungen der Einführung dieser Widmungskategorie zu erfassen und die Anwendung in der (bisherigen) Praxis zu durchleuchten. Dabei ist es erforderlich, die Bestimmungen in ihrer Wirksamkeit anhand von einigen Falltypen zu analysieren, z.B. Neuwidmung/Umwidmung, dichtverbautes Gebiet/Auffüllungsgebiet, zentrale Lage/Randlage.

Die Erhebung der Vollzugsstrategien in den jeweiligen Landesverwaltungen bezieht sich dabei auf die Frage der unterschiedlichen Anwendung in den Gemeinden, die Erfahrungen der Institutionen der Wohnbauförderung und der Bauträger sowie auf allenfalls vorhandene Erfahrungen mit Wohnbauland-Fonds artigen Instrumenten.

Fragestellungen bei der Umsetzungsvaluierung zielten insbesondere darauf ab,

- das Zusammenwirken mit der Steuerung der Wohnbauförderung im Richtung zentrale Orte und zentrale Lagen zu klären,
- Hinweise für eine preisdämpfende Wirkung durch die Widmungskategorie zu gewinnen,

- baulandmobilisierende Effekte festzustellen, ev. auch im Zusammenwirken mit Wohnbauland-Fonds,
- herauszufinden, ob dadurch effizientere Nutzung von Standortvorteilen und eine bessere Verwertung (Ausnutzung) von Eignungsflächen

gefördert wird. Die Kombination mit allfälligen Bestimmungen betreffend Baulandmobilisierungsmaßnahmen wird dabei einbezogen.

### 1.3 Ausgangslage und Instrumentenoptionen

Die fachliche und politische Diskussion um förderbares Wohnen hat in jüngster Zeit deutlich zugenommen und dabei auch die Raumordnung mit einbezogen.<sup>1</sup> Das Österreichische Raumordnungsrecht enthält umfangreiche Bestimmungen für Wohnnutzungen und Wohnbauten, wobei beträchtliche Unterschiede einerseits zwischen den länderspezifischen Regelungen und andererseits zwischen Wohnen allgemein und förderbarem Wohnen bestehen. Wenn in Reaktion auf einen Wohnungsfehlbestand und in der Folge die gestiegenen Wohnungskosten verstärkt Lösungsansätze gesucht werden, um künftig leistbares Wohnen zu ermöglichen, sind unterschiedliche Maßnahmen zu unterscheiden, wobei spezifische Widmungen lediglich einen Teil des Maßnahmenpektrums ausmachen.

Wird das Ziel verfolgt, leistbare Wohnungen in vermehrtem Ausmaß zur Verfügung zu stellen können im Zusammenhang mit Widmungsfestlegungen im Wesentlichen zwei unterschiedliche Wege beschritten werden:

- **Reservierung geeigneter Flächen für den förderbaren (leistbaren) Wohnbau:** Werden bestimmte Flächen im kommunalen Widmungsplan ausschließlich dem förderbaren Wohnbau zugewiesen, werden andere (freifinanzierte) Wohnbauten ausgeschlossen. Bei bodennutzungsbezogener Regelungen kann dabei unterschieden werden zwischen
- **Widmungen bzw. Sonderwidmungen** für den förderbaren Wohnbau: Durch eine eigene Widmungskategorie für förderbaren Wohnbau, die aufgrund ihrer spezifischen Nutzungsregelung auch als eine Sonderwidmungen eingestuft werden kann, werden die entsprechend gewidmeten Flächen für förderbare Wohnbauten reserviert.
- **Vorbehaltsflächen** für den förderbaren Wohnbau: Durch die Festlegung einer Vorbehaltsfläche kann eine Liegenschaft im öffentlichen Interesse für ein bestimmtes Nutzungsvorhaben „vorbehalten“ werden, wobei im Unterschied zu den (Sonder-)Widmungen, als Rechtswirkung von Vorbehaltsflächen Umsetzungsmaßnahmen in den ROG vorgesehen sind. Da allerdings Enteignungsmöglichkeiten keine zulässige Sanktion für den Fall sind, dass eine Liegenschaft, die mit einem Vorbehalt für förderbaren Wohnbau belegt ist, nicht an die Gemeinden abgetreten wird, bleiben vergleichsweise wenige Maßnahmen zur Umsetzung.

Die beiden Instrumente – (Sonder-)Widmungen für förderbaren Wohnbau und Baulandmobilisierung – schließen sich nicht aus, sondern sind insb. in der konkreten Ausgestaltung abzustimmen.

Ergänzende Handlungsoptionen und Instrumente bestehen im Bereich der Raumordnung im Wesentlichen in zwei Ebenen:

- **Erhöhung des Baulandangebotes generell** durch zusätzliche Baulandausweisungen
- **Erhöhung des Angebots an verfügbarem Bauland** durch baulandmobilisierende Maßnahmen, v.a. durch vor allem Maßnahmen gegen Baulandhortung. Eine wichtige Ergänzung des Planungsinstrumentariums und Sonderform der baulandmobilisierenden Instrumente stellt die **Vertragsraumordnung** dar. Durch sie werden Grundeigentümer **vor** einer Baulandwidmung vertraglich zu raumplanerisch gewünschten Maßnahmen verpflichtet. In zunehmendem Maße sind dabei nicht nur mobilisierende Vertragsinhalte bedeutend, sondern etwa auch Überlassungs- und Abtretungsverträge, für die freilich enge rechtliche Grenzen bestehen, die in der Regel preisdämpfend wirken

Während das hoheitliche Raumordnungsinstrumentarium vergleichsweise unproblematisch eine Sonderwidmung oder Vorbehaltsfläche für den förderbaren Wohnbau aufnehmen kann, erweisen sich die Möglichkeiten für zivilrechtliche Vereinbarungen sowie Fragen der Enteignung für Zwecke des förderbaren Wohnbaus als deutlich heikler.

Das Spektrum an raumordnungsrechtlichen Instrumenten ist zwar durchaus breit, bezüglich der wirkungsvollen Bereitstellung von günstigem Wohnraum auf geeigneten Liegenschaften wird allerdings deutlich, dass wesentliche Maßnahmen und Instrumente nicht dem Einflussbereich der hoheitlichen Raumplanung angehören. So werden weder die Vergabe von Fördermitteln für Wohnbauzwecke in den Raumordnungsgesetzen geregelt noch die Enteignung von Flächen für den förderbaren Wohnbau. Insb. die Abstimmung mit dem Wohnbauförderungsrecht ist eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente Zielerreichung hinsichtlich leitbarer Wohnungen.





## 2. Rechtssystematische Einbettung

### 2.1 Definitionen

Die Raumordnungsgesetze verwenden zum Themenbereich „förderbarer Wohnbau“ unterschiedliche Begriffskombinationen, wobei diese überwiegend im Zusammenhang mit Vorbehaltsflächen und der Vertragsraumordnung genannt werden.<sup>2</sup> Gemeinsam ist der raumordnungsrechtlichen Begriffsverwendung, dass in der Regel nicht näher definiert wird, was unter „förderbarem Wohnbau“ oder ähnlichen Begriffen zu verstehen ist. Vereinzelt wird lediglich auf die jeweiligen Wohnbauförderungsgesetze verwiesen.

Ein begrifflicher Unterschied zwischen den Begriffen „förderbar“ und „gefördert“ besteht darin, dass im ersten Fall lediglich auf eine mögliche Förderung, in der Regel durch die Wohnbauförderung, abgestellt wird. Dieser Zusatz beschränkt somit Wohnbauvorhaben auf Projekte, die nach den jeweiligen Wohnbauförderungsgesetzen förderfähig sind.<sup>3</sup> Im Unterschied zum Begriff „gefördert“ ist eine tatsächliche Förderung nicht Voraussetzung. Wird durch die Widmung „geförderter Wohnbau“ auf eine positive Förderzusage nach den Wohnbaugesetzen abgestellt, wird die Rechtswirkung neben fachlichen Kriterien auch von der Finanzierungsleistung der Landeswohnbauförderung abhängen. Bei der Widmung „förderbarer Wohnbau“ gelten besondere Anforderungen an die (spätere) Kontrolle der tatsächlichen widmungskonformen Umsetzung.

In den meisten Bundesländern wird mit dem förderbaren Wohnbau der objektgeförderte Wohnbau verstanden. Lediglich in Tirol ist nunmehr auch der subjektgeförderte Wohnbau bei der Vorbehaltsfläche für den geförderten Wohnbau mit umfasst. Eine vergleichbare begriffliche Ausdehnung des Begriffs „förderbarer Wohnbau“ würde erhebliche Anforderungen an die Auslegungskriterien insb. in den baurechtlichen Bewilligungsverfahren bewirken.

Die Begriffe „sozial“ oder „gemeinnützig“ werden in den Raumordnungsgesetzen vergleichsweise selten angewendet. Der „Soziale Wohnungsbau“ ist mehr ein fachlicher denn rechtlicher Begriff und „bezeichnet den staatlich geförderten Bau von Wohnungen, insbesondere für soziale Gruppen, die ihren Wohnungsbedarf nicht am freien Wohnungsmarkt decken können“<sup>4</sup>.

Der Begriff „gemeinnützig“ verweist wohl im Sinne des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes<sup>5</sup> auf die Träger des Wohnbaus, nämlich auf gemeinnützige Bauvereinigungen. Bauvereinigungen, die auf Grund des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes als gemeinnützig anerkannt wurden, haben gemäß § 1 Abs. 2 ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten.

Die Begriffe „Wohnbau“ oder „Wohngebäude“ beziehen sich vor allem auf die Bestimmungen der objektbezogenen Wohnbauförderungen, wobei vor allem im Rahmen der objektbezogenen Förderkriterien die Größenbestimmungen und bautechnische Ausführung bedeutend sind. Erhebliche Begriffsdifferenzierung bezüglich „Wohnen“ enthalten die raumordnungsgesetzlichen Ziele, die „Wohnen“, „Wohnungswesen“, „Wohnungen“, „Wohnraum“ oder „Wohnsiedlungen“ benennen – freilich ohne den Zusatz „förderbar“.

Zu beachten ist, dass die Begriffsverwendung „förderbarer bzw. geförderter Wohnbau“ ohne zusätzliche Einschränkung grundsätzlich alle förderfähigen Bauvorhaben nach den jeweiligen Kriterien der Wohnbauförderungsgesetze umfasst. Demzufolge kann das Spektrum an zulässigen Bauten von Einfamilienhäusern über verdichtete Bauformen bis zum mehrgeschossigen Wohnbau reichen. Um diesbezüglich eine Einschränkung bei den Gebäudetypen zu bewirken, beschränkt etwa § 22 Abs. 1 Oö ROG den förderbaren Wohnbau auf mehrgeschossige Wohnbauten und definiert solche mit mindestens drei Geschossen über dem Erdboden.<sup>6</sup>

Mit dem Begriff „förderbar bzw. geförderter Wohnbau“ wird zunächst keine Differenzierung hinsichtlich der Eigentums- oder Mietwohnungen getroffen, auch wenn in größeren Städten vielfach von „Mietwohnungsbau“ ausgegangen wird, was fallweise auch durch privatrechtliche Vereinbarungen abgesichert wird (z.B. Stadt Salzburg). Mit der Kennzeichnung einer Fläche als Vorbehaltsfläche für den förderbaren Wohnbau ist allerdings gemäß § 42 Abs. 2 SlbG ROG gleichzeitig die Mindestzahl an zu errichtenden förderbaren Miet-, Mietkaufwohnungen oder Eigentumswohnungen oder das Mindestmaß an zu errichtender förderbarer (Wohn-)Nutzfläche festzulegen.<sup>7</sup>

Wenn nachfolgend überwiegend der Begriff „förderbarer Wohnbau“ verwendet wird, wird damit der Begriffsmehrheit in den Raumordnungsgesetzen gefolgt. Aus Gründen der Vereinfachung werden nachfolgend auch die Begriffe „Raumordnung“ und „Raumplanung“ synonym verwendet und grundsätzlich von Raumordnungsgesetzen gesprochen.<sup>8</sup>

## 2.2 Planungsrechtliche Systematik

Als „die vorausschauende Gestaltung eines Gebietes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und Sicherung des Lebensraumes“<sup>9</sup> hat die Raumordnung generell die bestmögliche Nutzung des Lebensraums im Interesse des Gemeinwohles zum Ziel, wobei sie auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung Bedacht nimmt.<sup>10</sup> Durch fachlich begründete und politisch abgestimmte Standort- und Nutzungsentscheidungen sollen räumliche Konflikte minimiert und Entwicklungspotentiale unterstützt werden.

### Ziel und Grundsätze

Die Raumordnungsgesetze der Länder<sup>11</sup> bestimmen die zentralen Anliegen der Raumplanung durch Grundsätze und Ziele, die sich ua. dem Umgang mit Bauland für Wohnzwecke widmen und Widmungskriterien vorgeben.<sup>12</sup>

Die Raumordnungsgesetze thematisieren in ihren Grundsätzen und Zielen wohnungsbezogene Anliegen in unterschiedlicher Weise – sowohl von der Regelungsintensität als auch vielfalt. Diejenigen Ziele (kaum die Grundsätze) mit unmittelbarem Bezug zu „Wohnen“ streben im Wesentlichen und verallgemeinernd folgende öffentlichen Interessen an:

- Vorsorge zur Deckung des Wohnbedarfs in ausreichendem Umfang und angemessener Qualität (Ausweisung ausreichender Flächen zur Befriedigung des Wohnbedarfes der Bevölkerung);

- Berücksichtigung von Wohnaspekten bei der Siedlungsentwicklung und der konkreten Standortplanung;
- Reservierung von Gebieten mit der besonderen Eignung für Wohnsiedlungen;
- Sicherung und Verbesserung der Grundlagen für die langfristige Entwicklung des Wohnungswesens.

Einzelne Raumordnungsgesetze enthalten in ihren Zielbestimmungen im Zusammenhang mit Wohnen besondere Aspekte, wie beispielsweise:

- Beachtung der Ansprüche der Bevölkerung an ein zeitgemäßes Wohnen (Wien);
- Anstreben angemessener Grundstückspreise bzw. Wohnungspreise (Tirol);
- Sicherung und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne insb. durch einen ausgewogenen Anteil an Wohnnutzungen (NÖ).

Insgesamt überrascht im Bundesländervergleich die eher geringe Verankerung von leistbarem Wohnen oder förderbaren Wohnbauten als gesetzliches Anliegen der Raumordnung. Aus den Zielkatalogen der Raumordnungsgesetze kann nicht zwingend eine Sonderstellung von leistbarem Wohnen abgeleitet werden. In einzelnen Raumordnungsgesetzen wird zwar eine ausreichende Vorsorge für Wohnraum angestrebt, das Ziel von angemessenen Preisen für Grundstücke bzw. Wohnraum wird lediglich im TROG ausdrücklich verankert.

Im Zusammenhang mit Zielbestimmungen zu förderbarem Wohnen ist anzumerken, dass eine Ergänzung der Zielbestimmungen mit der Ausrichtung auf „leistbares Wohnen“ ein wichtiges zusätzliches Anliegen neben den herkömmlichen Raumordnungszielen und -grundsätzen sein kann, dass freilich eine isolierte Betrachtung allein der Leistbarkeit in der Regel nicht der komplexen raumordnerischen Problemstellung bezüglich „förderbarem Wohnen“ entsprechen wird. Wenn etwa günstiger Wohnraum mit sehr hohen Dichten und ungünstigen Baustrukturen an ungeeigneten Standorten realisiert würde, könnte dadurch zwar das Ziel der finanziellen Leistbarkeit entsprochen werden, andere siedlungs-, raum- und sozialpolitische Zielsetzungen würden aber unterlaufen. Demzufolge sind – wie meistens bei Planungsentscheidungen – einzelne Ziele nicht isoliert zu maximieren, sondern in Abstimmung mit den sonstigen Raumordnungszielen und insb. -grundsätzen standortbezogen zu optimieren.

## Raumordnungsinstrumente

Zur Umsetzung der Grundsätze und Ziele sehen die Raumordnungsgesetze für die Bodennutzungsplanung ein hierarchisches Planungsinstrumentarium vor. Die hoheitliche Raumordnung in Österreich<sup>13</sup> basiert auf einem Planungssystem, das mehrere Ebenen und Instanzen mit hierarchisch abgestuften Vorgaben bzw. Plänen aufweist, wobei die Über- und Unterordnung mehrere Formen aufweisen kann. Die Planungsakte der Gemeinde können neben den Bestimmungen in den Raumordnungsgesetzen durch hoheitliche Raumpläne auf überörtlicher Ebene sowie Planungen und Maßnahmen aufgrund von Fachmaterien des Bundes und der Länder determiniert sein, wobei in der Regel die Aufsichtsbehörde die Einhaltung überprüft.

Das Spektrum an Instrumenten und Maßnahmen zur Steuerung der räumlichen Entwicklung allgemein und zur Steuerung der Wohnbautätigkeit ist vielfältig. Hoheitliche Maßnahmen

schränken den Handlungsspielraum der Normadressaten ein und legen beispielsweise – einem öffentlichen Interesse folgend – bestimmte Nutzungseinschränkungen fest. Neben Zwangsmaßnahmen der hoheitlichen Planung kommt vor allem bei der Wohnraumschaffung den Förderungsinstrumenten erhebliche Bedeutung zu, wobei in den vergangenen Jahren verstärkt die Wohnbauförderung mit Anliegen der Raumplanung verschränkt wird. In zunehmendem Maße werden konzeptive und informelle Instrumente (unverbindliche Programme, Konzepte, Leitplanungen, Masterpläne, ...) sowie Maßnahmen der Kommunikation und Bewusstseinsbildung unverzichtbar.

Über die Jahre hat sich ein differenziertes raumordnungsrechtliches Instrumentarium entwickelt, das nach wie vor den Flächenwidmungsplan als wesentliches Steuerungsinstrument auf örtlicher Ebene vorsieht. Der Flächenwidmungsplan wird in der Regel ergänzt durch das örtliche Entwicklungskonzept als strategisches und den Bebauungsplan als konkretisierendes Planungsinstrument. Als klassisches Instrument der örtlichen Raumordnung hat der Flächenwidmungsplan, der durchwegs als Verordnung des Gemeinderates erlassen wird, allgemein das Gemeindegebiet nach räumlich-funktionalen Erfordernissen zu gliedern und verbindliche Widmungs- bzw. Nutzungsarten festzulegen. Zeitlicher Bezugspunkt des Flächenwidmungsplans ist nicht nur der Ist-Zustand der Bodennutzung, sondern – aus den tatsächlichen Gegebenheiten abgeleitet – soll durch Widmungen die künftig gebotene Verwendung als Soll-Zustand festgelegt werden.<sup>14</sup> Die Widmungsfestlegung bewirkt eine räumliche Trennung den einzelnen Daseinsfunktionen, Nutzungs- und Interessenskonflikte sollen durch die Entmischung und räumliche Trennung von gegensätzlichen Funktionen minimiert werden.

### Bauführungen mit Wohnbezug

„Wohnen“ stellt als eine **Daseinsgrundfunktion** ein wesentliches Kriterium dar für die funktionale Differenzierung und Trennung in räumlich abgetrennte Nutzungseinheiten. Die raumordnungsrechtliche Widmungssystematik unterscheidet vielfältige Widmungs- und Nutzungsarten, so auch im Zusammenhang mit Wohnnutzungen. Die Widmungsarten, die Wohnnutzungen ermöglichen, unterscheiden zwischen zulässigen und ausgeschlossenen Bauführungen und Nutzungen, weniger Differenzierungen erfolgen bislang zwischen verschiedenen Wohnbauten und -nutzungen. So sind etwa in Bauland-Wohngebieten Gebäude und Bauwerke für taxativ aufgezählte Nutzungen zulässig, insb. solche, die eine Wohnfunktion aufweisen („Wohngebäude“). In Wohngebieten dürfen nach § 6 Abs. 6 WBO nur Wohngebäude und Bauwerke, die religiösen, kulturellen oder sozialen Zwecken oder der öffentlichen Verwaltung dienen, errichtet werden. Nach § 16 Abs. 1 Z 1 NÖ ROG ermöglicht „Bauland-Wohngebiet“ unterschiedliche Bauführungen und Nutzungen im Wohnumfeld, wobei der NÖ Gesetzgeber vergleichsweise detailliert bestimmt, welche Bauvorhaben und Sondernutzungen zulässig bzw. verboten sind (vgl. Abbildung: Zulässige Bauten im Bauland-Wohngebiet gemäß NÖ ROG). Hinsichtlich der Arten von Wohnbauten oder Wohnformen werden keine weiteren Einschränkungen in Bauland-Wohngebiet und anderen wohnbezogenen Baulandwidmungen gemacht. So wird weder hinsichtlich Miet- oder Eigentumsstrukturen noch nach Nutzergruppen differenziert. Somit können im Wohnbauland somit aus widmungsrechtlicher Sicht grundsätzlich alle denkbaren Wohngebäude und auch Wohnformen realisiert werden.

Abbildung 1: Zulässige Bauten im Bauland-Wohngebiet gemäß NÖ ROG

<b>Bauland-Wohngebiet:</b>			
<p><b>jedenfalls zulässig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Wohngebäude<sup>1</sup></li> </ul>	<p><b>bedingt zulässig (Bedarf)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Bauwerke zur Versorgung der dort wohnenden Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs</li> <li>● Bauwerke für die öffentliche Sicherheit</li> <li>● Bauwerke zur Erfüllung religiöser, sozialer und kultureller Bedürfnisse</li> </ul>	<p><b>bedingt zulässig (Umfeld)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Betriebe und Einrichtungen mit örtlich zumutbarer Lärm- und Geruchsbelästigung sowie mit wohnsiedlungsverträglichen Dimensionen</li> <li>● Handelsstätten (siehe gesondertes Informationsblatt)</li> </ul>	<p><b>jedenfalls nicht zulässig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Großbetriebe</li> <li>● Betriebe mit schädlichen Auswirkungen</li> <li>● Tierhaltung über Haustiere hinaus</li> </ul>

1) Einschränkung auf maximal 2 oder 3 Wohneinheiten je Grundstück ist durch Zusatz im Flächenwidmungsplan möglich.

Quelle: [http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root\\_raumordnung/infostand/oertliche\\_raumordnung/infos\\_oertliche\\_raumordnung/rechtsfolgen\\_widmung/nutzungsrechte\\_i.pdf](http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/infostand/oertliche_raumordnung/infos_oertliche_raumordnung/rechtsfolgen_widmung/nutzungsrechte_i.pdf), Stand 16.9.2013

Raumordnungsrechtliche Einschränkungen der Wohnnutzung finden sich lediglich vereinzelt und beziehen sich beispielsweise auf:

- **Zeitliche Nutzungsdauer:** Die raumordnungsgesetzlichen Regelungen für Zweitwohnsitze<sup>15</sup> oder Ferienwohnungen<sup>16</sup> unterscheiden zwischen einer dauerhaften und einer temporären Wohnnutzung. Ein Zusammenhang zwischen Zweitwohnsitzen und förderbarem Wohnbau kann sich in Gemeinden mit hoher Zweitwohnsitznachfrage und gleichzeitigem Defizit an leistbaren Wohnmöglichkeiten ergeben, da in solchen Fällen durchaus ein Verdrängungsprozess zulasten leistbarer Liegenschaften bzw. Wohnungen stattfinden kann.
- **Berufsbedingte Wohnbevölkerung:** Bestimmte Widmungskategorien erlauben als Ausnahme Wohnnutzungen, wenn diese in unmittelbarem Zusammenhang mit der Berufsausübung zusammenhängen. Solche berufsbedingten Ausnahmen für Wohnnutzungen in Widmungen, die eigentlich nicht für Wohnzwecke bestimmt sind, finden sich im Bau- wie im Grünland. So sind beispielsweise gemäß § 16 Abs. 2 NÖ ROG in Betriebs-, Industrie- und Sondergebieten Wohngebäude sowie eine sonstige Wohnnutzung nur insoweit zuzulassen, als diese mit Rücksicht auf die betrieblichen Erfordernisse vorhanden sein muss. Im Grünland, das eigentlich das Gegenstück zu Bauland darstellt und demzufolge Bauführungen grundsätzlich einschränkt, ermöglichen Wohnbedürfnisse der bäuerlichen Bevölkerung Bauführungen für Wohnzwecke.
- Die Raumordnungsgesetze sehen die Möglichkeit vor, als Ergänzung **quantitative Vorgaben** zu machen. So darf etwa nach § 16 Abs. 5 NÖ ROG zur Sicherung des strukturellen Charakters die Widmungsart Bauland-Wohngebiet mit dem Zusatz „maximal zwei Wohneinheiten“ oder „maximal drei Wohneinheiten“ verbunden werden.<sup>17</sup>

## Dichtebestimmungen im Flächenwidmungsplan

Im Zusammenhang mit quantitativen (Dichte-)Vorgaben im Flächenwidmungsplan ist darauf hinzuweisen, dass in erster Linie durch den Bebauungsplan unterschiedliche Dichtewerte festgelegt werden (können), nur vereinzelt sind entsprechende Dichtebestimmungen auch im Flächenwidmungsplan vorgesehen. Hinsichtlich leistbaren Wohnraums ist allerdings die Bedeutung von Dichtevorgaben nicht zu unterschätzen. Ein erhöhtes Angebot an Wohnraum kann nicht nur durch zusätzliche Baulandausweisungen erzielt werden, sondern auch durch erhöhte Bebauungsdichten. Mit einer entsprechenden Festlegung von Bebauungsdichten kann unmittelbar und weitreichend auf den förderbaren Wohnbauten Einfluss genommen werden. So können zu geringe Dichtewerte die Nachfrage nach leistbarem Wohnen eventuell nicht befriedigen sowie Kosten für Wohnraum in die Höhe treiben. Zu hohe Dichtewerte können wiederum siedlungs- und gesellschaftspolitisch unerwünschte Auswirkungen mit sich bringen (Stichwort „Ghettobildung“). Ein sorgsamer Umgang mit den Dichtevorgaben im Wohnbau ist somit ein zentrales raumplanerisches Gebot. Je nach Gemeinde und Region gelten vielfach unterschiedliche Rahmenbedingungen, die zur Folge haben, dass in städtischen Bereichen auf Verdichtungen im mehrgeschossigen Wohnbau abgezielt wird, während in kleineren (zum Teil stagnierenden) Gemeinden auch mit geringeren Dichtewerten das Auslagen für den förderbaren Wohnbau gefunden wird. Verdichtungen haben entsprechend den örtlichen Gegebenheiten maßgeschneidert zu erfolgen, um den vielfältigen Ansprüchen an Wohnvorhaben zu entsprechen. Eine generelle Anordnung von hohen Dichtewerten ist in der Regel ebenso wenig ausreichend, wie das unreflektierte Beibehalten von herkömmlichen Dichtewerten auf Standorten, die einer Entwicklung zugeführt werden sollen.

Die Bestimmungen bezüglich Dichtewerte in den Raumordnungsgesetzen ergeben ein breites Spektrum von unterschiedlichen Regelungen für die einzelnen Planungsstufen der kommunalen Raumplanung. Aus den vielfältigen Differenzierungsmöglichkeiten sei auf einige Kriterien hingewiesen, die auf die konkrete Rechtswirkung und den damit verbundenen Steuerungseffekt in der Planungspraxis beachtliche Auswirkung haben können:<sup>18</sup>

- **Bebauungs-, Wohn- oder Siedlungsdichten:** Bei Dichtewerten sind Aussagen zu Bebauungs-, Siedlungs- (z.B. Slbg) oder Wohndichten (z.B. in NÖ) zu unterscheiden, wobei einerseits auf das Maß der Bebauung und andererseits auf die Anzahl der Einwohner bzw. Wohnbevölkerung abgestellt wird. Siedlungs- oder Wohndichten stimmen demnach mit Bebauungsdichten nicht zwingend überein, sondern beeinflussen diese nur mittelbar.
- **Quantitative und qualitative Kriterien für Bebauungsdichten**  
Die Landesgesetze und teilweise ausführende Verordnungen sehen unterschiedliche Kriterien für die Festlegung von Bebauungsdichten durch die Gemeinden vor. Die meisten Länder verwenden primär qualitative Kriterien, die einerseits für die Raumpläne allgemein gelten. Nur in wenigen Fällen werden andererseits den Gemeinden quantitative Ober- oder Untergrenzen vorgegeben, die dann den Rahmen für die konkreten Festlegungen der Gemeinden bilden. Ein Beispiel für quantitative Kriterien ist § 2 Stmk Bebauungsdichteverordnung, in der für jede Widmungskategorie Mindest- und Höchstwerte der Bebauungsdichten festgelegt werden.

Grobe Richtwerte bezüglich der beabsichtigten Dichte sind oftmals wichtige Orientierungshilfen – auch im Flächenwidmungsplan, insb. für die Ermittlung des künftigen Baulandbedarfes, wofür bestimmte Dichtewerte als Grundlage dienen. So bestimmen insb. NÖ dichtebezo-



gene Inhalte auch für den Flächenwidmungsplan, wobei die Gemeinden in NÖ<sup>19</sup> verpflichtet werden, entsprechende Festlegungen zu treffen. Eine Ausnahme stellt Wien dar, wo der Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan in einem gemeinsamen Planungsdokument zusammengefasst werden, was zur Folge hat, dass in den entsprechenden Plandokumenten Widmungsfestlegungen und Regelungen zur Bebauungsdichte gemeinsam aufscheinen.

Im Vergleich mit anderen Widmungsarten fällt beim Wohnbauland die vergleichsweise geringe inhaltliche Differenzierung auf. Bislang wurde in den Baulandwidmungen offensichtlich nicht dem Trend zur stärkeren inhaltlichen Differenzierung von Widmungsarten gefolgt. Verstärkt werden in den vergangenen Jahren Widmungsarten vorgesehen, die im Vergleich zu den Nutzungsbeschränkungen der traditionellen Widmungen spezifischere Nutzungsvorgaben machen. Beispiele dafür sind Sonderwidmungen für Einkaufszentren, für Großbauvorhaben<sup>20</sup> oder Sonderwidmungen. So werden beispielsweise für Einkaufszentren umfangreich planungsrechtliche Vorgaben bestimmt, die je nach Standort, EKZ-Typ, Warenangebot und Verkaufsflächen spezifische Einschränkungen definieren.<sup>21</sup>

### Inhaltliche Differenzierung von Widmungen

Werden bei wohnbezogenen Widmungen zusätzliche inhaltliche Vorgaben bestimmt, ist dies kein Novum im Raumordnungsrecht, sondern resultiert aus der generellen Forderung nach spezifischen Nutzungsregelungen. Durch detaillierte und spezifische Widmungsbestimmungen ändern sich allerdings nicht nur die inhaltlichen Vorgaben, sondern auch das Planungsverfahren, insb. in der Planungspraxis. So werden eben nicht mehr ausschließlich allgemeine Nutzungsbeschränkungen in Form von Widmungskategorien, die je nach Widmungsart einen gewissen Realisierungsspielraum bieten, vorausschauend und längerfristig festgelegt. Bei der Festlegung von Sonderwidmungen erfolgen erst bei Vorliegen eines konkreten Vorhabens vielfach die projektbezogenen Grundlagenforschungen, Interessenabwägungen und Bewertungen. In der Regel werden Widmungen mit spezifischen Rechtswirkungen nicht mehr auf „Reserve“ gewidmet, sondern kurzfristig nach Bedarf festgelegt.<sup>22</sup> Die abstrakte Festlegung von Widmungen aufgrund langfristiger Nachfragemodelle steht im Gegensatz mit den aktuellen Anforderungen.<sup>23</sup>

Aus den Widmungsfestlegungen ergibt sich in der Regel keine Verpflichtung zur widmungskonformen Nutzung. Der Flächenwidmungsplan zählt grundsätzlich zu den Instrumenten der langfristigen Angebots- oder „Negativ“-Planung, die es dem Grundeigentümer überlassen, den Zeitpunkt der Nutzungsrealisierung zu bestimmen. Als Beispiel für die Negativplanung kann eine Grundfläche gelten, die als Bauland-Wohngebiet gewidmet ist, woraus aber nicht folgt, „dass der Grundeigentümer auf diesen Flächen alsbald Wohngebäude errichten müsste (dies wäre Positivplanung), sondern bloß, dass im Falle der Bauführung nur bestimmte Baulichkeiten erlaubt und alle anderen („negativ“) ausgeschlossen sind.“<sup>24</sup> Aus dieser Rechtswirkung des Flächenwidmungsplanes resultiert u.a. eine erbliche Baulandhortung, der durch verschiedene raumordnungsrechtliche Maßnahmen in den letzten Jahren begegnet wird. Hinsichtlich der Baulandwidmungen ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass vielfach Widmungen mit Zusatzbedingungen ausgewiesen werden oder zivilrechtlichen Vereinbarungen vor Widmungsfestlegung erfolgen, die Grundeigentümer zur firstgerechten Bebauung veranlassen sollen. Die ursprüngliche Widmung ist diesbezüglich nur noch ein Teil eines umfangreichen Regelungssystems.





### 3. Rechtsbestand: Sonderwidmungen und Vorbehaltsflächen in der örtlichen Raumplanung

Im Rahmen der kommunalen Flächenwidmung können durch Gemeinden entsprechend gewidmete Liegenschaften für Zwecke des förderbaren Wohnens gesichert werden bzw. mit einer entsprechenden Widmung verhindert werden, dass die Liegenschaften einer anderen Nutzung zugeführt werden. Einzelne Raumordnungsgesetze sehen als Spezifikation von Baulandwidmungen spezielle Nutzungen (Sondernutzungen) für förderbares Wohnen vor, wodurch die betroffenen Flächen für den förderbaren Wohnbau räumlich abgegrenzt und für diesen Nutzungszweck reserviert werden.

Da der förderbare Wohnbau ein Teilbereich des allgemeinen Wohnbaus ist, gelten die wohnbezogenen Regelungen im Raumordnungsrecht durchwegs auch für förderbares Wohnen. Mit dem Zusatz „förderbar“ zum allgemeinen Begriff „Wohnbau“ wird eine inhaltliche Einschränkung dahingehend vorgenommen, als eine bestimmte Ausprägung von Wohnbauten angestrebt wird. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Sonderwidmung oder eine Vorbehaltsfläche für den förderbaren Wohnbau vorgesehen ist, da beide kommunale Nutzungsbeschränkungen darstellen.

Die Reservierung von Flächen für förderbaren Wohnungsbau erfolgt in einigen Raumordnungsgesetzen durch Vorbehaltsflächen, die allgemein für besondere Verwendungszwecke im öffentlichen Interesse festgelegt werden können. Lediglich das Oö ROG ermächtigt bislang die Gemeinden zur Festlegung von Sonderwidmungen für förderbaren Wohnbau. Der interne Entwurf für die WBO-Novelle 2013 enthält ebenfalls als Vorschlag die Widmung für Gebiete für förderbaren Wohnbau.

Abbildung 2: Übersicht (Sonder-)Widmungen und Vorbehaltsflächen für förderbares Wohnen

Bundesland	Gesetz	Widmungen und Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau	Rechtswirkung
Kärnten	§ 7 Ktn Abs. 2 GplG	Die Festlegung von Vorbehaltsflächen darf zur Sicherstellung der Verfügbarkeit geeigneter Grundflächen erfolgen, insb. für die Errichtung von <b>förderbaren Wohngebäuden</b>	Verpflichtung zu Rechtsgeschäften mit dem Grundeigentümer Einlöseanspruch für den Grundeigentümer
Oberösterreich	§ 22 Abs. 1 Oö ROG	<b>Flächen für förderbare mehrgeschossige</b> (mindestens drei Geschoße über dem Erdboden) <b>Wohnbauten</b> oder Gebäude in verdichteter Flachbauweise	Widmung als Teil der Wohngebiete
Salzburg	§ 42 Slbg ROG	Zur Sicherung von Flächen für den <b>förderbaren Wohnbau</b> können unter folgenden Voraussetzungen Vorbehaltsflächen gekennzeichnet werden	--
Steiermark	§ 37 Abs. 2 Stmk ROG	Gemeinden können zur Sicherstellung geeigneter Flächen für den <b>förderbaren Wohnbau</b> Vorbehaltsflächen ausweisen	Einlöseanspruch für den Grundeigentümer
Tirol	§ 52a TROG	Als Vorbehaltsflächen für den <b>geförderten Wohnbau</b> dürfen nur Grundflächen gewidmet werden, die nach ihrer Größe, Lage und Beschaffenheit für Zwecke des geförderten Wohnbaus geeignet sind.	Grünlandwidmung nach Außerkrafttreten (wenn die Vorbehaltsfläche nicht zum Kauf angeboten wird)
<i>Entwurfassung</i>			
Wien	§ 4 Abs. 2 C lit. a <b>WBO-Entwurf 2013</b>	<b>Gebiete für förderbaren Wohnbau</b>	<i>Sonderwidmung</i>

### 3.1 (Sonder-)Widmungen für förderbaren Wohnbau

Durch Widmungen oder Sonderwidmungen haben die Gemeinden die Möglichkeit, die generellen Nutzungsregelungen von Bau- oder Grünlandkategorien je nach kommunalem Bedarf zu spezifizieren.

Eine Sonderwidmung für „förderbaren Wohnbau“ reserviert die betreffenden Grundflächen nicht mehr nur für allgemeine Wohnbauvorhaben, sondern für spezifische Wohnprojekte, die grundsätzlich an den Bestimmungen der Wohnbauförderungsgesetze der Bundesländer ausgerichtet sein müssen. Werden keine Ausnahmen raumordnungsgesetzlich bestimmt, betreffen die Nutzungsvorgaben die gesamte gewidmete Fläche und alle geplanten Bauführungen darauf.

Festlegungen im Flächenwidmungsplan, die an förderbares Wohnen anknüpfen, sind grundsätzlich zulässig. So hat der VfGH in VfSlg 13.501/1992 (zum TROG) festgehalten, dass die Schaffung einer eigenen Widmungskategorie, die sich nach der Größe und Ausgestaltung von Wohnungen richtet, geeignet ist, dem öffentlichen Interesse zu dienen.<sup>25</sup>

#### Oberösterreich

Oberösterreich geht bezüglich Widmungsfestlegungen für förderbaren Wohnbau im Vergleich zu den meisten anderen Bundesländern insofern einen eigenen Weg, als nicht an Vorbehaltsflächen sondern an die Widmungskategorie „Wohngebiete“ anknüpft wird. Zusätzlich beschränkt der Oö Gesetzgeber die förderbaren Wohnbauten auf mehrgeschossige Gebäudetypen. Das Oö ROG ermächtigt im Zusammenhang mit den Regelungen für Wohngebiete die Gemeinden, nur bestimmte Wohnbauten zuzulassen. Gemäß § 22 Abs. 1 Oö ROG können Flächen für Wohngebiete für förderbare mehrgeschossige Wohnbauten oder Gebäude in verdichteter Flachbauweise<sup>26</sup> vorgesehen werden. In den jeweiligen Wohngebieten dürfen nur förderbare mehrgeschossige Wohnbauten oder Gebäude in verdichteter Flachbauweise sowie Bauten und sonstige Anlagen errichtet werden, die dazu dienen, den täglichen Bedarf der Bewohner zu decken. Das Oö ROG geht bei mehrgeschossigen Wohnbauten von mindestens drei Geschoßen über dem Erdboden aus. Offensichtlich umfasst die Widmung für förderbare Wohnbauten nicht Einfamilienhausbebauungen.

Da die alleinige Widmungsfestlegung für förderbare Wohnbauten – wie alle anderen Widmungen – lediglich eine Angebotsplanung darstellt und die widmungskonforme Realisierung dem Grundeigentümer überlassen bleibt, sieht das Oö ROG in § 16 als Umsetzungsmaßnahmen privatwirtschaftliche Vereinbarungen zur Baulandsicherung vor. Ausdrücklich werden in Z 3 die Gemeinden zu Vereinbarungen zur Sicherung des förderbaren Wohnbaus ermächtigt, soweit für diesen Zweck in der Gemeinde ein Bedarf besteht und dafür Flächen vorbehalten werden sollen. Die Vereinbarungen haben sicherzustellen, dass je Grundstückseigentümer höchstens die Hälfte der für die Umwidmung vorgesehenen Grundstücksfläche zum Zweck der Widmung für den förderbaren mehrgeschossigen Wohnbau oder für Gebäude in verdichteter Flachbauweise der Gemeinde angeboten werden muss. Dem Grundstückseigentümer muss für diese Flächen jedenfalls ein angemessener Preis angeboten werden, wobei als angemessen ein Preis anzusehen ist, der zumindest die Hälfte des ortsüblichen Verkehrswerts beträgt; dieses Mindestentgelt darf durch Neben- und Zusatzvereinbarungen nicht unterschritten werden.

## Wien

Der jüngste Entwurf für eine Novelle der WBO sieht u.a. die Einführung einer Sonderwidmung für förderbaren Wohnbau vor. So sollen die Widmungsmöglichkeiten im Rahmen der Flächenwidmungspläne gemäß § 4 Abs. 2 Punkt C lit. a WBO ergänzt werden um „Wohngebiete, in denen örtlich begrenzte Teile zusätzlich als Geschäftsviertel oder Gebiete für förderbaren Wohnbau ausgewiesen werden können.“ Rechtswirkung sollen diese Widmungskategorie gemäß § 6a des Entwurfes dahingehend entfalten, als in Gebieten für förderbaren Wohnbau die im jeweiligen Widmungsgebiet zulässigen Bauwerke oder Anlagen errichtet werden dürfen; Wohngebäude dürfen jedoch nur errichtet werden, wenn sie auf Grund der Größe der darin befindlichen Wohnungen und des energietechnischen Standards nach den wohnbauförderungsrechtlichen Vorschriften förderbar sind.

In den erläuternden Bemerkungen zum WBO-Entwurf wird zunächst unter Allgemeines ausgeführt, dass „durch die Schaffung einer eigenen Widmungskategorie für förderbaren Wohnbau innerhalb des Wohngebietes erforderlicher Wohnraum mobilisiert werden“ soll. Im Rahmen der Begründungen „zu den einzelnen Bestimmungen“ wird weiters erläutert, dass durch die Ausweisung von Gebieten für förderbaren Wohnbau innerhalb des Wohngebietes dadurch Wohnraum mobilisiert werden soll, „dass in den dafür im Flächenwidmungsplan vorgesehenen Gebieten die Nutzung der Grundflächen insofern beschränkt ist, als nur solche Wohngebäude errichtet werden dürfen, die nach der Größe der darin befindlichen Wohnungen und dem energietechnischen Standard die Voraussetzungen für eine öffentliche Förderung nach den wohnbauförderungsrechtlichen Vorschriften erfüllen (vgl. § 6 Abs. 6a, Z 11 des Entwurfs). Nicht entscheidend ist, ob eine solche Förderung auch tatsächlich erfolgt. Die nachträgliche Schaffung größerer Wohneinheiten durch Zusammenlegung von bewilligten Wohnungen in einem Gebiet für förderbaren Wohnbau wäre ein Verstoß gegen die betreffende Bestimmung des Flächenwidmungsplanes und daher unzulässig.“

Für Sonderwidmung für geförderten Wohnbau gilt wie für allgemeine Widmungen grundsätzlich, dass die gewidmeten Flächen zwar für diese Nutzungsform reserviert werden können, dass allerdings allein mit der Festlegung keine mobilisierende Wirkung entsteht. Durch die Widmung von Bauland im Flächenwidmungsplan werden planungsrechtliche Möglichkeiten für die Errichtung von nutzungsspezifischen Baulichkeiten geschaffen. Allerdings wird gewidmetes Bauland in vielen Gemeinden nicht bebaut oder an Bauwillige verkauft, obwohl es erschlossen ist und in den Gemeinden eine konkrete Nachfrage besteht. Das Horten von Bauland hat zu einer Baulandverknappung und zu nachteiligen Siedlungsentwicklungen beigetragen. So haben die angehäuften Baulandüberhänge negative Auswirkungen wie hohe Grundstückspreise, Zersiedelung, hohe Aufwendungen für die Infrastruktur und verstärkte Umweltbelastungen.

Rechtlicher Hintergrund der Hortung von Bauland ist vor allem in der Rechtswirkung des Flächenwidmungsplanes zu sehen, der grundsätzlich keine Verpflichtung zu widmungskonformer Nutzung vorsieht. Mit den Nutzungsfestlegungen im Flächenwidmungsplan ist für den Grundeigentümer in der Regel kein Realisierungsgebot verbunden, bestehende Nutzungen bleiben unberührt. Wird ein unbebautes Grundstück als Bauland ausgewiesen, so ist der Grundstückseigentümer grundsätzlich nicht verpflichtet, dieses innerhalb einer bestimmten Zeit zu bebauen. Der Zeitpunkt der Bebauung ist somit vor allem vom Bau- bzw. Verkaufs-

willen des Grundeigentümers abhängig, auf den mit dem traditionellen Planungsinstrumenten kaum Einfluss genommen werden kann.

Um der Problematik der Baulandhortung zu begegnen sieht der WBO-Entwurf den neuen § 6 Abs. 4 vor, in dem die Möglichkeit geschaffen wird, die Widmung Bauland nur befristet festzulegen, soll daher eine bodenmobilisierende Wirkung erzielt werden. Ein weiterer Ansatz besteht im Entwurf in der Ermächtigung der Gemeinde zum Abschluss privatrechtlicher Vereinbarungen gem. Artikel I Pkt.4 (§ 1a Abs.1), wobei in der aktuellen Fassung noch keine expliziten Bezüge zu Bebauungsfristen u.ä. erkennbar sind.

## Förderbarer Wohnbau und geltende Widmungen in Bgld, NÖ und Wien

Die geltenden widmungsrechtlichen Bestimmungen im Bgld RplG, NÖ ROG und WBO würden förderbaren Wohnbau systematisch in zwei Richtungen zulassen:

- **Förderbarer Wohnbau als Nutzungsform der wohnspezifischen Baulandwidmungen:** Da in den raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen für Wohngebiete keine Einschränkungen auf bestimmte Wohngebäude oder -nutzungen enthalten sind, ermöglicht diese selbstverständlich auch die Realisierung von förderbaren Wohnbauten. Freilich enthalten die entsprechenden Regelungen keine Hinweise, dass förderbarem Wohnbau insofern eine Sonderstellung eingeräumt werden kann, als damit der freifinanzierte Wohnbau hoheitlich beschränkt werden kann. Somit ermöglichen die aktuellen Definitionen für Wohngebiete die Realisierung von förderbaren Wohnbauten genauso wie alle anderen Formen von Wohnprojekten.
- **Förderbarer Wohnbau als Nutzungsform der gültigen Sonderwidmungen:** Ein Ansatzpunkt (ohne Gesetzesänderung) für die Schaffung einer widmungsrechtlichen Grundlage für Festlegungen, die Flächen für den förderbaren Wohnbau reservieren, könnten die Sondergebiete in Bgld RplG, NÖ ROG und WBO sein. So können gemäß § 14 Abs. 3 lit. h Bgld RplG, § 16 Abs. 1 Z 6 NÖ ROG sowie § 4 Abs. 2 D lit. h WBO als Sondergebiete solche Flächen vorgesehen werden, die für Bauten bestimmt sind, die sich nicht unter die andern Baulandwidmungen einordnen lassen. Da in den gesetzlichen Regelungen für die Sondergebiete überwiegend keine Einschränkungen auf bestimmte Gebäude oder Nutzungen enthalten sind, ist auch eine Anwendung für förderbare Wohnbauten denkbar. Freilich enthalten die entsprechenden Bestimmungen auch keine Hinweise, dass unter Sonderwidmungen besondere Wohnbauvorhaben angedacht sind. Werden auf der aktuellen Grundlage der Sonderwidmungsregelungen solche für den förderbaren Wohnbau von Planungsträgern festgelegt, wird sich ein Spannungsverhältnis zum Legalitätsprinzip und dem Grundsatz der „Planbeständigkeit“ ergeben.

Da die Möglichkeit, förderbaren Wohnbau in Sondergebieten festzulegen, nur – wenn überhaupt – durch großzügige Auslegung der Bestimmungen für Sondergebiete denkbar wäre, der VfGH in ständiger Rechtsprechung aber durchwegs bei einschränkenden Nutzungsregelungen auf hinreichende gesetzliche Ermächtigung wert legt, erscheint eine Änderung bzw. Ergänzung im Bgld RplG, NÖ ROG sowie der WBO zweckmäßig.

## 3.2 Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau

Mit der Festlegung von Vorbehaltsflächen können grundsätzlich die entsprechend gewidmeten Grundflächen für die Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse gelegenen Vorhabens vorbehalten werden. In einigen Bundesländern können Vorbehaltsflächen nicht nur für Bauvorhaben für den herkömmlichen Gemeinbedarf in einer Gemeinde, sondern ausdrücklich auch für förderbare Wohnbauten entsprechend der jeweiligen Wohnbauförderungsgesetze festgelegt werden. Auch wenn im Vergleich zu den klassischen Gemeinbedarfseinrichtungen, für die in der Regel Vorbehaltsflächen vorgesehen sind, für den förderbaren Wohnbau die öffentlichen Interessen vergleichsweise weniger deutlich ausgeprägt sind, wird ein grundsätzlicher Gemeinbedarf, der die Festlegung von Vorbehaltsflächen rechtfertigt, der auch beim förderbaren Wohnbau anzunehmen sein.

### Salzburg

Umfangreiche Bestimmungen für Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau enthält das Slbg ROG. Zur Sicherung von Flächen für den förderbaren Wohnbau können nach § 42 Abs. 1 unter folgenden Voraussetzungen Vorbehaltsflächen gekennzeichnet werden, wobei mit der Kennzeichnung gleichzeitig die Mindestzahl an zu errichtenden förderbaren Miet-, Mietkaufwohnungen oder Eigentumswohnungen festzulegen ist:

- Es besteht ein entsprechender Bedarf für den Planungszeitraum von zehn Jahren, wobei das mittelfristige Wohnbau-Förderungsprogramm des Landes zu berücksichtigen ist.
- Die Gemeinde, die Baulandsicherungsgesellschaft mbH (§ 77) und die gemeinnützigen Bauvereinigungen verfügen insgesamt nicht in ausreichendem Maß über geeignete Flächen, um den Bedarf zu decken.
- Die Widmung der Fläche lässt eine Wohnbebauung zu.
- Die Fläche muss die in der Anlage 2 festgelegte Größe aufweisen und für sie muss eine Geschoßflächenzahl gleich oder größer der ebendort gegebenenfalls festgelegten Mindestgeschoßflächenzahl gelten.
- Für die Fläche liegt keine Vereinbarung gemäß § 18 vor, die die Sicherung der Fläche für den förderbaren Wohnbau beinhaltet.
- Den von der Vorbehaltskennzeichnung betroffenen Grundeigentümern müssen zumindest als Bauland ausweisbare Flächen in dem Ausmaß als vorbehaltsfrei verbleiben, um ihren betrieblichen Bedarf und den Wohnbedarf für sich und ihre lebenden Nachkommen in gerader Linie zu decken.

Die Erteilung einer Baubewilligung für eine Bauführung setzt zusätzlich voraus, dass diese den angeführten Festlegungen nicht widerspricht. Insgesamt ist freilich die – über Sonderwidmungen hinausgehende – Rechtswirkung für Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau gering. Während für Vorbehaltsflächen für öffentliche Zwecke eine Einlösungsverpflichtung durch die Gemeinde in § 41 Abs. 4 Slbg ROG vorgesehen ist, ist eine solche Rechtswirkung bei Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau nicht raumordnungsgesetzlich festgelegt.

## Steiermark

Als Maßnahmen zur aktiven Bodenpolitik können gemäß § 37 Abs. 2 Stmk ROG von der Gemeinde zur Sicherstellung geeigneter Flächen für den förderbaren Wohnbau im Sinn des Stmk Wohnbauförderungsgesetzes 1993 Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden, wenn dies im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegt ist. Diese Vorbehaltsflächen müssen eine besondere Standorteignung aufweisen und dürfen nur für den förderbaren Wohnbau als reines oder allgemeines Wohngebiet (§ 30 Abs. 1 Z. 1 und 2 Stmk ROG) ausgewiesen werden, wenn dies dem voraussichtlichen Bedarf einer Planungsperiode an einer derartigen Nutzung entspricht. Der Eigentümer von Grundstücken, die als Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden, kann gemäß § 37 Abs. 3 Stmk ROG nach Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes von der Gemeinde mittels schriftlichen Antrages verlangen, dass das Grundstück eingelöst wird. Auch in der Stmk kann für Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau nicht enteignet werden, jedoch erfolgt in § 37 Abs. 6 Stmk ROG der Hinweis, dass durch diese Bestimmungen das durch ein anderes Gesetz allenfalls gewährte Recht, Grundflächen durch Enteignung in Anspruch zu nehmen, nicht berührt wird.<sup>27</sup>

Inhaltliche Voraussetzungen für die Festlegung von Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau sind in der Stmk entsprechende Festlegungen in den örtlichen Entwicklungskonzepten. Die sachliche Rechtfertigung, die Bedarfsabschätzung und räumliche Abgrenzung hat sich aus den strategischen Vorgaben der örtlichen Entwicklungskonzepte abzuleiten.

## Tirol

Als Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau dürfen gemäß § 52a Abs. 1 TROG nur Grundflächen gewidmet werden, die nach ihrer Größe, Lage und Beschaffenheit für Zwecke des geförderten Wohnbaus geeignet sind, wobei diese nur nach Maßgabe des Bedarfes gewidmet werden dürfen. Hinsichtlich des Verwendungszweckes entfällt mit der TROG-Novelle 2011 die Einschränkung auf objektgeförderte Wohnbauten, sodass auf entsprechend gewidmeten Vorbehaltsflächen künftig auch Wohnbauten, für die im Rahmen der Subjektförderung Wohnbauförderungsmittel zur Verfügung gestellt werden, errichtet werden dürfen.<sup>28</sup> Interessant ist die Rechtswirkung von Vorbehaltsflächen im TROG, die einen gewissen Umsetzungsdruck oder -anreiz erzeugt. So tritt eine Vorbehaltsfläche für den geförderten Wohnbau außer Kraft, wenn diese Grundflächen nicht innerhalb von zehn Jahren der Gemeinde, dem Tiroler Bodenfonds oder einem gemeinnützigen Bauträger für Zwecke des geförderten Wohnbaus zum Kauf angeboten werden. Da mit Außerkrafttreten der Widmung diese Grundflächen dann bis zur Festlegung einer neuen Widmung als Freiland gelten, entsteht aufgrund des drohenden Wertverlustes ein gewisser Druck für die Grundeigentümer. Wird die Grundfläche aber ungeachtet eines fristgerecht gelegten Kaufangebotes binnen Jahresfrist weder von der Gemeinde noch vom Tiroler Bodenfonds oder einem entsprechenden Bauträger erworben, so erlischt in diesem Fall die Widmung als Sonderfläche ex lege. Stattdessen wird gemäß § 52a TROG die vormals bestandene Widmung wiederum wirksam.

Nach § 31 TROG müssen künftig bereits im örtlichen Raumordnungskonzept jene Grundflächen ausgewiesen werden, die in weiterer Folge im Flächenwidmungsplan als Bauland oder Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau gewidmet werden.<sup>29</sup> Für die Festlegung als Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau kommen ausschließlich Grundflächen in Betracht, die nach dem örtlichen Raumordnungskonzept für Wohnzwecke (und damit in der



Regel für eine entsprechende Baulandwidmung) vorgesehen sind. Da mit der Widmung einer Grundfläche als Vorbehaltsfläche für den geförderten Wohnbau eine erhebliche Eigentumsbeschränkung verbunden ist, werden die Kriterien für die Auswahl dieser Flächen präzisiert. Neu ist gemäß § 31 Abs. 2 TROG (Novelle 2011), dass vorrangig nicht nur auf Grundflächen im Eigentum der Gemeinde, sondern auch auf Grundflächen im Eigentum des Tiroler Bodenfonds und von Bauträgern, die geförderte Wohnbauten errichten, zurückzugreifen ist.

Grundflächen im Eigentum anderer Personen oder Rechtsträger dürfen nur subsidiär herangezogen werden,<sup>30</sup> wobei durch die TROG-Novelle 2011 die dafür maßgebenden Kriterien ergänzt wurden. Neu ist dabei, dass gemäß § 31 Abs. 3 TROG im Eigentum von ein und derselben Person oder von ein und demselben Rechtsträger stehende Baulandflächen nur dann mit der Widmung als Vorbehaltsfläche für den geförderten Wohnbau belastet werden dürfen, wenn ihr Gesamtausmaß mehr als 2.000 m<sup>2</sup> beträgt. Wie bisher dürfen diese Grundflächen nur im Höchstausmaß von 50 v.H. für eine solche Widmung herangezogen werden, wobei eine Fläche von 1.500 m<sup>2</sup> jedenfalls frei bleiben muss.

Schließlich ist auch der Zeitpunkt der Widmung von Grundflächen als Bauland beachtlich. So ist gemäß § 31 Abs. 4 TROG bei der Festlegung der Grundflächen als Vorbehaltsflächen insb. der Zeitraum seit dem Inkrafttreten der Widmung der betreffenden Grundflächen als Bauland zu berücksichtigen. Vorrangig sind jene Grundflächen heranzuziehen, deren erstmalige Widmung als Bauland mindestens 15 Jahre zurückliegt. Weiters ist der Grad der Eignung der betreffenden Grundflächen für eine Bebauung, insb. im Hinblick auf die Lage und die erschließungsmäßigen Voraussetzungen, zu berücksichtigen.

### Rechtswirkung von Vorbehaltsflächen

Bei der Rechtswirkung von Vorbehaltsflächen ist grundsätzlich zu unterscheiden, ob diese

- Enteignungsmöglichkeiten vorsehen oder
- Einlösungsverpflichtungen für Gemeinden

Burgenland und Niederösterreich haben Vorbehaltsflächen mit **Enteignungstitel** ausgestattet, wobei die Möglichkeiten für Vorbehaltsflächen auf besondere öffentliche Interessen und Einrichtungen beschränkt sind.<sup>31</sup> Auch wenn die Aufzählungen im Bgld RplG und NÖ ROG demonstrativ sind, zählt der förderbare Wohnbau nicht zu den öffentlichen Interessen, die in letzter Konsequenz Enteignungen auslösen könnten.

Die Bundesländer, die Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau raumordnungsgesetzlich regeln (Ktn, Slbg, Stmk), sehen keine Enteignungsmöglichkeit für Vorbehaltsflächen vor. Fehlt die Möglichkeit für eine Enteignung bei Vorbehaltsflächen, erweist sich „die Regelung zur Realisierung der genannten öffentlichen Zwecke als eher nicht zielführend“<sup>32</sup>. Dass die Raumordnungsgesetze zur Umsetzung von Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau vielfach keine Enteignungsmöglichkeiten vorsehen, wird fallweise mit dem fehlenden konkreten Bedarf, bzw. mit einer unzulässigen Enteignung auf Vorrat begründet.<sup>33</sup>

Die Raumordnungsgesetze sehen zurecht keine Enteignungsmöglichkeiten der kommunalen Planungsträger für den förderbaren Wohnbau aus kompetenzrechtlichen Gründen vor, da die Beschaffung von Bauland zur Errichtung von Klein- und Mittelwohnungen grundsätzlich dem Kompetenztatbestand „Volkswohnungswesen“ zuzuordnen ist.<sup>34</sup> Die Enteignung von

Baugrundstücken für förderbaren Wohnbau fällt grundsätzlich im Rahmen des Kompetenztatbestandes „Volkswohnungswesen“ in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes.<sup>35</sup> Mit einem im Verfassungsrang stehenden Rechtssatz hat der VfGH ausgesprochen, dass „die Enteignung von Grundstücken zur Errichtung von Klein- und Mittelwohnungen sowie von städtischen Siedlungen gem. Art 11 Abs. Z 3 B-VG („Volkswohnungswesen“) Bundessache in Gesetzgebung und Landessache in Vollziehung“<sup>36</sup> ist. Demzufolge sind Enteignungen für den förderbaren Wohnbau durch raumordnungsrechtliche Bestimmungen aufgrund von Landesgesetzen wohl kompetenzrechtlich bedenklich. Bei der beträchtlichen raumordnungsgesetzlichen Vielfalt von Inhalten und Rechtswirkungen von Vorbehaltsflächen kann insgesamt abgeleitet werden, dass über das Instrument der Vorbehaltsfläche keine Flächen für den förderbaren Wohnbau enteignet werden können.

Sehen die Raumordnungsgesetze keine Enteignungsmöglichkeit vor, fehlen überwiegend (Ausnahme Tirol) auch Regelungen für den Fall, dass der Grundeigentümer das mit Vorbehalt belegte Grundstück weder verkaufen noch Bau- oder Nutzungsrechte einräumen will. In der Regel sehen die Raumordnungsgesetze vor, dass der Grundstückseigentümer von der Gemeinde die Einlösung des betroffenen Grundstückes verlangen kann, was im Vergleich zu einer Enteignung deutlich reduzierte Umsetzungsmöglichkeiten für die Gemeinde bietet. Da bei einer **Einlösungsverpflichtung** die Gemeinde gezwungen sein kann, die betreffenden Liegenschaften zu kaufen, sind im Rahmen der Vorbehaltsfestlegungen weitreichende Überlegungen über Ankauf, Weitergabe und Umsetzung anzustellen. Falls die Gemeinde oder ein Dritter das betreffende Grundstück nicht erwerben will oder kann, ist in der Regel die Ausweisung als Vorbehaltsfläche durch Änderung des Flächenwidmungsplanes aufzuheben, was eine gewisse Inkonsequenz zu den umfangreichen Begründungserfordernissen und Notwendigkeitsnachweisen im Festlegungsverfahren darstellt.<sup>37</sup>

Bezüglich Einlöseverpflichtung wird durchwegs der „**ortsübliche“ oder „angemessene“ Grundstückspreis** der Liegenschaftstransaktion zugrunde gelegt, was den aus dem Grundrecht auf Eigentum abgeleiteten Forderungen entspricht. Die Rechtswirkung der Einlösungsverpflichtung durch die Gemeinde ist vor diesem Hintergrund nicht besonders griffig, zumal der Grundeigentümer eine entsprechende Verkaufsbereitschaft und die Gemeinde über einen Kaufwillen und die entsprechende Finanzkraft verfügen muss. Sind beide Kriterien gegeben, bleibt die Frage offen, weshalb eine Widmung als Vorbehaltsfläche notwendig ist, zumal sich Gemeinde und Grundeigentümer sowieso zivilrechtlich einigen. Deutlich interessanter wäre es für die Gemeinde, wenn als Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau gewidmete Flächen nicht zum ortsüblichen Marktpreis, sondern zu reduzierten Preisen eingelöst werden könnten. Die entsprechenden Modelle für Österreich wären freilich erst zu entwickeln und die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen wären abzuklären.

## Befristung

Vorbehaltsflächen – auch für den förderbaren Wohnbau – müssen befristet sein. Während eine (Sonder-)Widmung in der Regel – und wenn keine Befristungen spezifisch festgelegt wurden – unbefristet gilt, ist bei der Festlegung eine Vorbehaltsfläche der Vorbehalt grundsätzlich zeitlich befristet und nach Auslaufen der jeweiligen Frist zu löschen. Durch eine Befristung wird verhindert, dass für den Grundeigentümer ein Bauverbot auf unbestimmte Zeit auch dann besteht, wenn der mit der Vorbehalts-Flächenwidmung verbundene Zweck nicht verwirklicht wird. Durch eine solche Fristsetzung wird dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz Rechnung getragen.<sup>38</sup>



### 3.3 Kriterien für (Sonder-)Widmungen und Vorbehaltsflächen

Für Burgenland, Niederösterreich und Wien bieten sich vor allem Sonderwidmung für förderbaren Wohnbau als bodennutzungsbezogene Maßnahme an, durch welche die aktuellen Widmungskategorien des Baulandes ergänzt werden. Durch eine **Sonderwidmung für den förderbaren Wohnbau** sollen die (lokalen) Planungsträger ermächtigt werden, bei einem entsprechenden Bedarf die geeigneten Grundflächen für den förderbaren Wohnbau zu reserviert und andere Nutzungen davon auszuschließen.

**Vorbehaltsflächen** für förderbaren Wohnbau hätten im Zusammenhang mit der raumordnungsrechtlichen Regelungssystematik für Burgenland, Niederösterreich und Wien Nachteile. Zwar enthalten das Bgld RplG und das NÖ ROG die Widmungskategorie „Vorbehaltsflächen“, beschränken diese allerdings bislang ausschließlich auf Gemeinbedarfseinrichtungen. Auch die mit Vorbehaltsflächen vergleichbaren Bestimmungen für Grundflächen für öffentliche Zwecke gemäß § 5 Abs. 4 lit I WBO beschränkt die entsprechenden Festlegungen gemäß § 5 Abs. 5 WBO auf die Errichtung von Bauwerken, die der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben des Bundes, der Länder oder der Gemeinden dienen.

Zur Umsetzung der Inhalte der Vorbehaltsflächen bzw. der Grundflächen für öffentliche Zwecke in Wie4n enthalten die Bundesländer mit Enteignungsmöglichkeiten die weitreichendsten Zwangsmaßnahmen. So können etwa gemäß § 40 Abs. 1 WBO durch Enteignung Grundflächen für öffentliche Zwecke (§ 5 Abs. 4 lit. I) in Anspruch genommen werden, wenn diese Grundflächen im Bebauungsplan festgesetzt sind und die Ausführung des Bauvorhabens oder der Anlage grundsätzlich beschlossen ist. Da aus kompetenzrechtlichen Gründen allerdings in landesgesetzlichen Regelungen keine Enteignungsbestimmungen für förderbare Wohnbauten zulässig sind, wäre die zentrale Rechtswirkung der Vorbehaltsflächen bzw. Grundflächen für öffentliche Zwecke (nämlich die Enteignungsmöglichkeit) nicht anwendbar. Eine Ausdehnung der Vorbehaltsflächen in Bgld und NÖ bzw. der Grundflächen für öffentliche Zwecke in Wien auch auf solche für den förderbaren Wohnbau würde demzufolge eine Einschränkung der geltenden Enteignungsmöglichkeiten für Vorbehaltsflächen/Grundflächen für öffentliche Zwecke erfordern. Es wäre eine Differenzierung in der Rechtswirkung zwischen Vorbehaltsflächen/Grundflächen für öffentliche Zwecke für den Gemeinbedarf bzw. für den förderbaren Wohnbau notwendig, was die bisherige Vorbehaltsflächensystematik in diesen beiden Ländern verändern würde.

Würden dennoch Vorbehaltsflächen/Grundflächen für öffentliche Zwecke für den förderbaren Wohnbau eingeführt, wäre zu klären, welche Rechtswirkung mit dieser Festlegung verbunden ist, insb. welche Umsetzungsmaßnahmen vorgesehen sind. Da raumordnungsrechtliche Enteignungsmöglichkeiten für die Einlösung von Vorbehaltsflächen/Grundflächen für öffentliche Zwecke kompetenzrechtlich problematisch sind, verbleiben vergleichsweise wenig wirkungsvolle Alternativen (Vorkaufsrechte, Einlösungsverpflichtungen durch die Gemeinden).

**Sonderwidmungen für den förderbaren Wohnbau** werden somit als die leichter umsetzbare Ergänzung des Planungsrechts angesehen, auch wenn durch eine Widmung allein noch keine Umsetzung garantiert ist. Durch flankierende Maßnahmen der Vertragsraumordnung bzw. der aktiven Bodenpolitik kann allerdings diesem Umsetzungsdefizit begegnet werden.

Nachfolgend werden einzelne Aspekte von (Sonder-)Widmungen für den förderbaren Wohnbau behandelt, die in der Fachdiskussion sowie in der praktischen Anwendung thematisiert werden. Die Ausführungen gelten weitgehend sowohl für Vorbehaltsflächen als auch für (Sonder-)Widmungen für den förderbaren Wohnbau.

### Nutzungseinschränkung

Mit der Festlegung von entsprechenden Widmungen für den förderbaren Wohnbau werden die Nutzungsmöglichkeiten im Vergleich zu den allgemeinen Kategorien des Wohnblandes eingeschränkt. Die Reduzierung der Nutzungsmöglichkeiten wird tendenziell eine Wertreduktion der betroffenen Liegenschaften bewirken, wenn auch abhängig von den jeweiligen nachfragebedingten Rahmenbedingungen der Preisunterschied zwischen Liegenschaften für geförderten und freifinanziertem Wohnbau gering sein kann.

Die bei Nutzungseinschränkungen stets auftretende Problematik einer allfälligen Entschädigung für Nutzungsreduktionen erscheint bei Sonderwidmungen für den förderbaren Wohnbau von untergeordneter Bedeutung, zumal eine Bebauungsmöglichkeit – wenn auch auf eine bestimmte Wohnnutzung eingeschränkt – eröffnet wird. Bei einer Umwidmung von Bauland-Wohngebiet in eine Sonderwidmung für den förderbaren Wohnbau, wären von der Gemeinde wohl nicht entschädigungspflichtig, zumal bislang Umwidmungen innerhalb des Baulandes nicht also so gravierende Wertveränderungen (etwa vergleichbar mit einer Rückwidmung von Bau- in Grünland) angesehen werden, die einen Entschädigungsanspruch des Grundeigentümers rechtfertigen.

Allerdings werden bei einer Umwidmung für spezifische Nutzungszwecke besondere Anforderungen an die sachliche Begründung zu stellen sein. In Anlehnung an die Judikatur des VfGH zu Rückwidmungen,<sup>39</sup> erfordert eine durch Umwidmung bewirkte Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten einer hinreichenden sachlichen Begründung, in der auch auf die Interessenlage der Grundstückseigentümer Bedacht zu nehmen ist. Aus der ständigen Rechtsprechung des VfGH wird deutlich, dass bei Flächenwidmungsplanänderungen grundsätzlich dem Vertrauensschutzprinzip besonderes Gewicht beigemessen wird. Dieser Aspekt hat bei der Plankontrolle eine längere Tradition, wobei die Kontrollmaßstäbe schon in den 1990-er Jahren intensiviert wurden.<sup>40</sup> Als gemeinsames Element haben die einzelnen Erkenntnisse des VfGH folgende Argumentation: Die Raumordnungsgesetze verleihen dem Flächenwidmungsplan im Interesse der Rechtssicherheit grundsätzlich erhöhte Bestandskraft, indem sie eine Änderung nur unter bestimmt umschriebenen Voraussetzungen gestatten.<sup>41</sup> Der VfGH verweist darauf, dass mit der verbindlichen Festlegung einer Nutzungsart jenes Maß an Rechtssicherheit einzutreten hat, „welches es dem Rechtsunterworfenen ermöglichen soll, im Vertrauen auf die Rechtslage seine individuellen Planungsabsichten zu gestalten und mit der Rechtslage zu koordinieren“<sup>42</sup> Nicht jede Änderungsabsicht des Gemeinderats bewirkt eine wesentliche, eine Umwidmung rechtfertigende Änderung der Planungsabsichten. So ist es für eine Änderung des Flächenwidmungsplanes nicht ausreichend, „wenn der Gemeinderat zur Auffassung gelangt, dass eine andere Widmung als die von ihm seinerzeit festgelegte, besser, vernünftiger oder zweckmäßiger gewesen wäre“<sup>43</sup>. Da derartige oder ähnliche Motive des Verordnungsgebers wohl jeder Änderung einer Verordnung zugrunde liegen, wären nach Ansicht des VfGH die dem Verordnungsgeber auferlegten Beschränkungen „weitgehend sinnlos“<sup>44</sup>.

Bei der Kontrolle der Zulässigkeit von Planänderungen unterscheidet der VfGH unterschiedliche Prüfungsschritte. So wird in der Regel zunächst überprüft, ob die in den Raumordnungsgesetzen geforderten Änderungsvoraussetzungen vorliegen, wobei der Grundlagenforschung besonderes Gewicht beigemessen wird. Anschließend erfolgt eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der durchgeführten Interessenabwägung. Rechtswidrig ist nach Ansicht des VfGH eine Planänderung trotz Änderung der Plangrundlagen dann, wenn keine entsprechende Grundlagenforschung durchgeführt oder wenn die notwendige Interessenabwägung fehlerhaft vorgenommen wurde.<sup>45</sup>

## Widmungskriterien

Die Festlegung von Sonderwidmungen für den förderbaren Wohnbau ist infolge der beträchtlichen Eigentumsbeschränkung an strenge Voraussetzungen geknüpft, die sich zunächst aus dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot, Gleichheitssatz und Legalitätsprinzip ableiten. Grundsätzlich wird bei der Widmungsentscheidung von einem Ermessenspielraum des Planungsträgers auszugehen sein, jedoch werden insb. bei der parzellenscharfen Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Widmungskategorien des Wohnbaulandes sachlich begründete Kriterien unerlässlich sein. Um den verfassungsrechtlichen Ansprüchen zu genügen, bieten sich als rechtliche Rahmenbedingungen insb. Grundsatz- und Zielkataloge in den Raumordnungsgesetzen sowie Widmungskriterien in überörtlichen Raumplänen an.

Bei der Festlegung von Sonderwidmungen für den förderbaren Wohnbau könnte auch spezifischen raumordnungsrechtlichen Widmungskriterien Bedeutung zukommen, aus denen sich die sachlichen Begründungen für diese Planungsfestlegungen ableiten lassen. Bei einer Gegenüberstellung von Widmungskriterien für Sonderwidmungen und Vorbehaltsflächen fällt auf, dass grundsätzlich die Kriterien für die Festlegung von Vorbehaltsflächen deutlich regelungsintensiver sind, was insb. durch die weitreichenden Rechtswirkungen von Vorbehaltsflächen und den entsprechenden nachzuweisenden öffentlichen Interessen begründet ist.

Die Raumordnungsgesetze enthalten unterschiedliche Kriterien für die Ausweisung für den förderbaren Wohnbau, wobei die Vorgaben für Festlegung von Vorbehaltsflächen auf Widmungen für den förderbaren Wohnbau übertragbar sind:

- **Nachweisbarer Bedarf:** In den Gemeinden muss ein Bedarf nach Wohnungen bestehen und die Gemeinden oder entsprechende gemeinnützige Bauträger dürfen selber über keine geeigneten Flächen verfügen. In Ermangelung entsprechender gesetzlicher Vorgaben können sowohl allgemeine als auch konkrete projektorientierte Bedarfsabschätzungen eine ausreichende Begründung für eine Planänderung darstellen, wenn diese in eine schlüssige Begründung und nachvollziehbare Interessenabwägung eingebunden werden. Je spezifischer und umfangreicher die Nutzungseinschränkung ausfällt, desto höher werden die Anforderungen an die Bedarfsprüfung.

Ausdrücklich bestimmt etwa § 42 Abs. 1 Slbg ROG als (ein) Kriterium für die Festlegung von Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau, dass ein entsprechender Bedarf für den Planungszeitraum von zehn Jahren besteht, wobei das mittelfristige Wohnbau-Förderungsprogramm des Landes zu berücksichtigen ist. Zusätzlich wird geregelt dass eine Festlegung nur zulässig ist, wenn die Gemeinde, die Baulandsicherungsgesellschaft mbH (§ 77 Slbg ROG) und die gemeinnützigen Bauvereinigungen insgesamt nicht in ausreichendem Maß über geeignete Flächen verfügen, um den Bedarf zu decken.

- **Eignung der Grundflächen:** Die Liegenschaften müssen für geförderten Wohnbau eine entsprechende Eignung aufweisen, die sich aus den Raumordnungszielen und aus den allgemeinen Widmungsverboten für Bauland bzw. für größere Bauvorhaben für Wohnzwecke ableiten lassen.  
Ausdrücklich bestimmt etwa § 37 Abs. 2 Stmk ROG, dass Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau eine besondere Standorteignung aufweisen müssen und die betreffenden Flächen im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegt sind.
- **Größe und Dichte:** Einen Sonderaspekt der Eignung stellen Bestimmungen dar, die die Ausweisung von Sonderwidmungen für den förderbaren Wohnbau davon abhängig machen, ob die betreffenden Flächen eine festgelegte Größe aufweisen und ob Mindestgeschosßflächenzahlen gelten.
- **Fairer Umgang mit Grundeigentümern:** Fallweise wird ein Teilungsschlüssel zwischen förderbarem und sonstigen Wohnbau festgelegt. Quantitative Aufteilungsschlüssel finden sich bislang in den raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen selten, ein qualitatives Kriterium für eine Teilung in förderbar und freifinanzierten Wohnbau enthält das Oö ROG<sup>46</sup> und das Slbg ROG.<sup>47</sup>

Einzelne Bundesländer sehen zweckmäßiger Weise vor, dass die gesetzlichen Ziele und Widmungskriterien durch die örtlichen Entwicklungskonzepte zu konkretisieren sind und allfällige Festlegungen für Sonderwidmungen für den förderbaren Wohnbau entsprechende Vorgaben im strategischen Planungsinstrument der Gemeinde erfordert.

### Verpflichtungen zur Festlegung von (Sonder-)Widmungen

Bei entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungen können Gemeinden (Sonder-)Widmungen für den förderbaren Wohnbau nach lokalem Bedarf festlegen; sie sind in der Regel nicht dazu verpflichtet. Da einzelne Gemeinden bei der Ausweisung von Widmungen für den förderbaren Wohnbau sehr zurückhaltend agieren, wird diskutiert, ob Gemeinden verpflichtet werden können, je nach objektivem Bedarf entsprechende Widmungen für den förderbaren Wohnbau festzulegen.

Inwieweit eine allgemeine Verpflichtung für Gemeinden, Sonder-)Widmungen für den förderbaren Wohnbau festzulegen, verfassungskonform ist, wäre näher zu prüfen. Auf der verfassungsrechtlichen Grundlage des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden für die örtliche Raumplanung wird es wohl grundsätzlich den Gemeinden überlassen bleiben, als Maßnahmen der örtlichen Raumplanung Widmungen für den förderbaren Wohnbau – wenn dazu die gesetzliche Ermächtigung vorliegt – festzulegen. Eine allgemeine Verpflichtung für Gemeinden, solch spezifische Widmungen vornehmen zu müssen, stellt besondere Anforderungen an die fachliche Begründung.

Inhaltliche Vorgaben können vor allem durch überörtliche Planungsmaßnahmen der Bundesländer erfolgen, die als hoheitliche Planungen unmittelbare Rechts- und Bindungswirkung für die Gemeinden haben. Die Bindungswirkung ergibt, dass örtliche Raumpläne, insb. Flächenwidmungspläne, die überörtlichen Raumordnungsprogrammen widersprechen, gesetzwidrig sind.<sup>48</sup> Weisen Maßnahmen keinen Verordnungscharakter auf, ist die Bindungswirkung deutlich reduziert. Maßnahmen in überörtlichen Raumplänen ohne rechtliche Verbindlichkeit können als Empfehlungen, Orientierungshilfen und unverbindliche Vorgaben

für die kommunale Planungstätigkeit gelten, die in der jeweiligen Interessenabwägung zu berücksichtigen sein werden.

Die Vorgabe raumbezogener Widmungskriterien für förderbares Wohnen in überörtlichen Raumplänen erscheint bezüglich des verfassungsrechtlich garantierten eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden solange unbedenklich, als die Festlegungen in überwiegend überörtlichen Interessen liegen. Je konkreter überörtliche Vorgaben für die kommunale Planungstätigkeit werden, wenn etwa parzellenscharfe Bereiche für förderbares Wohnen in überörtlichen Raumplänen ausgewiesen würden, desto höher wäre der Begründungsbedarf des überwiegenden überörtlichen Interesses. Konkrete Aussagen zur räumlichen Verteilung von Flächen für förderbares Wohnen fehlen weitgehend in den überörtlichen Raumplänen.

### Eigene Widmung oder Widmungszusatz (nähere Bestimmung)

Sollen bestimmte Flächen für den förderbaren Wohnbau reserviert werden, ist die planungssystematische Frage zu klären, ob für eine Nutzungseinschränkung für den förderbaren Wohnbau

- eine eigene Nutzungskategorie definiert wird: Eine eigene Widmungskategorie rechtfertigt sich in den Fällen, in denen Bauführungen und Nutzungen beabsichtigt werden, die sich deutlich von den bestehenden Kategorien unterscheiden und für die eigenständige Ausweisungskriterien gelten – oder
- ein Zusatz zu geltenden Widmungskategorien bestimmt wird: Ein Zusatz zu geltenden Widmungskategorien ist zweckmäßig, wenn im Wesentlichen die grundsätzlichen Nutzungsvorgaben und Widmungskriterien der eigentlichen Widmung gelten, aber durch den Zusatz innerhalb der Widmungskategorie spezifische Einschränkungen erfolgen (sollen).

Im Zusammenhang mit Widmungen für förderbaren Wohnbau sind beide Varianten möglich, jedoch erscheint ein Zusatz zu bestehenden Widmungen zielführender. Dies vor allem deshalb, da auch beim förderbaren Wohnbau in der Regel die gleichen Ziele und Widmungskriterien gelten, wie beim Bauland-Wohngebiet. Auch sollten in Bereichen, die dem förderbaren Wohnbau gewidmet werden, grundsätzlich die gleichen ergänzenden Bauführungen wie im Bauland zugelassen sein. Vor diesem Hintergrund erscheint eine raumordnungsgesetzliche Ermächtigung, die den Gemeinden die Möglichkeit bietet, innerhalb der Baulandkategorien die Wohnbautätigkeit auf förderbare Wohnbauten zu beschränken, eine zweckmäßige – und wenig aufwändige – Ergänzung des Raumordnungsrechts. Zu beachten wird bei einer solchen Ermächtigung sein, dass die Beschränkungen sich nicht nur auf Baulandwohngebiet, sondern auch auf andere Baulandkategorien beschränken, die Wohnbauten im größeren Umfang zulassen. Damit kann eine verstärkte Durchmischung zwischen unterschiedlichen (wohnungsaffinen) Nutzungen sowie sozialem Wohnbau ermöglicht werden. So sollten jedenfalls folgende Widmungsarten des Baulandes mit dem Zusatz „förderbares Wohnen“ versehen werden können:

- Bgld: Wohngebiete, Dorfgebiete, gemischte Baugebiete
- NÖ: Wohngebiete, Kerngebiete, Agrargebiete (Wohnbauland gemäß § 1 Abs. 1 Z 4 NÖ ROG)
- Wien: Wohngebiete, gemischte Baugebiete



## 4. Vertragsraumordnung und förderbarer Wohnbau

In (fast) allen Bundesländern ermächtigen die Raumordnungsgesetze zu privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Grundeigentümern, welche die unmittelbare Nahtstelle zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht darstellen.<sup>49</sup> Die privatrechtliche Vereinbarung bietet im Vergleich mit hoheitlichen Widmungsfestlegungen weitreichende und flexible Möglichkeiten.

Die Vertragsraumordnung bildet eine wichtige Ergänzung zu den hoheitlichen Widmungsfestlegungen – mit einem beträchtlichen Anwendungspotential auch im Zusammenhang mit dem förderbaren Wohnbau. Bei allen Unterschieden bezüglich Vertragsinhalten können im österreichweiten Überblick verallgemeinernd verschiedene Vertragstypen unterschieden werden. So können durch Raumordnungsverträge Liegenschaftseigentümer zu unterschiedlichen Handlungen verpflichtet werden, insb. zur widmungskonformen Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist (Verwendungsverträge). Zusätzlich können Überlassungsverträge (Überlassung der Grundstücke an Gemeinden oder von ihr genannte Dritte; Überlassung von Teilflächen für öffentliche Zwecke, z.B. Schulen, aber auch für geförderte Wohnbauten) oder Aufschließungsverträge (Beteiligung der Grundeigentümer an den Aufschließungskosten) vorgesehen werden; teilweise werden die Gemeinden auch zu Umlegungsverträgen (Verträge zur Verbesserung der Grundstücksstruktur) oder Förderverträgen (Förderung bodenpolitischer Maßnahmen) ermächtigt.

Im Zusammenhang mit Widmungen für den förderbaren Wohnbau erscheinen insb. folgende Vertragstypen von Bedeutung:

- **Verwendungsverträge**, durch die sich die Grundeigentümer verpflichten, die Widmungsfestlegung für förderbaren Wohnbau fristgerecht und widmungskonform zu realisieren.
- Eine Sonderform der Verwendungsverträge wären solche **Nutzungsverträge**, in denen sich die Grundeigentümer neben der fristgerechten Bebauung verpflichten, ihre Liegenschaft zu einem bestimmten Anteil mit förderbaren Wohnbauten zu bebauen – ohne spezifische Sondernutzung für förderbares Wohnen
- **Überlassungsverträge**, durch die sich die Grundeigentümer zur Überlassung von (Teil-) Flächen für den geförderten Wohnbau verpflichten.

Durch die Vertragsraumordnung kann somit einerseits die widmungsspezifische und fristgerechte Bebauung abgesichert und damit die Umsetzung der durch die Gemeinde festgelegten Sonderwidmungen für förderbaren Wohnbau unterstützt werden. Andererseits kann durch privatrechtliche Vereinbarungen zusätzliche Maßnahmen vereinbart werden, durch welche die Gemeinden von einer allfälligen Umwidmung (mit)profitieren können. Für die möglichen Vertragsinhalte gelten freilich enge rechtliche Grenzen und je stärker durch zivilrechtliche Vereinbarungen in das Grundrecht auf Eigentum eingegriffen wird, desto heikler sind die jeweiligen Vertragsabschlüsse.

Bevor auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Vertragsraumordnung eingegangen wird, sei auf die eingeschränkten Einsatzmöglichkeiten von privatrechtlichen Maßnahmen hingewiesen. Der Einsatzbereich von Verträgen wird sich im Wesentlichen auf Grundeigentümer beschränken, die bereit sind, für die Ausweisung von Bauland vertraglich zu binden. Jene Grundeigentümer, deren Liegenschaften bereits als Bauland gewidmet bzw. für eine



Baulandwidmung in hohem Maße geeignet sind, werden tendenziell keine vertraglichen Bindungen eingehen, da für diese durch einen Vertragsabschluss kein Zusatznutzen generiert wird. Somit beschränken sich vertragliche Vereinbarungen vor allem bei der Neuausweisung von Bauland, nicht jedoch bei der Bekämpfung der umfangreichen Baulandüberhänge der Gemeinden.

### Rechtliche Rahmenbedingungen der Vertragsraumordnung

Aus der bisherigen Judikatur der Höchstgerichte und der umfangreichen Literatur wird deutlich, ein enger rechtlicher Rahmen für die Vertragsraumordnung allgemein und insb. in der konkreten Vertragsausgestaltung besteht. Allgemein ist zunächst davon auszugehen, dass privatrechtliche Vereinbarungen als ergänzende Maßnahme im Raumordnungsrecht grundsätzlich zulässig sind.

Generell sind folgende rechtliche Rahmenbedingungen bei zivilrechtlichen Vereinbarungen zu beachten:

- **Gesetzliche Grundlagen für Vertragsraumordnung:** Hoheitliche Planungen müssen auf gesetzlichen Grundlagen beruhen. Aus der Judikatur kann abgeleitet werden, dass von den Gemeinden abgeschlossene zivilrechtliche Vereinbarungen zur Umsetzung der Ziele der örtlichen Raumplanung einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.<sup>50</sup> Rechtliche Voraussetzung für Raumordnungsverträge sind somit entsprechende **Ermächtigungen in den jeweiligen Rechtsmaterien**, die nunmehr in (fast) allen Bundesländern vorliegen. Freilich sind entsprechende gesetzliche Ermächtigungen nur eine Grundvoraussetzung für deren rechtliche Zulässigkeit, die von weiteren Kriterien abhängig ist.
- **Fakultative Vertragsraumordnung:** Der VfGH hat sich im Erk. VfSlg. 15.625/1999 zur Salzburger Vertragsraumordnung insb. gegen die zwingende Verknüpfung von privatrechtlichen Verträgen mit hoheitlichen Widmungsfestlegungen ausgesprochen (sog. **obligatorische Vertragsraumordnung**). Die ROG verpflichten demzufolge die Gemeinden durchwegs nicht zur Vertragsraumordnung, sondern ermächtigen sie lediglich zu vertraglichen Maßnahmen.
- **Koppelungsverbote zwischen Hoheits- und Privatrechtsverwaltung:** Der VfGH sieht in der Koppelung zwischen Hoheits- und Privatrechtsverwaltung vor allem einen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip, da eine derartige Kombination im System der Bundesverfassung nicht vorgesehen sei. Der kommunale Planungsträger darf demzufolge seine Widmungsentscheidungen nicht von zivilrechtlichen Vereinbarungen abhängig machen. Es wäre verfassungswidrig, wenn eine Umwidmung lediglich aus Gründen erfolgt, die Inhalte eines Vertrages darstellen.
- **Gleichbehandlung:** Beim Abschluss und bei der inhaltlichen Gestaltung von Vereinbarungen ist die Gleichbehandlung der in Betracht kommenden Vertragspartner zu wahren. Demzufolge bestimmt u.a. auch § 38a VlbG RplG, dass die Gemeinde beim Abschluss und der Gestaltung von Vereinbarungen ausdrücklich auf eine Gleichbehandlung der in Betracht kommenden Grundeigentümer zu achten hat.

Ein gewisses Spannungsverhältnis bleibt zwischen den sehr allgemeinen inhaltlichen Bestimmungen und Ermächtigungen zu privatrechtlichen Vereinbarungen in den Raumordnungsgesetzen und den vielfältigen, detaillierten und teilweise individuellen Vertragsinhalten



in der Praxis. Inwieweit einzelne Vertragsinhalte rechtskonform sind, ist jeweils aufgrund der landesgesetzlichen Vorschriften – vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund – zu prüfen.

Die Vertragsraumordnung wird vielfach als raumplanerisches Instrument angesehen, um die Bereitstellung förderbaren Wohnbaus zu unterstützen. Einzelne Raumordnungsgesetze enthalten in ihren Ermächtigungen zu privatrechtlichen Vereinbarungen ausdrücklich Hinweise auf den geförderten Wohnbau, wobei die Regelungsansätze unterschiedlich sind. So enthalten Raumordnungsgesetze Ermächtigungen zur Sicherung des förderbaren Wohnbaus (z.B. OÖ ROG<sup>51</sup>). Andere Gesetze stellen auf die Zurverfügungstellung von geeigneten Grundstücken für den förderbaren Wohnbau (Stmk ROG<sup>52</sup>) oder auf die Überlassung geeigneter Grundflächen für den geförderten Wohnbau ab (z.B. TROG<sup>53</sup>).

Bundesländer, die sich in ihren raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen zur Vertragsraumordnung nicht unmittelbar auf den förderbaren Wohnbau beziehen, sehen durchaus Bestimmungen über den Erwerb von Grundstücken zur Deckung des örtlichen Baubedarfes (BglD) vor, was in der Folge die Realisierung geförderter Wohnbauten unterstützen kann.

Aufgrund der hohen Eingriffsintensität solcher Verträge sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen besonders hoch. Der notwendige Nachweis des öffentlichen Interesses an der Überlassung von Grundflächen an die Gemeinde kann insb. bei benötigten Flächen für den förderbaren Wohnbau gelingen. Da aber stets das schonendste noch zum Ziel führende Mittel einzusetzen ist, „kommt eine Eigentumsübertragung nur dann in Betracht, wenn eine plankonforme Nutzung nicht durch Verwendungs- oder Bebauungspflichten sichergestellt werden kann.“<sup>54</sup>

Verwendungsverträge in der Form, dass sich Grundeigentümer im Fall einer Baulandwidmung zu einer fristgerechten Bebauung verpflichten, erscheinen grundsätzlich unproblematisch. Im Zusammenhang mit förderbarem Wohnbau ist zu beachten, dass eine entsprechende Sonderwidmung für förderbaren Wohnbau festgelegt wird. Aufgrund des mit der Sonderwidmung verbundenen Begründungsbedarfs können allfällige Vorwürfe der Ungleichbehandlung entkräftet werden.

Problematisch erscheint eine vertragliche Konstruktion, in der sich Grundeigentümer ohne Sonderwidmung für förderbaren Wohnbau dazu verpflichten, bei einer allfälligen Wohngebietswidmung einen bestimmten Teil ihrer Liegenschaft für förderbare Wohnbauten zu nutzen. Vertragsinhalte, die gesetzlich vorgegebene Nutzungsmöglichkeiten etwa durch die Widmung „Bauland-Wohngebiet“ einschränken, erscheinen vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgebotes sowie einer Einschränkung hoheitsrechtlicher Nutzungsmöglichkeiten bedenklich.



## 5. Weitere baulandmobilisierende Maßnahmen

Eine Intensivierung des förderbaren Wohnbaus setzt voraus, dass geeignete Flächen in Gemeinden, die einen Wohnungsbedarf aufweisen, zur Verfügung stehen. Dies ist freilich vielfach nicht der Fall, da die entsprechenden Liegenschaften nicht verfügbar bzw. aufgrund der Grundstückszuschnitte nicht für eine Bebauung geeignet sind. Das Horten von Bauland hat zu einer Baulandverknappung geführt und in der Folge eine Steigerung der Bodenpreise bewirkt, was die Realisierung von förderbarem Wohnbau zunehmend erschwert.

In den vergangenen Jahren wurden in allen Bundesländern sowie im Ausland vielfältige Maßnahmen diskutiert und teilweise rechtlich verankert, um die Verfügbarkeit von potentiellen Wohnstandorten zu verbessern. Unter den Schlagwörtern „aktive Bodenpolitik“ und „Baulandmobilisierung“ wurden für Bauland generell und Bauland-Wohngebiet speziell Maßnahmen festgelegt, die zu einer raschen widmungskonformen Umsetzung planungsrechtlicher Vorgaben führen sollen. Durch eine „aktive Bodenpolitik“ sollen der Verknappung von verfügbarem Bauland entgegengewirkt und eine rasche Verbauung bzw. eine erhöhte Baulandmobilisierung erreicht werden. Das Maßnahmenpektrum ist in diesem Zusammenhang beträchtlich und reicht von öffentlich-rechtlichen Maßnahmen zu vertragsrechtlichen Vereinbarungen bis hin zu informellen Maßnahmen der Aufklärung und Bewusstseinsbildung. Ein Vergleich der einzelnen Planungssysteme macht deutlich, dass vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Planungskulturen jeweils spezifische Maßnahmenbündel geschnürt werden, die in der Regel in der Kombination mehrerer Instrumente und Maßnahmen wirken. Wenn nachfolgend im Überblick die Maßnahmen einzeln dargestellt werden, die zu einer Verbesserung der Verfügbarkeit von Bauland beitragen können, ist darauf hinzuweisen, dass die einzelne Maßnahme vielfach in ein System unterschiedlicher Instrumente eingebettet ist und erst das Zusammenwirken mehrerer Maßnahmen wirkungsvoll ist. In der Auflistung der Maßnahmen und Instrumente werden beispielhaft – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – spezifische Regelungen einzelner Bundesländer angeführt.

### Befristete Baulandwidmungen

Eine Befristung von Bauland kann erheblich zu einer raschen widmungskonformen Nutzung von Liegenschaften beitragen, da durch die drohende Sanktion (in der Regel eine entschädigungslose Rückwidmung) die Bereitschaft des Grundeigentümers zur widmungsgemäßen Verwendung steigt. Die Rückwidmung von Bauland in Grünland ist grundsätzlich ein wichtiges planungsrechtliches Druckmittel zur widmungskonformen Nutzung, zumal der drohende Wertverlust infolge der (entschädigungslosen) Rückwidmung den Grundeigentümer zur widmungskonformen Nutzung bzw. zum Verkauf zwingt.

Nach § 16a Abs. 1 NÖ ROG darf beispielsweise die Gemeinde bei der Neuwidmung von Bauland eine Befristung von 5 Jahren festlegen. Die Gemeinde kann für unbebaute Grundstücke nach Ablauf der Frist innerhalb eines Jahres die Widmung ändern, wobei kein Entschädigungsanspruch entsteht.

Vielschichtiger sind die Regelungen zum befristeten Bauland im Stmk ROG, das eine Besonderheit dahingehend aufweisen, dass die Bestimmungen nicht nur bei der Neuwidmung von Bauland anwendbar sind, sondern anlässlich jeder gesetzlichen vorgeschriebenen

Revision des Flächenwidmungsplanes (alle 5 Jahre). So hat gemäß § 26b Stmk ROG eine Gemeinde anlässlich einer Revision des Flwp eine Bebauungsfrist für eine Planungsperiode (max. 5 Jahre) festzulegen, wenn Grundflächen betroffen sind, die Bauland sind, für die keine privatwirtschaftliche Vereinbarung abgeschlossen und die zusammenhängend mindestens 3.000 m<sup>2</sup> umfassen. Für den Fristablauf ist von der Gemeinde festzulegen, ob solche Grundstücke entschädigungslos als Freiland oder für eine andere Nachfolgenutzung zu widmen sind oder die Grundeigentümer zur Leistung einer Investitionsabgabe herangezogen werden. Die Investitionsabgabe stellt eine ausschließliche Gemeindeabgabe dar, ist von der Gemeinde für Zwecke der Baulandbeschaffung zu verwenden und beträgt jährlich 11,-/m<sup>2</sup> der Grundfläche. Keine Leistung der Investitionsabgabe ist vorzuschreiben bei entschädigungsloser Rückwidmung ins Freiland oder einem Einlösungsantrag durch den Grundeigentümer.

Bezüglich einer **Befristung eine Widmung** ist mit Hinweis auf die Judikatur des VfGH anzumerken, dass der VfGH<sup>55</sup> die Befristung einer Umwidmung aufgehoben hat, da das VlbG RplG nicht ausdrücklich die Möglichkeit der Befristung der Flächenwidmung durch die Gemeindevertretung vorsieht.<sup>56</sup> Demzufolge erfordert eine befristete Widmung jedenfalls eine **entsprechende gesetzliche Grundlage**. Der VfGH hat in diesem Erk. weiter ausgeführt, dass die Möglichkeit einer Befristung von Widmungen in aller Regel nicht den aus dem Gesetz abgeleiteten raumplanerischen Grundsätzen der „Plangewährleistung“, der erschwerten Abänderbarkeit von Flächenwidmungsplänen und des Vertrauensschutzes entspricht. Im zitierten Erk. sieht sich freilich der VfGH zur Feststellung veranlasst, dass er die Befristung einer Widmung **nicht in jedem Fall als unzulässig** erachtet. Beispielsweise kann die Befristung einer Widmung wegen des in der Art der Nutzung gelegenen zeitlich begrenzten Verwendungszwecks bestimmt gewidmeter Grundflächen sachlich sein.

Befristete Baulandwidmungen können somit noch innerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen Gestaltungsspielraumes liegen, jedoch können die **konkreten Ausgestaltungen** (insb. Verpflichtung oder Ermächtigung für die Gemeinden sowie die jeweiligen Sanktionen) heikel sein.

### Einhebung von Infrastrukturabgaben für unbebautes Bauland

Als eines der wenigen Bundesländer sieht Oö die Einhebung von Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge gem. §§ 25-29 Oö ROG für unbebaute Grundstücke als Maßnahme zur Baulandmobilisierung und frühzeitigen Rückerstattung von kommunalen Aufschließungsleistungen vor. Die Gemeinden haben den Eigentümern unbebauter Liegenschaften mit Bescheid einen Aufschließungsbeitrag für die infrastrukturelle Erschließung der Bauplätze – je nach Aufschließung des Grundstücks durch eine gemeindeeigene Abwasserentsorgungsanlage, Wasserversorgungsanlage oder eine öffentliche Verkehrsfläche – vorzuschreiben, der in jährlichen Raten von 20% fünf Jahre zu entrichten ist. Voraussetzung für die Vorschreibung des Aufschließungsbeitrages ist somit dass die Liegenschaft aufgeschlossen ist. Als aufgeschlossen gilt ein Grundstück, wenn es selbständig bebaubar ist und vom Kanalstrang nicht mehr als 50 m, von der Wasserversorgungsanlage nicht mehr als 50 m entfernt liegt und durch eine öffentliche Verkehrsfläche der Gemeinde aufgeschlossen ist.

Ab dem fünften Jahr hat die Gemeinde für weiterhin unbebaute Liegenschaften einen Erhaltungsbeitrag vorzuschreiben, wobei die Pflicht zur Entrichtung des Erhaltungsbeitrages mit der Bezahlung des äquivalenten Anschlussgeldes endet.

### Enteignung für städtebauliche Zwecke

Die Enteignung als Maßnahme gegen Baulandhortung stellt das eingriffsintensivste Instrument der hoheitlichen Planung dar. Als einziges Bundesland sieht die Wiener Bauordnung (WBO) die Möglichkeit einer Enteignung vor, wenn hochwertige Liegenschaften nicht plankonform genutzt werden. So können unbebaute oder auch nicht entsprechend bebaute Liegenschaften gemäß § 43 Abs. 1 Wiener Bauordnung (WBO) enteignet werden, wenn dadurch die bauordnungsgemäße Bebauung dieser Liegenschaften erreicht wird und dies aus städtebaulichen Rücksichten erforderlich ist. Die Enteignung ist nach § 43 Abs. 3 WBO aus städtebaulichen Rücksichten erforderlich, wenn an der ehesten Verwirklichung des Bebauungsplanes infolge der örtlichen Lage der Liegenschaft und der mit ihrer Bebauung verbundenen Verbesserung der Stadtstruktur ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

Von der Möglichkeit einer Enteignung für städtebauliche Zwecke wird in der Wiener Praxis freilich kaum Gebrauch gemacht.

### Bauzwang durch grundverkehrsrechtliche Regelungen

Die Genehmigung von Rechtsgeschäften mit Baugrundstücken wird nach einigen Grundverkehrsgesetzen nur unter der Auflage erteilt, dass diese innerhalb einer bestimmten Frist den raumordnungsrechtlich vorgesehenen Nutzungsbestimmungen zugeführt werden. So hat beispielsweise der Rechtserwerber beim Rechtserwerb an einem unbebauten Baugrundstück gemäß § 11 Abs. 2 T Grundverkehrsgesetz u.a. zu erklären, dass das Grundstück innerhalb von fünf Jahren entsprechend der Flächenwidmung bebaut werden soll. Ist das Grundstück demnach mit einem Gebäude zu bebauen, so gilt die Errichtung eines Gebäudes von untergeordneter Bedeutung, wie einer Garage, eines Geräteschuppens, eines Bienenhauses, eines Gartenhäuschens und dergleichen, nicht als Bebauung. Die Grundverkehrsbehörde kann auf Antrag des Rechtserwerbers die im ersten Satz bestimmte Frist im erforderlichen Ausmaß einmalig verlängern.

Wird ein unbebautes Baugrundstück nicht innerhalb der vorgesehenen Frist bebaut, so hat das Grundbuchsgericht auf Antrag der Grundverkehrsbehörde die Eintragung des Rechtes zu löschen, wobei unter anderem folgende Rechte an Baugrundstücken einer Erklärung nach § 11 TGVG bedürfen: Erwerb des Eigentums, Erwerb eines Baurechtes, Erwerb eines Fruchtnießungsrechtes oder eines Gebrauchsrechtes, insbesondere an einer Wohnung sowie der Erwerb eines Bestandrechtes.

Bezüglich des Einsatzes von Bauzwängen durch grundverkehrsrechtliche Bestimmungen sei auf den Bericht des Landesgrundverkehrsreferenten für das Jahr 2006 (Amt der Tiroler Landesregierung: Grundverkehr in Tirol 2006) verwiesen: „Seit dem Inkrafttreten der Grundverkehrsnovelle LGBl. Nr. 75/1999 ist beim Rechtserwerb an unbebauten Baugrundstücken eine Bebauungsfrist mit fünf Jahren (mit Verlängerungsmöglichkeit) gesetzlich vorgesehen. Dem Grunde nach ist diese Bebauungspflicht zwingend. Diese Bestimmung effektuiert eine

widmungskonforme Nutzungsaktualisierung und hilft den doch erheblichen Baulandüberhang in Tirol sukzessive abzubauen. In 204 Fällen wurden im Berichtsjahr von den Grundverkehrsbehörden Bebauungsfristen verlängert, in neun Fällen wurde die Nichtbebauung mit Bescheid festgestellt.“

## Baulandumlegung

Mit dem Instrument der Baulandumlegung wird in der Regel nicht die Verfügbarkeit von Liegenschaften unmittelbar erhöht, jedoch die Voraussetzungen für eine sinnvolle Nutzung größerer Liegenschaften verbessert, was vielfach ein wesentliches Erfordernis für eine zweckmäßige Nutzung darstellt.

Mit der Baulandumlegung kann ein Gebiet, dessen zweckmäßige Bebauung wegen einer ungeeigneten Parzellenstruktur verhindert oder wesentlich erschwert wird, neu geordnet werden. Die Baulandumlegung hilft Raumordnungsziele und Planinhalte dort zu realisieren, wo ihrer Verwirklichung Eigentumsverhältnisse entgegenstehen. Die Neuordnung erfolgt in der Weise, dass nach Lage, Form und Größe zweckmäßig gestaltete und erschließbare Grundstücke für die bauliche Nutzung entstehen, was insbesondere für großflächige Betriebsgebiete von Bedeutung ist. Rechtlich verankert ist das Institut der Baulandumlegung lediglich in der Stmk, in Tirol und VlbG in den Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetzen und in Wien in der Bauordnung.

## 6. Anwendungserfahrungen in den Bundesländern

### 6.1 Salzburg

In Salzburg besteht aufgrund der hohen demographischen und wirtschaftlichen Dynamik sowie durch die Lagebedingungen (Einschränkung des Dauersiedlungsraums) ein sehr hoher Druck, geförderten, leistbaren Wohnraum zu errichten. Dies betrifft sowohl die Stadt Salzburg als auch alle anderen Bezirkszentren und Umlandbereiche sowie die touristisch intensiv genutzten Zonen. Daher besteht bereits seit 2004 das Instrument der Vorbehaltsfläche für den geförderten Wohnbau.

Wie in Abschnitt 3.2 ausgeführt, enthält das Slbg ROG umfangreiche Bestimmungen für Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau, nicht jedoch eine eigene Widmungskategorie. Die Kennzeichnung eines Gebietes als Vorrangfläche ist an eine umfangreiche Auflistung von Vorbedingungen gebunden, gleichzeitig besteht aber auch das Erfordernis, eine Mindestzahl an zu errichtenden förderbaren Miet-, Mietkaufwohnungen oder Eigentumswohnungen genau festzulegen. Für die Praxis ergeben sich insbesondere folgende Umsetzungsprobleme:

- Als besonderes Erschwernis für die Anwendung erweist sich der Bedarfsnachweis, der daran gebunden ist, dass sowohl die Gemeinde, die Baulandsicherungsgesellschaft mbH (§ 77) und die gemeinnützigen Bauvereinigungen nachweisen, dass sie insgesamt nicht in ausreichendem Maß über geeignete Flächen verfügen, um den Bedarf zu decken.
- Weiters ist der Abschluss von privatrechtlichen Vereinbarungen, die eine wesentliche Ergänzung des Instrumentariums in Hinblick auf Bodenmobilisierung und nähere Spezifikation der Bebauung ermöglichen würde, ausgeschlossen; es handelt sich daher um eine Entweder-Oder-Regelung. Da in Salzburg jedoch privatrechtliche Vereinbarungen gem. § 18 in großer Vielfalt angewendet werden, bedeutet dies in der Praxis eine wesentliche Einschränkung für die Anwendung des Instruments der Vorbehaltsfläche.
- Die weitergehende Auflage, dass den von der Vorbehaltskennzeichnung betroffenen Grundeigentümern müssen als Bauland ausweisbare Flächen in dem Ausmaß als vorbehaltsfrei verbleiben müssen, „um ihren betrieblichen Bedarf und den Wohnbedarf für sich und ihre lebenden Nachkommen in gerader Linie zu decken“ stellte ein weiteres Hindernis für die Anwendung dar, das zu erheblichen Verzögerungen und aufwendigen rechtlichen Verfahren führen kann.

Im Gegensatz zu den nur mit großem Aufwand zu erfüllenden Bestimmungen hat die Vorbehaltsfläche jedoch keine – über eine Sonderwidmungen hinausgehende – Rechtswirkung: Es besteht z.B. keine Einlösungsverpflichtung durch die Gemeinde wie für gemeinnützige Einrichtungen (in § 41 Abs. 4 Slbg ROG vorgesehen) und auch sonst sind damit keine erkennbaren Vorteile verbunden. Unter dem Strich verbleibt, dass die Salzburger Regelung in der derzeitigen Fassung eine sehr aufwendig zu begründende Einschränkung der Widmung Wohnbau darstellt.

Die potenziellen Wirkungen leiten sich aus dieser Konstellation ab: Grundsätzlich besteht die Möglichkeit einer preisdämpfenden Wirkung (dies wird so eingeschätzt). Gleichzeitig aber ist die Wirkung in Hinblick auf Baulandmobilisierung nicht gegeben, es könnte sogar der gegenteilige Effekt eintreten (Verfahrensverzögerungen). Der explizite Ausschluss der Kombination mit privatrechtlichen Vereinbarungen konterkariert dies. Insgesamt wurden im Zeitraum von über 10 Jahren auf diese Weise in der Stadt Salzburg nur ca. 6 ha Bauland mit diesem Vorbehalt belegt. In den Landgemeinden sind derzeit zwei Fälle bekannt, wo die Anwendung geprüft wird. Der Erfolg scheint jedoch wesentlich davon abhängig, ob die Gemeinden mit Bauträgern kooperieren und konkrete Projektentwicklung betreiben.

Aufgrund dieser Konstellation werden – insbesondere auch in der Stadt Salzburg, fast ausschließlich privatrechtliche Vereinbarungen durchgeführt, die auch weitergehende Aspekte beinhalten, z.B. den Anteil der geförderten Wohnungen, das Verhältnis Miete – Eigentum, ein Einweisungsrecht der Gemeinde, allenfalls nähere Spezifikationen der Bebauungsbestimmungen (u.a. in Ergänzung zu Bebauungsplanverfahren). Dieses Instrumentarium erweist sich jedenfalls bei Neuausweisungen als wesentlich wirksamer und gezielter in Hinblick auf die Zielsetzungen des geförderten Wohnbaus und seiner NutzerInnen einsetzbar.

## 6.2 Steiermark

In der Steiermark sind die Voraussetzungen für die Siedlungsentwicklung innerhalb des Bundeslandes extrem unterschiedlich – sie reichen von extremer Abwanderung bis zu dynamischem Wachstum in städtischen oder stadtnahen Zonen. Die Bodenpreise sind im Vergleich der österreichischen Bundesländer günstig, sodass selbst in städtischen Gebieten die Bodenpreislimits der Wohnbauförderung keine großen Probleme bereiten. Preisdämpfung ist daher nicht ein Hauptziel, eher geht es um die Mobilisierung und dabei um die räumliche Fokussierung und Nachverdichtung an geeigneten Standorten. Dementsprechend ist auch der Bedarf zum Einsatz des Instruments Vorbehaltsfläche anders zu sehen als in Salzburg.

Vorbehaltsflächen können gemäß § 37 Abs. 2 Stmk ROG von der Gemeinde zur Sicherstellung geeigneter Flächen für den förderbaren Wohnbau im Sinn des Stmk Wohnbauförderungsgesetzes 1993 ausgewiesen werden, wenn dies im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegt ist und Bedarf besteht. Diese Vorbehaltsflächen müssen eine besondere Standorteignung aufweisen und dürfen nur für den förderbaren Wohnbau als reines oder allgemeines Wohngebiet (§ 30 Abs. 1 Z. 1 und 2 Stmk ROG) ausgewiesen werden. Die sachliche Rechtfertigung, die Bedarfsabschätzung und die räumliche Abgrenzung hat sich aus den strategischen Vorgaben der örtlichen Entwicklungskonzepte abzuleiten.

Zum Unterschied von der Salzburger Regelung besteht für die Gemeinden eine (**passive**) **Einlösungsverpflichtung**, sobald dies der Eigentümer der Grundstücke nach Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes von der Gemeinde mittels schriftlichen Antrages verlangt. Aktiv kann die Gemeinde dies jedoch nicht verlangen, es besteht keine Enteignungsmöglichkeit (die Einlösung ist jedoch zum Verkehrswert im Sinne des Eisenbahnteignungsentschädigungsgesetzes durchzuführen).



Eine mobilisierende Wirkung ist daher nur dann gegeben, wenn im Vorfeld seitens der Gemeinde ermittelt wird, dass seitens des Eigentümers eine Verkaufsbereitschaft besteht, und sie auch einen Käufer vermittelt. Ansonsten bleibt die Wirkung bei der Einschränkung der Nutzungsart und kann daher auch Verzögerungen bringen.

Mobilisierungswirkungen sind daher nur durch andere Maßnahmen erreichbar, etwa durch Befristungen oder durch privatrechtliche Vereinbarungen bei Neuausweisungen.

Die Praxis zeigt eine geringe Anzahl von 10-15 Anwendungsfällen in Gemeinden außerhalb der größeren Städte Graz und Leoben in den vergangenen Jahren. Wesentliche Voraussetzung ist das Vorhandensein eines Bauträgers, der auch bereit ist, den **Ankauf zu finanzieren**, da die Gemeinden dazu finanziell kaum in der Lage sind und es auch keinen Bodenbeschaffungsfonds seitens des Landes gibt. Entscheidend ist also die Haltung und Aktivität der Gemeinde: Die Voraussetzung des Bedarfsnachweises und die Standortabklärung muss im Rahmen des ÖEK erfolgen, Bauträger als Projektentwickler und Finanzierungspartner mit längerem Atem sind als Partner erforderlich und müssen daher von der Gemeinde an Bord geholt werden.

### 6.3 Tirol

Das Tiroler Raumordnungsrecht Regelt schon seit Jahrzehnten den Umgang mit Widmungen für förderbare Wohnbauten. Mit der TROG-Novelle 1994<sup>57</sup> wurde in Tirol als neue Art von Vorbehaltsflächen jene für den „objektgeförderten Wohnbau“ eingeführt. Damit wurde die 1983 eingeführte Widmung „Wohngebiete für förderbare Wohnbauten in § 12 Abs. 3 TROG 1983 abgelöst, „die vorrangig der Steuerung der Zweitwohnsitzentwicklung diene“<sup>58</sup>.

Die Regelungen in § 53 ROG 1994 sah vor, dass Vorbehaltsflächen für den objektgeförderten Wohnbau gewidmet werden können, wenn die Gemeinde oder Bauträger, die objektgeförderte Wohnbauten errichten, über keine ausreichend geeigneten Flächen verfügen. Eine Einschränkung bestand dahingehend, dass jedenfalls die Hälfte der als Bauland gewidmeten Grundflächen des betreffenden Grundeigentümers in der jeweiligen Gemeinde, mindestens jedoch 1.500 m<sup>2</sup>, von der Widmung als Vorbehaltsfläche unberührt bleiben mussten. Werden die Vorbehaltsflächen nicht binnen fünf Jahren von der Gemeinde oder Bauträgern erworben, so ist die Vorbehaltsfestlegung auf Antrag des Grundeigentümers aufzuheben. Hat allerdings der Grundeigentümer ein entsprechendes Kaufangebot, das sich am angemessenen Grundstückspreis orientiert, nicht angenommen, so fällt die Grundfläche ins Freiland zurück.<sup>59</sup>

Schon 1994 wurden die Vorbehaltsflächen – neben den ebenfalls neuen privatrechtlichen Vereinbarungen – als wesentliche Elemente einer aktiven Bodenpolitik auf Gemeindeebene eingeschätzt. „Vielfach werden jedoch die Gemeinden auf Grund ihrer eingeschränkten finanziellen Leistungskraft nicht oder nur schwer in der Lage sein, diese Möglichkeiten auch tatsächlich einzusetzen.“<sup>60</sup> Als unterstützendes Element für die aktive Bodenpolitik der Gemeinden wurden 1994 die raumordnungsgesetzlichen Grundlagen für den Bodenbeschaffungsfonds geschaffen.

Während es für die neuen Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau gemäß § 52a Abs. 1 TROG 2011 bislang noch nahezu keine Anwendungsfälle und gibt und somit Umsetzungserfahrung fehlen, wurde die 1994 eingeführte Vorbehaltsflächen für den objektgeförderten Wohnbau rund 50 größere Flächen in Tirol als solche Vorbehaltsflächen ausgewiesen. Räumlich konzentrieren sich die Vorbehaltsflächen für objektgeförderten Wohnbau auf das Inntal, insb. zwischen den Gemeinden Telfs und Kufstein.

Da bei einer entsprechenden Vorbehaltsfestlegung in der Praxis im Vorfeld der Widmung, als im Widmungsverfahren, die wesentlichen inhaltlichen und finanziellen Aspekte geklärt wurden, wurden bislang im Zusammenhang mit Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau noch keine Zwangsmaßnahmen seitens der Gemeinden eingesetzt. So wurden auch noch keine Vorbehaltsflächen mit einer – möglichen – Rückwidmungen ins Freiland infolge nicht übertragener Grundflächen belegt.

## 6.4 Vorarlberg

Vorarlberg hat bislang noch keine Sonderwidmungen oder Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau im VlbG RplG vorgesehen. Die Steuerung von förderbaren Wohnbauten erfolgt somit nicht mit widmungsspezifischen Regelungen sondern insb. durch die Förderkriterien nach dem Wohnbauförderungsgesetz.

In umfangreichen Diskussionen auf Landes- und Gemeindeebene wird aktuell der Handlungsbedarf bezüglich förderbaren Wohnens deutlich, wobei entsprechenden raumordnungsgesetzlichen Festlegungen grundsätzlich eine Ergänzungsfunktion beigemessen wird. Im Rahmen der Vision Rheintal wurde im Juni 2013 in einem Beschluss der Rheintalkonferenz, die sich aus dem Land Vorarlberg und den 29 Rheintalgemeinden zusammensetzt, eine Vereinbarung „Gemeinnütziger Wohnbau“ zur verbesserten regionalen Abstimmung und Umsetzung des gemeinnützigen Wohnbaus im Rheintal getroffen. Auch wenn die Vereinbarung nicht unmittelbar hoheitlich verbindlich ist, erscheinen im Zusammenhang mit Widmungsfestlegungen für den förderbaren Wohnbau die einzelnen Vereinbarungspunkte von Interesse. So wurden folgende Punkte vereinbart:<sup>61</sup>

- **Abschätzung des mittel- bis langfristigen Bedarfs an gemeinnützigen Wohnungen:** Hintergrund ist, dass im Rheintal derzeit weder quantitative noch qualitative Prognosen hinsichtlich des mittel- bis langfristigen Bedarfs an gemeinnützigen Wohnungen bestehen. Im Zusammenhang mit Widmungsfestlegungen für den förderbaren Wohnbau erscheint die Entwicklung von methodischen und räumlich-funktionalen Kriterien für eine nachvollziehbare Widmungsentscheidung von besonderer Bedeutung, zumal die bisherige Verteilung von gemeinnützigen Wohnbauten im Rheintal ungleich verlaufen ist.
- **Standardisierte und idente Erfassung des aktuellen Bedarfs sowie transparente Kriterien für die Vergabe von Wohnungen:** Derzeit erfolgt die Erfassung des (dringenden) Wohnbedarfs aufgrund konkreter Bedarfsmeldungen durch die Gemeinden, wobei von Gemeinden abgestufte Dringlichkeit bestimmt werden können. Dies wird zwar durch eine Richtlinie des Landes geregelt, jedoch erfolgt die Erfassung in den Gemeinden nach unterschiedlichen Kriterien. Auch bei der Vergabe der Wohnungen werden Kriterien unterschiedlich angewendet.

- **Vertiefung der Kenntnisse über die Situation im Quartier:** Fundierte Daten, die Rückschlüsse auf die Situationen in den Siedlungsbereichen zulassen, fehlen weitgehend. Insb. zu Fragen im Hinblick auf sozialräumliche Aspekte, wie soziale Situation, Anteil an Personen mit migrantischem Hintergrund, u.ä., bestehen geringe Grundlagen, was zur Folge hat, dass wohnungspolitische Entscheidungen teilweise ohne nachvollziehbaren Entscheidungsgrundlagen getroffen werden.
- **Gezielte Information über die Qualität und Möglichkeiten im gemeinnützigem Wohnbau:** Nach wie vor besteht große Zurückhaltung (insb. bei kleinen Gemeinden) gegenüber gemeinnützigem Wohnbau, da der gemeinnützige Wohnbau teilweise ein negatives Image hat. Mit entsprechenden Informationsstrategien sollen die Qualitäten und Möglichkeiten im gemeinnützigem Wohnbau aufgezeigt werden.
- **Erstellung eines Konzeptes zur großräumigen Verteilung gemeinnütziger Wohnungen im Rheintal:** Ausgehend von einer Prognose des Bedarfs ist die Frage nach der räumlichen Verteilung in der gesamten Region bzw. in Kleinregionen zu diskutieren. Ziel sollte es sein, dass eine „gute“<sup>62</sup> räumliche Balance bzw. ein „guter“ Ausgleich im Raum entsteht, der allenfalls bestehenden Segregationstendenzen („Ghettoisierung“) entgegen wirkt. Objektive Kriterien als Grundlage für politische Aushandlungsprozesse.
- **Festlegung von Kriterien zur lokalen und kleinräumigen Beurteilung der Eignung von Standorten bzw. der adäquaten Nutzung:** Ähnlich der großräumigen Betrachtung gilt es auch kleinräumig zu prüfen, welche Standorte für den gemeinnützigem Wohnbau geeignet und welche ungeeignet sind; auch wurden in der Vergangenheit teilweise zu hohe Nutzungsdichten im gemeinnützigem Wohnbau realisiert. Neben infrastrukturellen Überlegungen (z.B. Nähe zum ÖV, Versorgungseinrichtungen, Mischnutzung) sind auch sozialräumliche Aspekte (z.B. Durchmischung- ethnische und soziale Situation) zu berücksichtigen.
- **Soziale Arbeit in den Siedlungen aktiv betreiben:** Neben planerischen Maßnahmen werden soziale allgemein als wichtige begleitende Maßnahme artikuliert. Dies vor allem um auftretenden Konflikten bestmöglich zu begegnen bzw. gute Nachbarschaften zu stärken.



## 7. Empfehlungen

### 7.1 (Sonder-)Widmungen oder Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau

Die Reservierung von bestimmten Flächen für den förderbaren Wohnbau durch Ausweisung als eigene Widmungskategorie im Flächenwidmungsplan ist eine sinnvolle Erweiterung des Planungsinstrumentariums, wodurch die Voraussetzungen für die Schaffung von förderbarem Wohnbau verbessert werden sollen.

Für die Bundesländer Burgenland, Niederösterreich und Wien wird die Einführung einer **Widmungskategorie für förderbaren Wohnbau** vorgeschlagen, durch welche die aktuellen Baulandkategorien ergänzt werden. Dadurch eine (Sonder-)Widmung für den förderbaren Wohnbau sollen die (lokalen) Planungsträger ermächtigt werden, bei entsprechendem Bedarf geeignete Grundflächen für den förderbaren Wohnbau zu reservieren.

**Vorbehaltsflächen** für förderbaren Wohnbau hätten im Zusammenhang mit der raumordnungsrechtlichen Regelungssystematik für Burgenland, Niederösterreich und Wien Nachteile. Zwar enthalten das Bgld RplG und das NÖ ROG die Widmungskategorie „Vorbehaltsflächen“ bzw. enthält Wien Regelungen für Grundflächen für öffentliche Zwecke, jedoch beschränken sich diese Festlegungen inhaltlich ausschließlich auf öffentliche Gemeinbedarfseinrichtungen. Zur Umsetzung der Inhalte der Vorbehaltsflächen bzw. der Grundflächen für öffentliche Zwecke enthalten die Bundesländer mit Enteignungsmöglichkeiten die weitreichendsten Zwangsmaßnahmen. Da aus kompetenzrechtlichen Gründen allerdings in landesgesetzlichen Regelungen keine Enteignungsbestimmungen für förderbare Wohnbauten zulässig sind, wäre die zentrale Rechtswirkung der Vorbehaltsflächen bzw. der Grundflächen für öffentliche Zwecke (nämlich die Enteignungsmöglichkeit) nicht anwendbar. Eine Ausdehnung der Vorbehaltsflächen in Bgld und NÖ bzw. der Grundflächen für öffentliche Zwecke in Wien auch auf solche für den förderbaren Wohnbau würde demzufolge eine Einschränkung der geltenden Enteignungsmöglichkeiten für Vorbehaltsflächen/Grundflächen für öffentliche Zwecke erfordern. Es wäre eine Differenzierung in der Rechtswirkung zwischen Vorbehaltsflächen/Grundflächen für öffentliche Zwecke für den Gemeinbedarf bzw. für den förderbaren Wohnbau notwendig, was die bisherige Vorbehaltsflächensystematik in diesen beiden Ländern verändern würde. Würden dennoch Vorbehaltsflächen/Grundflächen für öffentliche Zwecke für den förderbaren Wohnbau eingeführt, wäre zu klären, welche Rechtswirkung mit dieser Festlegung verbunden ist, insb. welche Umsetzungsmaßnahmen vorgesehen sind.

#### Empfehlung 1: Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“

In Hinblick auf die Zielsetzung der Schaffung leistbaren Wohnraums wird den Bundesländern Wien, NÖ und Bgld empfohlen, eine eigene **Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“** in den ROGs bzw. in der WBO zu verankern. Dies ist gegenüber der Kategorie „Vorbehaltsfläche“ bzw. „Grundflächen für öffentliche Zwecke“ vorzuziehen, da eine mögliche inhaltliche Erweiterung der vorhandenen Vorbehaltsflächen aus rechtssystematischen und kompetenzrechtlichen Gründen problematisch erscheint.

## 7.2 Option: Widmungszusatz zu bestehenden Widmungskategorien

Als Alternative zur Schaffung einer neuen Widmungskategorie bietet sich an, in Analogie zu näher spezifizierenden Bebauungsbestimmungen (Dichte, Bauweise) auch einen Anteil an Wohnungen oder Wohnflächen zu bezeichnen, die den Bestimmungen der Wohnbauförderung entsprechen. Ähnlich wie bei den Dichtebestimmungen (z.B. „Bebauung mit einer Dichte von mindestens XX Einwohnern pro ha Bruttobauland“, „Bebauung mit 2-3 Wohneinheiten je Grundstück“, „Bauklasse YY“) könnte den Gemeinden ermöglicht werden, in dafür relevanten Widmungskategorien einen im Rahmen der Bebauung herzustellenden **Anteil an förderbarem Wohnbau** vorzusehen. Diese Vorgangsweise bietet sich grundsätzlich für die Kategorien Wohngebiet, Kerngebiet oder Mischgebiet an, und ist auch in Hinblick auf die angestrebte bauliche und soziale Mischung in verschiedenen Ortsteilen/Stadtteilen eine interessante Variante. Die Vorgangsweise scheint v.a. für Neubaugebiete oder Gebiete mit einem großen Auffüllungsanteil geeignet. Die näheren Begriffsbestimmungen wären dabei auszuarbeiten, etwa ob die Anteile auf die Anzahl der Wohnungen, die Bruttogeschoßflächen oder andere Spezifikationen bezogen werden können.

### Empfehlung 2: Widmungszusatz „Anteil förderbarer Wohnbau“

**Alternativ** zur Einrichtung einer eigenen Widmungskategorie besteht die Möglichkeit, eine nähere Bestimmung der Widmungskategorie vorzusehen, mit der ähnlich wie bei Dichtebestimmungen der in einem Gebiet herzustellende **Anteil an förderbarem Wohnbau** definiert wird. Dieser Zusatz ließe sich inhaltlich bei den Kategorien Wohngebiet, Kerngebiet oder Mischgebiet anwenden. Jedenfalls sollten folgende Widmungsarten des Baulandes mit dem Zusatz „förderbares Wohnen“ versehen werden können:

- Bgld: Wohngebiete, Dorfgebiete, gemischte Baugebiete
- NÖ: Wohngebiete, Kerngebiete, Agrargebiete (Wohnbauland gemäß § 1 Abs. 1 Z 4 NÖ ROG)
- Wien: Wohngebiete, gemischte Baugebiete

## 7.3 Förderbarer oder geförderter Wohnbau

Hinsichtlich der **Begriffsbezeichnung** ist die beabsichtigte inhaltliche Eingrenzung zu definieren: die Wortfolge „**förderbarer Wohnbau**“ setzt auf den in den Wohnbauförderungsrichtlinien festgelegten Gegenstand der Förderung, der inhaltlich zwischen den Bundesländern wesentlich differiert und sich auch durch Aktualisierungen im zeitlichen Ablauf ändern kann. Dies ist eine insgesamt flexible Bestimmung, die den Anforderungen seitens sich ändernden Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt gerecht wird. Eine Unsicherheit in der Wirkung entsteht aber dadurch, dass förderbare Projekte auch ohne Förderung errichtet werden können, was höhere Kosten für die Nutzer bedeuten würde.

Die Formulierung „**geförderter Wohnbau**“ würde demgegenüber voraussetzen, dass tatsächlich eine Förderung vorliegen muss, um in den so bezeichneten Widmungen/Vorbehaltsflächen eine Bebauung festlegen zu können. Dies ist gegenüber der ersten Formulierung eine weitergehende Spezifikation und Einschränkung. In Hinblick auf die Verfahrensabläufe in der Praxis ist dies zu beachten, da es durchaus geschehen kann, dass ein för-

derwürdiges Projekt, das für einen Standort entwickelt und eingereicht wurde, aus anderen Gründen keine Förderung erhält (z.B. budgetäre Beschränkungen) und dies dann zu einem Stopp der Bebauung führen würde, was nicht den ursprünglichen Zielen bei der Einführung dieser Widmungskategorie oder Vorbehaltsfläche entsprechen würde.

### Empfehlung 3: Begriff „förderbarer Wohnbau“ mit Bezug WBF-Richtlinien

Sowohl bei einer eigenen Widmungskategorie als auch bei einem Widmungszusatz sollte auf den **Begriff „förderbarer Wohnbau“** in den ROGs bzw. in der Wiener BO abgezielt werden, da der demgegenüber weiter eingrenzende Begriff „gefördert“ in Abwicklungspraxis problematisch scheint. Beim Begriff „förderbar“ soll auf die in den jeweiligen Wohnbauförderungsrichtlinien gegebenen Kriterien verwiesen werden, um auf die im zeitlichen Verlauf entstehenden Entwicklungen abstellen zu können. Um auch die angestrebte preisdämpfende Wirkung realisieren zu können, ist neben den im geförderten Wohnbau üblichen technischen und Größen-Standards auch der Bezug zu den jeweils gültigen förderbaren Kosten relevant.

## 7.4 Lage, Bebauungstypologie und Dichte

In Hinblick auf die Bebauungszielsetzungen scheint es sinnvoll, den Gemeinden zu ermöglichen, weitere Spezifikationen vorzunehmen. So ist die Raumordnungszielsetzung einer kompakten Siedlungsentwicklung mit Priorität auf gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossene Standorte eine der wesentlichen Gründe für die Schaffung neuer Widmungskategorien oder Vorbehaltsflächen für geförderten Wohnbau ([Lagekriterien](#)). Deshalb ist weiters zu empfehlen, **Dichte-spezifisierende Zusätze** einzuführen, die für die gewählten Flächen höhere Dichten vorsehen, etwa durch Begriffsverwendungen wie „mehrgeschossig“ (z.B. in OÖ) oder „verdichtete Bauweisen“ oder durch Dichtefestlegungen wie etwa in NÖ und St (in Wien ist die Dichteangabe durch die Kombination mit dem Instrument Bebauungsplan immer gegeben). Dies scheint insbesondere dann zweckmäßig, wenn der Begriff „förderbar“ auch das gesamte Spektrum der Einfamilienhausbebauung einschließt. Übergeordnete Siedlungspolitische Konzepte sollten den dafür erforderlichen inhaltlichen Rahmen mit räumlichen Differenzierungen schaffen, der auch für die Begründung der Ausweisung dieser Widmungskategorie wesentlich ist.

### Empfehlung 4: Siedlungskonzepte und Dichtefestlegungen

Übergeordnete siedlungspolitische Konzepte sollen den Rahmen für die Ausweisung dieser Kategorie geben, v.a. in Hinblick auf Lagekriterien und Bebauungstypologie oder Dichte. Diese sollen durch die Lage der ausgewiesenen Flächen und durch spezifizierende Zusätze zur Widmungskategorie, z.B. durch Dichte-Festlegungen, abgebildet werden.



## 7.5 Ergänzung durch baulandmobilisierende Maßnahmen und Vertragsraumordnung

Da durch die Festlegung von (Sonder-)Widmungen für den förderbaren Wohnbau die betreffenden Flächen zwar für andere Nutzungen blockiert werden, allerdings eine Umsetzung nicht zwingend erfolgen muss, sind mit der Widmungsfestlegung flankierende Maßnahmen der Baulandmobilisierung unabdingbar. Spezifische Umsetzungsverpflichtungen könnten vor der Umwidmung durch **zivilrechtliche Vereinbarungen** mit den Grundeigentümern hergestellt werden (**Vertragsraumordnung**). Ähnlich den Bestimmungen für Vertragsraumordnung in Oö oder Slbg sollte die gesetzlichen Grundlagen dahingehend modifiziert werden, dass Vereinbarungen zur Sicherung des förderbaren Wohnbaus ausdrücklich Gegenstand privatrechtlicher Vereinbarungen im Raumordnungsrecht sein können. Die wohnspezifischen Bestimmungen für die Vertragsraumordnung können darüber hinaus Rahmenbedingungen für Vertragsabschlüsse im Zusammenhang mit förderbaren Wohnbauvorhaben enthalten, etwa Befristungen, einen Teilungsschlüssel zwischen förderbaren und sonstigem Wohnbau, Gleichbehandlungsverpflichtungen usw. Wesentliche weitere Elemente der Bodenmobilisierung sind darüber hinaus die Anwendung der Baulandumlegung, die insbesondere in Entwicklungszonen zur Schaffung attraktiver Grundstücke und Erschließungen notwendig ist und gleichzeitig eine Aufwertung des einbezogenen Grundstückspools ermöglicht. Übergeordnete Einrichtungen, wie etwa Bodenfonds, sollen die Gemeinden bei Ankauf von relevanten Flächen und der Projektrealisierung mit Bauträgern unterstützen.

### Empfehlung 5: Vertragsraumordnung und Bodenmobilisierungsmaßnahmen

Zur Aktivierung der Baulandnutzung (Bodenmobilisierung) und zur näheren Bestimmung der Bebauungsmodalitäten sollen in den Bundesländern die Möglichkeiten der Vertragsraumordnung in den ROGs/BauO eingerichtet und genutzt werden. Die gesetzliche Ermächtigung zum Abschluss von Verwendungsverträgen soll dazu beitragen, dass die ausgewiesenen Flächen auch in einem angemessenen Zeitraum genutzt oder allenfalls zur vorgesehenen Nutzungsrealisierung veräußert/weitergegeben werden. **Vertragsziele** und mögliche **Vertragsinhalte** sind raumordnungsgesetzlich ebenso zu definieren wie der **räumliche und sachliche Anwendungsbereich** (z.B. für räumlich abgegrenzte Bereiche, wo besondere städtebauliche Anliegen gelten und spezifische Rahmenbedingungen definiert werden sollen; in Deutschland u.a. bei Städtebaulichen Verträgen oder bei Vorhabens-bezogenen Bebauungsplänen üblich). Den Gemeinden soll damit ein klarer Rahmen für ihre privatrechtlichen Vereinbarungen im Raumordnungsumfeld vorgegeben werden, um damit auch eine erforderliche Gleichbehandlung der Grundeigentümer zu wahren. Diese (zivilrechtlichen) Maßnahmen sollen durch Baulandumlegung und aktive Bodenfonds in ihrer Wirkung verstärkt werden.

## 7.6 Begründungsgrundlagen und Voraussetzungen

Eine wichtige strategische Bedeutung für die Bereitstellung von Flächen für den förderbaren Wohnbau kann strategischen bzw. **konzeptiven Planungsinstrumenten** zukommen, in welchen grundsätzliche Rahmenbedingungen für den förderbaren Wohnbau vorgegeben sowie



verschiedene Maßnahmen kombiniert und abgestimmt werden können. Insb. das **örtliche Entwicklungskonzept** bietet sich als Instrument an, zumal im Rahmen der umfangreichen Bestandsaufnahmen wohnungsbezogene Gegebenheiten erfasst und Bedarfsabschätzungen vorgenommen werden können, die in der Folge die Grundlage für abgestimmte und schlüssige Planungsentscheidungen darstellen. Dies ist insbesondere in Hinblick auf die **Darstellung und Abschätzung des Bedarfs** an gefördertem Wohnbau in der Gemeinde und bezüglich der **Standorteignung** wesentlich. In Gemeinden mit hoher Entwicklungsdynamik könnten die dafür am besten geeigneten Standorte – etwa in Hinblick auf Dichte und ÖV-Erreichbarkeit – so für den geförderten Wohnbau reserviert werden.

Im **regionalen Zusammenhang** wäre zu empfehlen, zur Bedarfsabschätzung und zur näheren Definition von Lagekriterien **Konzepte zur Wohnungsentwicklung** zu erarbeiten, die auch überörtliche Priorisierungen und Lagekriterien erarbeiten (z.B. unter Einbeziehung der regionalen ÖV-Erreichbarkeit, in Hinblick auf die Entwicklung von Siedlungsschwerpunkten etc.). Die dabei abzudeckenden Themenstellungen können dabei regional unterschiedlich sein:

- In rasch wachsenden Stadt-Umland-Bereichen ist die Fokussierung der künftigen Neubebauung auf ÖV-Achsen wesentlich, um Bodenverbrauch, Energieverbrauch und Individualverkehrsaufkommen möglichst gering zu halten (kompakte, ÖV-orientierte Siedlungsentwicklung). Gleichzeitig sind dort Bodenpreise und Verfügbarkeit oft problematisch.
- In dünner besiedelten Regionen, teilweise mit abnehmender Bevölkerung, besteht die Zielsetzung darin, in einigen Siedlungsschwerpunkten eine ausreichende Bevölkerungszahl und Dichte zu erhalten, um die Versorgung mit Infrastruktur längerfristig gewährleisten zu können. Dies schließt auch die Thematik der Wohnfunktion in Ortskernen ein, für deren Gewährleistung oft neue Projekte in zentralen Lagen erforderlich sind.

Derartige regionale Konzepte wären in inhaltlicher und methodischer Hinsicht eine wichtige Voraussetzung und Hilfestellung für die Gemeinden, um den Begründungszusammenhang, die Bedarfsabschätzung und die Darstellung der Lagekriterien (Widmungsvoraussetzung) auf örtlicher Ebene gut leisten zu können. Dem Land käme hierzu eine inhaltliche und organisatorische Rolle bei der Erarbeitung zu, wobei hier eine enge Zusammenarbeit zwischen Raumordnung und Wohnbauförderung sinnvoll und notwendig ist. Im Wiener Kontext wären etwa mit dem Stadtentwicklungsplan (STEP) und den für Teilräume erstellten Siedlungsleitbildern – in Abstimmung mit den zuständigen Stellen für Wohnbauförderung – die entsprechenden Grundlagen zu schaffen.

### Empfehlung 6: Bedarfsabschätzung und (regionale) Konzepte zur Wohnungsentwicklung

Im **regionalen oder städtischen Zusammenhang** wird empfohlen, zur Bedarfsabschätzung und zur näheren Definition von Lagekriterien **Konzepte zur Wohnungsentwicklung** zu erarbeiten, die auch überörtliche Priorisierungen und Lagekriterien erarbeiten (z.B. unter Einbeziehung der regionalen ÖV-Erreichbarkeit, in Hinblick auf die Entwicklung von Siedlungsschwerpunkten etc.). Dabei sollen die regionalen Unterschiede Berücksichtigung finden, etwa zwischen hochpreisigen (Stadt-Umland-)Gebieten und Abwanderungsregionen. Für die Gemeinden werden dadurch der Begründungszusammenhang, die Bedarfsabschätzung und die Lagekriterien als Widmungsvoraussetzung ableitbar.

Abbildung 3: Überblick Empfehlungen und potenzielle Wirkungen

	<b>Maßnahme – Inhalt</b>	<b>Wirkungspotenzial bei der Umsetzung</b>
<b>Grundlagen und Zielsetzungen seitens des Landes bzw. der Region</b>	Bedarfsanalyse – Problemlagen	Mobilisierung, Preisdämpfung
	<b>Siedlungspolitisches Konzept:</b> Räumliche Prioritäten regional definieren	Standortselektion
	sachliche Kriterien für Wohnbauförderung, Lagekriterien örtlich definieren	Grundstückskostensenkung Dichte, ÖV-Orientierung
<b>Definition und spezifische Festlegungen</b>	<b>Widmungskategorie geförderter Wohnbau:</b> Definition „geförderter Wohnbau“ mit Bezug zu WBF-Regelungen (Anwendung bei Neuwidmung und bei Widmungsänderung)	Baukosten, Größen, soziale Kriterien (Einkommen) werden definiert → Bodenpreissenkung gegenüber alternativer Verwendung möglich (orts- und lageabhängig);
	<b>Dichtefestlegungen im FWP</b> (Mindestdichten, Bauformen)	Eingrenzung auf mehrgeschossige oder verdichtete Bauweisen (MFH) als Teilbereich der gesamten Förderung → Projektentwicklung mit entsprechender Bauweise und Dichte
	<b>Option Widmungszusatz:</b> Anteilsfestlegung für geförderten Wohnbau (Prozentsätze)	Durchmischung, Integration in verschiedenen Widmungskategorien
<b>Begleitmaßnahmen</b>	<b>Vertragsraumordnung, Städtebauliche Verträge:</b> Fristsetzungen, Eintrittsrecht der Gemeinde, Infrastrukturbeiträge, etc	Mobilisierung in Richtung Bebauung oder Weitergabe/Veräußerung, Beiträge zu Infrastrukturkosten
	<b>Baulandumlegung</b> bei Neuausweisungen	Bessere Erschließung und Grundstücksverwertbarkeit (Aufwertung)
	<b>Bodenfonds – Baulandbeschaffung</b>	Mobilisierung – Beschleunigung der Projektentwicklung
<b>Abstimmungserfordernisse und Synergiepotenziale</b>	<b>Umsetzung Gemeinden:</b> Zielbestimmung und Begründung (örtl. Entwicklungskonzept), Vertragsraumordnung, Kooperation mit Grundstückseigentümern und potenziellen Bauträgern	Mobilisierung, Projektentwicklung, Umsetzungsbegleitung

## 8. Executive Summary: Anforderungskatalog Widmungskategorie „geförderter/förderbarer“ Wohnbau im Zuge der Konkretisierung der Leitbilderstellung SRO+

Durch das starke Bevölkerungswachstum in Teilen der Ostregion und dem damit verbundenen hohen Flächenbedarf sowie durch die steigenden Grundstückspreise sind die Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland im Hinblick auf eine ökonomisch, soziale und ökologisch nachhaltige Umgangsweise mit zukünftigen Wohnbauflächen vor ähnliche Probleme gestellt.

Gegenstand der diesbezüglichen Bearbeitung im Rahmen der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) ist daher eine fundierte Auseinandersetzung mit der Widmungskategorie „Geförderter/förderbarer Wohnbau“ als ein mögliches Instrument zur Bodenmobilisierung und Flächensicherung für ein ausreichendes Angebot an leistbaren Wohnungen. Dabei wurden auch die Erfahrungen der Bundesländer Salzburg, Steiermark und Tirol hinsichtlich Wirkung und Umsetzung herangezogen sowie die diesbezügliche aktuelle planungsrechtliche Diskussion in Vorarlberg mit berücksichtigt und Vorschläge zur Integration in den vorhandenen Rechtsbestand der drei Bundesländer der Ostregion gemacht.

Das Ergebnis dieser Untersuchung ist ein knappes Argumentarium, das die Resultate von Analyse und Bewertung der bestehenden Bestimmungen und Umsetzungsstrategien zusammenfasst und inhaltliche Empfehlungen für die Bundesländer Wien, NÖ und Bgld. – in ihrer unterschiedlichen räumlichen und rechtlichen Situation – erarbeitet.

### 8.1 Untersuchungsergebnisse

Förderbarer Wohnbau ist ein Teil des allgemeinen Wohnbaus. Mit dem Zusatz „förderbar“ zum „Wohnbau“ erfolgt eine inhaltliche Einschränkung mit Bezug auf die Förderbestimmungen, um bestimmte Wohnbautypen zu forcieren. Mit dem Begriff „geförderter Wohnbau“ würde eine weitere Einschränkung erfolgen, da hier bereits eine Förderungszusage vorliegen muss.

Einige Raumordnungsgesetze der Bundesländer sehen entweder die Möglichkeit einer **Sonderwidmung** oder einer **Vorbehaltsfläche für den förderbaren/geförderten Wohnbau** vor.

In den Bundesländern **Salzburg**, **Steiermark** und **Kärnten** können Vorbehaltsflächen für den „förderbaren Wohnbau“ gewidmet werden. In **Tirol** gelten die Vorbehaltsflächen für den „geförderten Wohnbau“.

## Übersicht (Sonder-)Widmungen und Vorbehaltsflächen für förderbares Wohnen

Bundesland	Gesetz	Widmungen und Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau	Rechtswirkung
Kärnten	§ 7 Ktn Abs. 2 GplG	Die Festlegung von Vorbehaltsflächen darf zur Sicherstellung der Verfügbarkeit geeigneter Grundflächen erfolgen, insb. für die Errichtung von <b>förderbaren Wohngebäuden</b>	Verpflichtung zu Rechtsgeschäften mit dem Grundeigentümer Einlöseanspruch für den Grundeigentümer
Oberösterreich	§ 22 Abs. 1 Oö ROG	<b>Flächen für förderbare mehrgeschossige</b> (mindestens drei Geschoße über dem Erdboden) <b>Wohnbauten</b> oder Gebäude in verdichteter Flachbauweise	Widmung als Teil der Wohngebiete
Salzburg	§ 42 Slbg ROG	Zur Sicherung von Flächen für den <b>förderbaren Wohnbau</b> können unter folgenden Voraussetzungen Vorbehaltsflächen gekennzeichnet werden	--
Steiermark	§ 37 Abs. 2 Stmk ROG	Gemeinden können zur Sicherstellung geeigneter Flächen für den <b>förderbaren Wohnbau</b> Vorbehaltsflächen ausweisen	Einlöseanspruch für den Grundeigentümer
Tirol	§ 52a TROG	Als Vorbehaltsflächen für den <b>geförderten Wohnbau</b> dürfen nur Grundflächen gewidmet werden, die nach ihrer Größe, Lage und Beschaffenheit für Zwecke des geförderten Wohnbaus geeignet sind.	Grünlandwidmung nach Außerkräfttreten (wenn die Vorbehaltsfläche nicht zum Kauf angeboten wird)
<i>Entwurfsfassung</i>			
Wien	§ 4 Abs. 2 C lit. a <b>WBO-Entwurf 2013</b>	<b>Gebiete für förderbaren Wohnbau</b>	<i>Sonderwidmung</i>

Quelle: eigener Entwurf

## 8.2 Anwendungssituation und -erfahrungen in den Bundesländern

### Salzburg

Festlegung im ROG: „**Vorbehaltsflächen zur Sicherung von Flächen für den förderbaren Wohnbau**“ (bei Erfüllung von bestimmten Voraussetzungen: insbes. Bedarfsnachweis – siehe weiter unten). Gleichzeitig mit den Vorbehaltsflächen ist die Mindestzahl an zu errichtenden förderbaren Miet- und Eigentumswohnungen festzulegen. Eine Einlöseverpflichtung durch die Gemeinde besteht bei Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau nicht.

Die Bestimmung mit den Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau besteht schon seit 2004. Diese Vorbehaltsflächen sind an umfangreiche Vorbedingungen gebunden.

Eine besondere Erschwernis für die Anwendung ist der sehr aufwendige Bedarfsnachweis durch Gemeinde, Baulandsicherungsgesellschaft und die gemeinnützigen Bauvereinigungen (Nachweis, dass sie nicht über ausreichende geeignete Flächen zur Bedarfsdeckung verfügen). Die Auflage, dass auch der zu erwartende „Eigenbedarf“ des Grundeigentümers „vorbehaltsfrei“ bleiben muss, erweist sich als ein weiteres Hindernis für die Anwendung.

Wesentlich ist auch, dass der Abschluss von privatrechtlichen Vereinbarungen für die Vorbehaltsflächen ausgeschlossen wurde („entweder – oder“ Regelung, daher keine Koppelung von Widmung und Vertragsraumordnung).

Im Gegensatz zu den nur mit großem Aufwand zu erfüllenden Bestimmungen hat die Vorbehaltsfläche über keine – auch über die übliche Wirkung der „Sonderwidmungs“-Regelung hinausgehende – Rechtswirkung. Es besteht z.B. keine Einlösungsverpflichtung und auch kein Vorkaufsrecht die Gemeinde (wie für gemeinnützige Einrichtungen) und auch sonst gibt es keine Vorteile.

Die Salzburger Regelung ist nur eine sehr aufwendig zu begründende Einschränkung der Widmung Wohnbau und wird aufgrund der dargestellten Einschränkungen kaum angewendet. Einschätzung:

- Keine Bauland mobilisierende Wirkung, eher Verzögerung.
- Der explizite Ausschluss der Kombination mit privatrechtlichen Vereinbarungen widerspricht den Zielsetzungen
- In der Stadt Salzburg fast ausschließliche privatrechtliche Vereinbarungen durchgeführt. Dieses Instrumentarium erweist sich bei Neuausweisungen als wesentlich wirksamer und gezielter im Hinblick auf die Zielsetzungen.
- Preisdämpfende Wirkung wahrscheinlich (v.a. in Hochpreislagen).

## Steiermark

Festlegung im ROG: „**Vorbehaltsflächen zur Sicherstellung geeigneter Flächen für den förderbaren Wohnbau** (im Sinne des Stmk. Wohnbauförderungsgesetzes)“. Einführung dieser Vorbehaltsflächen 2004 und Revision 2010. Bisher wurde die Regelung nur in geringer Anzahl in der Stmk. angewendet.

- Für die Vorbehaltsflächen muss ein Bedarf bestehen und sie müssen eine besondere Standorteignung aufweisen
- Die Flächen dürfen nur als reines oder allgemeines Wohngebiet ausgewiesen sein
- Aus den örtlichen Entwicklungskonzepten der Gemeinden müssen die sachliche Rechtfertigung, die Bedarfsabschätzung und die räumliche Abgrenzung bzw. die Standorteignung abgeleitet werden (als strategische Vorgabe)

Es besteht ein Einlöseanspruch für den Grundeigentümer durch Antrag an die Gemeinde: Für die Gemeinden besteht dadurch eine (passive) Einlösungsverpflichtung, sobald dies der Grundeigentümer nach Inkrafttreten des Flächenwidmungsplans verlangt. Aktiv kann die Gemeinde dies jedoch nicht verlangen und sie hat auch kein Vorkaufsrecht. Die Einlösung erfolgt nach dem Verkehrswert. Da ein Bodenfonds fehlt, ergeben sich jedoch zumeist Probleme für die Gemeinden bei der Ankaufsfiananzierung – sie braucht meist einen Bauträger als Partner.

Wenn daher nicht im Vorfeld mit den Grundeigentümern positive Absprachen erfolgt sind, bleibt die Wirkung bei der Einschränkung der Nutzungsart.

Preisdämpfung ist in den meisten Regionen der Steiermark nicht das Hauptziel, es geht um Mobilisierung, räumliche Fokussierung und Nachverdichtung an geeigneten Standorten. Diese Wirkungen können aber nur durch Befristungen und privatrechtliche Vereinbarungen bei Neuausweisungen erzielt werden.

## Tirol

Die Festlegung im ROG: „**Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau für geeignete Grundflächen** (nach Lage, Größe, Beschaffenheit) gilt auch für Wohnbauten, für die im Rahmen der Subjektförderung Wohnbauförderungsmittel zur Verfügung gestellt werden. Diese Flächen müssen auch im örtlichen Raumordnungskonzept vorgesehen werden.

Eine Vorbehaltsfläche für den geförderten Wohnbau tritt außer Kraft, wenn diese Grundflächen nicht innerhalb von zehn Jahren der Gemeinde, dem Tiroler Bodenfond oder einem gemeinnützigen Wohnbauträger zur Verfügung gestellt oder zum Kauf angeboten werden. Da diese Flächen dann bis zur Festlegung einer neuen Widmung als Freiland gelten, entsteht wegen des Wertverlustes für den Grundeigentümer ein gewisser Druck (Wertverlust durch Grünlandwidmung)

Vorbehaltsflächen für den objektgeförderten Wohnbau wurden mit der TROG-Novelle bereits 1994 ermöglicht. Diese Regelung löste die seit 1983 eingeführt Widmung „Wohngebiete für förderbare Wohnbauten“ ab, die vorrangig der Steuerung der Zweitwohnsitzentwicklung diente. 2011 wurden die neuen Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau eingeführt, auf denen nicht nur objektgeförderte Wohnbauten sondern auch subjektgeförderte Wohnbauvorhaben errichtet werden dürfen, für die es aber noch keine Anwendungsfälle gibt. Rund 50 größere Flächen wurden als Vorbehaltsflächen für den objektgeförderten Wohnbau ausgewiesen (konzentriert auf das Inntal zwischen Telfs und Kufstein).

Die Hälfte der Baulandflächen eines Grundeigentümers (mindestens aber 1500 m<sup>2</sup>) muss von der Widmung als Vorbehaltsfläche unberührt bleiben. Werden diese Vorbehaltsflächen nicht innerhalb von 5 Jahren von Gemeinde oder Wohnbauträgern eingelöst, ist die Vorbehaltsfestlegung aufzuheben. Wird allerdings ein angemessenes Kaufangebot vom Grundeigentümer nicht angenommen, wird die Grundfläche wieder Freiland. Als unterstützendes Element für eine aktive Bodenpolitik und als Hilfe für finanzschwache Gemeinden wurden 1994 die raumordnungsgesetzlichen Grundlagen für den Bodenbeschaffungsfonds geschaffen.

### 8.3 Resümee

Die **Reservierung von Flächen für Wohnwecke** allgemein zählt zu den zentralen raumplanerischen Aufgaben, insb. der hoheitlichen Raumplanung. Vor allem im kommunalen Flächenwidmungsplan können durch entsprechende Festlegungen Flächen für wohnbezogene Nutzungen reserviert werden. Systematisch, insb. hinsichtlich allfälliger Umsetzungsmöglichkeiten, ist dabei zu unterscheiden zwischen:

- Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau
- (Sonder-)Widmungen für förderbaren Wohnbau

Im Unterschied zu **(Sonder-)Widmungen**, durch die (lediglich) verhindert wird, dass die Grundflächen nicht widmungskonform verwendet werden (die Liegenschaft wird also für eine bestimmte Nutzung reserviert), enthalten **Vorbehaltsflächen** auch Regelungsansätze hinsichtlich Umsetzung. Während (Sonder)Widmungen – wie grundsätzlich alle Baulandwid-

mungen – lediglich ein Nutzungsangebot für Grundeigentümer darstellen, die Realisierung dem Grundeigentümer überlassen bleibt („Negativplanung“), sind im Zusammenhang mit Vorbehaltsflächen – länderspezifisch unterschiedliche – Rechtswirkungen vorgesehen, die auf eine Nutzungsrealisierung („Aktivplanung“) abzielen.

## Vorbehaltsflächen

Vorbehaltsflächen gelten in der Regel für besondere Verwendungszwecke im öffentlichen Interesse (für Gemeinbedarfseinrichtungen). In den Bundesländern K, S, St und T werden Vorbehaltsflächen zusätzlich auch für den förderbaren Wohnbau angewendet.

Sie sind grundsätzlich zeitlich befristet und sind nach Auslaufen der jeweiligen Frist zu löschen (Eigentumsschutz). Für den förderbaren Wohnbau setzen sie einen entsprechenden Bedarf und Bedarfsnachweis voraus.

Vorbehaltsflächen bieten neben der Sicherung der Fläche die Möglichkeit, auf die Umsetzung stärker Einfluss zu nehmen, aber

- Enteignungen sind als Sanktion aus kompetenzrechtlichen Gründen unzulässig
- Einlösungsverpflichtungen für Gemeinden sind wenig wirkungsvoll

Die große Erschwernis bei der Begründung und die durch viele Einschränkungen erwartete geringe Wirkung haben in den untersuchten Bundesländern dazu geführt, dass das Instrument Vorbehaltsfläche kaum angewendet wird. Wesentlich wirkungsvoller werden die Instrumente der Vertragsraumordnung eingeschätzt und daher auch laufend und in großer Zahl angewendet.

## (Sonder-)Widmungen für förderbaren Wohnbau

Im OÖ ROG werden gemäß § 22 Abs.1 die Gemeinden zur Festlegung von Sonderwidmungen für förderbaren Wohnbau ermächtigt (Flächen für förderbare mehrgeschossige Wohnbauten mit mindestens 3 Geschoßen oder für Gebäude in verdichteter Flachbauweise).

Ein Entwurf zur Wiener Bauordnungsnovelle aus 2013 enthält ebenfalls als Vorschlag eine Widmung für förderbaren Wohnbau, allerdings wird hier nur auf die Kriterien Wohnungsgröße und Energiestandards Bezug genommen, sodass im Großteil der Fälle kein Unterschied zur üblichen Bauweise erreicht werden kann (insbesondere in Hinblick auf die Kosten).

Sonderwidmungen reservieren die Flächen für spezifisch definierte Wohnformen, in der Regel entsprechend den Wohnbauförderungsgesetzen und Ausführungsverordnungen und gelten unbefristet. Da die Festlegung von Flächen für den förderbaren Wohnbau nur eine **Angebotsplanung** (der Grundeigentümer ist nicht zur Planrealisierung verpflichtet) darstellt, sind für eine widmungskonforme Umsetzung begleitende Maßnahmen, insb. der Vertragsraumordnung vorzusehen.



## 8.4 Empfehlungen

### Empfehlung 1: Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“

In Hinblick auf die Zielsetzung der Schaffung leistbaren Wohnraums wird den Bundesländern Wien, NÖ und Bgld empfohlen, eine eigene **Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“** in den ROGs bzw. in der WBO zu verankern. Dies ist gegenüber der Kategorie „Vorbehaltsfläche“ bzw. „Grundflächen für öffentliche Zwecke“ vorzuziehen, da eine mögliche inhaltliche Erweiterung der vorhandenen Vorbehaltsflächen aus rechtssystematischen und kompetenzrechtlichen Gründen problematisch erscheint.

### Empfehlung 2: Widmungszusatz „Anteil förderbarer Wohnbau“

**Alternativ** zur Einrichtung einer eigenen Widmungskategorie besteht die Möglichkeit, eine nähere Bestimmung der Widmungskategorie vorzusehen, mit der ähnlich wie bei Dichtebestimmungen der in einem Gebiet herzustellende **Anteil an förderbarem Wohnbau** definiert wird. Dieser Zusatz ließe sich inhaltlich bei den Kategorien Wohngebiet, Kerngebiet oder Mischgebiet anwenden. Jedenfalls sollten folgende Widmungsarten des Baulandes mit dem Zusatz „förderbares Wohnen“ versehen werden können:

- Bgld: Wohngebiete, Dorfgebiete, gemischte Baugebiete
- NÖ: Wohngebiete, Kerngebiete, Agrargebiete (Wohnbauland gemäß § 1 Abs. 1 Z 4 NÖ ROG)
- Wien: Wohngebiete, gemischte Baugebiete

### Empfehlung 3: Begriff „förderbarer Wohnbau“ mit Bezug WBF-Richtlinien

Sowohl bei einer eigenen Widmungskategorie als auch bei einem Widmungszusatz sollte auf den **Begriff „förderbarer Wohnbau“** in den ROGs bzw. in der Wiener BO abgezielt werden, da der demgegenüber weiter eingrenzende Begriff „gefördert“ in Abwicklungspraxis problematisch scheint. Beim Begriff „förderbar“ soll auf die in den jeweiligen Wohnauförderungsrichtlinien gegebenen Kriterien verwiesen werden, um auf die im zeitlichen Verlauf entstehenden Entwicklungen abstellen zu können. Um auch die angestrebte preisdämpfende Wirkung realisieren zu können, ist neben den im geförderten Wohnbau üblichen technischen und Größen-Standards auch der Bezug zu den jeweils gültigen förderbaren Kosten relevant.

### Empfehlung 4: Siedlungskonzepte und Dichtefestlegungen

Übergeordnete Siedlungspolitische Konzepte sollen den Rahmen für die Ausweisung dieser Kategorie geben, v.a. in Hinblick auf Lagekriterien und Bebauungstypologie oder Dichte. Diese sollen durch die Lage der ausgewiesenen Flächen und durch spezifizierende Zusätze zur Widmungskategorie, z.B. durch Dichte-Festlegungen, abgebildet werden.



## Empfehlung 5: Vertragsraumordnung und Bodenmobilisierungsmaßnahmen

Zur Aktivierung der Baulandnutzung (Bodenmobilisierung) und zur näheren Bestimmung der Bebauungsmodalitäten sollen in den Bundesländern die Möglichkeiten der Vertragsraumordnung in den ROGs/BauO eingerichtet und genutzt werden. Die gesetzliche Ermächtigung zum Abschluss von Verwendungsverträgen soll dazu beitragen, dass die ausgewiesenen Flächen auch in einem angemessenen Zeitraum genutzt oder allenfalls zur vorgesehenen Nutzungsrealisierung veräußert/weitergegeben werden. **Vertragsziele** und mögliche **Vertragsinhalte** sind raumordnungsgesetzlich ebenso zu definieren wie der **räumliche und sachliche Anwendungsbereich** (z.B. für räumlich abgegrenzte Bereiche, wo besondere städtebauliche Anliegen gelten und spezifische Rahmenbedingungen definiert werden sollen; in Deutschland u.a. bei Städtebaulichen Verträgen oder bei Vorhabens-bezogenen Bebauungsplänen üblich). Den Gemeinden soll damit ein klarer Rahmen für ihre privatrechtlichen Vereinbarungen im Raumordnungsumfeld vorgegeben werden, um damit auch eine erforderliche Gleichbehandlung der Grundeigentümer zu wahren. Diese (zivilrechtlichen) Maßnahmen sollen durch Baulandumlegung und aktive Bodenfonds in ihrer Wirkung verstärkt werden.

## Empfehlung 6: Bedarfsabschätzung und (regionale) Konzepte zur Wohnungsentwicklung

Im **regionalen oder städtischen Zusammenhang** wird empfohlen, zur Bedarfsabschätzung und zur näheren Definition von Lagekriterien **Konzepte zur Wohnungsentwicklung** zu erarbeiten, die auch überörtliche Priorisierungen und Lagekriterien erarbeiten (z.B. unter Einbeziehung der regionalen ÖV-Erreichbarkeit, in Hinblick auf die Entwicklung von Siedlungsschwerpunkten etc.). Dabei sollen die regionalen Unterschiede Berücksichtigung finden, etwa zwischen hochpreisigen (Stadt-Umland-)Gebieten und Abwanderungsregionen. Für die Gemeinden werden dadurch der Begründungszusammenhang, die Bedarfsabschätzung und die Lagekriterien als Widmungsvoraussetzung ableitbar.



## Anhang

### A.1 Literatur

*Berka Walter*: Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. In: Juristische Blätter, 2/1996, S. 69-84

*Bernegger Sabine*: Fragen der Widmung aus der Sicht des Planungs- und Baurechts, insbesondere Grünlandwidmungen und Vorbehaltsflächen. In: *Rebhan* (Hrsg.), Kärntner Raumordnung und Grundverkehrsrecht, Manz-Verlag, 1996

*Binder Bruno*: Zivilrechtliche Aspekte der Vertragsraumordnung unter besonderer Berücksichtigung der Salzburger Situation, ZfV 1995

*Feik Rudolf, Jahnel Dietmar, Klaushofer Reinhard, Randl Heike, Reitshammer Daniela, Winkler Roland, Zenz Daniela*: Handelsbetriebe im Raumordnungsrecht, Springer-Verlag, Wien 2008

*Fister Paul*: Der Raumordnung-/Baulandsicherungsvertrag, Manz-Verlag, Wien 2004

*Greiving Stefan*: Strategische Überlegungen für eine zeitlich und inhaltlich flexiblere Flächennutzungsplanung. In: UPR – Umwelt- und Planungsrecht, Heft 8/1998, S. 294-298

*Hauer Andreas*: Planungsrechtliche Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben. In: *Hauer/Nußbaumer* (Hrsg.): Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht, Pro Libris Verlag, Serie Umweltrecht, Band 2, Linz 2006, S. 1-30

*Hauer Wolfgang*: Tiroler Baurecht, Linde Verlag, 1994, S. 425

*Kalss Susanne*: Vereinbarungen über die Verwendung von Grundflächen, ZfV 6/1993

*Kanonier Arthur*: Anlass- und projektbezogene Festlegungen im österreichischen Flächennutzungsplan, *Kanonier, Haslinger, Zehetner* (Hrsg.): Festschrift für Franz Zehetner, Neuer wissenschaftlicher Verlag, Wien 2009

*Kanonier Arthur*: Handlungsbereich Nutzung von Bauland, Zersiedelung, ÖROK-Schriftenreihe 179 (Räumliche Entwicklungen in Österreichischen Stadtregionen), Wien 2009, S. 115ff

*Kanonier Arthur*: Investorenplanung im österreichischen Raumordnungsrecht. In: FORUM Raumplanung, Heft 1/1999, S. 18-28

*Kleewein Wolfgang*: Konsequenzen aus dem Erkenntnis des VfGH zur Salzburger Vertragsraumordnung, Juristische Blätter 2000, S. 561ff

*Kleewein Wolfgang*: Naturgefahren im Bau- und Raumordnungsrecht, RdU 4/2013

*Kleewein Wolfgang*: Vertragsraumordnung, Neuer wissenschaftlicher Verlag, Wien 2003

*Leitl Barbara*: Überörtliche und örtliche Raumplanung. In: *Hauer, Nußbaumer* (Hrsg.): Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht, Pro Libris Verlag, Linz 2006, S. 95-133

*Pernthaler Peter, Fend Raimund*: Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich; Österreichischer Wirtschaftsverlag, Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Heft 11, Wien 1989

*Pernthaler Peter, Prantl Barbara:* Beurteilung des „Südtiroler Modells“ der Bodenbeschaffung im Hinblick auf die Übertragbarkeit in die österreichische Rechtsordnung, ÖROK Schriftenreihe 123, Wien 1995

*Pernthaler Peter, Prantl Barbara:* Die Reformvorschläge zum Oberösterreichischen Raumordnungsrecht aus verfassungsrechtlicher Sicht. In *Binder* u.a. (Hrsg.), Die Reform des oberösterreichischen Raumordnungsrechts, 1993, S. 51

*Rauter Franz:* Das Tiroler Raumordnungsgesetz 1994, Österreichische Gemeindezeitung, Heft 3/1994, S. 7

*Trippl Paul, Schwarzbeck Heinz, Freiburger Christian:* Steiermärkisches Baurecht, Kommentar, Linde-Verlag, 5. Auflage, 2013

*Vision Rheintal:* Präsentation „Vereinbarung Gemeinnütziger Wohnbau“ am 26.6.2013

*Wessely Wolfgang:* Örtliche Raumplanung als Instrument des Umweltschutzes. In: *Raschauer, Wessely:* Handbuch Umweltrecht, WUV Universitätsverlag, Wien 2006, S. 353 ff

*Wirtschaftsministerium (Hrsg.):* Kompetenzgefüge in österreichischen Wohnungswesen, 2008, <http://www.iibw.at/deutsch/portfolio/wohnen/downloads/Kompetenzgefuege%20Wohnen%200811201%20fuer%20web.pdf>, 14.9.2013

## A.2 Rechtliche Grundlagen

Burgenländisches Raumplanungsgesetz (Bgl RplG), LGBl. für Bgl Nr. 18/69 idF. 1/2010

Kärntner ROG (Ktn ROG), LGBl. für Ktn Nr. 76/69 idF. 136/2001; Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 (Ktn GplG), LGBl. für Ktn Nr. 23/95 idF. 88/2005

NÖ Raumordnungsgesetz 1976 (NÖ ROG), LGBl. für NÖ idF. 8000-26 (20. Novelle) (2013);

Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994 (Oö ROG), LGBl. für Oö Nr. 114/93 idF. 73/2011

Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (Slbg ROG), LGBl. für Slbg Nr. 118/09 idF. 32/2013

Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 (Stmk ROG), LGBl. für die Stmk Nr. 49/10 idF. 44/2012

Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 (TROG), LGBl. für Tirol Nr. 56/11 idF. 150/2012

Vorarlberger Raumplanungsgesetz (Vlbg RplG), LGBl. für Vlbg Nr. 39/96 idF. 72/2012

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung) (WBO), LGBl. für Wien Nr. 11/30 idF. 64/2012



## A.3 Anmerkungen

- 1 Teile der vorliegenden Studie basieren auf den Ergebnissen des Positionspapiers „Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht“, das von Arthur Kanonier nahezu zeitgleich für die ÖROK verfasst wurde.
- 2 Vgl. Abschnitt „Rechtliche Grundlagen“ im Anhang: Begriffe „förderbarer Wohnbau“ in den Raumordnungsgesetzen.
- 3 So wird auch in den Erl. Bem. zu § 4 Z 5 und 6 des Entwurfes der WBO-Novelle 2013 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei „Gebieten für förderbaren Wohnbau“ nicht entscheidend ist, ob eine solche Förderung auch tatsächlich erfolgt.
- 4 [http://de.wikipedia.org/wiki/Sozialer\\_Wohnungsbau](http://de.wikipedia.org/wiki/Sozialer_Wohnungsbau), 16.9.2013.
- 5 Bundesgesetz vom 8. März 1979 über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz).
- 6 Zusätzlich können gemäß § 22 Abs. 1 Oö ROG, Flächen für Gebäude in verdichteter Flachbauweise festgelegt werden.
- 7 Soweit die Errichtung von geförderten Miet(kauf-)wohnungen nach § 42 Abs. 2 Slbg ROG festgelegt ist, hat sie durch gemeinnützige Bauvereinigungen zu erfolgen. Gewerbliche Bauträger dürfen geförderte Miet(kauf-)wohnungen nur dann errichten, wenn die Errichtung auf Grund der Wohnbauförderungsbestimmungen des Landes in der Kategorie Mietwohnungen oder Mietkaufwohnungen gefördert wird.
- 8 Damit sind auch das Bgld und VlbG Raumplanungsgesetz, das Ktn Gemeindeplanungsgesetz sowie der 1. Abschnitt der WBO mitumfasst.
- 9 § 1 Abs. 1 Z 1 NÖ ROG.
- 10 § 1 Abs. 1 Slbg ROG.
- 11 Siehe Abschnitt „Rechtliche Grundlagen“ im Anhang
- 12 Spezifische Raumordnungsziele und Widmungskriterien zielen etwa darauf ab, neues Bauland lediglich an bestehende Siedlungsgebiete anzuschließen, Nutzungskonflikte zu minimieren oder Infrastrukturkosten zu schonen.
- 13 Hoheitliche Planungsmaßnahmen werden durch den Gesetzgeber in der Regel durch generelle Rechtsnormen (Verordnungen) gesetzt, wobei insb. verbindliche Bodennutzungsregelungen dazu beitragen sollen, dass geeignetes Bauland für Wohnzwecke ausgewiesen wird.
- 14 *Leitl*, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 2006, S. 113.
- 15 Eine Verwendung als Zweitwohnung liegt etwa nach § 31 Abs. 2 Slbg ROG vor, wenn Wohnungen oder Wohnräume dem Aufenthalt während des Urlaubs, des Wochenendes oder sonstigen Freizeit Zwecken dienen und diese Nutzung nicht im Rahmen des Tourismus (gewerbliche Beherbergung, Privatzimmervermietung u. dgl.) erfolgt.
- 16 Als Ferienwohnung gelten nach § 16 Abs. 2 VlbG RplG Wohnungen oder Wohnräume, die nicht der Deckung eines ganzjährig gegebenen Wohnbedarfs dienen, sondern während des Urlaubs, der Ferien oder sonst zu Erholungszwecken nur zeitweilig benützt werden.
- 17 Unter dieser Bezeichnung dürfen nicht mehr als zwei bzw. drei Wohneinheiten im Sinne des § 40 bzw. § 108 NÖ Bautechnikverordnung 1997, LGBl. 8200/7–1, pro Grundstück errichtet werden.
- 18 *Kanonier*, Handlungsbereich Nutzung von Bauland, Zersiedelung, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 179, 2009, S. 135.
- 19 Gemäß § 14 Abs. 2 Z 4 NÖ ROG ist im Wohnbauland die Siedlungsstruktur durch Wohndichteklassen näher zu bestimmen. Dabei ist festzulegen: Wohndichteklasse a: bis 60 Einwohner/ha, Wohndichteklasse b: 60 bis 120 Einwohner/ha, Wohndichteklasse c: 120 bis 200 Einwohner/ha
- 20 Gemäß § 7b Abs. 1 WBO können in den Bebauungsplänen für Großbauten spezielle „Zonen für Großbauvorhaben“ festgelegt werden.
- 21 Eine Übersicht über die raumordnungsrechtlichen Regelungen für Handelsbetriebe bieten *Feik, Jahnle, Klaushofer, Randl, Reitshammer, Winkler, Zenz*, Handelsbetriebe im Raumordnungsrecht, Wien 2008.
- 22 *Kanonier*, Investorenplanung im österreichischen Raumordnungsrecht, 1999, S. 22.
- 23 *Greiving*, Strategische Überlegungen für eine zeitlich und inhaltlich flexiblere Flächennutzungsplanung, 1998, S. 295.
- 24 *Hauer*, Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben, 2006, S. 5.
- 25 Es kann nach Ansicht des VfGH keine Rede davon sein, „dass der Tiroler Landesgesetzgeber mit der Schaffung dieser Widmungskategorie ein völlig ungeeignetes Mittel gewählt hat oder dass er mit dieser Vorgangsweise den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten hat.“ VfSlg 13.501/1992.
- 26 § 2 Z 29 Oö Bautechnikgesetz definiert Flachbauweise folgendermaßen: mehrere Gebäude oder durch brandabschnittsbildende Wände getrennte Gebäudeeinheiten mit jeweils höchstens drei Wohnungen auf einem Bauplatz, auch wenn sie auf diesem nach Art der gekuppelten, geschlossenen oder Gruppenbauweise vorgesehen sind.
- 27 Der Hinweis betrifft vor allem das Bodenbeschaffungsgesetz und das Stadterneuerungsgesetz des Bundes.
- 28 Erl. Bemerkungen zur TROG-Novelle 2011, Anm. zu § 52a, S. 44.
- 29 Gemäß § 31 Abs. 1 lit. d sind im örtlichen Raumordnungskonzept jedenfalls das Höchstausmaß jener Grundflächen, die im Hinblick auf die Festlegung nach lit. b zum Zweck der Befriedigung des Wohnbedarfes als Bauland oder als Vorbehaltsflächen nach § 52a gewidmet werden dürfen, sowie die Grundflächen, die zu diesem Zweck entsprechend gewidmet werden dürfen, und die zeitliche Abfolge der Widmung dieser Grundflächen festzulegen.
- 30 Erl. Bemerkungen zur TROG-Novelle 2011, Anm. zu § 31, S. 27.
- 31 Gemäß § 20 Abs. 1 NÖ ROG können beispielsweise im Flächenwidmungsplan für Schulen und Kindergärten, für Gebäude zur Unterbringung von Behörden und Dienststellen, für Einrichtungen zur Gesunderhaltung der Bevölkerung, der Sozialhilfe, des Rettungs- und Feuerwehrwesens, der Energieversorgung, der Müllbeseitigung und des Bestattungswesens sowie für Seelsorgeeinrichtungen bestimmte Flächen als Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden.
- 32 *Tripll, Schwarzbeck, Freiburger*, Steiermärkisches Baurecht, Linde Verlag, 2013, zu § 37 Stmk ROG, S. 1292.

- <sup>33</sup> *Bernegger*, Fragen der Widmung aus der Sicht des Planungs- und Baurechts, insbesondere Grünlandwidmungen und Vorbehaltsflächen, 1996, S. 40.
- <sup>34</sup> VfSlg 2217/1951.
- <sup>35</sup> VfSlg 7271/1974: Zum Begriff „Volkswohnungswesen“ gehören alle jene Maßnahmen zur Beschaffung von Baugelände auf dem Wege der Enteignung.
- <sup>36</sup> VfSlg 2217/1951, siehe auch BGBl. 263/1951.
- <sup>37</sup> Vgl. *Trippl, Schwarzbeck, Freiburger*, Steiermärkisches Baurecht, 2013, zu § 37 Stmk ROG, S. 1292.
- <sup>38</sup> VfSlg. 11.849/1988 und die dort verwiesene Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.
- <sup>39</sup> Vgl. VfSlg 13.282/1992 (zum NÖ ROG).
- <sup>40</sup> Vgl. *Berka*, Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, 1996, 78 mit Judikaturhinweisen.
- <sup>41</sup> VfSlg 11.990/1989 (zu § 21 Abs. 1 VlbG RplG).
- <sup>42</sup> VfSlg 11.374/1987 (zu § 19 Bgld RplG).
- <sup>43</sup> Vgl. auch VfSlg 13.282/1992.
- <sup>44</sup> Vgl. VfSlg 11.374/1987 (zu § 19 Abs. 2 Bgld RplG).
- <sup>45</sup> VfSlg 13.282/1992 (zu § 22 Abs. 1 NÖ ROG).
- <sup>46</sup> Vereinbarungen zur Sicherung des förderbaren Wohnbaus haben gemäß § 16 Abs. 1 Z 3 OÖ ROG sicherzustellen, dass je Grundstückseigentümer höchstens die Hälfte der für die Umwidmung vorgesehenen Grundstücksfläche zum Zweck der Widmung für den förderbaren mehrgeschossigen Wohnbau ... der Gemeinde angeboten werden muss.
- <sup>47</sup> § 41 Abs. 1 Slbg ROG: Den von der Vorbehaltskennzeichnung betroffenen Grundeigentümern müssen zumindest als Bauland ausweisbare Flächen in dem Ausmaß als vorbehaltsfrei verbleiben, um ihren betrieblichen Bedarf und den Wohnbedarf für sich und ihre lebenden Nachkommen in gerader Linie zu decken.
- <sup>48</sup> *Leitl*, Überörtliche und örtliche Raumplanung, 2006, S. 111.
- <sup>49</sup> *Fister*, Der Raumordnung-/Baulandsicherungsvertrag, 2004, S. 83.
- <sup>50</sup> Vgl. VwGH Erk. vom 28.4.1992, GZ 91/05/0204, OGH Entscheidung vom 23.2.1995, 2 Ob 511/95,
- <sup>51</sup> § 16 Abs. 1 Z 3 OÖ ROG ermächtigt zu Vereinbarungen zur Sicherung des förderbaren Wohnbaus, soweit für diesen Zweck in der Gemeinde ein Bedarf besteht und dafür Flächen vorbehalten werden sollen.
- <sup>52</sup> Gemäß § 35 Abs. 1 Stmk ROG kann die Gemeinde Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über die Verwendung der Grundstücke innerhalb angemessener Frist entsprechend der beabsichtigten Flächenwidmung und den beabsichtigten Festlegungen der Baulandzonierung abschließen. Der Abschluss solcher Vereinbarungen hat im Besonderen die Zurverfügungstellung von geeigneten Grundstücken für den förderbaren Wohnbau im Sinn des Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetzes 1993 in der jeweils geltenden Fassung im erforderlichen Ausmaß sicherzustellen.
- <sup>53</sup> Die Gemeinden können gemäß § 33 Abs. 2 TROG zum Zweck der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung und der Festlegungen des örtlichen Raumordnungskonzeptes Verträge mit Grundeigentümern abschließen. Solche Verträge können die Verpflichtung des Grundeigentümers vorsehen, die jeweiligen Grundflächen innerhalb einer angemessenen Frist einer bestimmten Verwendung zuzuführen. Weiters kann die Verpflichtung vorgesehen werden, Grundflächen der Gemeinde oder dem Tiroler Bodenfonds (§ 97) für bestimmte Zwecke, insb. für den geförderten Wohnbau zu überlassen.
- <sup>54</sup> *Kleewein*, Vertragsraumordnung, 2003, S. 195.
- <sup>55</sup> vgl. VfSlg. 15.734/2000 (zum Flächenwidmungsplan Rankweil, VlbG).
- <sup>56</sup> Wenn die Landesregierung die finale Determinierung des Planungsprozesses als Argument für die befristete Widmung vorbringt, ist ihr zu entgegnen: Die Befristung einer Flächenwidmung ist im RplG 1996 auch nicht durch Vorgabe von Planungszielen determiniert. Wenn der Gesetzgeber keine Befristungsmöglichkeit regelt, hätte er zumindest die Bedingungen und raumordnungsrechtlichen Voraussetzungen für eine befristete Widmung im Gesetz bestimmen können. VfSlg. 15.734/2000.
- <sup>57</sup> LGBl. für Tirol Nr. 81/1993.
- <sup>58</sup> *Hauer*, Tiroler Baurecht, Linde Verlag, 1994, S. 425 (zu § 53 TROG 1994).
- <sup>59</sup> Die automatische und zwingende Rückwidmung ins Freiland nach Fristablauf wurde damals schon als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen: Eine solche Norm scheint sowohl dem Gleichheitssatz als auch dem verfassungsgesetzlich geschützten Eigentumsrecht zu widersprechen. *Hauer*, Tiroler Baurecht, Linde Verlag, 1994, S. 426 (zu § 53 TROG 1994).
- <sup>60</sup> *Rauter*, Das Tiroler Raumordnungsgesetz 1994, Österreichische Gemeindezeitung, 1994, S. 7.
- <sup>61</sup> *Vision Rheintal*, Präsentation „Vereinbarung Gemeinnütziger Wohnbau“ vom 26.6.2013.
- <sup>62</sup> Was „gut“ bedeutet, ist in einem gemeinsamen Diskurs zwischen relevanten Fachpersonen und Politik zu klären. Ziel ist jedenfalls, besonders betroffene Gebiete bzw. Gemeinden durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen und dadurch einen Ausgleich zu erreichen (z.B. Soziales Netzwerk Wohnen). Dabei gilt es auf historische Entwicklungen, örtliche Gegebenheiten (z.B. Zahl der Arbeitsplätze), u.ä. Rücksicht zu nehmen.