



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Räumliche Lenkungsparameter in der Österreichischen
Wohnbauförderung“

verfasst von / submitted by

Martin Wenk, BSc.

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien, 2017 / Vienna, 2017

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Raumforschung und Raumordnung

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel

RÄUMLICHE LENKUNGSPARAMETER IN DER
ÖSTERREICHISCHEN WOHNBAUFÖRDERUNG

AKTUELLER STAND UND HANDLUNGSSPIELRÄUME

MARTIN WENK

BETREUT VON UNIV.-PROF. DR. HANS-HEINRICH BLOTEVOGEL
AM INSTITUT FÜR GEOGRAPHIE UND REGIONALFORSCHUNG
DER UNIVERSITÄT WIEN

„Humanity’s development is most intimately connected with the nature that surrounds it. A secret harmony exists between the earth and the peoples whom it nourishes, and when reckless societies allow themselves to meddle with that which creates the beauty of their domain, they always end up regretting it.“

The Feeling for Nature in Modern Society (1866)
— Élisée Reclus (*1830 – †1905)

In liebevoller Erinnerung an meine Omis
Gertrude Rehak (*1922 – †2008) und Elfriede Wenk (*1927 – †2010).

ZUSAMMENFASSUNG

Die österreichische Wohnbaupolitik ist von objektspezifischen Förderungen geprägt, die im Rahmen der länderspezifischen Wohnbauförderung vergeben werden. Obwohl um die Jahrtausendwende mittels der Koppelung der Förderung an die Energieeffizienz der geförderten Gebäude eine Ökologisierung eingeleitet wurde, werden Fördermittel weitgehend unabhängig von Lage und Bebauungsstruktur vergeben. Dies bevorzugt periphere Lagen mit günstigen Grundpreisen aufgrund einer niedrigeren Gesamtinvestitionssumme und unterstützt Zersiedelungstendenzen. Die Koppelung der Förderung an Lageparameter, die aus Sicht der Raumordnung und -planung wünschenswert sind, stellt das Kernthema der vorliegenden Arbeit dar. Mittels einer Analyse der bundeslandspezifischen Förderrichtlinien, Interviews mit Expertinnen und Experten der zuständigen Landesstellen und einer GIS-gestützten Analyse der Bebauungstätigkeit in Vorarlberg wird ein Inventar an potenziellen Handlungsspielräumen erarbeitet. Auf Basis der empirischen Befunde und Verknüpfungen mit der grundlegenden Theorie zum Wohnungsmarkt können Stärken sowie Schwächen einzelner Festlegungen aufgezeigt werden. Einen deutlichen Effekt auf die nachhaltige Raumentwicklung bei gleichzeitig geringen preistreibenden Auswirkungen können vor allem Förderungen für überdurchschnittliche Dichten unter Berücksichtigung der Anschließungs- und Folgekosten sowie Beschränkungen der maximalen Nutzflächen erwirken. Jedoch auch Zusatzförderungen für Lagen, die für eine Nachverdichtung geeignet sind, können trotz Mitnahmeeffekten lenkend wirken. Um die umweltkontraproduktiven Wirkung der Wohnbauförderung zu reduzieren, ist die Berücksichtigung lenkender Parameter entscheidend, um im Zusammenspiel mit Instrumenten der Raumplanung Zersiedelungsprozessen entgegenzuwirken.

ABSTRACT

Housing construction policy in Austria is characterized by a focus on demand- and supply-side object subsidies. The federal states regulate the allocation of these subsidies. Despite an ongoing ecologization of subsidies, which takes the regulations relating to the energy efficiency of buildings into account, the allocation of subsidies is widely independent of location and building structures. This approach favours the construction of buildings on the outskirts (where real estate prices as well as the amounts to be invested are lower) and acts as a driver of urban sprawl. Building a linkage between the allocation of subsidies

and locational as well as structural parameters is the main topic of this thesis. Using an analysis of federal regulations, expert interviews with federal representatives, and a GIS-based analysis of housing development in Vorarlberg as its methods, an inventory of potential measures is established. Based on the empirical findings and theories on the housing market, the strengths and weaknesses of different regulations can be identified. Additional subsidies for above-average densities - while considering service infrastructure costs - and constraints of the maximal usable floor space can have a positive effect on sustainable spatial development. However, these incentives only exert a minor influence on land market prices. Also, additional subsidies for regions that qualify for a densification (as areas next to public transport), despite the occurrence of deadweight effects, can have a steering effect as well. In order to reduce environmentally inadvertent impacts of construction subsidies and interplay with the instruments of spatial planning, spatial issues have to be considered to counteract urban sprawl.

*Befrein wir ihn aus diesem engen Tale!
Einmal gerettet, ist's für tausend Male.*

— Johann Wolfgang von Goethe (*1749 – †1832),
Faust. Der Tragödie zweiter Teil

DANKSAGUNG

Das Verfassen einer Master-These stellt einen längerfristigen Prozess dar, an dem eine Vielzahl von Personen beteiligt ist. Zu Beginn möchte ich deshalb die Gelegenheit nutzen, mich bei all jenen Personen zu bedanken, die sich im Rahmen von Interviews sowie in beratenden Gesprächen die Zeit genommen haben, mich mittels Expertise und Diskussion zu unterstützen. Besonders hervorzuheben sind hierbei die Landesvertreterinnen und Landesvertreter der Wohnbauförderstellen, die mit ihrem Hintergrundwissen maßgeblich zum erfolgreichen Entstehen dieser Arbeit beigetragen haben.

Des Weiteren möchte ich besonders meinem Betreuer Univ.-Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel¹ für das stets rasche Feedback und die Unterstützung in den verschiedenen Stadien der Ideenfindung, Konzeption und der Bearbeitung der Master-These danken. Darüber hinaus möchte ich die Leistungen der Lehrenden am Institut für Geographie und Regionalforschung hervorheben, die maßgeblich zu meiner fachlichen Entwicklung beigetragen haben. Mein Dank gilt dabei insbesondere Ass.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Elisabeth Aufhauser¹, die es versteht, einen fördernden Rahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu schaffen.

Vor allem möchte ich mich jedoch auch bei meiner Familie bedanken, die mir ein Studium in dieser Form ermöglicht hat. Wolfgang für das gewissenhafte Korrekturlesen der Arbeit, Susi für die Diskussion allfälliger Aspekte und last but not least Eva für Rat und Tat in allen Lebenslagen.

¹ Institut für Geographie und Regionalforschung

INHALTSVERZEICHNIS

I	EINLEITUNG UND THEORIE	1
1	EINLEITUNG	3
2	THEORETISCHER RAHMEN	7
2.1	Wohnraum als Wirtschaftsgut	8
2.2	Implikationen für den Wohnungsmarkt	12
2.3	Wohnungsmarkt – ein Konglomerat vieler Teilmärkte .	15
2.4	Neubau – Erweiterung des Wohnungsbestands	18
2.5	Wohnungspolitik – Möglichkeiten der Intervention . .	19
2.5.1	Interventionen auf Angebotsseite	21
2.5.2	Interventionen auf Nachfrageseite	22
2.5.3	Interventionen bei Markttransaktionen	23
2.6	Instrumente der Wohnbauförderung	24
2.7	Marktauswirkungen von Förderungen	28
2.8	Wechselwirkungen und räumliche Folgen von dezentralem Wohnbau	31
2.9	Wohnbau und Raumordnung	36
2.10	Raumplanerische Perspektiven in der Wohnbauförderung	37
2.11	Forschungsfragen	41
3	GESCHICHTE DER WOHNBAUFÖRDERUNG IN ÖSTERREICH	43
3.1	Wohnbauförderung der Nachkriegszeit	43
3.1.1	Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz (WWF)	44
3.1.2	Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds (BWSF) . .	44
3.1.3	Wohnbauförderungsgesetz 1954 (WFG 54) . . .	45
3.2	Wohnbauförderungsgesetz 1968 (WFG 68)	46
3.3	Wohnbauförderungsgesetz 1984 (WFG 84)	47
3.4	Ökologisierung der Wohnbauförderung	48
3.5	Finanzierung der Wohnbauförderung	49
3.6	Kritik am österreichischen Fördersystem	50
II	METHODIK UND ERGEBNISSE	53
4	METHODIK	55
4.1	Expertinnen- und Experteninterviews	55
4.1.1	Leitfaden Expertinnen- und Experteninterviews	57
4.1.2	Maßnahmenbewertung	58
4.2	Qualitative Inhaltsanalyse	59
4.3	GIS-Analyse	60
4.3.1	Untersuchungsraum der GIS-Analyse	62
4.3.2	Daten der GIS-Analyse	63
4.4	Triangulation	64
4.5	Methodenreflexion	65
4.5.1	Expertinnen- und Experteninterviews	65

4.5.2	GIS-Analyse	67
5	ERGEBNISSE	69
5.1	Rechtliche Verankerung von WBF und Raumordnung .	69
5.2	Kooperationen zwischen WBF und Raumordnung . . .	71
5.3	Fördervergabe der Länder	73
5.3.1	Vergleich der Rahmengesetzgebungen	74
5.3.2	Förderung von Eigenheimen	80
5.3.3	Förderung der Errichtung von Miet- und Eigen- tumswohnungen	88
5.3.4	Sanierungsförderung	96
5.4	Expertinnen- und Experteneinschätzung von Sonder- förderungen	101
5.5	Lenkungswirkung der Förderbestimmungen in Vorarl- berg	105
5.5.1	Entwicklung der Flächeninanspruchnahme . . .	107
5.5.2	Entwicklung der Leapfrog-Distanz	108
5.5.3	Entwicklung der Distanzen zu ÖPNV- Haltestellen und Schulen	109
5.5.4	Neubau in Kernzonen	112
	III DISKUSSION UND FAZIT	115
6	DISKUSSION	117
6.1	Bestehende Koppelungen von Raumordnung und WBF	119
6.1.1	Förderanreize im Segment Eigenheim	120
6.1.2	Förderanreize im Segment Geschosswohnbau .	122
6.1.3	Förderanreize Sanierungen	123
6.2	Lenkungswirkung am Fallbeispiel Vorarlberg und ak- tueller Festlegungen	124
6.3	Handlungsspielräume für raumplanerische Zielsetz- ungen in der WBF	126
6.3.1	Bewertung raumwirksamer Parameter	128
6.3.2	Regional differenzierte Förderungen	135
6.3.3	Ergänzende Maßnahmen in der Wohnbauförde- rung	137
6.3.4	Mittelzuteilung Wohnbauförderung	137
6.3.5	Spannungsfeld Raumordnung und Wohnbau- förderung	140
7	FAZIT	145
8	LITERATUR	149
	IV ANHANG	161
A	ANHANG	163
A.1	Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der durchgeführten Interviews	163
A.2	Interviewleitfaden	164

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1	Theoretische Kontextualisierung	7
Abbildung 2	Wohnungsbestand in Österreich nach Bauperioden und Rechtsformen	11
Abbildung 3	Veränderungen und Gleichgewicht am Wohnungsmarkt (verändert nach ROBINSON 1979: 22)	14
Abbildung 4	Entwicklung von Hauptwohnsitzwohnungen, Bevölkerung und Haushaltsgröße 1985-2015 .	16
Abbildung 5	Anteil Einfamilienhäuser am Bestand an Wohngebäuden 2011	18
Abbildung 6	Staatliche Interventionsbereiche am Wohnungsmarkt (verändert nach BLAAS et al. 1991: 29)	20
Abbildung 7	Säulen und Adressaten der österreichischen Wohnbauförderung	25
Abbildung 8	Anteile der Wohnungsteilmärkte in Österreich nach Förderungen	27
Abbildung 9	Marktveränderungen durch angebotsseitige Förderung	29
Abbildung 10	Marktveränderungen durch nachfrageseitige Förderung	30
Abbildung 11	Wirkungszusammenhänge Wohnraumschaffung (verändert nach SCHARP et al. 2002: 61)	32
Abbildung 12	Entwicklung der täglichen Flächeninanspruchnahme in ha/Tag 2001-2015	35
Abbildung 13	Wohnbauproduktion in Österreich seit 1991 . .	51
Abbildung 14	Raster zur Einordnung der Wirkung von Maßnahmen	58
Abbildung 15	beispielhafte Darstellung der Bebauungsentwicklung von Lauterach (Vbg.)	64
Abbildung 16	Detailergebnis der Einordnung der Einzelmaßnahmen in die Bewertungsmatrix (n=8)	102
Abbildung 17	Bebauungsdichte Vorarlberg 2015	106
Abbildung 18	Durchschnittliche Flächeninanspruchnahme pro Hauptwohnsitz nach Gemeinden und Betrachtungsperioden	108
Abbildung 19	Durchschnittliche Leapfrog-Distanz nach Gemeinden und Betrachtungsperioden	110

Abbildung 20	Durchschnittliche Distanz von Neubauten zu ÖPNV-Haltestellen nach Gemeinden und Betrachtungsperioden	111
Abbildung 21	Durchschnittliche Distanz von Neubauten zu Schulen nach Gemeinden und Betrachtungsperioden	112
Abbildung 22	Rahmenbedingungen der wohnungswirtschaftlichen Praxis (verändert nach SCHARP et al. 2002: 58)	118
Abbildung 23	Anteile der Basisförderung und potenzieller Zuschläge an den Kosten eines Muster-Einfamilienhauses	121
Abbildung 24	Anteile der Basisförderung und potenzieller Zuschläge an den m ² -Kosten eines Mehrfamilienhauses	123
Abbildung 25	Housing Provision Chain (verändert nach AMBROSE 1991: 94)	127
Abbildung 26	Zusammenfassung der Ergebnisse der Bewertungsmatrix (n=8)	128
Abbildung 27	Marktauswirkungen von Lagezuschlägen zur Wohnbauförderung	130
Abbildung 28	Anteil der drei- und mehrstöckigen Wohngebäude an allen Wohnhäusern der Bauperiode 2001 bis 2011 nach Bezirken	133
Abbildung 29	Anteil der Einfamilienhäuser mit über 150 m ² Nutzfläche an allen Einfamilienhäusern der Bauperiode 2001 bis 2011	135
Abbildung 30	Komponentenzerlegung CO ₂ -Emissionen von Privathaushalten (verändert nach ANDERL et al. 2013: 84)	136
Abbildung 31	Entwicklung der Länderausgaben für Wohnbau- und Sanierungsförderung 2001 - 2014	139
Abbildung 32	Durchschnittliche jährliche Landesausgaben für Wohnbauförderung pro Person und Förderung zwischen 2005 und 2015	140

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1	Organisatorische Verankerung von Wohnbauförderung und Raumordnung in den Ländern	71
Tabelle 2	Förderungsgegenstände nach den Wohnbauförderungsgesetzen im Bundesländervergleich	75
Tabelle 3	Landesfestlegungen zu maximalen Nutzflächen (in m ²) für Eigenheime nach Haushaltsgrößen und Bundesländern	76
Tabelle 4	Art der Förderungen und Grundbeträge für Eigenheime im Bundesländervergleich	81
Tabelle 5	Zuschläge für Energieeffizienz und Gebäudeökologie bei Eigenheimen im Bundesländervergleich	82
Tabelle 6	Haushaltsbezogene Zuschläge im Eigenheimsektor im Bundesländervergleich	83
Tabelle 7	Zusatzförderungen für Lage, Struktur und Planung von Eigenheimen im Bundesländervergleich	84
Tabelle 8	Art der Förderungen und Grundbeträge bei Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen im Bundesländervergleich	90
Tabelle 9	Zuschläge für Energieeffizienz und Gebäudeökologie bei Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen im Bundesländervergleich	92
Tabelle 10	Zusatzförderungen für Lage, Struktur und Planung bei Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen im Bundesländervergleich	94
Tabelle 11	Art der Förderungen und Grundbeträge bei Wohnraumsanierungen im Bundesländervergleich	98
Tabelle 12	abgestufte Sanierungsförderung nach der Vorarlberger Wohnhaussanierungsrichtlinie 2017	99
Tabelle 13	Zusatzförderungen für Lage und Struktur bei Sanierungsmaßnahmen im Bundesländervergleich	100
Tabelle 14	Raumpolitiken und Handlungsspielräume von Wohnbauförderung und Raumplanung	146

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

- Bgld.WFG 2005 Burgenländisches Wohnbauförderungsgesetz 2005 - Gesetz vom 10. November 2004 über die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohnraum sowie sonstiger, damit in Zusammenhang stehender Maßnahmen
- Bgld.WFVO 2005 Burgenländische Wohnbauförderungsverordnung 2005 - Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 1. Februar 2005 über die Förderungen aus Mitteln der Burgenländischen Wohnbauförderung
- B-VG Bundes-Verfassungsgesetz
- BWSF Bundes-Wohn und Siedlungsfonds
- EFH Einfamilienhaus
- ESTG 1988 Einkommensteuergesetz 1988 - Bundesgesetz vom 7. Juli 1988 über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen
- FAG 2017 Finanzausgleichsgesetz 2017 - Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden
- GBV Gemeinnützige Bauvereinigung
- K.WFG 1997 Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 1997
- K.WFR 2012 Richtlinien vom 16. Jänner 2012 zum Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 1997 und zum Gesetz, mit dem ein Wohn- und Siedlungsfonds für das Land Kärnten errichtet wird – Fassung vom 09.Mai 2016
- MFH Mehrfamilienhaus
- MRG Mietrechtsgesetz - Bundesgesetz vom 12. November 1981 über das Mietrecht
- Nö.WFG 2005 Niederösterreichisches Wohnungsförderungsgesetz 2005
- Nö.WFR 2011 Niederösterreichischen Wohnungsförderungsrichtlinien 2011
- Oö.ROG 1994 Oö. Raumordnungsgesetz 1994 - Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich

- Oö.WFG 1993 Oö. Wohnbauförderungsgesetz 1993
- Oö.WSV II 2012 Oberösterreichische Wohnhaussanierungs-Verordnung
II 2012 Verordnung der Oö. Landesregierung über die
Sanierung von Wohnungen, Wohnhäusern mit mehr als drei
Wohnungen und Wohnheimen
- ÖPNV Öffentlicher Personennahverkehr
- ÖREK Österreichisches Raumentwicklungskonzept
- ÖROK Österreichische Rauordnungskonferenz
- Sbg.WFG₂₀₁₅ Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 2015 -
Landesgesetz vom 4. Februar 2015 über die Förderung des
Wohnbaus und der Wohnhaussanierung im Land Salzburg)
(LGBL 23/2015 in der Fassung 52/2016, 102/2016)
- Sbg.WFVO 2015 Salzburger Wohnbauförderungsverordnung 2015 -
Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 19. März
2015 zur Durchführung des Salzburger
Wohnbauförderungsgesetzes 2015 (LGBL 29/2015 in der
Fassung 73/2016, 97/2016, 103/2016)
- Stmk.WFG 1993 Steiermärkisches Wohnbauförderungsgesetz 1993
- Stmk.WFVO 1993 Durchführungsverordnung zum Steiermärkischen
Wohnbauförderungsgesetz 1993
- T.WFG 1991 Tiroler Wohnbauförderungsgesetz 1991
- T.WBFR 2017 Tiroler Wohnbauförderungsrichtlinie 2017
- V.NFRÖ 2016 Vorarlberger Neubauförderungsrichtlinie 2016/2017 für
den öffentlichen Wohnbau (integrative Miet- und
Kaufanwartschaftswohnungen, betreute Wohnungen, Not- und
Startwohnungen und Wohnheime)
- V.NFRP 2016 Vorarlberger Neubauförderungsrichtlinie 2016/2017 für
den privaten Wohnbau (Eigenheime, Zu-, Ein-, Umbauten und
Wohnungserweiterungen, Eigentums-, Dienstnehmer. Und
Investorenwohnungen)
- V.WSR 2017 Vorarlberger Wohnhaussanierungsrichtlinie 2017
- WBF Wohnbauförderung
- WFG 54 Wohnbauförderungsgesetz 1954 - Bundesgesetz vom 7. Juli
1954 womit Bestimmungen über die Förderung der Errichtung
von Klein- und Mittelwohnungen getroffen und Grundsätze
über die Schaffung von Wohnbauförderungsbeiräten
aufgestellt

- WFG 68 Wohnbauförderungsgesetz 1968 - Bundesgesetz vom 29. Juni 1967 über die Förderung der Errichtung von Klein- und Mittelwohnungen
- WFG 84 Wohnbauförderungsgesetz 1984 - Bundesgesetz vom 27. November 1984 über die Förderung der Errichtung von Wohnungen sowie zur Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes
- WGG Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz - Bundesgesetz vom 8. März 1979 über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen
- WSG Wohnhaussanierungsgesetz - Bundesgesetz vom 27. November 1984 über die Förderung der Verbesserung und Erhaltung von Wohnhäusern, Wohnungen und Wohnheimen sowie zur Änderung des Stadterneuerungsgesetzes und des Startwohnungsgesetzes
- WWF Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz - Bundesgesetz vom 16. Juni 1948, betreffend die Wiederherstellung der durch Kriegseinwirkung beschädigten oder zerstörten Wohnhäuser und den Ersatz des zerstörten Hausrates
- WWFSG 1989 Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz - Gesetz über die Förderung des Wohnungsneubaus und der Wohnhaussanierung und die Gewährung von Wohnbeihilfe

Teil I

EINLEITUNG UND THEORIE

Die österreichische Wohnbaupolitik ist durch die Vergabe von objektbezogenen Subventionen charakterisiert. Die Darstellung von grundlegenden Konzepten zu Wohnraum als Wirtschaftsgut und den Wohnungs- und Bodenteilmärkten bilden eine Basis für die Darstellung möglicher Marktinterventionen und den ökologischen Folgewirkungen von dezentralem Wohnbau. Abschließend wird die Geschichte der österreichischen Wohnbauförderung seit der Nachkriegszeit dargestellt.

EINLEITUNG

In Wohlfahrtsstaaten stellt der Bereich Wohnen - neben der Sozialhilfe, der Bildung und dem Gesundheitswesen - eine der vier tragenden Säulen dar (vgl. KEMENY 2001: 54). Der hohe Stellenwert des Themenkomplexes „Bauen und Wohnen“ in Wohlfahrtsstaaten liegt im Zusammentreffen von ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielsetzungen begründet (vgl. STREIMELWEGER 2010: 545; SCHARP et al. 2002: 27). Mittels eines breiten Spektrums an nachfrage- und angebotsseitigen Interventionen sowie der Regulierung von Transaktionen soll eine Stabilisierung des Marktes, eine gerechtere Verteilungswirkung sowie ein leistbares Preisniveau erreicht werden. In Österreich ist die Wohnungspolitik sowie Wohnbaupolitik durch die Wohnbauförderung, die hauptsächlich in Form von objektbezogenen Finanzierungsdarlehen und Annuitätenzuschüssen vergeben wird, durch geregelte Mieten in geförderten Geschosswohnungen und im Altbestand sowie durch den hohen Stellenwert gemeinnütziger Bauträger gekennzeichnet (vgl. MATZNETTER 2002a: 267). Die Mittel der Wohnbauförderungen werden für die Errichtung von Einfamilienhäusern, Geschossbauten und Wohnheimen sowie für die Sanierung von Bestandsobjekten vergeben. Nur ein geringer Teil der Fördermittel fließt in Form von subjektbezogenen Wohnbeihilfen an Personen mit entsprechendem Bedarf. Der Erlass von konkreten Förderbestimmungen obliegt den Ländern, somit existiert österreichweit ein Pluralismus an unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen, welche die Angelegenheiten der Wohnbauförderung regeln.

Seit der Jahrtausendwende kann in der österreichischen Wohnbauförderung ein Trend hin zur Ökologisierung beobachtet werden. Mittels der Festlegung von vergleichsweise hohen Anforderungen an Energieeffizienz und innovative Heizsysteme wird der Neubau auf Niedrigenergie- und Passivhäuser gelenkt. Alle geförderten Neubauten unterliegen diesen Festlegungen. Da aktuell rund 75% der baubewilligten Wohnungen unter Anspruchnahme von Fördermitteln errichtet werden (vgl. STREIMELWEGER 2010: 544), ist die Reichweite solcher Verankerungen dementsprechend hoch. Diese Bemühungen manifestieren sich in einer Absenkung von Emissionen der Privathaushalte. Die steigende durchschnittliche Wohnnutzfläche, die hohe durchschnittliche Flächeninanspruchnahme, eine nach wie vor steigende Anzahl an Gebäuden in Lagen, die auf den motorisierten Individualverkehr angewiesen sind, sowie damit verbundene Zersiedelungstendenzen amortisieren jedoch die positiven Effekte der ökologi-

*Hintergrund und
Motivation der
Arbeit*

schen Bestimmungen weitgehend (vgl. PRETTENTHALER et al. 2004: 132; ANDERL et al. 2013: 84 ff.).

Als Kritikpunkt aus Sicht einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung kann die Lageunabhängigkeit der Vergabe von Mitteln der Wohnbauförderung angeführt werden. Aufgrund der niedrigeren Bodenpreise in der Peripherie entstehen in diesen Regionen geringere Gesamtkosten für die Schaffung von Eigenheimen und Wohnraum im Allgemeinen. Obwohl siedlungsstrukturelle und lagebezogene Parameter in den Förderbestimmungen mancher Bundesländer implementiert sind oder waren, sind diese Anreizsysteme bisher nicht tragfähig genug, um umweltkontraproduktive Wirkungsdimensionen auszugleichen (vgl. SEIß 2006: 40 ff.; ZECH et al. 2010: 22 ff.; ÖROK 2011: 58 f.; ROSELSTORFER 2014: 73).

Um eine ressourceneffiziente und nachhaltige bauliche Entwicklung voranzutreiben, spricht sowohl die *Österreichische Raumordnungskonferenz* im Rahmen des Österreichischen Entwicklungskonzeptes (ÖROK 2011) als auch das *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft* in seinem Masterplan für die Entwicklung des ländlichen Raumes (BMLFUW 2017) die Empfehlung aus, alternative Wohnbauförderungsmodelle, die eine stärkere Verschränkung von Wohnbau und nachhaltiger räumlicher Entwicklung herbeiführen, zu implementieren. Für die Erfüllung raumordnerischer und städtebaulicher Vorgaben werden die Instrumente der Wohnbauförderung als probates Mittel angesehen (vgl. OBERHUBER 2003: 19). Neben den Instrumenten der örtlichen Raumplanung, welche Bereiche für den Wohnbau primär über die Flächenwidmungsplanung und entscheidende Gebäudemerkmale über die Bebauungsplanung vorgeben (vgl. BLAAS et al. 1991: 3), können somit Förderanreize Einfluss auf den Entstehungsort und die Qualität von Neubauten nehmen.

Die Formulierungen der ÖROK (2011) und des BMLFUW (2017) gehen jedoch nicht über vage Handlungsempfehlungen hinaus. Auch sonst ist der fachliche Diskurs über die Koppelung der Wohnbauförderung an räumliche und strukturelle Parameter überschaubar. Anknüpfungspunkte bieten die Arbeiten von ROSELSTORFER (2014), der sich dem Thema auf Basis des Bundeslands Salzburg annähert, sowie von PRETTENTHALER et al. (2004), die sich der umweltkontraproduktiven Wirkung der Wohnbauförderung widmen und Lösungsvorschläge formulieren. Die vorliegende Arbeit soll mögliche Maßnahmen zur positiven Beeinflussung der räumlichen Entwicklung durch Festlegungen in den Vergaberichtlinien der Wohnbauförderung identifizieren und auf Basis von empirischen Befunden bewerten.

Skizze der Methodik

Basis der Master-These stellt eine systematische Analyse und Gegenüberstellung der länderspezifischen Gesetzestexte der österreichischen Flächenbundesländer auf Basis eines Analyserasters dar. Ziel

ist es, die Festlegungen differenziert nach Förderschienen (Eigenheim, Geschosswohnbau sowie Sanierungsförderung) auf standortspezifische und strukturelle Parameter zu untersuchen. Ergänzend werden mittels Expertinnen- und Experteninterviews mit ausgewählten Landesvertreterinnen und -vertretern die Schnittstellen zwischen Wohnbauförderung und Raumordnung beleuchtet, Hintergründe sowie die Wirkungsweise von lagebezogenen Parametern in der Fördervergabe geklärt und potenzielle Zusatzförderung bewertet. Die dritte Säule der Arbeit stellt eine Analyse der Bebauungsentwicklung in Vorarlberg in zwei Betrachtungsperioden dar. Während in der ersten Periode Wohnbaufördermittel ohne Berücksichtigung von Lage und Dichte vergeben wurden, wirkten in der zweiten Periode entsprechende Anreize. Eine Triangulation der unterschiedlichen Methoden wird für eine Bewertung von Wirksamkeit und Sinnhaftigkeit unterschiedlicher Umsetzungen von räumlichen Parametern in den Landesgesetzgebungen und -verordnungen herangezogen. Die vorliegende Arbeit kann als Entscheidungshilfe für die Praxis verstanden werden, indem Vor- und Nachteile sowie mögliche Wirkungen auf die Raumentwicklung sowie den Bodenmarkt einzelner Festlegungen herausgearbeitet werden. Konkrete ökonomische Modelle, welche die Auswirkungen auf Bodenpreise und -markt aufzeigen, sind nicht Teil der These.

Die empirischen Befunde sprechen vor allem für die Verankerung einer erhöhten Förderung für hohe Dichten im Geschosswohnbau sowie die Festlegung von maximalen Nutzflächen im Segment der Eigenheime. Die positive Wirkung solche Festlegungen zeigt sich vor allem im Westen Österreichs, wo derartigen Festlegungen als Reaktion auf den begrenzten Dauersiedlungsraum ein höherer Stellenwert beigemessen wird. Dichteförderungen können Tendenzen der Zersiedelung und deren negativen Umweltauswirkungen entgegenwirken. Förderungen mit scharfen räumlichen Abgrenzungen, wie die zusätzliche Förderung von Objekten mit Ortskernlage, im Nahbereich von Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und guter Versorgungs- und Erschließungsstruktur können ebenso unterstützend auf die nachhaltige Raumentwicklung wirken. Teile der zusätzlich ausgeschütteten Förderung fließen jedoch durch Mitnahmeeffekte an Verkäuferinnen und Verkäufer von Grundstücken ab. Im Zuge der Bewertung der verschiedenen Festlegungen werden auch Handlungsspielräume der Raumordnung und Raumplanung dargestellt, aus deren Zusammenspiel mit Abstufungen der Wohnbauförderung Synergien entstehen können.

Eingeleitet wird die vorliegende Arbeit durch einen theoretischen Teil, der sich mit Wohnraum als Wirtschaftsgut und den daraus entstehenden Folgen für den Wohnungsmarkt befasst. So kann die Wirkungsweise und das Maßnahmenpektrum der Wohnbauförderung generell sowie von Sonderförderungen nachvollzogen werden. Auf diese Inhalte wird im Diskussionsteil der Arbeit zurückgegriffen. Des

Kernergebnisse der Arbeit

Gliederung und Inhalte

Weiteren werden die räumlichen und ökologischen Folgen von Wohnbau, insbesondere jene, die aus einer Zersiedelung resultieren, thematisiert. Der Literaturteil endet mit einer Darstellung bisher durchgeführter Studien zu räumlichen und siedlungsstrukturellen Abstufungen der Wohnbauförderung und den sich daraus ergebenden Forschungsfragen der vorliegenden Arbeit.

Um den Besonderheiten der österreichischen Wohnbauförderung Rechnung zu tragen, widmet sich das darauffolgende Kapitel der Entwicklung der Wohnbauförderung seit der Nachkriegszeit, in der Wiederaufbau und Wirtschaftsförderung im Fokus der Förderung standen, bis hin zur aktuell fortschreitenden Ökologisierung.

Im dritten großen Abschnitt der Arbeit wird auf die eingesetzten Methoden der Arbeit eingegangen. Dazu werden die Hintergründe des Leitfadens, der im Rahmen der Expertinnen- und Experteninterviews eingesetzt wurde, sowie der durchgeführten Maßnahmenbewertung erläutert. Darüber hinaus wird die Auswertung der qualitativen Daten thematisiert. Die Beschreibung der GIS-Analyse geht auf den Untersuchungsraum Vorarlberg ein und liefert einen Überblick über die verwendeten Indikatoren zur Messung von Zersiedelungstendenzen. Dieser Teil der Arbeit endet mit einer Reflexion über die eingesetzten Methoden.

Das Ergebniskapitel stellt zu Beginn die Verankerung von Wohnbauförderung und Raumordnung in der Struktur der Bundesländer dar und geht auf Kooperationen zwischen den beiden Bereichen ein. Im Detail werden in Folge die Vergaberichtlinien der Bundesländer hinsichtlich der Verankerung von Energieeffizienz sowie räumlichen und siedlungsstrukturellen Parametern analytisch gegenübergestellt. Abschließend wird das Ergebnis der GIS-Analyse für Vorarlberg auf Basis des Gesamttraums sowie auf Gemeindeebene wiedergegeben.

Der Diskussionsteil ist an den drei Forschungsfragen ausgerichtet und diskutiert die bestehenden Koppelungen von Wohnbauförderung und Raumordnung, thematisiert die Wirkung der Förderbestimmungen in den betrachteten Zeitabschnitten in Vorarlberg und legt potenzielle Handlungsspielräume dar, wobei sowohl für den Bereich Wohnbauförderung als auch für Raumordnung und -planung Handlungsempfehlungen abgegeben werden. Die Arbeit endet mit einem abschließenden Fazit.

THEORETISCHER RAHMEN

Der erste Abschnitt der Arbeit liefert eine Zusammenschau der relevanten Theorie. Der theoretische Kontext der Arbeit ergibt sich aus der Stellung des Themas zwischen Wohnungspolitik sowie Raumplanung und Raumordnung. **Abbildung 1** visualisiert die entstehenden theoretischen Verbindungen. Seitens der Wohnungspolitik sind die Marktmechanismen von wohlfahrtsstaatlichen Wohnungsmärkten, in die von Seiten der Gebietskörperschaften stabilisierend eingegriffen wird, relevant. In Österreich erfolgen diese Markteingriffe durch ein relativ breites Maßnahmenpektrum, darunter in Form der Wohnbauförderung, einer objektbezogenen Subventionierung von Bauvorhaben. Von Seiten der Raumplanung und Raumordnung sind Möglichkeiten der räumlichen Steuerung, insbesondere die Flächenwidmungsplanung, damit verbundene Instrumente sowie Regulierungen der Vertragsraumordnung, für die vorliegende Arbeit entscheidend. Die nachhaltige räumliche Lenkung der Bautätigkeit zur Reduktion der nachteiligen Effekte von Zersiedelung steht dabei im Fokus der Arbeit.

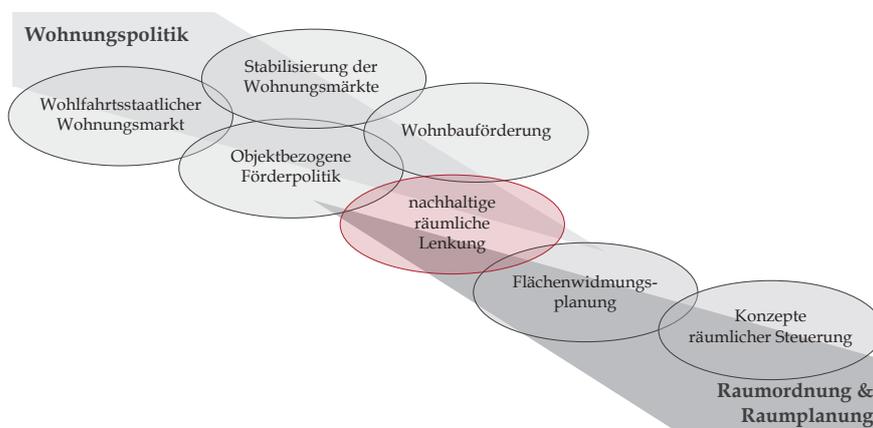


Abbildung 1: Theoretische Kontextualisierung

Der Theorieteil geht zu Beginn auf Wohnraum als Wirtschaftsgut ein. Die Eigenschaften des Gutes führen zu der Bildung von Teilwohnungsmärkten, in denen Differenzen zwischen Angebot und Nachfrage Neubauleistungen induzieren. Diese Punkte werden aufgefasst und dienen als Grundlage für die Betrachtung von wohnungspolitischen Marktinterventionen. In weiterer Folge werden die möglichen Instrumente der Wohnbauförderung sowie die Auswirkung von Maßnahmen auf den Wohnungsmarkt dargestellt. Diese vorerst rein wohnungspolitische Betrachtung wird in den weiteren Abschnitten des

Gliederung des Kapitels

Theorieteils mit einer ökologischen und raumplanerischen Perspektive kombiniert. Abschließend werden bisher erfolgte Arbeiten zu den Möglichkeiten der Koppelung von raumrelevanten sowie siedlungsstrukturellen Parametern und der Wohnbauförderung zusammengefasst.

2.1 WOHNRAUM ALS WIRTSCHAFTSGUT

Um die Prozesse auf dem Wohnungsmarkt, die darauf aufbauenden staatlichen Interventionsmaßnahmen und somit in weiterer Folge auch die Wohnbauförderung analysieren zu können, muss zu Beginn die Ware Wohnraum als Wirtschaftsgut beleuchtet und definiert werden. Die Eigenschaften des Gutes machen die Unterschiede zu anderen Waren deutlich und sind für die Besonderheiten des Wohnungsmarktes verantwortlich. Das Gut Wohnung (teilweise übertragen vom Gut Immobilie) ist durch folgende grundlegende Charakteristika, die für die tiefergehende Betrachtung entscheidend sind, gekennzeichnet:

*prägende
Eigenschaften des
Gutes Wohnraum*

- A. Fehlende Substituierbarkeit: Dem Menschen wohnt das biologische Grundbedürfnis nach einem geschützten Ort inne. Dieses kann von einer Wohnung – je nach Qualität mehr oder weniger – befriedigt werden kann. Ein bewusster Konsumverzicht wie bei anderen Gütern ist nur bedingt möglich (vgl. BLAAS et al. 1991: 11).
- B. Standortgebundenheit: Die Immobilität ist die zentralste Eigenschaft einer Wohnung, da sie sowohl die Nutzungsmöglichkeiten als auch deren Wert bestimmt (vgl. SCHULTE 2008a: 18). Entscheidend ist diese Eigenschaft für potenzielle Bewohnerinnen und Bewohner, da der Standort der Wohnung direkten Einfluss auf die zu erwartenden zeitlichen sowie monetären Mobilitätskosten hat (vgl. ROBINSON 1979: 6 f.). Auf Basis der Lage von Wohnungen können räumliche Abgrenzungen von regionalen bzw. lokalen Teilmärkten definiert werden (vgl. BRAMLEY 1993: 6). Diese sind zum Teil von einander entkoppelt, können sich aber durch direkte und indirekte Wechselwirkungen beeinflussen. Marktgleichgewichte entstehen immer nur regional (vgl. BLAAS et al. 1991: 12).
- C. Heterogenität des Gutes: Wohnungen sind bezüglich ihrer Eigenschaften ungleich, es gibt kaum idente Angebote. ROBINSON (1979: 4) bezeichnet Wohnungen als einen Vektor von Eigenschaften, die sich nicht in Form eines einzelnen homogenen Gutes abbilden lassen. Dennoch stehen die Angebote auf dem Wohnungsmarkt in direkter und indirekter Konkurrenz zueinander. Bezüglich ihrer Ausstattung, Kategorie, Größe usw. ähn-

liche Wohnungen formieren sich zu sektoralen Wohnungsteilmärkten. Wie bei regionalen Märkten, kann ein Überangebot auf einem sektoralen Teilmarkt den Wohnungsmangel auf einem anderen sektoralen Teilmarkt nur zum Teil kompensieren. Über- bzw. Unterversorgungen einzelner Teilmärkte und die daraus resultierenden Preisänderungen können aber zu einem Wechsel von Konsumentinnen und Konsumenten zwischen ähnlichen Teilmärkten führen (vgl. BLAAS et al. 1991: 12 f.).

- D. Beschränkte Teilbarkeit: Wohnungen sind nur bedingt teilbar (vgl. SCHULTE 2008a: 18). Sollte eine Wohnungsteilung oder -zusammenlegung stattfinden, ändert sich in den meisten Fällen die Qualität einer Wohnung und somit in Folge auch der sektorale Teilmarkt, dem die Wohnung zuzuordnen ist.
- E. Höhe der Produktions- und Investitionskosten: Nur ein begrenzter Personenkreis ist aus ökonomischer Sicht in der Lage, Wohnraum zu erwerben bzw. zu errichten, da der Kapitaleinsatz im Vergleich zu anderen Konsumgütern hoch ist sowie in den meisten Fällen nur mittels Vorgriff auf künftige Einkommen geleistet werden kann (vgl. BONE-WINKEL et al. 2016: 19). Die Personen, die Mittel für einen Wohnungserwerb nicht aufbringen können, verbleiben in den meisten Fällen als Nachfragerinnen und Nachfrager auf dem Mietmarkt. Der indirekte Marktzugang beispielsweise mittels Immobilienfonds ist zwar auch mit geringerem Kapital möglich, der anteilige Besitz führt jedoch nicht zu den herkömmlichen Nutzungsmöglichkeiten des Gutes für Wohnzwecke.
- F. Länge des Lebenszyklus: Bei Wohnraum handelt es sich um ein langlebiges Konsum- und Wirtschaftsgut. Es findet keine Konsumtion des Marktgutes im Sinne einer abrupten Wertminderung oder eines Verbrauchs statt (vgl. SCHULTE 2008a: 21). Das Gut Wohnung kann zudem bei Weiterverkauf bzw. Wechsel von Mieterinnen und Mietern periodisch marktwirksam werden. Die Lebensdauer von Wohnungen liegt meist über der Lebensdauer von Haushalten (vgl. BLAAS et al. 1991: 13). Ein gänzlicher Entzug einer Einheit aus dem Wohnungsmarkt findet nur durch Abrisse in Folge von Alter und Verschleiß von Wohnungen, bei bewusst angestrebtem Leerstand in Folge von Spekulationen sowie im Falle einer Nutzungsveränderung (beispielsweise Umnutzung eines Wohngebäudes in ein Dienstleistungsgebäude oder eine Produktionsstätte) statt (vgl. VERHÜLSDONK 2000: 27).
- G. Veränderlichkeit der abgegebenen Dienstleistung: Im Zeitverlauf verändern sich in Folge von Abnützungerscheinungen und aufkommenden Technologien in Neubauwohnungen die

von einer Wohnung abgegebenen Dienstleistungen. Begleitet wird diese Veränderung von einem Wandel der Konsumwünsche der Haushalte. Wird die Differenz zwischen Wohnpräferenzen und der abgegebenen Dienstleistung zu groß, erfolgt ein Wohnungswechsel, der mit hohen Transaktionskosten verbunden ist (vgl. BLAAS et al. 1991: 14).

- H. Lange Produktionsdauer: Zwischen der Investitionsentscheidung und der Baufertigstellung liegen – abhängig von Größe, technologischer Komplexität eines Gebäudes sowie dem durchführenden Bauherrn – in der Regel mehrere Jahre. Somit ist eine langfristige Planung des Angebots notwendig. Auf akute Marktunterversorgung, beispielsweise in Folge von Zuwanderung oder gewissen Wohntrends, kann nur zeitverzögert reagiert werden (vgl. SCHULTE 2008a: 19; VERHÜLSDONK 2000: 27). Die lange Produktionsdauer ist zusätzlich mit der Problematik verbunden, dass es während der Bauphase zu Änderungen der Nachfragesituation kommen kann. Die vorab getroffenen Kalkulationen und Preiseinschätzungen weichen in solchen Fällen von den realisierbaren Gewinnen ab, was Investitionsrisiken im Wohnungsbau verdeutlicht (vgl. ROBINSON 1979: 23).

*hoher Anteil an
Altbestand*

EXKURS: WOHNUNGSBESTAND IN ÖSTERREICH Der heterogene Bestand an 4,3 Mio. bewohnten Wohnungen in Österreich (Stand 2011) – siehe dazu [Abbildung 2](#) – spiegelt die langen Lebenszyklen von Gebäuden wider. So beinhaltet der österreichische Wohnungsbestand über 700.000 bewohnte Wohneinheiten, die vor 1919 erbaut wurden. Gebäude, die in der Zwischenkriegszeit sowie bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges errichtet wurden, tragen nur unbedeutend zum Wohnungsbestand bei. Die Nachkriegszeit war als primäre Reaktion auf die Kriegszerstörungen von einem Aufschwung des Wohnbaus gekennzeichnet, der sich bis nahezu 1980 fortgesetzt hat und noch heute im Bestand deutlich wird. Die Bestandszahlen an Wohnungen der darauffolgenden Bauperioden sind geringer, wobei sich seit dem Beginn der 2000er ein erneuter Aufwärtstrend entwickelt. Zusätzlich veranschaulicht [Abbildung 2](#) den Wandel der realisierten Rechtsformen. Während sich der Gründerzeitbestand nahezu gänzlich in Privatbesitz befindet, gewinnen in der Zwischenkriegszeit vor allem in Wien Gemeindewohnungen (Rechtsform – Körperschaften öffentlichen Rechts) an Bedeutung, die bis in die Gegenwart zunehmend durch Errichtungen von gemeinnützigen Bauträgern abgelöst wurden. Die Anzahl an Wohngebäuden mit nur einer Wohnung (Einfamilienhäuser) im Bestand ist nahezu über alle Bauperioden trotz schwankender Gesamtsummen konstant. Werden die Anteile am Be-

stand nach Bauperioden betrachtet, so steigen diese jedoch deutlich seit den 80er-Jahren.

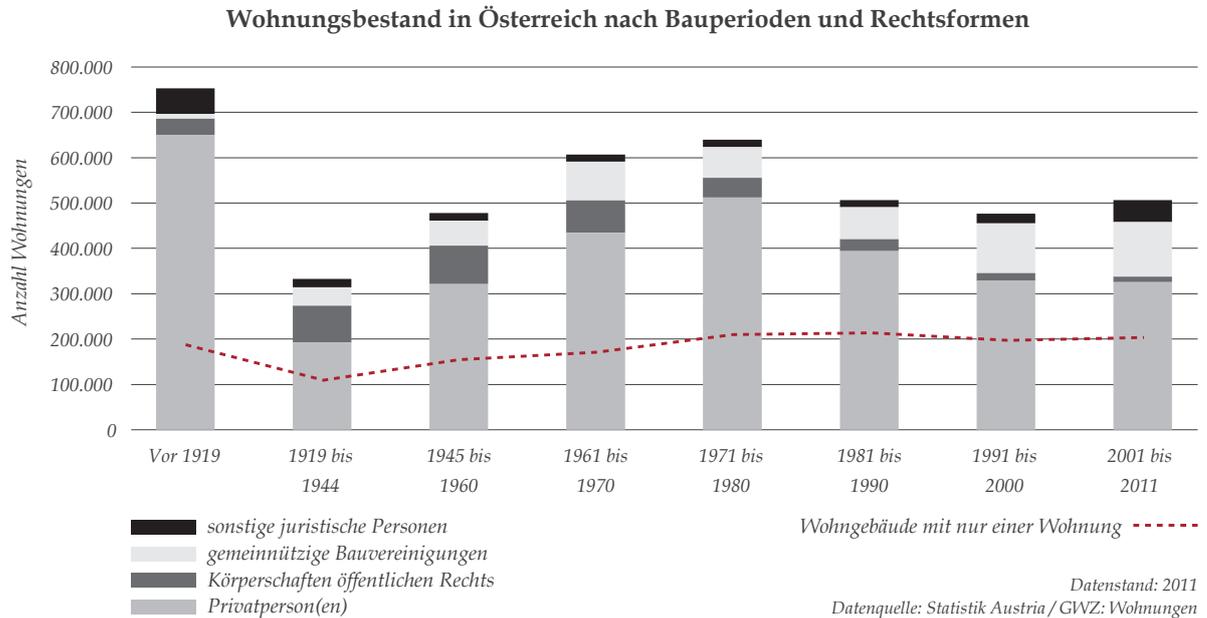


Abbildung 2: Wohnungsbestand in Österreich nach Bauperioden und Rechtsformen

- I. Höhe der Transaktionskosten: Die Höhe der Transaktionskosten von Wohnungen und Immobilien im Allgemeinen ist nicht vergleichbar mit anderen Wirtschaftsgütern. Es entstehen im Fall einer Transaktion einerseits direkte Kosten in Folge der Eigentums- oder Nutzungsrechtübertragungen beispielsweise durch die Vergebührung von Verträgen oder Notarkosten sowie andererseits indirekte Such- und Informationskosten beispielsweise Maklerprovisionen (vgl. BONE-WINKEL et al. 2016: 19). Anbieterseitig sind zusätzlich Lagerhaltungskosten in Folge von Leerstand zu nennen (vgl. BLAAS et al. 1991: 15). Um die Transaktionskosten zu mindern, ist sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite daran interessiert, langfristige und stabile Transaktionen durchzuführen. Möglichkeiten langfristiger Transaktionen sind die Vermeidung von kurzen Mietverträgen sowie lange Besitzdauern von Wohnraum (vgl. KELLE 1999: 38). All diese Eigenschaften, die mit der Transaktion von Wohnraum verbunden sind, führen dazu, dass Konsumentinnen und Konsumenten von Wohnraum nur träge auf Veränderungen der Angebotsstruktur reagieren, da die Transaktionskosten den Vorteil von günstigeren Angeboten bis zu einer gewissen Schwelle amortisieren. Es entstehen Barrieren, die zu einer Einschrän-

kung der Marktmobilität führen. Das Wissen um hohe Transaktionskosten führt des Weiteren dazu, dass ein Großteil der Haushalte Marktinformationen nur als Reaktion auf besondere externe Einflüsse (signifikante Änderung der Einkommens- oder Vermögensverhältnisse, Veränderung der Haushaltsstruktur uä.) einholen. (vgl. ROBINSON 1979: 8).

2.2 IMPLIKATIONEN FÜR DEN WOHNUNGSMARKT

Die beschriebenen Eigenschaften des Gutes Wohnraum können bei einer fehlenden Marktregulierung zu einem Ungleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt führen, da sich aufgrund der Komplexität des Wirtschaftsgutes kein Markt, auf dem vollständiger Wettbewerb herrscht, einstellen würde. Die Voraussetzungen einer umfassenden Information als Grundlage für Entscheidungen sowie auch der freie Markteintritt und -austritt von Anbieterinnen und Anbietern sowie Nachfragerinnen und Nachfragern ist am Wohnungsmarkt nicht gegeben. Häufig angeführte Gründe, die verzerrend auf den Wohnungsmarkt wirken und bei einer fehlenden Regulierung zu einem Marktversagen führen würden, sind externe Effekte. Die Produktion und die Nutzung von Wohnraum sind mit einer Vielzahl von Externalitäten behaftet, die ohne staatliche Eingriffe unkompensiert bleiben und negative Auswirkungen auf unbeteiligte Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer haben. Akteurinnen und Akteure werden auf dem freien Markt nur dann aktiv, wenn die Gewinne die aufgewendeten Kosten übersteigen. Gewinne und auch Verluste anderer bleiben dabei meist unberücksichtigt. Staatliche Interventionen adressieren positive externe Effekte und forcieren diese gezielt. Qualitativer Wohnraum kann zudem, ähnlich wie Bildung oder Gesundheitsvorsorge, als meritorisches Gut verstanden werden. Mit dieser Bezeichnung wird der Sachverhalt adressiert, dass die Nachfrage ohne Regulierung durch staatliche Interventionen hinter dem politisch gewünschten Ausmaß zurückbleibt (vgl. OXLEY und SMITH 1996: 9 ff.).

*Legitimation von
staatlichen Marktinter-
ventionen*

Dem Staat obliegt somit die allokatonspolitische Aufgabe, die Markteffizienz zu fördern, um einen Vorteil für eine möglichst breite Bevölkerungsschicht zu erwirken und einem Marktversagen entgegenzuwirken. Eine marktradikale Position ist somit für den Wohnungsmarkt nicht angemessen. Auch in sonst wirtschaftsliberal geprägten Staaten stellen Eingriffe in den Wohnungsmarkt keine Seltenheit dar (vgl. KELLE 1999: 3). Als Maßnahmen für staatliche Interventionen können überblicksmäßig die Förderung des Wettbewerbs durch ein staatliches Angebot am Wohnungsmarkt, eine Senkung der Informations- und Transaktionskosten für Nachfragernde beispielsweise durch Regulierungen im Konsumentenschutz, eine

Information der Anbietenden über die Entwicklung der Nachfrage, Eingriffe in vorgelagerte Märkte sowie auch die Bereitstellung baureifer Grundstücke durch gezielte Flächenwidmung genannt werden (vgl. BLAAS et al. 1991: 18). Eine detailliertere Aufstellung möglicher staatlicher Interventionen in Form der Wohnungspolitik folgt in Abschnitt 2.5.

„Aus wachstums- und strukturpolitischer Sicht ist zu fordern, dass einem größtmöglichen Teil der Bevölkerung der Zugang zu einer angemessenen Wohnung ermöglicht wird. Dies ist ebenso Bedingung für die langfristige wirtschaftliche und soziale Stabilität wie für die dynamische Effizienz einer Volkswirtschaft.“ (BLAAS et al. 1991: 25)

Das Zitat zeigt die Legitimierung von staatlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt auf. Die flächendeckende sowie nachhaltige Versorgung der Bevölkerung – gerade der einkommensschwächsten Haushalte – mit qualitativem Wohnraum, die ohne gezielte Wohnungspolitik und bei einer reinen Steuerung durch den freien Markt nur bedingt Realität wäre, entsteht ein gesamtgesellschaftlicher Mehrheitsnutzen, der zu einer stabilen sozialen und wirtschaftlichen Gesamtentwicklung beiträgt.

Nachdem vor allem einkommensschwache Haushalte auf einem deregulierten Markt benachteiligt wären, gilt ein Markteingriff in wohlfahrtsstaatlichen Ländern als notwendig und legitim. In diesen Fällen kann Wohnungspolitik als Teil der Sozialpolitik angesehen werden, wobei eine dichotomische Betrachtung von Steuerung nur durch den Staat bzw. nur durch den Markt nicht angebracht ist, da weder eine Überbetonung von Gerechtigkeits-Aspekten noch eine Liberalisierung der Wohnungs-Teilmärkte zielführend ist (vgl. KELLE 1999: 34). Wünschenswert ist der gezielte Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage bei einem leistbaren Preisniveau, das räumlich und zeitlich nur geringen Schwankungen ausgesetzt ist. Dieser Ausgleich ist der Hauptwirkungsbereich der Wohnungspolitik.

In Folge der langen Produktionsdauer von Wohnungen und der langsamen Anpassung der Produktion an die Nachfrage lässt sich die Entwicklung von Wohnungsbestand, Nachfrage und Produktion in einem vereinfachten Ungleichgewichtsmodell (siehe [Abbildung 3](#)) darstellen, in dem das herkömmliche Gleichgewichtsmodell um eine zeitliche Komponente erweitert wird (vgl. RIDDEL 2004: 120 ff.). Im linken Teil der Abbildung wird das Bestandsangebot S_t und die Nachfrage D_t , die sich aus der Bevölkerungszahl und -struktur, dem Einkommensniveau, Wohnungspräferenzen und anderen Faktoren ergibt, dargestellt. Der rechte Teil der Abbildung zeigt die damit verbundene Netto-Veränderung des Wohnungsbestandes, die sich aus

*Funktionsweise von
Marktmechanismen*

dem Neubau und den Abrissen von Wohnungen ergibt. Wohnbautätigkeit kann dabei vereinfacht als Funktion des vorherrschenden Preisniveaus verstanden werden. In der Realität bezieht sich der Neubau zusätzlich auf das zukünftig erwartete Preisniveau. Veränderungen werden in Folge langer Bauzeiten zudem zeitverzögert marktwirksam.

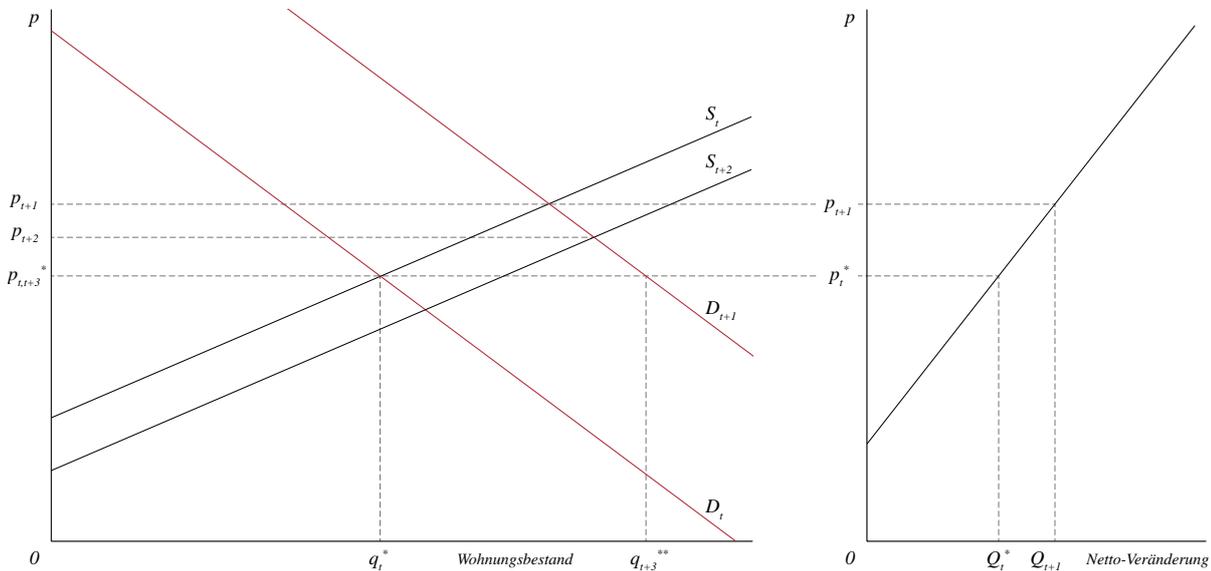


Abbildung 3: Veränderungen und Gleichgewicht am Wohnungsmarkt (verändert nach ROBINSON 1979: 22)

Der Schnittpunkt von Bestandsangebot S_t und Nachfrage D_t definiert den Gleichgewichtspreis p_t^* und den aktuellen Wohnungsbestand oq_t^* bei einer Neubauleistung von oQ_t^* . Der Markt befindet sich in einem Gleichgewichtszustand. Treten Veränderungen auf, die dieses Gleichgewicht stören, beginnt sich das Marktgefüge zu verändern. Wird beispielsweise eine Steigerung der Nachfrage - etwa in Folge der Verfügbarkeit von Hypothekarkrediten oder starker Zuwanderung - angenommen, verschiebt sich die Nachfrage zwischen zwei Zeitpunkten von D_t zu D_{t+1} . In Folge einer Verknappung des Angebots steigt der zugehörige Preis auf p_{t+1} . Der Preis bleibt dabei zunächst relativ stabil und steigt erst im Zeitverlauf immer stärker an. Der höhere Preis führt, sowohl aus politischer als auch wirtschaftlicher Sicht, zu einer Attraktivierung von Neubautätigkeiten und induziert eine Steigerung der Neubauten auf oQ_{t+1} . In Folge führen die allmählich entstehenden neuen Angebote auf dem Markt zeitverzögert zu einer Absenkung der Kurve des Bestandsangebots auf S_{t+2} und der Preis reduziert sich auf p_{t+2} . Da der Gleichgewichtspreis p_{t+3}^* , der dem anfänglichen Preis p_t^* entspricht, dennoch darunter liegt, wird solange zusätzliches Angebot geschaffen, bis sich der Preis soweit abgesenkt hat. Im Zuge der Annäherung an diesen Preis entsteht gleichzeitig

ein neues Bestandgleichgewicht oq_{t+3}^* (vgl. ROBINSON 1979: 22 f.; NEEDLEMAN 1965: 154 f.).

Auf dem Wohnungsmarkt reagieren Angebot und Nachfrage somit vergleichsweise träge, das heißt, es kommt auch zu Vertragsabschlüssen, obwohl sich noch kein markträumender Preis im Sinne der Neoklassik gebildet hat. Zusätzlich gilt es, die langfristigen Verträge zu berücksichtigen, die schnelle sowie graduelle Preisanpassungen weitgehend ausschließen (vgl. KELLE 1999: 36 ff.).

Obwohl die Funktionsweise des Wohnungsmarktes in der Realität aufgrund dessen Komplexität von den vereinfachten Darstellungen in Markt diagrammen stärker als bei anderen Gütern abweicht, ist die Darstellung von Angebot, Nachfrage und Preis und deren wechselseitigen Beziehungen in dieser reduzierten Form legitim und verbreitet (vgl. SCHULTE 2008b: 18; OXLEY und SMITH 1996: 3 f.).

*träge Reaktion von
Angebot und
Nachfrage*

2.3 WOHNUNGSMARKT – EIN KONGLOMERAT VIELER TEILMÄRKTE

„The housing market is not really a single market in the neoclassical sense, but a series of overlapping submarkets differentiated by location, dwelling type, tenure form, age, quality, and financing. There are markets in which the consumption good, housing services, is exchanged and other markets in which the capital good, housing stock, is exchanged.“ (SMITH et al. 1988: 30)

Wie SMITH et al. (1988) aufzeigen, handelt es sich beim Wohnungsmarkt um ein Konstrukt verschiedenster räumlicher und sachlicher Teilmärkte, die mehr oder weniger eng miteinander verbunden sind und sich gegenseitig mittels Spill-over-Effekten beeinflussen. Bei den sachlichen Teilmärkten sind vor allem die Märkte von Miet- und Eigentumswohnungen differenziert zu betrachten. Aber auch anhand anderer struktureller und örtlicher Eigenschaften (Gebäude- bzw. Wohnungseigenschaften, Nachbarschaft, Grundstück, Umwelteinflüsse, Versorgungsqualität uvm.), die als Qualität einer Wohnung zusammengefasst werden können, bilden sich Konglomerate mehr oder weniger substituierbarer Wohnungen als Teilmärkte aus (vgl. GALS-TER 1997: 563). Je stärker die Ähnlichkeit zwischen den Teilmärkten ist, desto stärker ist die direkte und indirekte Reaktion auf Änderungen im Angebot-Nachfrage-Gefüge der verknüpften Teilmärkte. Ähnliches gilt für die räumliche Abgrenzung von Teilmärkten. Je geringer die Distanz zwischen Objekten ist, desto stärker wirken sich Preis- oder Nachfrageänderungen auf die umliegenden Wohneinheiten aus. Eine absolute Grenzziehung ist weder zwischen räumlichen noch zwischen sachlichen Teilmärkten möglich und kann sich je nach Betrachtungsobjekt ändern (vgl. GRIGSBY 1967: 34).

*Entstehung von
Teilmärkten*

Die Herausforderung für die Wohnungspolitik liegt somit in der Stabilisierung aller Wohnungs-Teilmärkte, die zusätzlich regional von Differenzen zwischen Angebot und Nachfrage geprägt sein können, unter Zuhilfenahme weitgehend homogener wohnungspolitischer Maßnahmen. Diese Differenzen entstehen primär aufgrund der Nachfrage nach speziellen Wohnungen, bei denen der Bedarf von Investoren als nicht ausreichend konstant über die gesamte Lebensdauer einer Wohnung erachtet wird, um ein Investment in dieser Zeitspanne auszugleichen (vgl. VERHÜLSDONK 2000: 27). Zusätzlich kommt es in der Folge von gesellschaftlichen Transformationen zur Veränderungen von Wohnungspräferenzen.

EXKURS: ENTWICKLUNG VON BEVÖLKERUNG UND WOHNUNGSBESTAND Wird die Entwicklung der Anzahl der Hauptwohnsitzwohnungen und die Bevölkerungsentwicklung für die letzten Jahrzehnte (siehe [Abbildung 4](#)) dargestellt, wird deutlich, dass sich die Hauptwohnsitzwohnungen (Zuwachs um 36,7%) in der Betrachtungsperiode 1985 bis 2015 dynamischer entwickelt haben als die Bevölkerung (Zuwachs von 14,1%).

Entwicklung Hauptwohnsitzwohnungen, Bevölkerung & durchschnittliche Haushaltsgröße 1985-2015

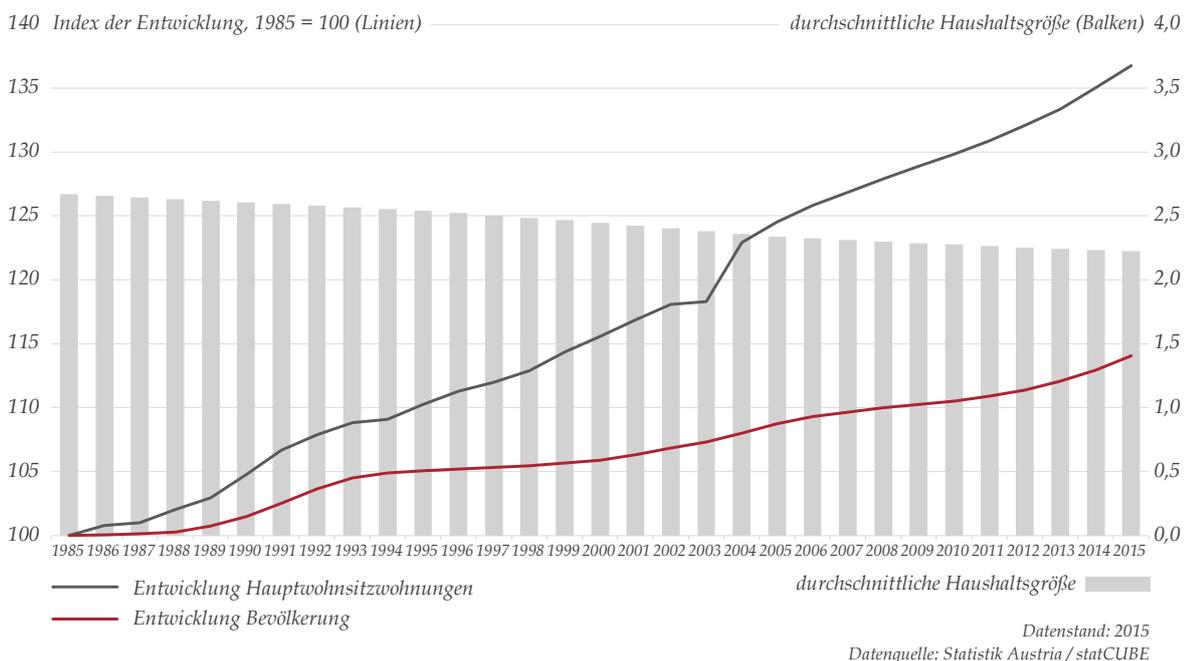


Abbildung 4: Entwicklung von Hauptwohnsitzwohnungen, Bevölkerung und Haushaltsgröße 1985-2015

*sinkende
Haushaltsgrößen als
Treiber für Neubau*

Wird das absolute Wachstum vergleichend betrachtet, sind jedoch kaum Unterschiede feststellbar – das Bevölkerungswachstum von jährlich ca. 35.500 Personen wird flankiert von einem Zuwachs von

34.200 Wohnungen mit Hauptwohnsitzmeldung. Auf jede weitere Person entfällt somit in der Betrachtungsperiode eine Hauptwohnsitzwohnung. Dieser Zuwachs wird primär durch die induzierte Neubautätigkeit gedeckt, verlässliche Statistiken über die Veränderung des Leerstands liegen keine vor. Die Entwicklung der beiden Größen bildet vor allem die Veränderung einer weiteren Variable ab – die Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsgröße. Wie aus dem Diagramm ersichtlich, weist diese einen gegenläufigen Trend auf und ist zwischen 1985 und 2015 kontinuierlich von durchschnittlich 2,67 Personen auf 2,22 Personen pro Haushalt gesunken. Getragen wird diese Entwicklung primär von einem deutlichen Anstieg der Einpersonenhaushalte in Folge des demographischen Wandels und dem Bedeutungsgewinn von neuen Familien-Modellen und Single-Haushalten. Das Angebot ist jedoch weitgehend gleich geblieben und hat sich nur bedingt an die veränderte Nachfrage angepasst, was am Wohnungsmarkt zu einer steigenden Polarisierung führt (vgl. REINPRECHT 2014: 74 f.). Die Herausforderung der Zukunft wird darin liegen, gemeinschaftliche und kollektive Wohnformen zu etablieren, die zu einer intensiveren Nutzung des Bestands führen können (vgl. FUHRHOP 2015: 121 ff.).

Wird der soziale und gemeinnützige Wohnbau betrachtet, so wird je nach Philosophie der Wohnungspolitik eine Trennung oder eine Vermischung mit Segmenten des freien Wohnungsmarktes deutlich (vgl. KEMENY 2001: 66 f.). Während beispielsweise im Vereinigten Königreich, das wie Österreich einen ausgeprägten Anteil an sozialem Wohnraum aufweist, strenge, teils segregierend wirkende Zuweisungspolitiken definiert sind (vgl. PAWSON und KINTREA 2002: 663 f.), liegen die maximalen Einkommensgrenzen für Gemeindewohnungen (siehe Regelungen nach WWFSG 1989) und Wohnungen des gemeinnützigen Wohnbaus in Österreich so hoch, dass nur die einkommensstärksten Bevölkerungsschichten – deren Wohnpräferenzen ohnehin in anderen Bereichen liegen – von diesem Segment des Wohnungsmarktes ausgeschlossen sind. Die Offenheit des Bestands an Sozialwohnungen auch für den Mittelstand hat eine preisstabilisierende Wirkung auf die Segmente des freien Wohnungsmarktes (vgl. AMANN 2006: 23). Zusätzlich kommt es, im Vergleich zu Märkten mit einem entkoppelten Bestand an sozialem Wohnbau, zu einer stärkeren sozialen Durchmischung (vgl. WAGNER 2011: 144 ff.). Der Nachteil eines durchmischten Systems liegt in einer vergleichsweise niedrigeren Eigentumsquote, da der Mittelstand zum Teil auf dem preisstabilisierten Mietmarkt verbleibt. In Ländern, in denen die Mietausgaben die Ausgaben für die Finanzierung von Eigentum in Folge einer fehlenden Preisstabilisierung übersteigen, kehrt sich dieses Bild um und die Eigentumsquote steigt (vgl. BALL 2006: 36 ff.).

*sozialer Wohnbau
als integrierter
Teilmarkt in
Österreich*

2.4 NEUBAU – ERWEITERUNG DES WOHNUNGSBESTANDS

Wie bereits aufgezeigt wurde, induziert eine steigende Nachfrage nach Wohnraum vor allem Neubautätigkeit. Da im Segment der Eigenheime Anforderungen an Wohnraum und -ausstattung vom Bestand nur bedingt gedeckt werden, Sanierungen mit großem zeitlichem Aufwand verbunden sind und eine Tendenz zu individualisiertem Wohnraum vorherrscht, entscheidet sich ein großer Anteil der Nachfragerinnen und Nachfrager für den Eigenheimbau. Hier ist der Eigentümer meist zu gleich auch Bauherr. Der ländliche Raum, kleine Städte sowie das Stadtumland sind nach wie vor von dieser Form des Wohnbaus, der einen vergleichsweise größeren Baugrundbedarf als Geschosswohnbau aufweist, dominiert. Österreich liegt im europäischen Vergleich im Spitzenfeld der bewilligten Einfamilienhäuser pro Einwohner (vgl. AMANN 2014: 86).

Anteil Einfamilienhäuser am Bestand an Wohngebäuden nach Bezirken 2011

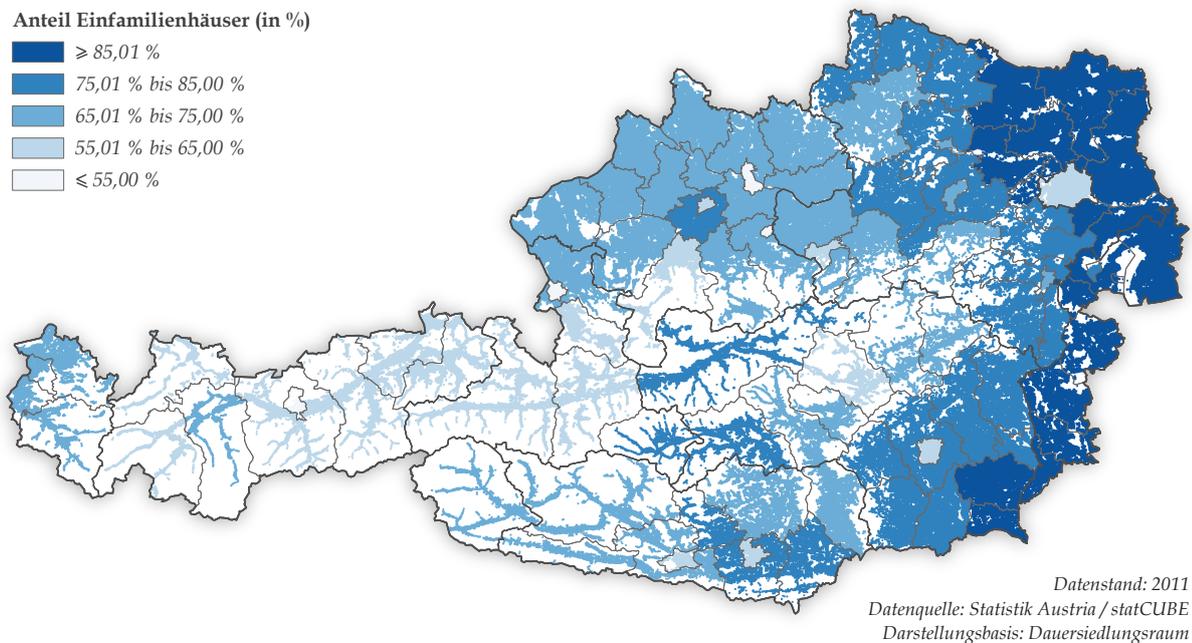


Abbildung 5: Anteil Einfamilienhäuser am Bestand an Wohngebäuden 2011

In dichteren Regionen ist der Wohnbau in Form von Mehrgeschossbauten die dominierende Form. Gemeinnützige Wohnbauvereinigungen treten als Bauträger auf und ca. zwei Drittel der erbauten Wohnungen werden an die Wohnungsnutzerinnen und -nutzer vermietet. Ein Drittel gelangt als Eigentumswohnungen auf den Markt (vgl. SCHÖPP 1998: 6 f.). Generell lastet in Österreich vor allem auf den Städten ein bedeutender Siedlungsdruck, der trotz Stabilisierung durch Mietgrenzen im sozialen Sektor, aufgrund des Wohnraumman-

gels zu steigenden Preisen führt und den politischen Fokus erneut auf die Wohnungsfrage lenkt (vgl. DELL 2013: 7; AMANN 2014: 85).

Die dominierende Form der Bebauung weist in Österreich große regionale Unterschiede auf, wie anhand von [Abbildung 5](#), die den Anteil an Einfamilienhäusern am Bestand an Wohngebäuden widerspiegelt, aufgezeigt werden kann. Als Projektionsfläche dient der besiedelbare Raum der Bezirke. Die Karte gibt ein deutliches Ost-West-Gefälle wider. Im Wiener Umland und dem Burgenland ist der Anteil der Einfamilienhäuser am höchsten. Gegen Westen nimmt der Anteil tendenziell ab. Wird diese Aussage mit dem verfügbaren besiedelbaren Raum verschnitten, so wird eine starke Korrelation ersichtlich. In Bezirken, in denen der Anteil des potenziellen Dauersiedlungsraumes gering ist, ist auch der Anteil an Einfamilienhäusern geringer. Die Bewohnerinnen und Bewohner dieser Bezirke pflegen einen bewussteren Umgang mit Grund und Boden. Teilweise wirkt in diesen Regionen zusätzlich die Politik über unterschiedliche Fachbereiche regulierend. Eine Ausnahme in dieser Betrachtung stellen die Städte dar, die unabhängig von ihrer Lage in Österreich die geringsten Anteile an Einfamilienhäusern aufweisen.

Ost-West-Gefälle in den Anteilen der Wohnformen

2.5 WOHNUNGSPOLITIK – MÖGLICHKEITEN DER INTERVENTION

Um als Gebietskörperschaft Stabilität auf dem Wohnungsmarkt zu erreichen sowie Neubautätigkeiten zu lenken, steht ein relativ breites wohnungspolitisches Spektrum an Förderungen, Steuern und Regulierungen zur Verfügung, das je nach wohlfahrtsstaatlicher Ausrichtung und der damit verbundenen Zielsetzung unterschiedlich genutzt wird (vgl. MATZNETTER 2002a: 265 ff.). Generell gilt für im politischen Sinne erfolgreiche Interventionen, dass die effiziente Verteilung der Güter durch Mechanismen des Marktes um eine Komponente der gerechten Verteilung ergänzt wird (vgl. OXLEY und SMITH 1996: 12).

Maßnahmen können dabei nach ihrem Wirkungsziel bzw. ihren Adressaten eingeteilt werden. Einerseits können Interventionen auf der Seite des Angebots sowie der Nachfrage wirksam werden, andererseits können auch Markttransaktionen gezielt beeinflusst werden. [Abbildung 6](#) stellt die staatlichen Interventionsbereiche auf dem Wohnungsmarkt zusammenfassend dar, wobei Bereiche, in denen Fördermittel der Wohnbauförderung wirksam werden können, farblich hervorgehoben sind. Welche Form der Intervention effektiv ist, hängt vor allem von den vorherrschenden politischen Rahmenbedingungen sowie der länderspezifischen Eigentümer- und Mieterstruktur ab. Die Modellierung von Effektivität und Kosteneffizienz von objekt- bzw. subjektbasierter Förderung ist aufgrund der weit verzweigten Wirkungen nur schwer möglich und stellt einen Diskussionspunkt der Fachwelt dar (vgl. OLSEN 2000: 28 ff.).

Interventionen im Gefüge aus Angebot und Nachfrage

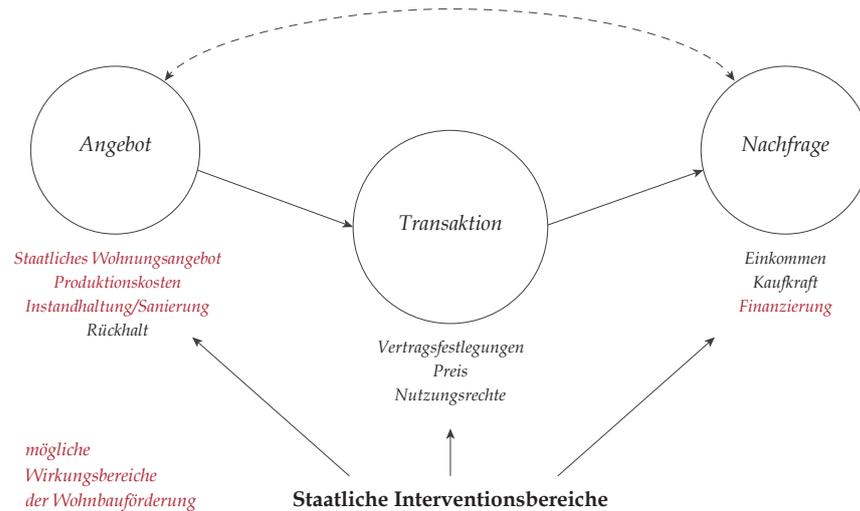


Abbildung 6: Staatliche Interventionsbereiche am Wohnungsmarkt (verändert nach BLAAS et al. 1991: 29)

Abgrenzung von
Förderungen

Das in Folge beschriebene Interventionsspektrum lässt sich in direkte und indirekte Subventionen des Wohnbaus einteilen, darunter sind nach der folgenden Definition von HAFFNER und OXLEY (1999) alle Maßnahmen zusammenzufassen, welche die relativen Kosten von Wohnraumproduktion bzw. des Konsums von Wohnraum reduzieren. Der Fokus der Betrachtung muss jedoch explizit auf jene Maßnahmen gerichtet werden, die von Gebietskörperschaften ausgehen, da sonst das Wirken von privaten Akteuren und NGOs zusätzlich in die Analyse einfließen muss. Auch die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf das Wirken von Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich. Die folgende Abgrenzung kann somit auch für die vorliegende Arbeit herangezogen werden:

„It is suggested here [...] that a housing subsidy involves action initiated by government which, by means of an explicit or implicit flow of funds, reduces the relative cost of producing or consuming housing.“ (HAFFNER und OXLEY 1999: 148)

Wie folgend gezeigt werden kann, sind in Österreich alle beschriebenen Interventionsbereiche tragend, da das österreichische System auf Objekt- und Subjektförderungen sowie auch auf Reglements der Transaktionen basiert. So soll vor allem eine ständige Dynamik und Neubautätigkeit im Wohnungssektor bei einem angemessenen Preisniveau aufrecht erhalten werden (vgl. BALCHIN 1996: 77 f.).

2.5.1 Interventionen auf Angebotsseite

Angebotsseitige Interventionen folgen der Zielsetzung, die Kosten für die Produktion oder die Vermietung von Wohnraum zu reduzieren sowie die Qualität des Bestandes durch Anreize zu verbessern (vgl. OXLEY und SMITH 1996: 31).

Eine angebotsseitige Interventionsmöglichkeit ist das Auftreten von (Wohlfahrts-)Staaten bzw. anderen Gebietskörperschaften als Anbieter auf dem Wohnungsmarkt. Die Wirkungen sind eine gezielte Verstärkung des Wettbewerbs und eine daran anschließende Preisstabilisierung vor allem im Segment der Mietwohnungen (vgl. ONG und SING 2002: 65). Zusätzlich erfolgt eine Vergrößerung und Diversifizierung des Angebots.

Eine ähnliche Wirkung wie das Auftreten als Marktanbieter erzielt die Förderung einzelner Wirtschaftssubjekte. Das bedeutet konkret, dass der Staat einen Teil der Produktionskosten eines bestimmten Objektes in Form einer Förderung oder eines kostengünstigen Darlehens übernimmt. Die Intervention ist somit abhängig von einer konkreten Struktur (vgl. GALSTER 1997: 561). Umgelegt ist dies eine der hauptsächlichen Förderformen, die mittels Wohnbauförderung erzielt werden kann. Der Staat beziehungsweise die Länder vergeben langfristige Darlehen an gemeinnützige Bauträger und stützen somit die Produktionskosten, um - verglichen mit dem freien Markt - günstigen Wohnraum für die Bevölkerung zu schaffen. Im Gegenzug verpflichten sich in Österreich gemeinnützige Bauträger, die erbauten Wohnungen zu einem festgelegten Entgelt, das nach dem Wohngemeinnützigkeitsgesetz (WGG) geregelt ist und nach §13 WGG anhand der Herstellungs-, Aufschließungs- sowie Bauverwaltungs- und Finanzierungskosten ermittelt werden muss, anzubieten.

Als weitere Maßnahme lässt sich aktive Bodenpolitik anführen. Dabei treten Gebietskörperschaften als Akteure auf dem Bodenmarkt auf. Durch gezielte An- und Verkäufe von Grund und Boden werden Lenkungseffekte auf dem Markt und die Eindämmung von Bodenspekulationen erreicht (vgl. BARLOW 1993: 1133). Als Beispiel in Österreich kann der Tiroler Bodenfonds angeführt werden, der seit 1994 im Tiroler Raumordnungsgesetz verankert ist. Der Fokus von gemeinnützigen Bauträgern sowie der Ausweisung von Vorbehaltsflächen soll auf Grundstücke des Tiroler Bodenfonds gelenkt werden, da diese preislich vergünstigt bereitgestellt werden (vgl. KREUZMAIR 2012: 8) und in Folge zu einem geringen Preis- und Mietenniveau führen können.

Als angebotsseitige Intervention, die eine breite Wirkung aufweist, jedoch vergleichsweise weniger auf die Effizienz und Gerechtigkeit auf dem Wohnungsmarkt ausgerichtet ist, lässt sich die generelle Stimulierung der Baukonjunktur beispielsweise mittels sektoralen Steuervergünstigungen anführen. Den Vorteil einer Subventionierung der

Gebietskörperschaften als Marktteilnehmende

Förderung von Wirtschaftssubjekten

aktive Bodenpolitik

generelle Wirtschaftsförderung

Bauwirtschaft stellen die starken Produktionsverflechtung des Sektors und die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Effekte dar (vgl. OXLEY und SMITH 1996: 13). Werden die Multiplikatoren der Input-Output-Statistik für Österreich (2012) verglichen, zeigt sich, dass von einer Erhöhung der Investitionen in Güter, die mit dem Wohnbau in Verbindung stehen, vergleichsweise hohe heimische Produktionseffekte ausgehen. Beispielsweise führt eine Erhöhung der Investitionen in das Gut Gebäude und Hochbauarbeiten um 1 Mio. € zu heimischen Produktionseffekten in der Höhe von 1,93 Mio. €, in Folge der weitreichenden heimischen Produktionsverflechtungen werden wirtschaftliche Tätigkeiten in den verbundenen Bereichen (beispielsweise Dienstleistungen der Bauwirtschaft und Rohstoff-Industrien) induziert. Gleichzeitig kennzeichnen sich die Güterbereiche des Wohnungsbaus zusätzlich durch vergleichsweise hohe Wertschöpfungsmultiplikatoren und hohe Anteile der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerentgelte (vgl. KOLLERITSCH 2016: 118 ff.). Diese Multiplikatorwirkung der bauwirtschaftlichen Produktion zeigt sich als konstanter wirtschaftlicher Treiber und wird schon seit der Nachkriegszeit zur Wirtschaftsförderung herangezogen (vgl. BRAUNER und TENSCHERT 1961: 38).

*gesetzlich verankerte
Steuer-
vergünstigungen*

Als realisierte Steuervergünstigungen sind in Österreich insbesondere Regelungen nach dem Einkommensteuergesetz 1988 (EStG 1988) zu nennen, das Ausgaben für Wohnraumschaffung und -sanierung sowie Rückzahlungsraten von Darlehen, die für die Schaffung von Wohnraum verwendet wurden, nach §18 EStG 1988 als Sonderausgaben deklariert und steuerlich absetzbar macht. Zusätzlich wird nach dem Grunderwerbsteuergesetz 1987 (GrEStG 1987) unter bestimmten Bedingungen der Erwerb von Grundstücken steuerfrei gestellt, beispielsweise bei dem Erwerb von Grundstücken durch Gebietskörperschaften mit dem Ziel der Überlassung an gemeinnützige Bauträger. Als letzte Begünstigung sei hier die Befreiung von der Grundsteuer gemäß §5 Abs. 7 WFG 68 genannt, wonach geförderte Eigenheime und Eigentumswohnungen mindestens zwanzig Jahre von der Grundsteuer zu befreien sind (vgl. DORFWIRTH 1975: 111).

2.5.2 Interventionen auf Nachfrageseite

*Wohnbeihilfe und
Bedarfswohnungen*

Die direkteste und offensichtlichste nachfrageseitige Interventionsmöglichkeit stellt die Subjektförderung dar. Anhand bestimmter Merkmale (in der Regel Einkommensmerkmale oder der Ermittlung von Bedarfsfällen) werden Haushalte identifiziert, die Zuschüsse zu den für Wohnzwecke getätigten Ausgaben in Form einer Wohnbeihilfe erhalten. Eine Alternative ist die Ermöglichung des Zugangs zu einem staatlich gestützten Marktsegment, der von der breiten Öffentlichkeit nicht nachgefragt werden kann (vgl. HAFFNER und OXLEY 1999: 146 ff.). Die Wohnbeihilfe trägt zu einem sozialen Ausgleich bei.

Eine konkrete Nutzung der Beihilfe ausschließlich für das Gut Wohnen kann jedoch nur im Falle einer Zweckbindung nachvollzogen werden. In diesem Kontext wird die preistreibende Wirkung von personenbezogenen Förderungen im Segment der günstigen Mietwohnungen kritisiert (vgl. GRIGSBY 1967: 279 ff.). Dieser Bereich ist in Österreich im Vergleich unterrepräsentiert und entspricht eher dem Fördersystem von Frankreich oder dem Vereinigten Königreich.

Die Mithilfe des Staates bei der Finanzierung konkreter Bauvorhaben von privaten Bauträgern für die Errichtung von Eigenheimen, beispielsweise mittels Darlehen, die den Bauträgern zu günstigeren Konditionen als am privaten Kapitalmarkt zur Verfügung gestellt werden, ist eine weitere Möglichkeit der Intervention, die auf Nachfrageseite wirksam wird (vgl. HAFFNER und OXLEY 1999: 147). Zusätzlich lässt sich an dieser Stelle noch die Kaufförderung anführen (vgl. OXLEY und SMITH 1996: 30). Die Säule der österreichischen Wohnbauförderung, die sich auf die Finanzierung von Einfamilienhäusern durch Eigentümerinnen und Eigentümer bezieht, ist dieser Form der Intervention zuzuordnen. Gemeinsam mit der Subventionierung von Produktionskosten von gemeinnützigen Bauträgern auf der Angebotsseite ergibt dieser Bereich die in Österreich dominierende Objektförderung.

*Finanzierung von
Bauvorhaben*

Flankiert wird die Vergabe von Darlehen durch Sparformen, die sich konkret auf den Bereich „Bauen und Wohnen“ beziehen. Als Beispiel ist hier das Bausparen (BGBl. II Nr. 296/2005) zu nennen. Eine zweckbezogene Nutzung (Herstellung bzw. Erwerb von Wohnraum, Sanierungsmaßnahmen oder Baugrunderwerb) der auf die Bauspar-einlagen (rund 20 Mrd. €; ÖNB 2017) gewährten staatlichen Bausparprämien (1,5% gemäß §108 Abs. 1 EStG) ist jedoch nach §108 EStG 1988 nur im Falle einer vorzeitigen Vertragsauflösung notwendig. Die Bauspareinlagen werden von den Bausparkassen als günstig verzinsten zweckgebundene Bauspardarlehen vergeben, deren Zinssatz zwischen freien Kapitalmarktdarlehen und Darlehen der Wohnbauförderung anzusiedeln sind.

*Sparformen wie
Bausparen*

2.5.3 Interventionen bei Markttransaktionen

Der Bereich der Markttransaktionen lässt sich stärker mittels rechtlichen Festlegungen und weniger mittels Subventionen regulieren. Einerseits können Transaktionen und die daraus resultierenden Vertragsbeziehungen mittels Verordnungen und Gesetzen geregelt werden, andererseits können rechtliche Festlegungen zu einer Regulierung der Informations- und Transaktionskosten führen.

Eines der entscheidendsten Instrumente, das auf Ebene der Markttransaktionen wirksam wird, ist die Mietrechtsgesetzgebung (in Österreich Mietrechtsgesetz (MRG) von 1982). Sie zielt auf die Sicherung von gerechten, sozial verträglichen Wohnungspreisen und Vertrags-

*mietrechtliche
Festlegungen*

verhältnissen, den Erhalt des Wohnungsbestandes und die Reduktion von Leerstand ab. Dazu werden gezielt Obergrenzen für die Ermittlung des Mietzinses zur Preisregulierung (differenzierte Kategoriebeträge je nach Ausstattung) definiert, die Erhaltungspflicht der Eigentümerinnen und Eigentümer geregelt sowie Sanktionen für Leerstand festgelegt. Da Fragestellungen zur Bildung von Mieten nicht in den Kern dieser Arbeit fallen, sei für detaillierte Informationen auf BLAAS et al. (1991: 144 ff.) verwiesen.

*Regulierung von
Transaktionen*

Als Beispiel für die Senkung von Informations- und Transaktionskosten lässt sich beispielsweise die *Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über Standes- und Ausübungsregeln für Immobilienmakler* anführen, die Reglements bezüglich der Errichtung von Verträgen und der Höhe von Provisionen für Wohnungsvermittlungen beinhaltet.

2.6 INSTRUMENTE DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Die Wohnbauförderung, als Summe der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente, verfolgt primär das Ziel, ein ausreichendes Angebot an leistbaren Wohnungen zu schaffen. Diese generelle Förderung des Wohnbaus kann als Volumeneffekt bezeichnet werden, während zudem je nach Förderbestimmungen in Form eines Lenkungseffektes auch die Qualität und die realisierten Wohnformen beeinflusst werden können (vgl. CERVENY et al. 2011: 70). Die Wohnbauförderung als komplexe Förderung baut dazu auf einer Mehrzahl von Säulen auf. Diese werden aus [Abbildung 7](#) ersichtlich, die wie beschrieben auf unterschiedlichen Ebenen wirken.

*Fokus auf
Geschosswohnbau*

Im Kern stehen nach wie vor die Förderung des Geschosswohnbaus durch gemeinnützige Bauträger und die Errichtung von Eigenheimen durch private Personen. Mit diesen zwei Bereichen steht die Sanierungsförderung in enger Verbindung. Je nach der Höhe der Förderung von Sanierungen in Relation zu den Fördersätzen von Eigenheimen und Geschossbauten ist dieser Bereich mehr oder weniger attraktiv. Angegliedert an den Sektor der Sanierung ist in ausgewählten Fällen eine Förderung von Abriss bei darauffolgender Rekonstruktion von Wohngebäuden. Ebenfalls mit der Errichtung von gefördertem Wohnraum in Verbindung steht die Wohnbeihilfe. Diese wird auch aus dem Budget der Wohnbauförderung vergeben und wird vor allem dann tragend, wenn eine Preisstabilisierung durch objektbezogene Förderungen regional fehlschlägt. Eigenmitelersatzdarlehen flankieren die Wohnbeihilfen, um bedürftigen Personen den Zugang zu Wohnungen von gemeinnützigen Bauträgern zu erschließen. Innerhalb der beschriebenen Säulen lassen sich verschiedene Möglichkeiten der Vergabe von Förderungen identifizieren, die in Folge beschrieben werden sollen. Während sich die Gewährung von öffentlichen Darlehen, Annuitätenzuschüsse,

Einmalzuschüsse sowie die Übernahme von Bürgschaften wie beschrieben auf konkrete Objekte beziehen, sind Eigenmittlersatzdarlehen und Wohnbeihilfe durch ihre Einkommensabhängigkeit subjektorientiert. Da der Fokus der vorliegenden Arbeit auf konkreten baulichen Strukturen liegt, wird in weiterer Folge nicht mehr explizit auf die Wohnbeihilfe eingegangen.

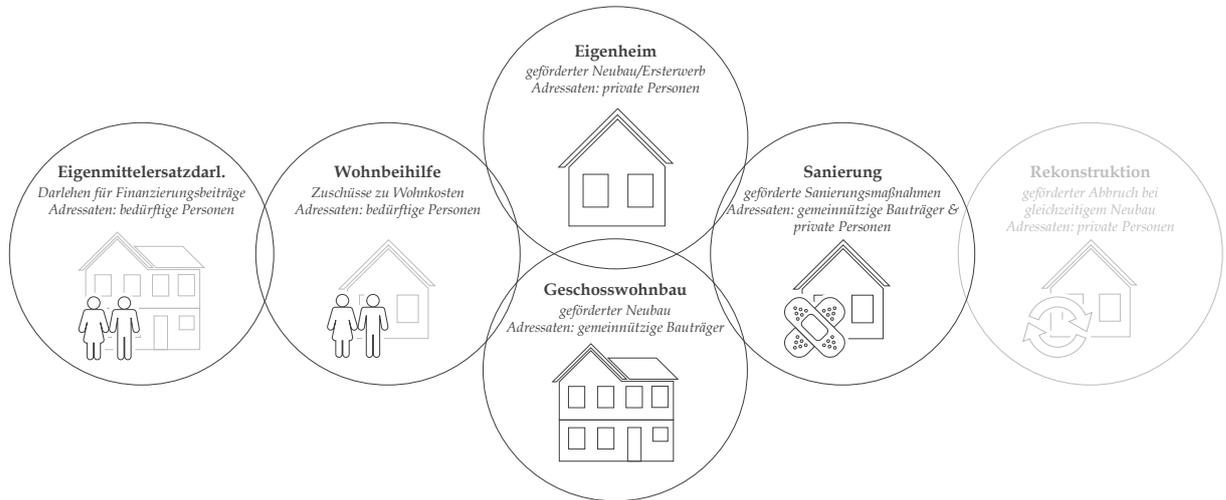


Abbildung 7: Säulen und Adressaten der österreichischen Wohnbauförderung

Gewährung von öffentlichen Darlehen

Die Gewährung von öffentlichen Darlehen stellt den Kern des Instruments Wohnbauförderung dar. Die gewährten Darlehen decken einen erheblichen Anteil der Finanzierung der Errichtung oder Sanierung einer geförderten Wohneinheit (unabhängig davon, ob im Sektor Eigenheim oder im Bereich Geschosswohnbau) ab. Die Darlehen sind von einer langen Laufzeit sowie einem weitgehenden Verzicht auf eine erhebliche Verzinsung (übliche jährliche Verzinsung beträgt 1% und lag historisch gesehen somit teilweise sogar unter der Inflation) gekennzeichnet. Diese Darlehen erwirken eine gewisse Unabhängigkeit der Wohnbauproduktion von der Eigenkapitalausstattung und der Investitionsbereitschaft von privaten Kapitalanlegern im Segment der Mietwohnungen sowie von den Vermögensverhältnissen der Nachfragerinnen und Nachfrager im Segment des Eigentums. Die Darlehen stellen dabei einen ständigen Anteil des in den errichteten Wohnungen gebundenen Kapitals ab. Die geringe Verzinsung der Darlehen, die aus Mitteln der Wohnbauförderung vergeben werden, stellt die eigentliche Subventionsleistung dar (vgl. BLAAS et al. 1991: 121).

Gewährung von Annuitäten- und Zinszuschüssen für Hypotheken

Ein weiteres Instrument der Wohnbauförderung, das in ausgewählten Bundesländern zum Einsatz kommt, ist die Gewährung von Annuitätenzuschüssen für Hypothekendarlehen mit einer Laufzeit von über 20 Jahren (vgl. DORFWIRTH 1975: 95). Diese Zuschüsse dienen der Deckung von laufenden Aufwendungen und Zinsen in Folge der höheren Kosten von Kapitalmarktdarlehen. Die Belastungswirkung auf Kreditnehmerinnen und -nehmer wird mittels dieser Darlehen abgeschwächt (vgl. DONNER 1990: 160). Während die Rückflüsse aus öffentlichen Darlehen erneut vergeben werden können, handelt es sich bei Annuitäten- und Zinszuschüssen um verlorene Zuschüsse (vgl. HÖNISCH 1967: 16).

Gewährung von Einmalzuschüssen

Eine weitere Möglichkeit der Vergabe von Mitteln der Wohnbauförderung stellt die einmalige Bezuschussung von Bauvorhaben dar. Wie bei Annuitätenzuschüssen handelt es sich jedoch um verlorene Zuschüsse, die nicht als erneute Förderung eingebracht werden können.

Übernahme von Bürgschaften für Kapitalmarktdarlehen

Ein Instrument, das in der Regel mit einem geringen Mitteleinsatz verbunden ist, ist die Übernahme von Bürgschaften für Kapitalmarktdarlehen. Die Länder gehen mit dem Gläubiger des Bauträgers einen Bürgschaftsvertrag ein und stehen für die Erfüllung der Verbindlichkeiten ein. Das Kapitalmarktdarlehen darf dabei die Gesamtbaukosten minus einem Eigenmittelanteil von 10% nicht überschreiten. Zusätzlich dürfen die verbürgten Verträge eine maximale Laufzeit von 30 Jahren aufweisen sowie nur bedingt von der zum Zeitpunkt der Zusicherung bestehenden Nominalverzinsung abweichen (vgl. DORFWIRTH 1975: 97).

Gewährung von Eigenmittlersatzdarlehen

Um Eintrittsbarrieren für kapitalschwache Nachfragerinnen und Nachfrager zu lockern, eignen sich Eigenmittlersatzdarlehen, die zur Deckung der Finanzierungsbeiträge im geförderten Wohnbau als Darlehen mit einer langen Laufzeit vergeben werden. So können auch einkommensschwache Haushalte an jenen Marktsegmenten teilhaben, die durch Finanzierungsbeiträge gekennzeichnet sind (vgl. BLAAS et al. 1991: 123).

EXKURS: WOHNUNGSTEILMÄRKTE IN ÖSTERREICH Anhand der bereits beschriebenen Formen der Finanzierung von Wohnbau, den damit verbundenen Rechtsformen sowie den unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren ist eine Einteilung des österreichischen Wohnungsbestandes in neun unterschiedliche Teilmärkte möglich. Diese Klassifikation folgt MATZNETTER (2002b: 55 ff.) und stellt eine Möglichkeit der Unterteilung in Marktsegmente dar. **Abbildung 8** zeigt die Teilmärkte in Form eines hierarchischen Diagramms. Der Wohnungsbestand in Österreich ist dabei gekennzeichnet durch eine hohe durchschnittliche Ausstattungskategorie, so liegt der Anteil von Kategorie A Wohnungen, die sich über eine Badgelegenheit, WC und Zentralheizung definieren, bei über 92% mit weiterhin steigender Tendenz (vgl. OBERHUBER und DENK 2014: 7).

hoher Anteil von staatlich teilfinanziertem Wohnraum in Österreich

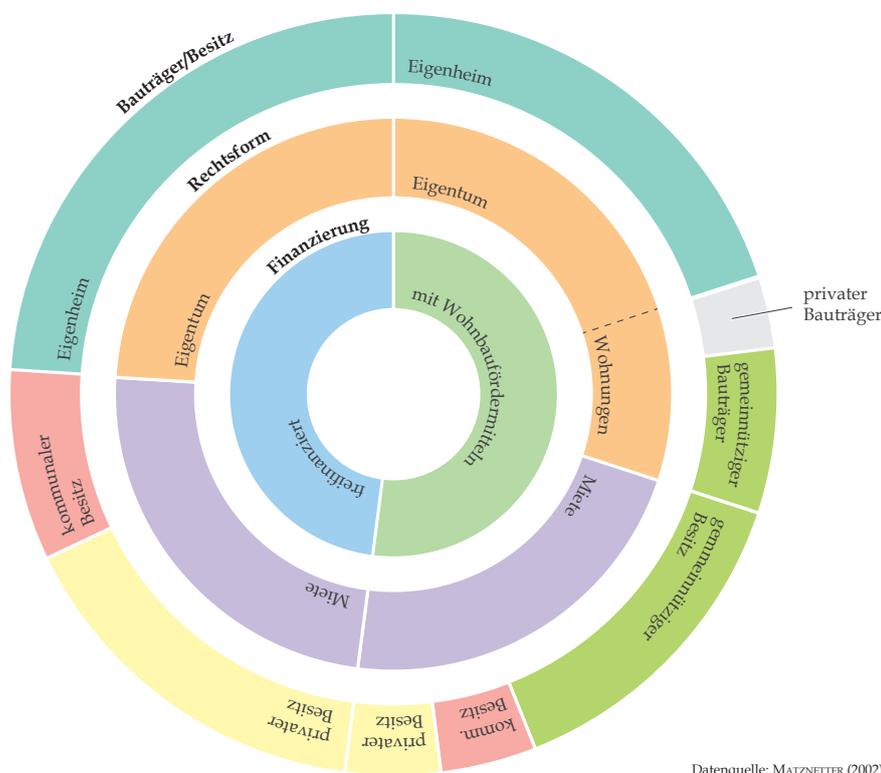


Abbildung 8: Anteile der Wohnungsteilmärkte in Österreich nach Förderungen

Auf dem freifinanzierten Wohnungsmarkt sind drei Teilmärkte zu nennen: (1) freifinanzierte Eigenheime (24%), sie stellen die ursprünglichste Form der Wohnversorgung dar, sind hinsichtlich ihrer Qualitäten heterogen und an Vererbung gebunden, (2) private Mietwohnungen ohne Wohnbauförderung (16%), die zu großen Teilen aus der Gründerzeit stammen und deren Besitzstruktur sich in jüngster Vergangenheit von Zinshausbesitzerinnen und -besitzern hin zu Investoren verändert sowie (3) kommunale Mietwohnungen ohne Wohnbauförderung (8%), die an Vergaberichtlinien gekoppelt sind und

deren Bestand vor allem aus den 20er bis 60er Jahren stammt (vgl. MATZNETTER 2002b: 60 f.). Unter Zuhilfenahme von Mitteln der Wohnbauförderung ist ein größerer Teil des Wohnungsbestandes entstanden, der zudem ausdifferenzierter hinsichtlich Rechtsformen und Besitzverhältnissen ist. Den größten Anteil an Wohnungen in privatem Besitz stellen (4) geförderte Eigenheime (20%) dar, die seit Einführung der Eigenheimförderung erbaut wurden, (5) Eigentumswohnungen, die von privaten Bauträgern unter Einsatz von WBF-Mitteln erbaut wurden (3%) formen nur einen kleinen Teilmarkt, der auf das Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz (siehe Abschnitt 3.1) zurückzuführen ist, (6) geförderte Eigentumswohnungen gemeinnütziger Bauträger (7%) sind seit dem Wohnungseigentumsgesetz 1948 vor allem in Form kleiner Wohnhausanlagen entstanden. (7) Geförderte Mietwohnungen im Besitz von gemeinnützigen Bauträgern (14%), die seit den 80er Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnen, ergänzen das (8) kommunale Angebot an geförderten Mietwohnungen (4%), die nach 1968 förderwürdig wurden und in Form von Großwohnanlagen vor allem von der Stadt Wien errichtet wurden, sowie (9) geförderte private Mietwohnungen, die ein kleines Segment darstellen und bezüglich ihrer Entstehung heterogen sind (vgl. MATZNETTER 2002b: 62 ff.).

2.7 MARKTAUSWIRKUNGEN VON FÖRDERUNGEN

Definition von Förderungen

Um sich mit den Marktauswirkungen von Förderungen auseinanderzusetzen, muss zu Beginn der Begriff der Förderung definiert werden. Da die Wohnbauförderung mit ihren unterschiedlichen Adressaten sich in Folge eines subventionierten Produktionspreises sowohl auf das Angebot, beispielsweise im Falle der Fördervergabe an einen gemeinnützigen Bauträger, als auch auf die Nachfrage, durch die Förderung von Eigenheimen oder die Gewährung von Wohnbeihilfen (Produktionspreis bleibt konstant und die Nachfragekurve wird durch eine zusätzliche Mittelverfügbarkeit verschoben) auswirken kann, wird eine breite Definition von Förderungen herangezogen:

„Subsidies comprise all measures that keep prices for consumers below market level or keep prices for producers above market level or that reduce costs for consumers and producers by giving direct or indirect support.“ (VAN BEERS und MOOR 2001: 4)

Obwohl objektorientierte Förderungen – unabhängig davon, ob sie nachfrage- oder angebotsseitig wirksam werden – in den meisten Fällen als Darlehen oder Annuitätenzuschüsse vergeben werden, können diese demnach dennoch als Förderung betrachtet werden. Die Förderleistung ergibt sich aus der Differenz zwischen den Rückzah-

lungsbeträgen des öffentlichen Darlehens zu den Rückzahlungsbeträgen eines Kredites des Kapitalmarktes. Darlehen, die als Intervention auf dem Wohnungsmarkt vergeben werden, zeichnen sich wie bereits beschrieben vor allem durch wesentlich längere Laufzeiten bei einer wesentlich geringeren Verzinsung aus (vgl. HAFFNER und OXLEY 1999: 146).

In Folge werden die Marktveränderungen, die nachfrage- bzw. angebotsseitige Förderungen initialisieren, modellhaft beschrieben. Dabei kommt es zu einer Simplifizierung auf die Wirkungszusammenhänge zwischen den Dimensionen Preis und Menge, die in der Realität von zusätzlichen Faktoren und ihren Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Für eine Unterscheidung der Funktionsweise der Förderungen ist dieses Abstraktionsniveau jedoch ausreichend. Darüber hinaus ist an dieser Stelle festzuhalten, dass bei dieser Form der Betrachtung nur die dezidierte Nachfrage berücksichtigt wird – der reale Bedarf ist davon teilweise entkoppelt (vgl. OXLEY und SMITH 1996: 13).

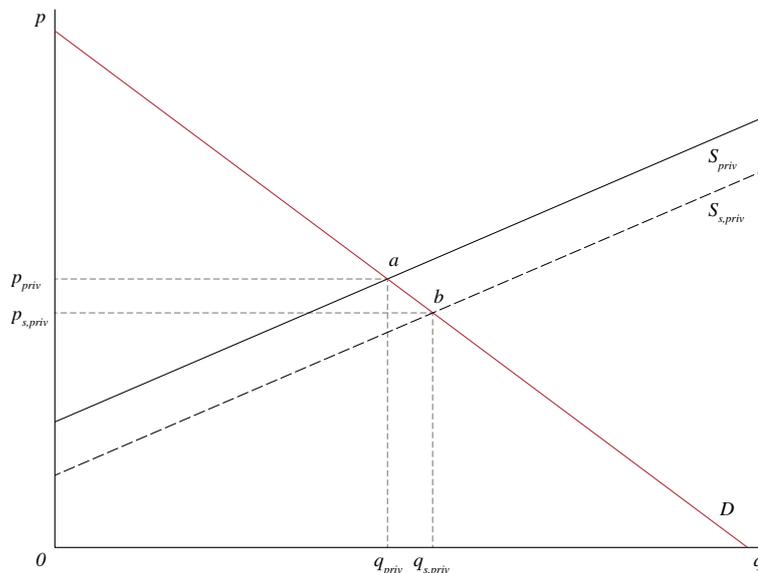


Abbildung 9: Marktveränderungen durch angebotsseitige Förderung

Die direkte Förderung von Objekten, die in Folge auch auf dem Markt wirksam wird, führt primär zu einer Absenkung der Angebotskurve. Diese Form des Markteingriffes wird in [Abbildung 9](#) dargestellt. Während ein privater Bauträger ein Heim für seinen eigenen Bedarf errichtet, versorgen gemeinnützige Bauträger den Markt mit subventionierten Wohnungen. Die Veränderungen der Kosten der Produktion führen zu einer Verschiebung der Angebotsfunktion von S_{priv} auf $S_{s,priv}$. Die Nachfragekurve wird grundsätzlich von einer angebotsseitigen Subventionierung nicht direkt beeinflusst. Unabhängig davon, welche Form die Angebotskurve hat (gleichbleibende, sinken-

*Wirkung
angebotsseitiger
Förderungen*

de oder steigende Grenzkosten), führt eine Förderung der Produktion immer zu einer Steigerung der abgesetzten Menge (Veränderung von q_{priv} auf $q_{s,priv}$) bei einem geringeren Preis (Absenkung von p_{priv} auf $p_{s,priv}$). Das Ausmaß der Änderungen von Preis und Menge sowie der Differenz zwischen der Förderhöhe und dem Gewinnzuwachs ist abhängig von der Steigung der Angebots- und Nachfragekurven. Dabei gilt: Je steiler die Nachfragekurve, desto größer ist der Gewinnzuwachs der Konsumentinnen und Konsumenten (vgl. MARSHALL 1966: 385 ff.).

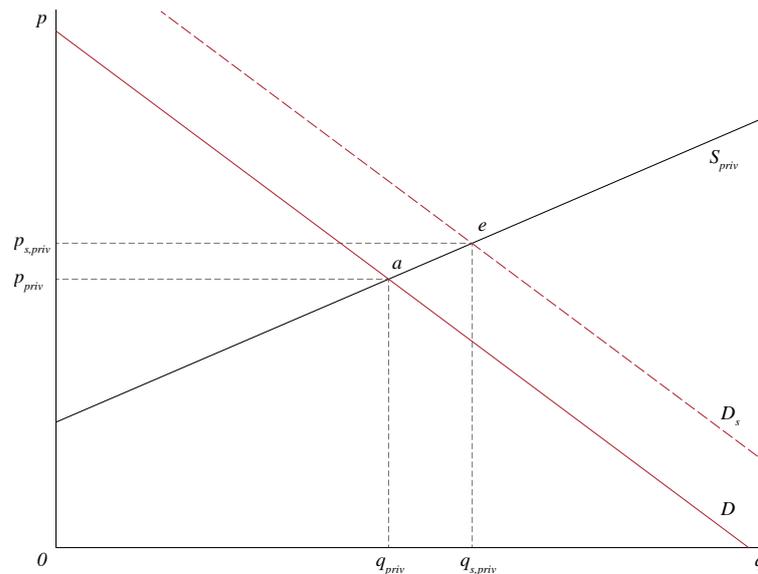


Abbildung 10: Marktveränderungen durch nachfrageseitige Förderung

Wirkung
nachfrageseitiger
Förderungen

Werden Förderungen nachfrageseitig wirksam, so kommt es wie in [Abbildung 10](#) dargestellt, zu einer Verschiebung der zugehörigen Kurve D. Werden nachfrageseitige Förderungen - wie die Vergabe von Fördermitteln als Wohnbeihilfe - isoliert betrachtet, so führt die größere Verfügbarkeit von Mitteln zu einer Verschiebung der Nachfragekurve von D auf D_s . Effektiv wird eine größere Menge ($q_{s,priv}$ statt q_{priv}) nachgefragt (vgl. OXLEY und SMITH 1996: 27). Als Reaktion auf die Verknappung in dem zugehörigen Marktsegment kommt es zugleich jedoch auch zu einer Steigerung des Preises von p_{priv} auf $p_{s,priv}$, die - vor allem wenn keine Mietpreisregulierung existiert - einen Abfluss der Förderung zu den Vermieterinnen und Vermietern zur Folge hätte. HAFFNER und OXLEY (1999) fassen dieses Marktgefüge wie folgt zusammen:

„Capitalisation will take place, for example, if supply is more or less inelastic and rent is lowered via a subsidy to the tenant such as with rent regulation or with a housing allowance. Demand will increase. In time landlords would effectively benefit from the formal subsidy to

tenants.“ (vgl. HAFFNER und OXLEY 1999: 148)

Wie in [Abschnitt 2.2](#) aufgezeigt wird, führt die Veränderung der Nachfrage zu einer Reihe von Wechselwirkungen und setzt eine zusätzliche Produktion von Wohnraum in Gang, die bei ausreichend Quantität neuer Einheiten in weiterer Folge zu einer Rückkehr zum ursprünglichen Gleichgewichtspreis führt (vgl. ROBINSON 1979: 22 f.).

Das Ausmaß der Veränderungen durch Förderungen ist signifikant von der Elastizität von Nachfrage und Angebot abhängig. Eine nachfrageseitige Förderung bei einem mehr oder wenig unelastischen Angebot wirkt sich verstärkt auf einen Preisanstieg aus und nur eine geringe Veränderung des Angebotes findet statt. Eine angebotsseitige Förderung bei einer Nachfrage, die hinsichtlich des Preises unelastisch ist, führt zu einer stärkeren Abnahme des Preises und zu nur geringen Mengenänderungen. Mitnahmeeffekte können bei beiden Varianten der Förderung nur begrenzt unterbunden werden (vgl. OXLEY und SMITH 1996: 28).

*Mitnahmeeffekte
von Förderungen*

2.8 WECHSELWIRKUNGEN UND RÄUMLICHE FOLGEN VON DEZENTRALEM WOHNBAU

Neben den Auswirkungen auf das Marktgefüge haben die unterschiedlichen Interventionsformen sowie die Ausgestaltung von Subventionen Einfluss auf den Entstehungsort von Wohnbauten. Obwohl eine Quantifizierung der Einflüsse aufgrund der Komplexität des Wirkungsgefüges nur eingeschränkt möglich ist, sollen die Folgen von Wohnbau und die damit verbundenen Wechselwirkungen dargestellt werden. [Abbildung 11](#) stellt diese Wirkungszusammenhänge und die verschiedenen beteiligten Akteurinnen und Akteure dar. Dabei liegt für diese Betrachtung das Hauptaugenmerk auf der Errichtung von Einfamilienhäusern, da die Sachverhalte exemplarisch deutlicher dargestellt werden können und individuelle Entscheidungen stärkere Auswirkungen haben. Diese Betrachtungsperspektive zeigt die Wirkungen von Eigenheimförderung für private Bauträger auf.

*räumliche Lenkung
von Wohnbau*

Der Wunsch nach einer geringen Finanzierungsbelastung des Bauträgers bei der Schaffung eines Eigenheims erfordert kostengünstiges Bauen. Ziel der geringen Baukosten ist primär die Kompensation der hohen Grundpreise, die bei der Errichtung von freistehenden Einfamilienhäusern anfallen. Fehlen entsprechende Anreizsysteme, besteht die Tendenz die bautechnische Ausgestaltung auf den Mindeststandard zu reduzieren (vgl. SCHARP et al. 2002: 60 f.). Auf der Ebene der Bautechnik interveniert die österreichische Wohnbauförderung wirksam und koppelt seit Ende der 90er-Jahre Förderungen an Niedrigenergiebauweise und setzt Anreize für entsprechende

Ausweisung von Bauland, oftmals unabhängig von der Eignung als Wohnstandort und den damit oftmals hohen Ausgaben für folgende Infrastruktur (vgl. CERVENY et al. 2011: 4). Eine großzügige Parzellierung, die auf eine offene Bebauung ausgerichtet ist, führt zur Verfügbarkeit von Grundstücken zu leistbaren Preisen in Umlandgemeinden (vgl. SEIß 2014: 10). Als positive Auswirkung von Neubautätigkeit, weitgehend unabhängig vom Entstehungsort, lassen sich die Stabilisierung der Baukonjunktur und der Anstieg der Wohneigentumsquote anführen (vgl. SCHARP et al. 2002: 60 ff.).

Als zentrale Folgeerscheinungen von Wohnbautätigkeiten für die vorliegende Arbeit können die Steigerung der Flächennutzung sowie die Zersiedelung angeführt werden. Auf die Problematik dieser beiden Bereiche soll in Folge kurz eingegangen werden.

Effekte von Zersiedelung und erhöhter Flächeninanspruchnahme

In Fachkreisen besteht kein Zweifel daran, dass Zersiedelung einen Prozess darstellt, der mit einer Vielzahl von negativen Folgen verbunden ist, obwohl der Begriff in der Literatur nicht einheitlich definiert ist und je nach Untersuchung unterschiedliche Dimensionen hervorgehoben werden (vgl. SIEDENTOP 2005: 24). Wird die rechtlich verallgemeinerte Definition, die der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) als Grundlage für Erkenntnisse heranzieht, als Betrachtungsbasis definiert, so ist Zersiedelung als Sammelbegriff zu verstehen, der jene Prozesse zusammenfasst, die einerseits zum Ausufern städtischer Bebauung sowie andererseits zum unregelmäßigen Wachstum sporadischer Siedlungsansätze im ländlichen Raum führen (VwGH 22.06.1977, 0096/77). In diesem Sinn ist Zersiedelung als „*Negativform menschlichen Siedelns*“ zu verstehen. Treiber der Zersiedelung ist die steigende durchschnittliche Flächeninanspruchnahme pro Person (vgl. CERVENY et al. 2011: 14).

Im wissenschaftlichen Diskurs werden zumeist fünf Dimensionen beziehungsweise Charakteristika von Zersiedelung angeführt: (1) eine zersplitterte und diskontinuierliche Entwicklung, bei der Siedlungsmuster entstehen, die mit ungenutzten Flächen durchsetzt sind, (2) die Entwicklung von Wohngebieten mit einer geringen Dichte, in denen Einfamilienhausbebauung dominiert und öffentliche Räume weitgehend fehlen, (3) die Ausbildung von gewerblichen Nutzungen entlang der Hauptverkehrsrouen und die Entstehung von Einkaufszentren an Verkehrsknotenpunkten, (4) eine fehlende Nutzungsdurchmischung sowie (5) schlechte Erreichbarkeiten und die hohe Abhängigkeit vom PKW-gestützten Individualverkehr aufgrund der segregierten Nutzungen und langen Wegstrecken (vgl. EWING 2008: 520 ff.).

Unabhängig von der Definition kann die Regulierung bzw. Eindämmung von Zersiedelung vor dem Hintergrund der Globali-

*Dimensionen von
Zersiedelung*

sierung, deren Wachstumspole strukturstarke Regionen sind, dem Klimawandel, der eine drastische Reduktion der Treibhausgasemissionen erforderlich macht, sowie dem demographischen Wandel, der kurze Alltags-, Pflege- und Versorgungswege bedingt, als gegenwärtige und zukünftige Herausforderung verstanden werden (vgl. WEBER 2014: 65 ff.).

*Folgekosten für
Infrastruktur*

Für die vorliegende Arbeit von besonderer Bedeutung sind die hohen Folgekosten für Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen als eine der Folgen von Zersiedelung, deren größter Anteil von Gebietskörperschaften getragen werden muss. Die Folgekosten pro Kopf sind indirekt proportional zur Dichte und steigen somit bei einer zunehmenden Ausdehnung von Siedlungen in die Fläche an. Aus Sicht der öffentlichen Finanzen ist somit eine Reduzierung des urban sprawls anzustreben (vgl. CARRUTHERS und ULFARSSON 2003: 518). In Folge der Flächeninanspruchnahme in peripheren Lagen kommt es zu einem zusätzlichen Ressourcenverbrauch von Boden und Energie (vgl. CAMAGNI et al. 2002: 204 ff.). Die weiteren Strecken, die zu großen Teilen in Form von individuellem Verkehr zurückgelegt werden und zu einem erhöhtem Verkehrsaufkommen führen, ziehen eine stärkere Luftverschmutzung und Emissionen nach sich (vgl. JOHNSON 2001: 721 f.). Dabei kann für Prozesse der Zersiedelung ein stärkerer Zusammenhang mit dem Ausstoß von CO₂ nachgewiesen werden als für andere Variablen, wie etwa für den Anstieg der Bevölkerungszahl oder das BIP pro Kopf (vgl. BART 2010: 291), wobei bei der Betrachtung von Mobilitätsmustern auch sozioökonomische Faktoren Beachtung finden müssen.

*ökologische Folgen
von Zersiedelung*

Aus ökologischer Sicht sind die negativen Auswirkungen auf die natürlichen Bodeneigenschaften und -strukturen zu nennen. Wichtige Bodenfunktionen wie Produktions-, Filter- oder Pufferfunktion werden durch die großflächige Versiegelung ausgesetzt (vgl. MALINSKY und MIßBICHLER 1992: 158). In weiterer Folge führt Zersiedelung zu einem stärkeren Verlust von Biodiversität als eine geballte Siedlungsentwicklung, da es zu einer teilweise irreversiblen Fragmentierung von Habitaten verschiedener Tiere und Pflanzen, die durch die Barrierewirkung von linearen Infrastrukturen an ihrer Ausbreitung gehindert werden, sowie zur Zerschneidung von Landschaftsräumen kommt (vgl. BLAIR 2004: 8 ff.; VIMAL et al. 2012: 353 f.).

In diesem Kontext sind des Weiteren Eingriffe in den Wasserhaushalt zu nennen, da Flächenversiegelung in Folge der fehlenden Speicherkapazität von Böden zu einem schnelleren Abfluss in den Vorfluter führt (vgl. HAASE und NUISSL 2007: 10 ff.; NESTROY 2006: 171 ff.). Durch die geringere Retention und den größeren Scheitelabfluss steigt die Wahrscheinlichkeit von Hochwasser-Ereignissen (vgl. ADELMANN 1998: 10; TE LINDE et al. 2011: 469 ff.). Bo-

denversiegelung generell beeinflusst zudem die mikroklimatischen Bedingungen durch die Veränderungen in der Wärmespeicherkapazität (vgl. ARNFIELD 2003: 4 f.).

EXKURS: FLÄCHENINANSPRUCHNAHME IN ÖSTERREICH In Österreich liegt die Flächeninanspruchnahme für Bau- und Verkehrsflächen in der Drei-Jahres-Periode 2012 bis 2015 bei ca. 6,7 ha/Tag (vgl. UMWELTBUNDESAMT 2017), was jährlich ca. 6% der Gesamtfläche von Wien entspricht. Hinzu kommt die Flächeninanspruchnahme für teilversiegelte Betriebs-, Erholungs- und Abbauflächen, deren Tagesverbrauch bei 7,0 ha/tag liegt.

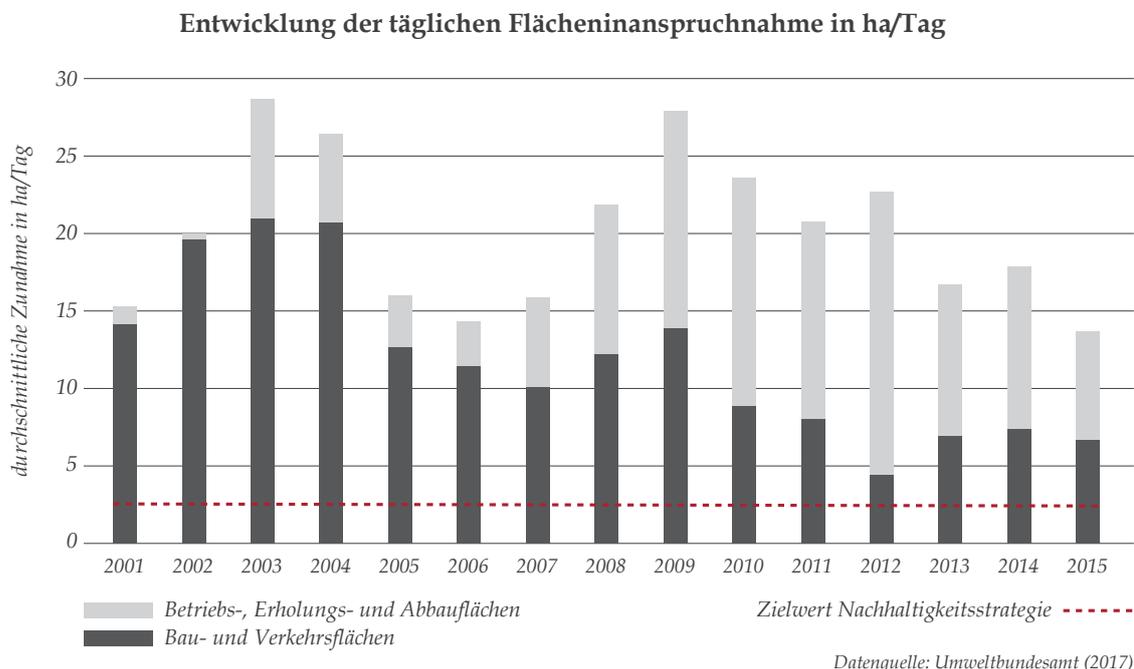


Abbildung 12: Entwicklung der täglichen Flächeninanspruchnahme in ha/Tag 2001-2015

Obwohl die tägliche Flächeninanspruchnahme für Bau- und Verkehrsflächen rückläufig ist, wie auch aus [Abbildung 12](#) ersichtlich wird, weicht die Inanspruchnahme vom Zielwert der Strategie für nachhaltige Entwicklung, die einen Richtwert von 2,5 ha/Tag vorgibt, ab. Bei einer dichteren Bebauung von integrierten Lagen könnte eine deutlich geringere Flächeninanspruchnahme bei einer gleichbleibenden Neubauleistung erreicht werden, da nicht nur die benötigten Grundflächen reduziert werden, sondern auch die benötigte Fläche für die verkehrsinfrastrukturelle Erschließung.

Diskussionen bestehen in Zusammenhang mit Zersiedelung auch bezüglich veränderter Verhaltens- und Mobilitätsmuster, die bei den Bewohnerinnen und Bewohnern zu Übergewicht und chronischen Krankheiten führen können. Dieses Thema wird jedoch kontrovers diskutiert und es ist teilweise unklar, ob die Demographie der Bewohnerinnen und Bewohner von peripheren Lagen oder Verhaltensmuster, die sich aus dieser Wohnform ergeben, erklärend wirken (vgl. EWING et al. 2003: 55; EID et al. 2008: 398; EWING et al. 2014: 125).

Neubau führt grundsätzlich zu einer negativen Auswirkung auf den Naturhaushalt und zu einem Verlust an potenziellen landwirtschaftlichen Produktionsflächen. Einfamilienhäuser verursachen bilanziert eine deutlich höhere Versiegelung und Flächeninanspruchnahme als Mehrfamilienhäuser in verdichteter Bauweise. Dabei sind auch Infrastrukturflächen zu berücksichtigen, die der Erschließung von Neubauten dienen und die bei einer Bebauung mit Einfamilienhäusern eine deutlich größere Ausdehnung aufweisen müssen. Letztlich gilt es noch den Materialfluss zu nennen, der ebenfalls bei Mehrfamilienhäusern geringer ist.

2.9 WOHNBAU UND RAUMORDNUNG

Die Wohnungspolitik und der Wohnbau stehen somit generell in einer engen Verbindung zur Raumordnung und -planung. Vor allem durch gezielte Flächenwidmung und räumliche Entwicklungskonzepte soll den oben beschriebenen Problembereichen begegnet und eine Lenkung der Bautätigkeit erreicht werden (vgl. MAYER 1997: 4 ff.), wobei Rollenkonflikte (Gemeinden haben Interesse an Bevölkerungswachstum und sind gleichzeitig für die Flächenwidmung zuständig) nicht ausgeschlossen sind.

Flächensicherung
für geförderten
Wohnbau

Neben der räumlichen Lenkung sind einzelne Instrumente der Raumordnung und -planung, ähnlich wie der Einsatz von Mitteln der Wohnbauförderung, auf die Schaffung von leistbarem Wohnraum ausgerichtet. Gezielte Widmungen und rechtliche Festlegungen können einen fördernden Rahmen für die Entstehung von Neubauten schaffen. Eine der entscheidendsten Funktionen der Raumordnung im nachhaltigen Wohnbau ist dabei die bedarfsgerechte Sicherung von Flächen für den geförderten Wohnbau. Diese Flächensicherung wirkt nicht nur maßgeblich auf die Preisdimension von Neubauten, sondern auch auf den Entstehungsort, der durch eine nachhaltige Flächenwidmung auf integrierte Lagen gelenkt werden kann (vgl. ÖREK-PARTNERSCHAFT 2015: 15).

Wohnen kann im rechtlichen Sinne als eine der Daseinsfunktionen verstanden werden. Das folgende Beispiel aus der *Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 6. Juli 2009*, mit der das Landesentwicklungsprogramm – LEP 2009 erlassen wurde, zeigt dies

beispielhaft:

„Regionen sind räumliche Einheiten, die jede für sich die erforderlichen räumlichen Voraussetzungen für möglichst alle Daseinsgrundfunktionen bieten sollen, so dass sie gut ausgestattete und funktionsfähige Lebensräume für ihre Bevölkerung darstellen. Daseinsgrundfunktionen sind die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Erholen, Bildung, Ver- und Entsorgung, soziale Kommunikation und Verkehr.“ (nach LGBL Nr. 75/2009)

In diesem Sinne sind funktionierende Wohnungsmärkte in einigen österreichischen Ländern raumordnungsrechtlich verankert und die Nutzung des Instrumentariums der Raumordnung für Zwecke der gezielten und nachhaltigen Wohnvorsorge ist legitim. Eine Erweiterung dieser Verankerung um eine monetäre Dimension – indem *leistbares Wohnen* als Daseinsgrundfunktion rechtlich implementiert wird – wird in Fachkreisen diskutiert und vorgeschlagen (vgl. ÖREK-PARTNERSCHAFT 2015: 15).

*raumordnungs-
rechtliche
Verankerung von
leistbarem Wohnen*

Die Vorteile solcher Gesetzgebungen sind darin zu sehen, dass sie als Grundlage für Planungs- und Widmungsentscheidungen dienen und diese in die Richtung von *leistbarem Wohnen* lenken können. Die Lenkung von *leistbarem Wohnbau* ist dabei nicht nur auf Gemeindeebene zu forcieren, sondern auch als überörtliches Planungsthema zu verstehen.

Zusätzlich wirken Instrumente, deren Zielsetzung die Mobilisierung von Bauland darstellen, ergänzend auf die Realisierung von *leistbarem Wohnbau*. Konkrete Instrumente wie die Vertragsraumordnung, Sonderwidmungen für förderbaren Wohnbau, Mindestdichten in Flächenwidmungsplänen sowie baulandmobilisierende Maßnahmen wie Erhaltungs- und Aufschließungsbeiträge für unbebautes Bauland werden im Diskussionsteil der Arbeit aufgegriffen und verknüpfend mit potenziellen Festlegungen in der Fördervergabe der Wohnbauförderung diskutiert.

*Mobilisierung von
Bauland*

2.10 RAUMPLANERISCHE PERSPEKTIVEN IN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Die bereits beschriebenen Modalitäten der objektbasierten Wohnbauförderung ermöglichen eine Koppelung der Fördervergabe an gewisse Gebäudeeigenschaften und können Instrumente der Raumplanung flankieren. Neben der bautechnischen Ausgestaltung können auch Qualitäten von Neubauten und Sanierungen wie die Lage, Siedlungsstruktur oder ergänzende Ausstattungen über eine gezielte Ausgestaltung der Vergabeverordnungen gefördert und damit beeinflusst werden. Da das österreichische System der Wohnbauförderung in weiten Teilen Alleinstellungsmerkmale aufweist,

fehlt es an einer breiteren theoretischen Auseinandersetzung mit der Thematik *kriteriengebundene Objektförderung*. In der planerischen Praxis ist die Koppelung der Wohnbauförderung an raumplanerische Kriterien jedoch Diskussionsgrundlage und findet sich auch im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 (ÖREK 2011) wieder. So stellt sie auch eine der Empfehlungen der ÖROK (2011) für qualitätsorientiertes Wachstum dar:

„Im Rahmen der Wohnbauförderung soll und kann eine stärkere Koppelung an raumplanerische Kriterien erarbeitet werden. So könnte ein Bonus für Lage im Siedlungsverbund, ÖV- und Raderschließung eingeführt werden. Ebenso sollte die Innenerschließung, die Anbindung an den nicht-motorisierten Individualverkehr sowie die Einhaltung von Mindestdichten (nach Raumtypen differenziert) und energiepolitische Zielsetzungen honoriert werden. Beispiele dafür gibt es bereits in einigen Bundesländern. Diese Modelle sind weiterzuentwickeln und zu optimieren.“ (ÖROK 2011: 58)

*Forderung nach
flächensparenden
Bauweisen in
integrierten Lagen*

Die angeführten Wirkungen dieser Koppelung sind vielfältig. Insbesondere soll die Entstehung von kompakten Siedlungen in flächensparender Bauweise gefördert werden, während das Wachstum des KFZ-gestützten Individualverkehrs und der damit verbundenen Belastungen reduziert wird. Durch eine Umsetzung der Festlegungen auf verschiedenen politischen Ebenen soll die Ressourceneffizienz gesteigert werden und ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden (vgl. ÖROK 2011: 59).

Im Zentrum der Überlegungen steht dabei, dass eine geförderte Verdichtung und Umnutzung im Kern, zu einer Reduktion von Neubau im Umland führen kann. Die Arbeitsgruppe Raumentwicklung hat bei der Erarbeitung der Vorschläge für das ÖREK 2011 folgende Kriterien als Kernelemente für eine Wohnbauförderung, die den raumplanerischen Zielsetzungen entspricht, identifiziert:

- A. Lage (Nähe zu Schulen, Nahversorgung, Betreuungseinrichtungen sowie Anbindung an den ÖPNV)
- B. flächen- und bodensparende Bauformen
- C. Bevorzugung von Nachverdichtung, Umnutzung sowie Althausanierung gegenüber Neubau

Neben den Empfehlungen der ÖROK, finden sich solche Forderungen auch im Masterplan für den ländlichen Raum des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Der Masterplan führt insbesondere alternative Wohnbauförderungsmodelle für Stadt- und Ortszentren, steuerliche Anreize bei der Sanierung von Objekten des Altbestandes oder Umnutzungen

sowie regionalplanerische Maßnahmen zur bodenschonenden Siedlungsentwicklung als Maßnahmenvorschläge an. Zudem spricht sich das Ministerium für eine Umgestaltung der Förderung von einer reinen Wohnraum-Förderung hin zu einer Lebensraum-Förderung, welche integrierte Wohn- und Arbeitsplatznutzungskonzepte förderbar macht, aus (BMLFUW 2017: 38 ff.).

Wie im Ergebnisteil der Arbeit gezeigt werden kann, gibt bzw. gab es in einigen Ländern bereits Verknüpfungen zwischen raumplanerischen Kriterien und Wohnbauförderung. ZECH et al. (2010: 23) bewerten bisherige Umsetzungen jedoch wie folgt:

*Beurteilungen
bisheriger
Umsetzungen*

„Auch in den fortschrittlichen Richtlinien sind die raum- und mobilitätswirksamen Aspekte jedoch noch so gering gewichtet, dass ihre Steuerungswirksamkeit kaum zum Tragen kommen kann.“ (ZECH et al. 2010: 23)

Auch SEIß (2006: 40) äußert sich bezüglich der räumlichen Lenkungswirkung von minimalen Förderzuschlägen kritisch und hält bezüglich der zu dem Zeitpunkt seiner Arbeit existierenden Regelungen fest:

„Zwar bestehen heute in einigen Bundesländern – insbesondere in Vorarlberg – erste Ansätze zur Koppelung der Förderhöhe an die Standorteignung oder den Flächenverbrauch eines Wohnbaus, doch reichen die marginalen Zu- oder Abschläge bei weitem noch nicht aus, um eine steuernde Wirkung zu erzielen. In Wien, Oberösterreich und Kärnten werden freistehende Einfamilienhäuser auf der grünen Wiese nach wie vor im selben Ausmaß unterstützt wie von öffentlichem Verkehr erschlossene Mehrfamilienhäuser. Angesichts der großen Bodenpreisdifferenzen zwischen zentralen und peripheren Lagen fungiert die Wohnbauförderung so schon seit Jahrzehnten als Motor von Zersiedelung und Suburbanisierung.“ (SEIß 2006: 40)

Vor diesen Gesichtspunkten existieren erste Auseinandersetzungen zur Koppelung der Wohnbauförderung an lagebezogene und raumplanerische Kriterien. Insbesondere sind hier die Arbeiten von PRETTENTHALER et al. (2004), SCHWARZINGER (2010), ROSELSTORFER (2011; 2014) und CERVENY et al. (2011) zu nennen.

*bisherige
Untersuchungen zu
Verankerungen*

PRETTENTHALER et al. (2004: 139 ff.) rücken vor allem die Umgestaltung der Wohnbauförderung hinsichtlich der Reduktion des induzierten Individualverkehrs in den Fokus ihrer Studie. Sie kritisieren die höheren Fördersummen für den Wohnungsneubau, der eine Schaffung von neuen Infrastrukturen unabdingbar macht. Hier setzt ihr erster Handlungsvorschlag an, der eine Reduktion der Neubauförderung fordert. Die zweite Anregung bezieht sich auf die explizite Bevorzugung der Bebauung von Grundstücken mit Anbindung an

den öffentlichen Verkehr. Haltestellen in festzulegenden Entfernungsbereichen sollen demnach als Kriterium für erhöhte Fördersätze herangezogen werden. Ihr konkreter Reformvorschlag diesbezüglich lautet: eine Erhöhung der Förderung für den Distanzbereich 0 bis 500 Meter um 20%, eine gleichbleibende Förderung im Bereich 500 bis 1.000 Meter und eine Reduktion der Förderung um 20% bei weiter entfernten Grundstücken. Dieser Regelung wird vor allem für den ländlichen Raum Bedeutung zugemessen, da die Bereichsregelung in Städten kaum Abstufungen hervorbringt bzw. Nährboden für Immobilienspekulationen liefert. Bei einer Erhöhung der Errichtungsförderung in Folge einer guten Anbindung an den öffentlichen Verkehr sind jedoch preistreibende Effekte und Mitnahmeeffekte in Form von Abflüssen der Förderung in Richtung von Verkäuferinnen und Verkäufern zu erwarten (vgl. ROSELSTORFER 2014: 74 f.).

ROSELSTORFER (2014: 75 f.) führt zudem die Koppelung der Wohnbauförderung an eine hohe Versorgungsqualität an. Ähnlich wie bei der Erschließung durch den öffentlichen Verkehr können vorhandene Infrastrukturen (Nahversorger, Einzelhandelseinrichtungen, Schulen usw.) in Form eines Punktesystems zu einer Erhöhung der Förderung beitragen. Konkrete Distanzschwellen werden aus Gründen der Flexibilität nicht angeführt und sind von der Förderstelle projektbezogen zu beurteilen. Ein weiterer Ansatz, bei dem Infrastrukturen berücksichtigt werden, sind Zusatzförderungen für eine Entstehung von Geschäftsräumen in Kerngebieten. Diese Förderungen können vor allem in ländlichen Gebieten zur Ortskernbelebung beitragen.

SCHWARZINGER (2010: 109 f.) bezieht mögliche Maßnahmen mit einer siedlungsstrukturellen Wirkungsweise vor allem auf die zu realisierenden Dichten und die Grundflächeninanspruchnahme. Eine geringere Grundflächeninanspruchnahme soll sich positiv auf die Höhe der Förderung auswirken. Zusätzlich können Obergrenzen für Grundstücke (bspw. 1.000 m²) definiert werden, ab denen keine Förderung mehr vergeben wird. Verdichtete Wohnformen sind - unterstützt durch raumplanerische Maßnahmen - auf geeignete, integrierte Standorte zu lenken (vgl. ÖREK-PARTNERSCHAFT 2015: 18).

Uneinigkeit besteht bezüglich einer Sonderförderung für die Lage im Ortskern bzw. in Zentrumszonen. Während SCHWARZINGER (2010: 109 f.) die Lenkungswirkung solcher Festlegungen zur Stärkung einer nachhaltigen und zielgerichteten Siedlungsentwicklung hervorhebt, kontrastiert ROSELSTORFER (2014: 77) die zu erwartenden Mitnahmeeffekte solcher Festlegungen, welche die Förderwirkung verringern und zu einem Abfluss von Fördermitteln in Richtung der Verkäuferinnen und Verkäufer von Grundstücken führen.

Darüber hinaus existiert teilweise die Forderung nach einer regionalen bzw. standortspezifischen Differenzierung der Wohnbauförderung, um ein leistbares Wohnungsangebot in dünn besiedelten länd-

lichen Räumen durch zusätzliche Förderungen zu ermöglichen (vgl. SCHREMMER 2010: 42). ROSELSTORFER (2014: 74) stellt dem jedoch die preistreibende Wirkung einer flächenbezogenen Einschränkung der Errichtungsförderung gegenüber und schlägt eine Eingrenzung der regionalen Abstufung nur für die Kaufförderung von Wohnungen vor, die jedoch an Kaufpreisobergrenzen geknüpft werden muss.

2.11 FORSCHUNGSFRAGEN

Die bisher erfolgte Auseinandersetzung mit der Koppelung von Wohnbauförderung an raumplanerische Kriterien ist in vielen Fällen nur theoretischer Natur. Empirische Arbeiten, die gezielt die räumliche Lenkungswirkung solcher Festlegungen nachweisen oder diese in Theorien zu Wohnungsmarkt und -politik eingliedern, existieren nur bedingt. Die Isolierung der Wirkungsweise einzelner Maßnahmen wird durch die Komplexität der Wechselwirkungen und der Vielschichtigkeit von individuellen Entscheidungen bezüglich Wohnort und -form erschwert. Dennoch nähert sich die vorliegende Arbeit der Thematik auf einer empirischen Ebene.

Um die Auswahl der Methodik und eine schlüssige Operationalisierung zu ermöglichen, konnten drei Dimensionen der Thematik identifiziert werden. Die erste Dimension stellt den aktuellen Stand der länderspezifischen Gesetzgebungen und Verordnungen und deren jüngste Entwicklung dar. Dieser Punkt zielt auf die Analyse und Gegenüberstellung der aktuell geltenden Regelungen der Wohnbauförderung und deren Kontextualisierung mit den Zielen der Raumordnung ab.

Im Fokus stehen jene Festlegungen der Länder, die auf eine differenzierte Fördervergabe auf Grund von räumlichen und strukturellen Parametern abzielen. Zusätzlich sollen im Zuge der Bearbeitung der folgenden Forschungsfrage mittels qualitativer Erhebungsmethoden auch informelle Ebenen erfasst werden, die eine Verbindung zwischen Raumordnung und Wohnbauförderung herstellen (bspw. Zuordnung zu einer gemeinsamen Abteilung, externe Einflüsse u.ä.). Es sind somit sowohl abstrakte Konzepte als auch konkrete Festlegungen der Förderbestimmungen zu berücksichtigen.

Fokus 1: aktuelle Situation und Rahmenbedingungen

Forschungsfrage 1: Welche rechtlichen sowie informellen Koppelungen lassen sich zwischen den Zielsetzungen der Raumordnung und der Wohnbauförderung in den unterschiedlichen Bundesländern identifizieren?

Auf Basis der Gesetzgebungen können die Auswirkungen auf Siedlungserweiterungen und Nachverdichtungen bzw. generell auf den Entstehungsort von Neubauten in den letzten Jahren analysiert werden. Es stellt sich die Frage, ob eine abweichende baulich-räumliche

Fokus 2: räumliche Manifestation von Boni

Struktur in Bundesländern, in denen die Wohnbauförderung an bestimmte Standortkriterien geknüpft ist, festgestellt werden kann. Aus diesen Überlegungen ergibt sich folgende Forschungsfrage, an die eine empirische Annäherung mittels dem Fallbeispiel Vorarlberg erfolgen soll:

Forschungsfrage 2: Hatten standortbezogene Festlegungen in der Wohnbauförderungsvergabe von Vorarlberg im 2002 bis 2014 eine räumliche Lenkungswirkung?

*Fokus 3: Bewertung
potenzieller
Festlegungen*

Die abschließende Forschungsfrage zielt auf die Bewertung der potenziellen Festlegungen, welche die Zielsetzungen der Raumordnung unterstützen können, ab. Einfluss auf diese Bewertung von Maßnahmen für zukünftige gesetzliche Festlegungen haben primär die Ergebnisse der anderen Forschungsfragen und die Verbindung möglicher Maßnahmen mit der relevanten Theorie.

Forschungsfrage 3: Welche Festlegungen, die bei der Vergabe von Mitteln der Wohnbauförderung wirksam werden und raumordnerischen bzw. -planerischen Zielsetzungen folgen, sind als sinnvoll einzustufen?

Wie die letzte Forschungsfrage vorgibt, soll aufbauend auf der erfolgten Analyse von Gesetzestexten, den Expertinnen- und Expertenmeinungen sowie der Analyse für Vorarlberg Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung, die potenziell unterstützende Wirkung der Wohnbauförderung auf eine nachhaltige Raumentwicklung untersucht werden.

*vorrangige
Zielsetzung der
Arbeit*

Vorrangiges Ziel ist die Formulierung von Handlungsempfehlungen für die Koppelung bzw. Entkoppelung von Zielsetzungen der Raumordnung und den Förderbestimmungen der Wohnbauförderung. Es gilt zu untersuchen, in welchen Sachbereichen eine Bindung an strukturelle, regionale und lokale Festlegungen als sinnvoll einzustufen ist und für welche Bereiche andere Instrumente, beispielsweise die Flächenwidmungsplanung, besser geeignet sind. Zudem enthält die Arbeit einen Überblick über die gültigen raumwirksamen Regelungen der Wohnbauförderungen der Bundesländer. Neben der empirischen Fundierung enthält die abschließende Bewertung der Maßnahmen auch eine Rückkoppelung mit der theoretischen Einleitung, um Veränderungen im Marktgefüge infolge der einzelnen Maßnahmen darzustellen.

GESCHICHTE DER WOHNBAUFÖRDERUNG IN ÖSTERREICH

Um die Tradition der Objektförderung in Österreich und den Stellenwert der Mittelvergabe in Form der Wohnbauförderung nachvollziehen zu können, ist die Betrachtung der Geschichte dieser entscheidend. Dazu wird im folgenden Abschnitt auf die Eckpunkte der Entwicklung der Wohnbauförderung von der Nachkriegszeit bis zur Gegenwart eingegangen. In diesem Zeitraum wurden rund zwei Millionen geförderte Wohnungen errichtet (vgl. STREIMELWEGER 2010: 544). Der Zeitraum davor wird nicht beleuchtet, da in der Zwischenkriegszeit nur vergleichsweise unbedeutende Vorformen der Wohnbauförderung existierten (vgl. BAUER und STAGEL 1986: 5). Diese Vorformen haben zwar einen Einfluss auf den Wohnungsbestand aus dieser Zeit, sind im heutigen Kontext jedoch nicht mehr entscheidend.

3.1 WOHNBAUFÖRDERUNG DER NACHKRIEGSZEIT

In der Nachkriegszeit war die Wohnungspolitik mit der Aufgabe konfrontiert, weit verbreitete Kriegszerstörungen wiederherzustellen. Der größte Teil der Bevölkerung war in dieser Zeit durch eine Kapital schwäche gekennzeichnet. Vor allem die Bewohnerinnen und Bewohner der Städte waren zu großen Teilen nicht in der Lage, Kriegsschäden aus eigenen Mitteln zu sanieren. Das Ziel der darauf aufbauenden Mittelvergabe für den Haus- und Wohnungsbau ist darin zu sehen, eine möglichst hohe jährliche Wohnbauproduktion zu forcieren, um die Versorgung aller Bevölkerungsschichten mit Wohnraum zu gewährleisten (vgl. BLAAS et al. 1991: 117). Die quantitative Rekonstruktion und eine Erweiterung des Wohnungsbestandes steht dabei im Fokus der Maßnahme, eine qualitative Bauausführung, wertige Materialien und ansprechende Architektur spielen zu diesem Zeitpunkt oftmals eine untergeordnete Rolle (vgl. BIHL et al. 2006: 588).

Förderungen zielten primär auf die Produktionskosten von Neubauwohnungen und den Wiederaufbau ab und wurden als unverzinsliche Darlehen mit einer langen Laufzeit vergeben. Bis 1967 gab es drei Fördergesetze mit unterschiedlichen Zielsetzungen, welche die Mittelvergabe regelten und maßgeblich für die soziale Umverteilung sowie indirekt auch für Teile des Wirtschaftswachstums der Nachkriegszeit verantwortlich sind (vgl. KEIMEL 2003: 32 f.; OBERHUBER 2003: 19). Hinzu kamen Förderungen aus Landesfonds, die zwischen 1946 und 1968 Fördermittel für die Errichtung von 120.000

*Wohnbauförderung
als Unterstützung
des Wiederaufbaus*

*Wohnbauförderung
als wirtschaftlicher
Impuls*

Wohnungen bereitstellten, sowie Sonderinitiativen der Länder, wie der Bau von Gemeindewohnungen in Wien, in dessen Rahmen ca. 100.000 Wohneinheiten errichtet wurden (vgl. LANGER 1982: 10).

Bei der Analyse der Entwicklung der Förderungen in der Nachkriegszeit ist die politische Ressortverantwortlichkeit maßgeblich zu berücksichtigen. Während das Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau, das für die Verwaltung der Mittel aus dem Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz zuständig war, der konservativen Partei (ÖVP) zuzuordnen ist, lag der Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds (BWSF) in der Kompetenz des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, das der sozialdemokratischen Partei (SPÖ) unterstellt war. Diese politische Trennung der Fördermittel wurde erst durch die sukzessive Verländerung der Wohnbauförderung ab 1968 durch eine landespolitische Fragmentierung abgelöst (vgl. MATZNETTER 2002a: 279).

3.1.1 Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz (WWF)

Das Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz (WWF) stellt das rückblickend effektivste Instrument zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes in der Nachkriegszeit dar. Einerseits wurde den Eigentümerinnen und Eigentümern die verlorene Substanz und andererseits den Mieterinnen und Mietern der verlorene Wohnraum ersetzt (vgl. BAUER und STAGEL 1986: 7). Der Fokus dieser Förderschiene lag auf Häusern, die durch den Krieg beschädigt oder zerstört waren. In Summe wurden aus Mitteln des WWFs 90.000 Wohnungen neu erbaut und 110.000 Wohnungen im Wirkungszeitraum des WWFs (1948 bis 1967) rekonstruiert (vgl. DONNER 1990: 149). Der Staat gewährte den Eigentümerinnen und Eigentümern (private und juristische Personen, Bauvereinigungen und Gemeinden) von kriegsbeschädigten Häusern unverzinsliche Darlehen mit einer Laufzeit zwischen 50 und 100 Jahren, mit dem zu Beginn der Förderung die gesamten entstehenden Bau- bzw. Rekonstruktionskosten abgedeckt werden konnten. Die erzielten Mieterträge aus Wohnungen, die nach dem WWF gefördert wurden, durften die Rückzahlungsraten des gewährten Darlehens nicht überschreiten. Später wurde eine Entschädigung für den Verwaltungsaufwand von 10% der Rückzahlungsraten gewährt. So konnte einerseits der Wiederaufbau vorangetrieben werden und andererseits leistbare Mietwohnungen für breite Bevölkerungsschichten generiert werden. Die Förderwürdigkeit war dabei weder an Einkommensgrenzen noch an maximale Nutzflächen gebunden (vgl. BLAAS et al. 1991: 117).

3.1.2 Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds (BWSF)

Die Zielfestlegungen des Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds waren im Vergleich sozialpolitisch geprägt. Finanziert wurden die verge-

benen Förderungen durch die Einhebung einer zweckgebundenen Steuer. Empfänger der unverzinslichen Förderung waren Gemeinden und gemeinnützige Bauträger. Ziel war die geförderte Errichtung von Wohnungen mit einer Maximalgröße von 60 m² (später bis 80 m²), um diese in weiterer Folge an Personen mit entsprechendem Bedarf zu vergeben. Die soziale Treffsicherheit der Förderung ist aufgrund des variablen Eigenanteils der Mieterinnen bzw. Mieter (bis zu 10% der Gesamtbaukosten) fraglich (vgl. BAUER und STAGEL 1986: 6). Die Förderhöhen waren im Vergleich zum WWF wesentlich geringer. Das Darlehen wurde als Fixbetrag je errichteter Wohnung gewährt, der anteilmäßig (zu Beginn bis zu 90% der Baukosten) im Zeitverlauf jedoch einen immer geringeren Anteil der Gesamtbaukosten ausmachte. Die Mieten waren wie bei dem Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz auf die Rückzahlungsraten beschränkt. Da die durchschnittliche Laufzeit der Darlehen kürzer war als bei Förderungen nach dem Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz, waren jedoch die Raten vergleichsweise höher und somit konnten auch die Mieten höher angesetzt werden (vgl. BLAAS et al. 1991: 118). Einen Aufschwung erlebte der BWSF im Jahr 1952 durch eine Erhöhung der Dotierung. Damit in Verbindung ist eine Gründungswelle von gemeinnützigen Bauträgern und in weiterer Folge eine Verbreiterung des gemeinnützigen Wohnbaus in Österreich zu sehen (vgl. WURM 2003: 28). Bis zur Einstellung des BWSF im Jahr 1968 wurden insgesamt 160.000 Wohnungen nach dessen Kriterien gefördert (vgl. BAUER und STAGEL 1986: 6).

3.1.3 Wohnbauförderungsgesetz 1954 (WFG 54)

In der ursprünglichsten Fassung des Wohnbauförderungsgesetzes fanden sich kaum sozialpolitische Zielsetzungen, diese wurden durch die Mittel des Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds abgedeckt. Wie auch aktuell handelte es sich um eine Landesförderung, die unter den im Bundesgesetz vorgegebenen Rahmenbedingungen von den Ländern organisiert wurde (vgl. BAUER und STAGEL 1986: 8). Nach dem WFG 54 wurde ein breites Spektrum an nachfragenden Bauträgern gefördert, die mit Hilfe der zur Verfügung gestellten Mittel Miet- und Genossenschaftswohnungen sowie Eigenheime errichteten. Zu dieser Zeit existierte noch keine Einkommensobergrenze und es waren Wohnungen bis zu 130 m² förderberechtigt, allerdings variierten die zu leistenden Eigenmittel (mindestens jedoch 10% der Gesamtbaukosten) je nach Wohnungs- und Haushaltsgröße (vgl. BLAAS et al. 1991: 119). Wie auch die Mittel für die Förderungen nach dem WWF wurde die Wohnbauförderung nach WFG 54 aus einer eigens etablierten Einkommenssteuer (Wohnbaubeiträge) finanziert (vgl. WURM 2003: 28). Im Zeitraum zwischen 1954 und 1967 wurden 123.000 Wohnungen gefördert, wobei rund 70% der geförderten Wohneinheiten Geschoss-

wohnungen waren, der Rest entfällt auf Eigenheime (vgl. BAUER und STAGEL 1986: 9).

3.2 WOHNBAUFÖRDERUNGSGESETZ 1968 (WFG 68)

*Homogenisierung
des pluralistischen
Systems*

Da für Förderungswerberinnen und -werber die Förderlandschaft des Wohnbaues durch die Pluralität der Finanzierungsmöglichkeiten teilweise unüberschaubar war und je nach Förderart die Kosten für die Benutzerinnen und Benutzer der geförderten Wohnungen unterschiedlich hoch waren, erfolgte 1968 eine Reform der Wohnbauförderung mit dem Ziel der Vereinheitlichung (vgl. LANGER 1982: 11). Zu diesem Zeitpunkt wurden die drei oben beschriebenen Förderungen durch ein Rahmengesetz des Bundes abgelöst. Die wesentlichste Veränderung im Vergleich zu dem Wohnbauförderungsgesetz 1954 ist die Erweiterung der Objektförderungen um eine Subjektförderung in Form der Vergabe der Wohnbeihilfe und von Eigenmitteldarlehen anhand sozialer Kriterien, die an der Haushaltsgröße und dem Einkommen ausgerichtet sind (vgl. DONNER 1990: 149). Zusätzlich zu diesen Veränderungen in der Gesetzgebung veränderte sich auch der Schwerpunkt der Förderung von kleineren Wohnungen für den Mietmarkt hin zur Förderung von unterschiedlichen Rechtsformen. Diese breitere Förderung machte sich in Folge durch einen Anstieg der Wohnkosten bemerkbar (vgl. CZERNY 1985: 609).

*Erweiterung der
Zielgruppe der
Förderung*

Die Förderung konnte von einer wesentlich breiteren Bevölkerungsschicht bezogen werden und auch für die Wohnvorstellungen von Personen mit höherem Einkommen genutzt werden (vgl. BLAAS et al. 1991: 119). Eine Einkommensobergrenze sowie Restriktionen hinsichtlich der Größe und der Baukosten schlossen nur das Segment der Luxuswohnungen von Förderungen komplett aus. Durch diese Öffnung wurde die Ausrichtung von der quantitativen Wohnraumproduktion zunehmend durch die Zielsetzung der Erhöhung der Qualität des Wohnungsbestands abgelöst (vgl. BLAAS 1993: 57). Im Jahresdurchschnitt wurden 30.000 Wohnungen nach dem WFG 68 gefördert (vgl. DONNER 1990: 150). Um der Anzahl der zu fördernden Wohneinheiten gerecht zu werden, erfolgte eine drastische Reduktion des Anteils der öffentlichen Darlehen auf 45 bis 70% der Gesamtbaukosten durch die Novelle BGBl. 1974/449 (vgl. DORFWIRTH 1975: 89). Die restliche Finanzierung der Baukosten musste aus Eigenmitteln und Kapitalmarktdarlehen erfolgen. Die für die Bauträger zusätzlich entstehenden Kosten in Folge der Hypothekendarlehen wurden ab 1972 mittels Annuitätenzuschüssen abgefangen (vgl. BLAAS et al. 1991: 120), die sich jedoch negativ auf die Wohnkostenentwicklung im Vergleich zu den vorhergehenden Förderungsjahren auswirkten (vgl. BAUER und STAGEL 1986: 10).

Eine ergänzende Wirkung hatte das 1970 erlassene Wohnungsverbesserungsgesetz, das im Kontrast zum WFG 68 auf eine Verbesse-

zung des Altbaubestands von Klein- und Mittelwohnungen mit einer Maximalfläche von 90 m² abzielte und die bestehenden Neubauförderungen komplementierte. Im Zuge der großen Steuerreform im Jahr 1972 wurden die bis dahin eingezogenen Wohnbaubeiträge durch zweckgebundene Anteile an der Lohn-, Einkommens- und Körperschaftsteuer ersetzt. Zudem erforderten die Festlegungen im WFG 68 im Vergleich zu den vorhergehenden drei Förderschienen ein stärkeres Mittelaufkommen der Länder (vgl. WURM 2003: 28). Zusätzlich wurden 1972 erstmals Einkommensobergrenzen für Fördernehmer definiert, die jedoch sehr hoch angesiedelt waren (vgl. DONNER 2000: 112).

3.3 WOHNBAUFÖRDERUNGSGESETZ 1984 (WFG 84)

Das Wohnbauförderungsgesetz 1984 ist die aktuellste Basisfassung des Wohnbauförderungsgesetzes des Bundes und bildet den Rahmen für die aktuellen Gesetzgebungen und Verordnungen der Länder. Nur der Bereich Volkswohnungswesen, der die Ausgestaltung des Mietrechts beinhaltet, ist alleinige Kompetenz des Bundes (vgl. DONNER 1990: 157). Die bedeutendste Veränderung im Vergleich zum WFG 68 ist die Kalkulation der Förderung nach Quadratmetern. In der Förderung von Mietwohnungen wurde die starre Festlegung des Anteils von fünf Prozent der zu leistenden Eigenmittel abgeschafft und durch eine Bereichsfestlegung zwischen null und fünf Prozent ersetzt, um die Möglichkeit zu schaffen auch Wohnungen ohne Finanzierungsbeitrag für Haushalte mit geringerem Einkommen anbieten zu können. Es wurden des Weiteren zusätzliche Maßnahmen gesetzt, um eine Beschränkung der Kosten für Bauträger im Mietwohnungssektor zu setzen. Eine Reduktion der öffentlichen Darlehen erfolgte im Eigenheimsegment (vgl. BLAAS et al. 1991: 120).

Modernisierung der Förderung

Zudem wurde 1968 das Wohnungsverbesserungsgesetz durch das Bundesgesetz über die Förderung der Verbesserung und Erhaltung von Wohnhäusern, Wohnungen und Wohnheimen (WSG) abgelöst, das eine breitere Förderung von Sanierungsmaßnahmen einräumt. Gegenstand der Förderung nach WFG 84 waren zum Zeitpunkt der Verabschiedung die Errichtung von Klein- und Mittelwohnungen (bis 150 m²) durch Neubau, der Umbau von Baulichkeiten zu Klein- und Mittelwohnungen, die Errichtung von Heimen für definierte Bevölkerungsgruppen (bspw. Studentinnen und Studenten, betagte Menschen ua.) sowie Sanierungen größeren Umfangs (vgl. DORFWIRTH 1975: 90). Diese Grundpfeiler der Förderungen finden sich auch in den heutigen länderspezifischen Verordnungen und Gesetzgebungen, die aus den maßgeblichen rechtlichen Veränderungen in Folge der Verlängerung der Wohnbauförderung hervorgegangen sind.

Erweiterung der Sanierungsförderung

Eingeleitet wurde die Verlängerung, indem der Bund am 15. Dezember 1987 eine Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG)

Verlängerung der WBF seit 1987

hinsichtlich der Zuständigkeit für das Volkswohnungswesen erwirkte. In Art. 11 Abs. 1 B-VG, der jene Bereiche wiedergibt, in denen die grundlegende Gesetzgebung dem Bund und der Vollzug den Ländern obliegt, wurde Z3 auf „Volkswohnungswesen mit Ausnahme der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung“ geändert, womit der Vollzug der Wohnbauförderung (und der Sanierungsförderung) in die Kompetenz der Länder übertragen wurde (vgl. BUßJÄGER 2003: 15). Im Rahmen dieser Änderungen wurde zudem festgelegt, welche Paragraphen von WFG 84, WSG und dem Startwohnungsgesetz in die Landesgesetzgebung zu übernehmen sind (vgl. BGBl. Nr. 640/1987). Aufbauend auf dieser Basis folgt die Ausgestaltung der Fördervergabe länderspezifischen Festlegungen. Seitdem sind die Länder angehalten, Systeme zu etablieren, die auf die regionalen Gegebenheiten maßgeschneidert sind und eine effizientere Wirkung aufweisen (vgl. FÖRSTER 1996: 113). In ihren aktuellen Festlegungen werden die teils eindeutig variierenden Förderbestimmungen der Länder in [Abschnitt 5.3](#) beleuchtet.

3.4 ÖKOLOGISIERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG

*einsetzende
Ökologisierung*

Entscheidend für die in den Förderbestimmungen der Länder verankerten Nachhaltigkeitsaspekte sind die Österreichischen Klimastrategien von 2002 sowie 2007, die Maßnahmen zur Erreichung der Kyoto-Ziele beinhalten. Reformen und Maßnahmen beziehen sich in der Klimastrategie 2002 auf sieben Sektoren. Im Bereich Raumwärme-/Kleinverbrauch, der auf den Gebäudesektor abzielt, sollte primär durch eine Reform der Wohnbauförderung eine Reduktion der jährlich ausgestoßenen Emissionen bis 2010 im Vergleich zu 1990 um 27% (Reduktionspotenzial von 1,6 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr) erreicht werden. Dabei basieren die Reformüberlegungen des Bundes auf vier Säulen: (1) Umschichtung von Fördermitteln von Neubauten auf Sanierungen von Gebäuden aus der Bauperiode 1945 bis 1980, (2) Verstärkte Förderung von Passiv- und Niedrigstenergiehäusern im Neubau, (3) Förderung des Einsatzes von Heizanlagen mit alternativen bzw. erneuerbaren Energieformen, (4) Einsparungen bei Dienstleistungsgebäuden sowie (5) Einführung eines standardisierten Energieausweises für Gebäude (vgl. LEBENS MINISTERIUM 2002: 19 ff.).

Die konkrete rechtliche Verankerung der Ziele erfolgte mittels der *Vereinbarung gemäß Art. 15a. B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen* (BGBl. II Nr. 19/2006 und BGBl. II Nr. 251/2009).

BGBl. II Nr. 251/2009 beinhaltet den folgenden entscheidenden Satz, der eine Verankerung von raumplanerischen Parametern in der Vergabe von Wohnbaufördermitteln legitimiert: „Auf verkehrs- und flächenverbrauchsminimierende Bebauung im Sinne einer Minimierung des

motorisierten Individualverkehrs ist unter Berücksichtigung übergeordneter raumordnungspolitischer Zielsetzungen Bedacht zu nehmen.“

In den ersten Jahren nach Erlass der Verordnung blieb Österreich hinter den eigenen Zielsetzungen aus der Klimastrategie in diesem Sektor zurück (vgl. STEURER und CLAR 2014: 339), obwohl sämtliche Länder relativ schnell Förderungsmodelle für die Forcierung von nachhaltigen Heizsystemen bzw. Niedrigst- sowie Passivenergiehäusern etablierten (vgl. OBERHUBER 2003: 21). Zeitverzögert entfalten die Regelungen jedoch ihre Wirksamkeit und aktuellere Studien zum Thema CO₂-Einsparungen im Bereich Raumwärme und Heizsysteme zeigen deutliche Einsparungen (vgl. ANDERL et al. 2013: 84) und entwickeln sich zu einem der effektivsten Instrumente zur Verfolgung der Kyoto-Ziele (vgl. AMANN 2014: 87).

*verzögerte Wirkung
der gesetzten
Anreize*

3.5 FINANZIERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Die aktuellsten Daten bezüglich Förderausgaben liegen für das Jahr 2015 vor. In Summe wurden 2015 rund 2,5 Mrd. € - ca. 0,7% des österreichischen Bruttoinlandsproduktes - als Förderungen vergeben. Im Vergleich zum Vorjahr 2014 entspricht das einem Rückgang von 14%, da die Ausgaben 2014 noch fast 3 Mrd. € betragen haben (vgl. IIBW/FV STEINE-KERAMIK 2016: 7 f.). Einen Rückgang der vergebenen Fördersumme verzeichnete vor allem der Bereich der Neubauförderung.

Finanziert wird die österreichische Wohnbauförderung mittels dem Wohnbauförderungsbeitrag, einer Steuer von einem Prozent der Gehaltssumme, die je zur Hälfte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie deren Arbeitgeberinnen und -geber getragen wird. Zusätzlich können die Ertragsanteile an den Bundesabgaben sowie die Mittel der Länder, die aus Rückflüssen, rückzahlbaren Annuitäten- und Zinszuschüssen, Forderungsverkäufen sowie Veranlagungserlösen stammen, erneut als Wohnbauförderung vergeben werden (vgl. FRÖHLICH 2012: 7). Im Wohnbauförderungsbeitrag liegt auch die Umverteilungswirkung von reichen zu ärmeren Bevölkerungsschichten begründet, die dem Grundgedanken vieler Förderungen entspricht (vgl. AMEGASHIE 2006: 10 f.). Zudem werden die Rückflüsse aus vergebenen Darlehen reinvestiert und aus Geldern aus den allgemeinen Länderbudgets aufgestockt (vgl. STREIMELWEGER 2010: 550).

*Finanzierung über
Pflichtbeiträge*

Im Kontext der Finanzierung ist außerdem die mit dem Jahr 2001 im Rahmen der Zweckzuschuss-Novelle begonnene Lockerung (vgl. FRÖHLICH 2012: 4) und die im Finanzausgleichsgesetz 2008 final durchgesetzte Aufhebung der Zweckbindung des Wohnbauförderungsbeitrages zu thematisieren, die es ermöglicht, für den Wohnbau designierte Mittel auch beispielsweise in Infrastrukturmaßnahmen zu investieren (vgl. STREIMELWEGER 2010: 543) und die Mittel aus

*Aufhebung der
Zweckbindung*

den Darlehensrückflüssen für Veranlagungen und Sanierungen des Landesbudgets heranzuziehen (vgl. FRÖHLICH 2012: 4). Im Finanzausgleichsgesetz 2017 (FAG 2017) wird der Wohnbauförderungsbeitrag als Abgabe ohne Zweckbindung geführt, die im Jahr 2017 in einem vorgegebenen Verhältnis zwischen Bund (19,45%) und Ländern (80,55%) aufgeteilt wird. Ab 2018 wird der Wohnbauförderungsbeitrag als reine Landesabgabe gehandhabt. Der Anteil der Mittel, die auf die einzelnen Länder entfallen, ergibt sich nach §10 Abs. 5 aus der Bevölkerungszahl.

3.6 KRITIK AM ÖSTERREICHISCHEN FÖRDERSYSTEM

Obwohl Österreich über einen vergleichsweise stabilen Wohnungsmarkt verfügt, geraten die objektorientierte Wohnbauförderung und die vom Staat gesetzten Interventionen am Wohnungsmarkt immer wieder in Kritik. Dabei lassen sich die Kritikerinnen und Kritiker einerseits auf Seiten der Vertreterinnen und Vertreter des Marktliberalismus und andererseits im Lager sozial orientierter Personenkreise finden. Da eine rein marktliberalistische Haltung für den Wohnungsmarkt aus planerischer Sicht nicht angebracht scheint, wird in Folge verstärkt auf sozial geprägte Kritikpunkte eingegangen.

*budgetäre
Einschränkungen
verringern Wirkung*

Befürworterinnen und Befürworter der Wohnbauförderung als steuernde Maßnahme und im Allgemeinen von staatlichen Eingriffen auf dem Wohnungsmarkt kritisieren die fortschreitende Liberalisierung des österreichischen Wohnungsmarktes. Dabei ist in den letzten Jahrzehnten verstärkt eine neoliberale Marktideologie zu beobachten, die immer weiter in den Mittelpunkt der politischen Praxis rückt (vgl. KÖPPL 2003: 12). Damit einher geht ein Bedeutungsverlust der Wohnbauförderung, da sie budgetpolitischen Zielsetzungen untergeordnet wird. In Folge budgetärer Einschränkungen verliert die bisher wirkungsvolle Interventionsform an Lenkungswirkung und wird durch Mittel aus dem vergleichsweise liquiden Kapitalmarkt abgelöst (vgl. STREIMELWEGER 2010: 543; CZERNY 2000: 7).

Das geringere Budget der Wohnbauförderung führt zu verhältnismäßig geringeren Förderungen pro Objekt. Der Anreiz die Auflagen, welche für den Bezug von Wohnbauförderung bezüglich der baulichen Gebäudeausgestaltung nötig sind, einzuhalten sinkt. Es kommt sowohl bei Eigenheimen als auch im Geschosswohnbau zu einem Bedeutungsgewinn des freifinanzierten Sektors. Diese Entwicklung zeigt [Abbildung 13](#) seit 1991 auf. Während bis 2005 die Anteile von freifinanzierten Bauvorhaben vergleichsweise gering waren, wachsen die Anteile seitdem vor allem im Bereich Eigenheim bis 2015 deutlich an. Die Bauherren der freifinanzierten Objekte sind weder bei der Errichtung noch bei der Vermietung oder dem Verkauf an die stabilisierenden Elemente der Wohnbauförderung (wie Mietpreisregulierungen) gebunden.

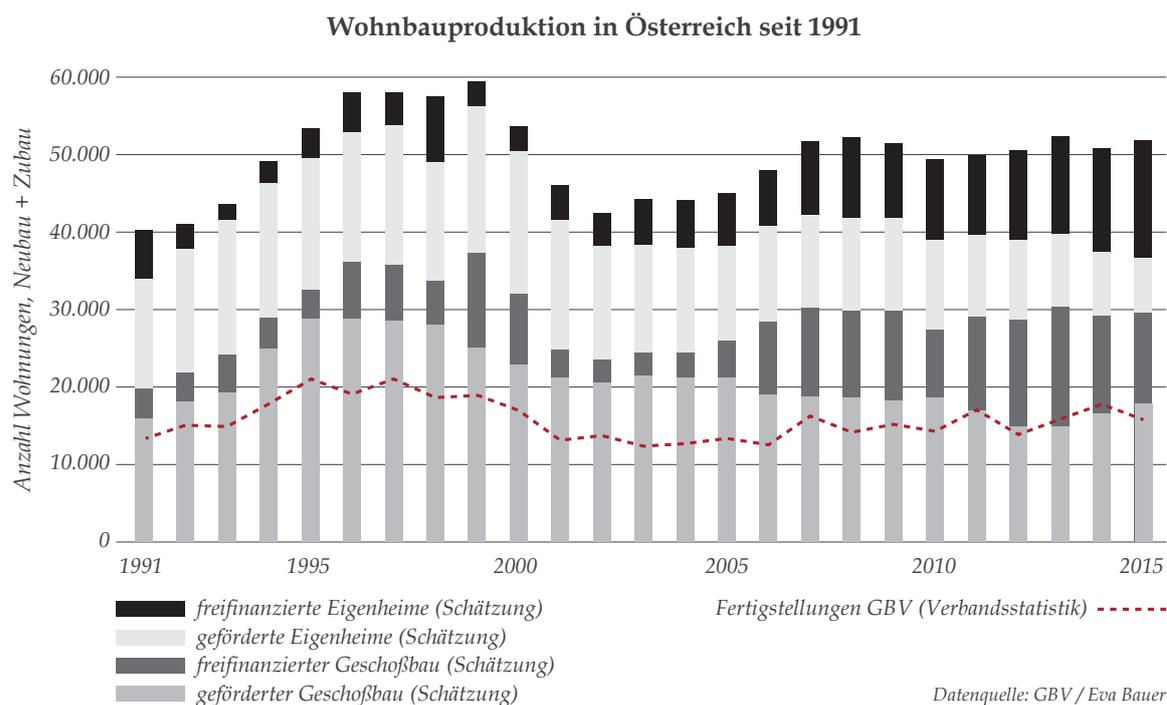


Abbildung 13: Wohnbauproduktion in Österreich seit 1991

Aus sozialer Sicht wird zudem von jeher die soziale Treffsicherheit der Wohnbauförderung kritisiert. Demnach bevorzugt die objektbezogene Wohnbauförderung einkommensstarke Haushalte. Nur die teilweise erfolgreiche Marktstabilisierung und die Subjektförderung als Randerscheinung kommen auch einkommensschwachen Haushalten zu Gute (vgl. REINPRECHT 2014: 74 f.). Von einer Vielzahl an Angeboten, die mit Mitteln der Wohnbauförderung errichtet werden, bleiben einkommensschwache Haushalte in Folge der fehlenden Ausstattung mit Eigenmitteln ausgeschlossen (vgl. ABELE und HÖLTL 2000: 23). Teilweise wird auch von einer U-förmigen Verteilungskurve gesprochen - es profitieren somit vor allem einkommensstarke und -schwache Personen von den Vergünstigungen aus wohnungspolitischen Maßnahmen (vgl. KELLE 1999: 21)

Treffsicherheit der Förderung

Aus marktliberaler Sicht ist die Ausgabeintensität der Wohnbauförderung für den öffentlichen Sektor zu hoch. Die Reichweite der Interventionen ist in Österreich besonders hoch und im langjährigen Mittel werden rund 70% aller Neubauten aus der Wohnbauförderung mitfinanziert. Zusätzlich wird kritisiert, dass die Effizienz des Mitteleinsatzes sinkt. Aufbauend auf dieser Kritik steht die Forderung nach differenzierten und fokussierteren Wohnbauprogrammen im Raum. Generell gilt jedoch die Meinung, dass sich Objektförderungen besser als Interventionsform eignen, um schnell auf Marktunterversorgungen reagieren zu können, da sie auch auf der Angebotsseite wirksam werden (vgl. NACHTKAMP 1994: 116).

Ausgabenintensität

Teil II

METHODIK UND ERGEBNISSE

Der zweite Teil der Arbeit geht auf die eingesetzte Methodik ein und stellt daran anschließend die erzielten Ergebnisse dar. Die Ergebnisse verdeutlichen die heterogenen Förderbestimmungen der Länder und zeigen die unterschiedlichen Möglichkeiten der kriterienbasierten Abstufung der Fördervergabe auf.

Der folgende Abschnitt der Arbeit führt in die im Zuge der Arbeit eingesetzten Methoden ein. Die Ergebnisse der Arbeit sind aus einer Kombination von qualitativen und quantitativen Zugängen entstanden, welche abschließend in Form einer Triangulation zusammengeführt wurden, um gebündelte Aussagen treffen zu können.

4.1 EXPERTINNEN- UND EXPERTENINTERVIEWS

Als eine der Methoden zur Datengewinnung wurden Expertinnen- und Experteninterviews mit in den Ländern für Angelegenheiten der Wohnbauförderung verantwortlichen Personen geführt. Eine detaillierte Aufstellung der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner sowie deren genaue Funktionsbezeichnung werden aus dem Anhang ersichtlich. Die Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner basiert auf den von ihnen bekleideten Positionen und ihrer Funktion im jeweiligen Bundesland.

Die Methode der Expertinnen- und Experteninterviews wird aufgrund ihrer Ausrichtung auf praxisbezogene Problemstellungen als passend erachtet, um einerseits die Hintergründe der landesspezifischen Gesetze und Verordnungen zu erfassen und andererseits um die Potenziale von möglichen Steuerungsmöglichkeiten mit Vertreterinnen und Vertretern der Wohnbauförderung zu diskutieren und diese bewerten zu lassen.

Expertinnen- und Experteninterviews erfreuen sich in den Sozialwissenschaften einer großen Beliebtheit, da sie bezüglich ihres ökonomischen und zeitlichen Aufwandes überschaubar sowie bezüglich ihres Informationsgehaltes vergleichsweise gewinnbringend sind. Dennoch findet sich in der Literatur keine einheitliche Definition der Methode, da je nach Ausrichtung der Interviews ein heterogenes Spektrum an Interviewformen zum Einsatz kommt (vgl. BOGNER und MENZ 2002b: 7 ff.). Eine Möglichkeit der Abgrenzung ist darin zu sehen, dass bei Expertinnen- und Experteninterviews das Interesse am Wissen und der Expertise von Repräsentantinnen und Repräsentanten eines Tätigkeitsfeldes über dem Interesse an der spezifischen Person anzusiedeln ist (vgl. FLICK 2011a: 165). Die Unterscheidung von anderen Befragungen ergibt sich somit vielmehr aus der Zielgruppe, deren Einschätzungen und Beurteilungen erhoben werden sollen, als aus der Form der Erhebung (vgl. KRUSE 2014: 168 f.). Insbesondere sind hier das Kontext- und das Betriebswissen zu nennen. Während das Kontextwissen möglichst objektive Aussagen über angrenzende

*Begründung der
Methodenwahl*

Tätigkeitsfelder der Expertinnen und Experten beinhaltet, spiegelt das Betriebswissen das implizite Wissen wider, das mit dem eigenen Tätigkeitsfeld verbunden ist (vgl. MEUSER und NAGEL 2002: 72 ff.). Beide der genannten Wissensdimensionen sind für die Untersuchung von Bedeutung, da sowohl der eigene Tätigkeitsbereich Wohnbauförderung in der Praxis als auch der Weitblick in Richtung Raumordnung und -planung für die Befragung entscheidend ist.

*Klassifikation der
durchgeführten
Interviews*

Die Expertinnen- und Experteninterviews, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit durchgeführt wurden, lassen sich bezüglich ihrer Interviewform den problemzentrierten Interviews zuordnen. Problemzentrierte Interviews stellen eine spezifische Form von teilstandardisierten Interviews dar. Der Einsatz eines Leitfadens ermöglicht die Vergleichbarkeit der Befragungsergebnisse und führt dazu, dass sich das Gespräch nicht in weniger relevanten Themen verliert (vgl. MEUSER und NAGEL 2002: 77). Die Leitfragen wurden nach dem Prinzip der maximalen Offenheit formuliert. Dieses Prinzip überlässt den befragten Personen die Entscheidung über den inhaltlichen Schwerpunkt der Antworten (vgl. GLÄSER und LAUDEL 2004: 127).

Zusätzlich wurde im Zuge der Durchführung der Interviews auf eine lockere Bindung zum Leitfaden geachtet, um den befragten Expertinnen und Experten weitreichende Chancen zur Artikulation zu bieten. Diese Herangehensweise generiert freie Erzählungen im Rahmen der vorgegebenen Thematik und räumt die Möglichkeit der Vertiefung von interessanten Aspekten ein. Mit dem Vorgang des gezielten Nachfragens und dem Herausgreifen einzelner aufkommender Themen geht eine spontane Operationalisierung einher (vgl. HOPF 1995: 178; WASSERMANN 2015: 60).

*Voraussetzungen
der Methode*

Trotz des geringen Grades an Standardisierung ist auf eine gezielte Vorbereitung von Expertinnen- und Experteninterviews zu achten. Die Vorbereitungsphase muss eine Literatur- und Datenrecherche beinhalten, um Fragen, die anderorts gleichwertig beantwortet werden können, auszuschließen sowie um während des Gespräches signifikante Aussagen identifizieren zu können und diese Punkte zu vertiefen. Im Anschluss an die Vorbereitungsphase muss ein konsistenter Leitfaden ausgearbeitet werden, der auf die ausgewählte Gruppe von Expertinnen und Experten angewandt werden kann (vgl. JOHNSON und JOSLYN 1995: 262 f.).

Werden die durchgeführten Interviews anhand der von BOGNER und MENZ (2002a) vorgeschlagenen Typologie für Expertinnen- und Experteninterviews kategorisiert, ist die theoriegenerierende Form für die vorliegende Untersuchung entscheidend. Dabei sollen Handlungsorientierungen und Entscheidungsmaximen der Expertinnen und Experten, die im Funktionsbereich Wohnbauförderung leitend wirken, erhoben werden. Die Vergleichbarkeit der Interviews ergibt sich aus dem unverändert zum Einsatz gekommenen Leitfaden und den vergleichbaren organisatorisch-institutionellen Positio-

nen der Gesprächspartnerinnen und -partner. Die anschließende vergleichende Analyse kann zu einer induktiven Formulierung von formalen Theorien führen (vgl. BOGNER und MENZ 2002a: 38 f.).

Alle durchgeführten Gespräche wurden bei Zustimmung der Befragten aufgezeichnet. Falls die Gesprächspartnerinnen oder -partner mit einer Aufzeichnung nicht einverstanden waren, wurden jene Interviews mittels Notizen und anschließenden Gedankenprotokollen dokumentiert. Die Daten aus den Interviews liefern die Grundlage für die qualitative Inhaltsanalyse. Da einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner eingefordert haben, dass keine expliziten Statements oder ganze Gesprächsprotokolle in der Arbeit Verwendung finden, wird dieses Prinzip auf alle durchgeführten Interviews übertragen. Es kommt somit nur zur Verschriftlichung von Erkenntnissen, die aus der Generalisierung von mehreren thematisch zusammenhängenden Aussagen entstanden sind.

Anonymität der Befragten

4.1.1 Leitfaden Expertinnen- und Experteninterviews

Der im Zuge der Expertinnen- und Experteninterviews eingesetzte Leitfaden ist im Anhang der Arbeit enthalten. Der erste Fragenblock bezieht sich auf die generellen Verbindungen zwischen Wohnbauförderung und Raumordnung. Die erste Frage des Blocks ist als Eisbrecherfrage konzipiert. Sie bezieht sich auf die generelle räumliche und siedlungsstrukturelle Entwicklung im jeweiligen Bundesland und die damit verbundenen Herausforderungen. Diese Besonderheiten liefern eine Grundlage für das Verständnis der einzelnen Ausgangssituationen. Die zweite Frage kann als Einschätzung des Stellenwertes raumordnerischer Perspektiven in der Wohnbauförderung durch die Expertinnen und Experten verstanden werden. Die dritte und die vierte Frage setzen sich konkret mit der Zusammenarbeit zwischen Raumordnung sowie -planung und der Wohnbauförderung auseinander. Einerseits werden Kooperationsformen, die etablierten Strukturen folgen und deren beteiligte Akteurinnen und Akteure abgefragt, andererseits sollen informelle Verbindungen erfasst werden.

Konzeption des Interview-Leitfadens

Der zweite Fragenblock beschäftigt sich mit der konkreten Verankerung von raumplanungs- und raumordnungsrelevanten Kriterien in den Wohnbauförderbestimmungen der Länder, den Erfahrungen mit diesen Festlegungen und der Bewertung durch die Expertinnen und Experten. Zu Beginn wird auf eine überörtliche Perspektive eingegangen – auf die Regionalisierung der Förderung nach bestimmten Kriterien. Dabei wird die Koppelung an Schwerpunkt- und Wachstumsregionen, die sich aus den Festlegungen der überörtlichen Raumordnung ergeben, sowie an Stadt-Land-Kategorisierungen diskutiert. Die darauffolgenden Fragen beziehen sich auf die örtliche beziehungsweise lokale Ebene. Einleitend wurde dazu ein Inventar der in dem jeweiligen Bundesland verankerten relevanten Festlegungen mit den

Expertinnen und Experten erarbeitet. In weiterer Folge wurden die Erfahrungen mit diesen Festlegungen, geplante Neuerungen und deren Hintergründe thematisiert. Abschließend enthält der Fragebogen eine Frage zu Möglichkeiten des Einsatzes der Wohnbauförderung zur Baulandmobilisierung sowie eine Frage zur Abstufung der raumplanerischen Förderbestimmungen zwischen privaten und gemeinnützigen Bauträgern beziehungsweise zwischen der Förderung von Einfamilienhäusern und dem Geschosswohnbau.

4.1.2 Maßnahmenbewertung

*ergänzende
Bewertung
potenzieller
Maßnahmen im
Zuge der Interviews*

Um konkrete Maßnahmen zur Koppelung von raumplanerischen Parametern an die Wohnbauförderung aus Expertinnen- und Experten-sicht zu evaluieren, wurden die befragten Personen gebeten, verschiedene – mehr oder weniger gängige – Umsetzungsmöglichkeiten, die sich aus Literatur und den unterschiedlichen Landesverordnungen ergeben haben, in ein zweiachsiges Koordinatensystem einzuordnen. Die Vorgehensweise ist an Maßnahmenbewertungen im Risikomanagement angelehnt. Wie aus [Abbildung 14](#) ersichtlich wird, ist auf der X-Achse die Auswirkung auf Bodenpreise und -markt und auf der Y-Achse der Effekt der jeweiligen Maßnahme für eine nachhaltige Raumentwicklung eingetragen. Optimale Maßnahmen sind somit in der linken oberen Ecke zu verorten, da die positive Auswirkung auf die nachhaltige Raumentwicklung maximal und die Marktauswirkungen minimal eingeschätzt werden. Kontraproduktive Maßnahmen finden sich in der rechten unteren Ecke mit einer umgekehrten Wirkungszuschreibung. Auf Basis dieser Erklärungen wurden von den Expertinnen und Experten sechs lagebezogene beziehungsweise siedlungsstrukturelle Zusatzförderungen verortet.

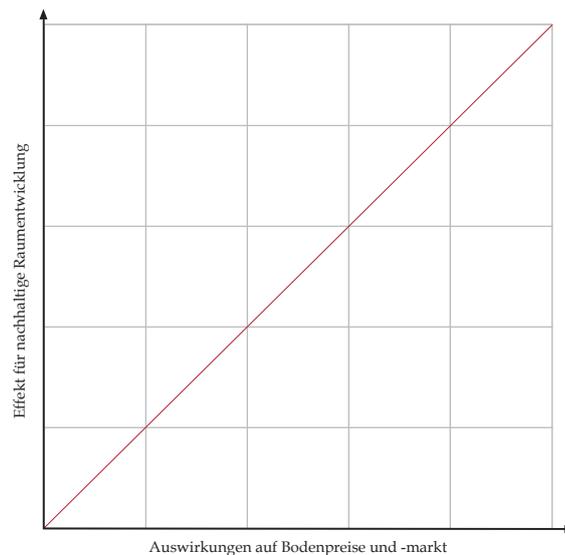


Abbildung 14: Raster zur Einordnung der Wirkung von Maßnahmen

Die Verortung der Maßnahmen im Koordinatensystem liefert eine subjektiv gefärbte Bewertung durch die Expertinnen und Experten. Jedoch gewährleistet die Methode vergleichbare Ergebnisse zwischen den einzelnen Gesprächen, da der Fokus der Bewertung auf die zwei ausgewählten Dimensionen des Koordinatensystems gelenkt wird und eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Maßnahmen stattfindet. Grobe Tendenzen der Eignung einzelner Maßnahmen können durch einen einheitlichen Konsens der befragten Expertinnen und Experten erkannt werden. In die Auswertung kann dabei nicht nur die gemittelte Lage der einzelnen Maßnahmen in der Matrix einfließen, sondern auch die relative Lage der Maßnahmen zueinander, die sich im Zuge der einzelnen Interviews ergeben hat. Ein weiterer Vorteil der Methode ist die Identifikation von Komplikationen von Maßnahmen, die sich für die praktische Anwendung ergeben.

4.2 QUALITATIVE INHALTSANALYSE

Unter qualitativer Inhaltsanalyse wird die Analyse von verschriftlichter Kommunikation bei einem regel- und theoriegeleiteten Vorgehen mit dem Ziel, Rückschlüsse auf einzelne Dimensionen des Kommunikationsprozesses zu ziehen (vgl. MAYRING 2015: 12 f.), verstanden. Der Schlüssel zu nachvollziehbaren Ergebnissen ist die systematische, dennoch flexible Reduktion von Datenmaterial auf eine bearbeitbare Anzahl von Aussagen (vgl. SCHREIER 2014: 170 f.). Qualitative Inhaltsanalysen können sowohl einem induktiven als auch einem deduktiven Forschungsansatz entsprechen (vgl. ELO und KYNGAS 2008: 109 ff.).

*Auswertung der
gesammelten
qualitativen Daten*

In der qualitativen Inhaltsanalyse nach MAYRING (2015), die dem Vorgehen im Zuge dieser Arbeit zu Grunde gelegt wurde und die in diesem Anwendungsfall einer induktiven Vorgehensweise entspricht, werden die zu analysierenden Textpassagen in einem ersten Schritt paraphrasiert. Aus den verschriftlichen Transkripten und Interviewaufzeichnungen wurden dazu alle Stellen, die nicht inhaltstragend sind entfernt. In einem zweiten Schritt findet eine Generalisierung der Paraphrasen auf ein gemeinsames Abstraktionsniveau statt. In einem ersten Reduktionvorgang werden jene generalisierten Paraphrasen entfernt, die innerhalb der Auswertungseinheiten die gleiche Bedeutung aufweisen oder nicht inhaltstragend sind. In einem zweiten Reduktionsschritt werden Paraphrasen mit annähernd ähnlicher Aussage gebündelt und zusammengefasst (vgl. MAYRING 2015: 69 f.).

Für die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit wurde bei der Durchführung der einzelnen Schritte der qualitativen Inhaltsanalyse die Software MAXQDA eingesetzt. MAXQDA kann zusammen mit ATLAS.TI als Standardsoftware für diesen Anwendungsbereich betrachtet werden und unterstützt Anwenderinnen und Anwender bei der

Verwaltung, Verarbeitung und Analyse von Textmaterialien (vgl. KUCKARTZ 2010: 12 ff.).

4.3 GIS-ANALYSE

*bestehende Ansätze
zur Messung von
Zersiedelung*

Mittels einer geographischen Analyse der Bebauungsentwicklung können die qualitativen Aussagen der Expertinnen und Experteninterviews um quantitative Aussagen ergänzt werden. Wie einleitend dargestellt, existiert keine allgemein anerkannte Definition für Zersiedelung. Da es sich um ein multidimensionales Phänomen handelt, sind die Ansätze, urban sprawl nachzuweisen beziehungsweise zu messen, vielfältig. JIANG et al. (2007), EWING (2008) sowie FRENKEL und ASHKENAZI (2008) geben einen Überblick über verbreitete Indikatoren zur Messung von Zersiedelungstendenzen. Diese Indikatoren lassen sich in folgende fünf Hauptgruppen einteilen: (1) Wachstumsraten, beispielsweise der Sprawl-Quotient, der das Wachstum der Siedlungsflächen und der Bevölkerung eines Gebiets zu einander in Beziehung setzt, (2) Kennzahlen der Dichte und deren Veränderungen, (3) geometrische Kennzahlen, die ihren Ursprung in ökologischen Untersuchungen haben und sich mit der Zusammensetzung und der Form unterschiedlicher Landschaftselemente beschäftigen, (4) Erreichbarkeitsmaße, die sich mit Straßenlängen, Wegzeiten und Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen auseinandersetzen sowie (5) Bewertungen der landschaftlichen Ästhetik. Die einzelnen Indikatoren können auch kombiniert verwendet und zu einem gewichteten Maß für Zersiedelung zusammengefasst werden (vgl. FRENKEL und ASHKENAZI 2008: 57 ff.).

*verwendete
Indikatoren*

Während die meisten Indikatoren Zersiedelung nur auf der Ebene von räumlichen Aggregaten (beispielsweise Regionen, Raumtypen oder Verwaltungseinheiten) messen, können einige Indikatoren – wie beispielsweise Erreichbarkeitsverhältnisse – direkt auf die Ebene von Einzelgebäuden übertragen werden. Dem Indikator Erreichbarkeit ist hinsichtlich der Folgenabschätzung und der Bewertung von Zersiedelung ein besonderer Stellenwert beizumessen, da sich aus mangelnder Erreichbarkeit hohe Folgekosten ergeben (vgl. EWING 2008: 521 f.). Dennoch liegen nur wenige Studien, die sich mit der Messung von Zersiedelung auf einem lokalen Betrachtungsmaßstab - beispielsweise ausgehend von Einzelgebäuden - auseinandersetzen, vor. HASSE und LATHROP (2003) präsentieren lokale Zersiedelungsmaße, von denen in der vorliegenden Arbeit drei Indikatoren in adaptierter Form zur Anwendung kommen. Dieses Set an Indikatoren ermöglicht eine objektive Bemessung von Zersiedelungstendenzen anhand der abgebildeten Dimensionen.

Flächeninanspruchnahme

Kennzahlen der Flächeninanspruchnahme sowie Dichtemaße stellen ein klassisches Maß zur Charakterisierung von Zersiedelung dar (vgl. FRENKEL und ASHKENAZI 2008: 58). Dichteindikatoren basieren zumeist auf der Grundfläche, die Neubauten einnehmen. Je nach Betrachtungseinheit liefert die Summe der neu entwickelten Fläche (Fl_{Geb}) pro Zeitabschnitt durch die Anzahl der Neubauten ein relatives Maß für Zersiedelung (vgl. HASSE und LATHROP 2003: 1022 f.). Liegen Aussagen über die Einwohnerinnen und Einwohner der Gebäude (N_{Pers}) vor, ist ebenso die Ermittlung der Grundflächeninanspruchnahme pro Person und Zeitabschnitt möglich. Diese Ermittlung liefert eine nachvollziehbare Annäherung und wird somit in der vorliegenden Arbeit verfolgt. Im Ergebnisteil wird die Grundflächeninanspruchnahme sowohl als Maßzahl für Zersiedelungstendenzen im Gesamtuntersuchungsraum sowie auch als Gemeindeindikator eingesetzt. Die Berechnung der Kennzahl nach Gemeinden wurde mittels räumlichen Verbindungen (spatial joins) in ArcGIS errechnet.

$$FI_{Reg} = \frac{\sum Fl_{Geb}}{N_{Pers}}$$

Leapfrog-Index

Als Leapfrog-Entwicklung wird die Entstehung von Gebäuden außerhalb des existierenden Siedlungsverbandes verstanden (vgl. JIANG et al. 2007: 473). Als Leapfrog-Distanz (Dlf_{Geb}) bezeichnet wird darauf aufbauend die Distanz eines Neubaus zu dem nächsten Gebäude aus dem Gebäudebestand. Die Summe aller Leapfrog-Distanzen der Neubauten und deren Normierung mittels der Anzahl der Neubeuten (N_{Reg}) einer Raumeinheit, ergibt den Leapfrog Index (LF_{Reg}) (vgl. HASSE und LATHROP 2003: 1023). Die Ermittlung der Leapfrog-Distanzen in GIS-Systemen kann durch den Einsatz einer Near-Funktion erfolgen, die den Abstand eines Datensatzes (Gebäude oder Gebäudeschwerpunkte $t+1$) zu einem anderen Datensatz (Gebäude oder Gebäudeschwerpunkte der Zeitperiode t) ermittelt. Zur Berechnung des Leapfrog-Index für eine Raumeinheit wird wie bei der urbanen Dichte eine räumliche Verbindung zwischen den Gebäuden und den regionalen Abgrenzungen hergestellt.

$$LF_{Reg} = \frac{\sum Dlf_{Geb}}{N_{Reg}}$$

Erreichbarkeits-Index

Der Erreichbarkeits-Index misst die mittlere Distanz von neuen Gebäudeeinheiten zu zentralen Infrastrukturen. Der Index kann für

Einrichtungen unterschiedlicher Qualität errechnet werden (im vorliegenden Fall wurden Bildungsstandorte sowie Haltestellen des öffentlichen Verkehrs für die Analyse herangezogen, da diese Musterbeispiele für Zusatzförderungen in der Wohnbauförderung darstellen) (vgl. HASSE und LATHROP 2003: 1024). Eine getrennte Betrachtung dieser Erreichbarkeiten kann ein umfassendes Bild über die infrastrukturelle Versorgungssituation vermitteln. Entscheidend ist die Distanz, die auf dem Straßennetzwerk zurückgelegt werden muss, da eine Betrachtung der euklidischen Distanz Topographie und Dichte des Verkehrsnetzes außer Acht lässt. Auf Basis des Verkehrsgraphen wird die durchschnittliche Distanz zwischen den Neubauten und den jeweiligen Infrastrukturen ermittelt. In Folge wird die Summe der kürzesten Verbindungen ($D_{zi_{Geb}}$) gebildet und über die Anzahl der neuen Gebäude (N_{Reg}) normiert.

$$EI_{Reg} = \frac{\sum D_{zi_{Geb}}}{N_{Reg}}$$

Die Errechnung der Erreichbarkeit-Indizes wurde als Netzwerkanalyse (mit der Erweiterung Network Analyst) in ArcGIS durchgeführt. Dazu wurde für jedes Gebäude eine Analyse der nächstgelegenen Einrichtung durchgeführt. ArcGIS zieht für diese Analyse den Dijkstra-Algorithmus heran, der das Auffinden der kürzesten Wege in einem Graphen ermöglicht, indem in einem iterativen Prozess Kanten ausgeschlossen werden (vgl. SCHÖNING 2001: 193 ff.).

Die Gebäudeentstehung in Kernzonen fließt nicht in den Erreichbarkeits-Indikator ein, sondern wird gesondert betrachtet, da im Betrachtungszeitraum nur die direkte Lage in der Widmungskategorie zu einer zusätzlichen Förderung geführt hat.

4.3.1 Untersuchungsraum der GIS-Analyse

*Begründung des
gewählten
Fallbeispiels*

In Folge des vergleichsweise langen Wirkungszeitraums (2002 bis 2014) raumplanungsrelevanter Parameter in der Wohnbauförderung eignet sich Vorarlberg als Fallbeispiel für eine Evaluierung der Lenkungswirkung der Förderbestimmungen. Da der vorliegende Datenstand nur bis 2013 reicht, wird die Periode 2002 bis 2013 betrachtet. Diese Bebauungstätigkeit im Wirkungszeitraum der Verordnung wird mit der Bebauungstätigkeit der vorhergehenden Zehn-Jahres-Periode (1991-2001), basierend auf den beschriebenen Indikatoren für Zersiedelung, verglichen. Neben einer Darstellung der Indikatoren für den gesamten Untersuchungsraum, werden die Ergebnisse der Analyse räumlich großmaßstäbiger gegliedert wiedergegeben, um mögliche Unterschiede in der Wirkungsweise der Verordnungen zwischen städtisch und ländlich geprägten Regionen herauszuarbeiten.

4.3.2 Daten der GIS-Analyse

Die Geometrien der Bauwerke entstammen der digitalen Katastralmappe (DKM), die österreichweit flächendeckend die Gebäudestruktur abbildet und ursprünglich der Verräumlichung des Grundbuchs dient. Die Eigenschaften der Gebäude können durch eine räumliche Verschneidung der Gebäudeumhüllenden mit dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR II), der über eindeutige Gebäude- und Adresscodes georeferenziert ist, eingebunden werden. Den Daten des GWR II wird primär als Grundlage für Raumplanung sowie Lärm-, Umwelt- und Katastrophenschutzmaßnahmen Bedeutung zugesprochen (vgl. STATISTIK AUSTRIA, 2016). Die Vorgehensweise der Datenaufbereitung und die Verschneidung der Datensätze folgt FUCHS und ZISCHG (2015) sowie FUCHS und WENK (2016). Für die vorliegende Untersuchung ist vor allem das Attribut Baujahr sowie die Anzahl der Hauptwohnsitzmeldungen aus dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR II) entscheidend. Grundsätzlich ist die Qualität der Daten aus DKM und GWR II als gut zu bezeichnen, obwohl ein geringer Teil der Gebäude in der DKM nicht erfasst sind und die Meldungsdaten des GWR II durch Falschmeldungen zu einem gewissen Anteil verzerrt werden. Aus den Daten geht des Weiteren nicht hervor, ob für die Errichtung eines Gebäudes tatsächlich Wohnbauförderung bezogen wurde. Es ist somit nur eine generelle Betrachtung der Neubautätigkeit in den Zeitabschnitten möglich.

Die Daten zur Vorarlberger Infrastruktur stammen vom Vorarlberger WebGIS, das im Zuge der Open Government Initiative eine Vielzahl an räumlichen Datensätzen zur Verfügung stellt. Namentlich fließen in die Analyse die Bildungsstandorte Vorarlbergs (letzte Aktualisierung des Datensatzes: 2011) sowie die Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs (letzte Aktualisierung des Datensatzes: 2014) ein (Datenquelle: VOGIS VORARLBERG, 2017). Da die Daten von den zuständigen Stellen der Landesregierung verwaltet und über das Informationstool VoGIS für die breite Bevölkerung visualisiert werden, unterliegen sie einer laufenden Aktualisierung und einer genauen Prüfung. Die Datenqualität ist somit ebenfalls als gut einzustufen.

Abbildung 15 zeigt am Beispiel eines Ausschnittes der Marktgemeinde Lauterach die kombinierten Datensätze, die für die Berechnung der Indikatoren herangezogen wurden. Einerseits wird der detaillierte Gebäudebestand ersichtlich, in dem all jene Gebäude hervorgehoben sind, die in den zwei Betrachtungsperioden errichtet wurden und eine Wohnmöglichkeit beinhalten (für die Analyse wurden diese Gebäude des Weiteren auf all jene Gebäude beschränkt, die potenziell förderwürdig sind – sprich Ein- und Mehrfamilienhäuser sowie Wohnheime), andererseits werden Schulen, ÖPNV-Haltestellen sowie als Kernzone gewidmete Bereiche dargestellt, die in der Analyse als Zielpunkte der Netzwerkanalyse herangezogen

*eingesetzte Daten
und deren
Aufbereitung*

*Quellen und
Datenqualität*

wurden. Ergänzend werden das multimodale Verkehrsnetz sowie Gemeindegrenzen visualisiert. Darüber hinaus verdeutlicht die Abbildung die Notwendigkeit des Einsatzes von Indikatoren zur Messung von Zersiedelungs-Tendenzen, da schon auf Basis des vergleichsweise kleinen Gemeindeausschnittes von Lauterach eine rein visuelle Interpretation nur bedingt möglich ist.

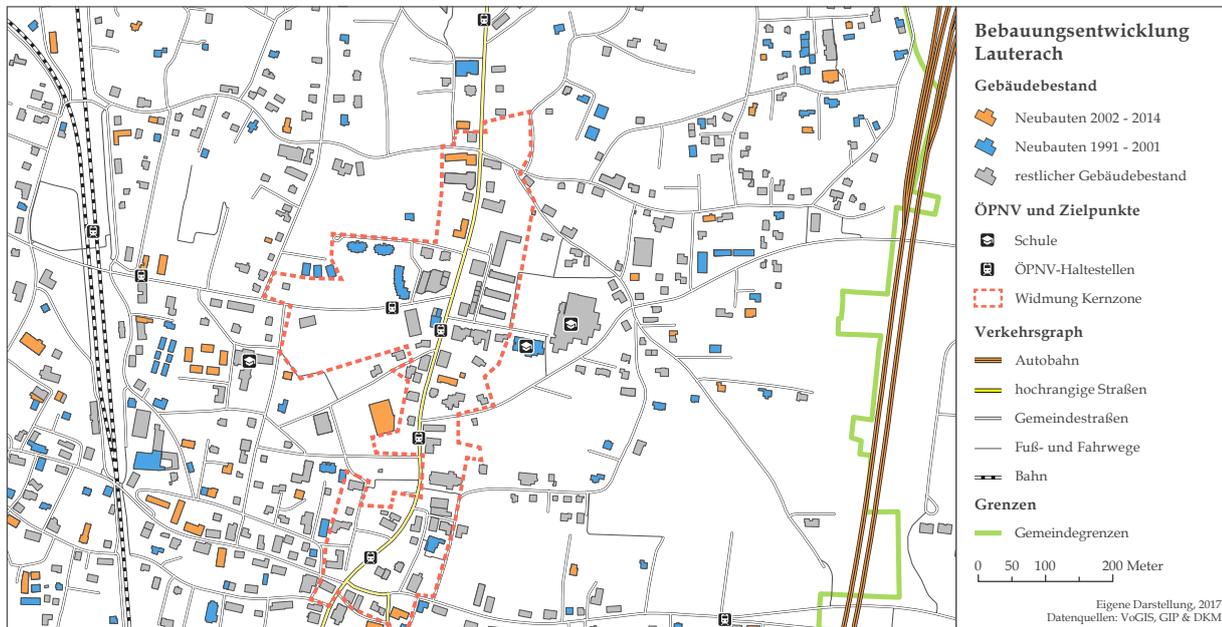


Abbildung 15: beispielhafte Darstellung der Bebauungsentwicklung von Lauterach (Vbg.)

4.4 TRIANGULATION

Als Triangulation wird die Zusammenführung von Forschungsergebnissen einzelner Methoden oder Ergebnissen, die sich vor unterschiedlichen theoretischen Hintergründen ergeben, bezeichnet. FLICK (2011a) definiert Triangulation wie folgt:

„Triangulation means that researchers take different perspectives on an issue under study or – more generally speaking – in answering research questions. These perspectives can be substantiated in using several methods and/or in several theoretical approaches. Both are or should be linked. [...] At the same time, triangulation (of different methods or data sorts) should allow a principal surplus of knowledge.“
(FLICK 2011a: 445)

Ein Methodenmix mit anschließender Triangulation ist nur empfehlenswert, wenn die unterschiedlichen Ansätze zu einem höheren Verständnis des zu beobachtenden Phänomens beitragen (vgl. THUR-

MOND 2001: 253). Im Fall der vorliegenden Arbeit führt die Triangulation qualitative und quantitative Ergebnisse zusammen. Die quantitativen Ergebnisse aus der GIS-Analyse sind als ergänzende Grundlage der Maßnahmenevaluierung zu sehen. Darauf aufbauend dienen die qualitativen Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews der Interpretation und der Ableitung von Handlungsoptionen für die Zukunft.

Mittels Triangulation von quantitativen und qualitativen Ansätzen sollen somit einerseits Synergien genutzt und andererseits die Schwachstellen, die sich durch die Anwendung einer einzelnen Methode ergeben, ausgeglichen werden, um ein qualitativeres Ergebnis auf einer Mehrzahl von Ebenen zu erreichen. Die sinnvolle Verknüpfung der unterschiedlichen Ergebnisse kann dabei durchaus eine Herausforderung darstellen (vgl. THURMOND 2001: 254 ff.), da eine bloße Aneinanderreihung von Ergebnissen für eine Verschneidung nicht ausreicht (vgl. FLICK 2011b: 96). Einen weiteren Vorteil für die Qualität der Forschungsergebnisse können Kontradiktionen darstellen, die sich aus widersprüchlichen Ergebnissen der einzelnen Methoden ergeben. Diese Unsicherheiten sowie dafür verantwortliche unberücksichtigte Variablen können Anknüpfungspunkte für zukünftige Untersuchungen darstellen (vgl. JICK 1979: 607 f.).

*Zusammenführung
der Ergebnisse*

4.5 METHODENREFLEXION

Der folgende Abschnitt der Arbeit widmet sich den Erfahrungen mit den unterschiedlichen eingesetzten Methoden. Dazu werden sowohl Herausforderungen bei deren Anwendung thematisiert, Reflexionen zu der Güte der gewonnenen Daten angestellt als auch die Folgen für Schlüsse aus dem gewonnenen Datenmaterial beschrieben.

*kritische Reflexion
der Methoden*

4.5.1 *Expertinnen- und Experteninterviews*

Alle Expertinnen- und Experteninterviews wurden im Zuge von persönlichen Befragungen vor Ort durchgeführt. Obwohl sich Telefoninterviews für qualitative Befragungen, die keine Immersion erfordern, ebenso eignen wie persönliche Treffen und keine Beeinträchtigung der Datenqualität zu befürchten ist (vgl. STURGES und HANRAHAN 2004: 115 f.), wurde Face-to-Face-Kommunikation vorgezogen, um eine vertiefte und entspannte Auseinandersetzung zu ermöglichen. Dazu wurden alle Wohnbauförderstellen der Länder (mit Ausnahme der Steiermark) besucht. Grundsätzlich ist der Verlauf der Interviews positiv sowie die Planung und Formulierung der Fragen des Leitfadens als passend zu beurteilen. So traten Verständnisprobleme in Bezug auf die gestellten Fragen nur in Ausnahmefällen auf. Der Maßnahmenbewertung wurde von den Expertinnen und Experten eine auflockernde Wirkung zugesprochen, da sie *etwas anderes*

sei. Die anschließende Methodenreflexion berücksichtigt in ihrer Beschreibung jene Interaktionseffekte, die von ABELS und BEHRENS (2002: 159 ff.) beschrieben werden.

Rückkopplungseffekte

Der häufigste Typus von Fragen, ausgehend von den Expertinnen und Experten, waren auf die Einstellung von anderen Expertinnen bzw. Experten oder auch des Interviewers fokussiert („Wie schätzen Sie/Personen eines anderen Bundeslandes die Situation ein?“). Generell sind diese Rückkopplungseffekte jedoch nur bedingt als störend zu klassifizieren, haben zum Teil einen fachlichen Diskurs angeregt und es ist auf Basis der getätigten Rückfragen keine Beeinflussung der Antworten zu erwarten. Die Diskussion über Regelungen anderer Bundesländer wurde jedoch vermieden, um zugesprochene Anonymitätskriterien einzuhalten.

Interesse der Gesprächspartnerinnen und -partner

Alle Gesprächspartnerinnen und -partner waren an der Thematik interessiert und zu einer relativ detaillierten Auseinandersetzung mit dem Thema bereit. So betrug die Gesprächsdauer je nach Rahmenbedingungen zwischen 35 und 90 Minuten. Durch den heterogenen politischen und traditionellen Kontext der Gesprächspartnerinnen und -partner hat sich ein Mehrwert jedes einzelnen Gespräches ergeben. Das Interesse war bei den meisten Befragten spürbar, da zukünftige und aktuelle Änderungen in den Förderbestimmungen teilweise Themen der Arbeit beinhalten. Diese Ausgangssituation war förderlich für ein angenehmes Gesprächsklima und hat Eisbergeffekte ausgesetzt.

Bindung zum Leitfaden

Teilweise sind die durchgeführten Gespräche zu Themen fachverwandter Bereiche abgeschweift, die nicht unmittelbar einen Informationsgehalt für die definierten Fragestellungen aufgewiesen haben. Die Herausforderung besteht darin, den befragten Personen Raum für diese Erzählungen zu gewähren, um den Willen zu Erzählungen nicht zu reduzieren, gleichzeitig das Gespräch wieder auf den „roten Faden“ zurückzulenken. Teilweise wurden Anknüpfungspunkte genutzt um andere Besonderheiten der Landespolitik hervorzuheben. Diese *Werbung* für den eigenen Tätigkeitsbereich ist jedoch nicht im Sinne einer persönlichen Profilierung zu werten, sondern steht in enger Verbindung mit dem täglichen Tätigkeitsfeld der Expertinnen und Experten.

kaum Rollenkonflikte

Durch die vergleichsweise hohe Position der befragten Personen ist es selten zu Rollenkonflikten gekommen. So haben die Personen ausschließlich in ihrer Rolle als Expertin oder Experte gesprochen und haben diese Standpunkte nur in Ausnahmefällen mit persönlichen Anschauungen bzw. Erzählungen vermischt beziehungsweise haben diese explizit hervorgehoben („*Meine persönliche Meinung...*“). Katharsiseffekte sind somit weitgehend ausgeblieben.

Schwierigkeiten durch Anonymisierung

Die Verarbeitung und die Arbeit mit dem Datenmaterial, das im Zuge der Expertinnen- und Experteninterview gewonnen wurden, wurden durch den Ausschluss der Verwendung von wörtlichen Zi-

taten, der von einigen Expertinnen und Experten ausdrücklich erwünscht ist, deutlich erschwert. So können nur generalisierte Aussagen in der Arbeit verwendet werden und die Diskussion einzelner Statements und Standpunkte ist nicht möglich, da auf Basis der Bundesländerzuordnung ein sofortiger Rückschluss auf Personen möglich ist.

4.5.2 GIS-Analyse

Mittels der eingesetzten GIS-Analyse können durch die Anwendung von Indizes Zersiedelungstendenzen weitgehend objektiv quantifiziert werden. Durch die hohe räumliche Auflösung der eingesetzten Daten sind Aussagen auf Standortebene möglich. Für jedes Gebäude, das in den zwei Betrachtungsperioden errichtet wurde können Leapfrog-Distanzen und Erreichbarkeiten von Infrastrukturen berechnet werden. Die Daten bilden allerdings nicht ab, ob für die Errichtung eines Gebäudes tatsächlich Förderung bezogen wurde und ob und in welchem Ausmaß Lagezuschläge für den Bau vergeben wurden. Da im langjährigen Durchschnitt nur rund 75% der Wohneinheiten durch die Wohnbauförderung teilfinanziert werden, führen jene Gebäude ohne Finanzierungsanteil zu einer Verzerrung des Ergebnisses. Der Anteil der freifinanzierten Neubauten ist jedoch weitgehend konstant und es kann somit angenommen werden, dass der Einfluss auf das Ergebnis in beiden Betrachtungsperioden gleich stark ausfällt. Das Ergebnis kann dennoch nur als Annäherung verstanden werden, um erste Hinweise auf Lenkungseffekte zu identifizieren. Eine Qualitätssteigerung könnte eine Verbindung mit der Förderdatenbank des Landes Vorarlberg darstellen.

Ein weiterer Punkt, der in Hinblick auf die Interpretation des Ergebnisses zu berücksichtigen ist, ist der Einfluss der Zielpunkte auf das Analyseergebnis. Diese bilden nur einen Zeitpunkt ab. So ist es möglich, dass die nächstgelegene Haltestelle oder Schule zum Zeitpunkt der Errichtung des Gebäudes noch nicht existiert hat. Da das genaue Errichtungsjahr erst seit 2001 erfasst wird und davor durch 10-jährige Bauperioden abgebildet wurde, ist die zeitliche Auflösung des Datensatzes nicht optimal für eine genaue Analyse. Darüber hinaus ist es nur mit einem sehr hohen Rechercheaufwand möglich jahresgenau Veränderungen im ÖPNV-Netz sowie Schuleröffnungen und -schließungen nachzuvollziehen. Mit den im Zuge der Analyse eingesetzten Daten kann es zu einer positiveren Bewertung früherer Errichtungen kommen, da die Anpassung der Infrastruktur an diesen Bestand bereits vollzogen ist. Jedoch ist hervorzuheben, dass auch die zweite Periode (bis 2013) seit einigen Jahren abgeschlossen ist und somit genügend Zeit für infrastrukturelle Reaktionen gegeben ist.

*Förderung aus
Daten nicht
ersichtlich*

*Datenstand und
zeitliche Auflösung*

ERGEBNISSE

Der folgende Teil der Arbeit fasst die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zusammen. Zu Beginn wird dazu die organisatorische Verankerung von Wohnbauförderung und Raumordnung in den Bundesländern dargestellt. In weiterer Folge werden die Wohnbauförderungsgesetze der Länder verglichen sowie die unterschiedlichen Förderbestimmungen, die in Form von Richtlinien und Verordnungen veröffentlicht werden, und die darin verankerten raumplanerisch erwünschten Kriterien analytisch gegenübergestellt. Die Analyse bezieht sich dabei auf die acht Flächenbundesländer von Österreich. Wien wurde bewusst von der Analyse ausgenommen, da die städtische Ausgangssituation nach anderen Förderbestimmungen verlangt und diese in weiterer Folge nur bedingt mit anderen Bundesländern vergleichbar sind. Die Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews fließen in diesen ersten Ergebnisteil ein. Die Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen durch die Expertinnen und Experten werden im Anschluss präsentiert. Abschließend wird exemplarisch der Versuch unternommen, die Lenkungswirkung von räumlichen Parametern in Förderbestimmungen am Beispiel der baulichen Entwicklung von Vorarlberg nachzuweisen. Dazu werden die Ergebnisse der GIS-Analyse von zwei Vergleichszeiträumen gegenübergestellt und verglichen.

5.1 RECHTLICHE VERANKERUNG VON WBF UND RAUMORDNUNG

In Österreich kommt es in Folge des föderalistischen Staatsaufbaus zu einer Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Die Aufgabenverteilung folgt der Enumerationsmethode im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). Dabei sind all jene Bereiche ausdrücklich festgelegt und verschriftlicht, die in den Kompetenzbereich des Bundes fallen. Die Bereiche, die nicht explizit genannt werden, fallen in den Aufgabenbereich der Länder (vgl. PELINKA und ROSENBERGER 2007: 237). Wie bereits dargestellt ist zwar nach Art. 11 Abs. 1 Z 3. B-VG die Gesetzgebung im Bereich Volkswohnungswesen Bundeskompetenz, der Vollzug obliegt jedoch den Ländern. Als ausdrückliche Ausnahme ist die Förderung des Wohnbaus und der Wohnhausanierung – und somit der größte und für die vorliegende Arbeit relevanteste Teil der Wohnbauförderung – deklariert, sie obliegt somit sowohl in Gesetzgebung als auch im Vollzug gänzlich den Ländern. Diese Festlegung führt nicht nur in der Fördervergabe, sondern auch in den gesetzlichen Rahmenbedingungen zu einer Pluralität.

*rechtliche
Kompetenzen in der
Wohnungspolitik*

Ebenso wie das Wohnungswesen ist die Raumordnung in Österreich eine Querschnittsmaterie, deren Kompetenzen auf die unterschiedlichen politischen Ebenen aufgeteilt sind. Basis der Regulierung der Kompetenzverteilung ist das Kompetenzfeststellungsverfahren des Verfassungsgerichtshofes von 1954 (VfSlg 2674/1954):

„Die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung, insb. für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen andererseits, ist nach Art. 15 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung insoweit Landessache, als nicht etwa einzelne dieser planenden Maßnahmen, wie im Besonderen solche auf den Gebieten des Eisenbahnwesens, des Bergwesens, des Forstwesens, des Wasserrechts, nach Art. 10 bis 12 B-VG der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes ausdrücklich vorbehalten sind.“ (VfSlg 2674/1954)

*rechtliche
Kompetenzen in
Raumordnung und
-planung*

Die grundlegende Kompetenz für raumordnerische Angelegenheiten obliegt somit ebenfalls den Ländern. Diese Kompetenz ist von den Raumplanungszuständigkeiten des Bundes, die sich aus den sektoralen Kompetenztatbeständen nach dem B-VG ergeben, durchsetzt. Zusätzlich wird auf Basis von Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG die Aufgabe der „örtlichen Raumplanung“ in den Wirkungsbereich der Gemeinden übertragen (vgl. ADAMOVICH et al. 2009: 232 ff.). Für die Betrachtung von Raumentwicklung und Themen des Wohnbaus sind somit immer verschiedene Planungsträger relevant, die sich auf die verschiedenen politischen Ebenen verteilen.

*Eingliederung der
Fachbereiche auf
Landesebene*

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen der Bundesländer unterscheiden sich nicht nur die Gesetzgebungen der Länder erheblich, sondern auch die Landesverwaltungen hinsichtlich ihrer Komplexität und Fragmentierung. In diese Systeme, die sich in Abteilungen, Gruppen oder Direktionen aufspalten, sind die einzelnen Fachbereiche eingegliedert. [Tabelle 1](#) stellt die organisatorische Verankerung von Wohnbauförderung und Raumordnung in den Strukturen der Landesverwaltungen gegenüber. Während der Bereich der Wohnbauförderung in den meisten Bundesländern jener Abteilung zugeordnet ist, die sich mit Finanzen beschäftigt, ist der Bereich Raumordnung generell in die Abteilungen für räumliche Entwicklung oder Umwelt eingegliedert. Auf der Seite der Wohnbauförderung stellen Oberösterreich mit der Zuordnung zur Direktion Soziales und Gesundheit, die Steiermark mit der Eingliederung in die Abteilung Energie, Wohnbau und Technik sowie Salzburg mit einer eigenen Abteilung Wohnen und Raumplanung Ausnahmen dar. Salzburg ist somit das einzige Bundesland in dem die zwei Fachbereiche der gleichen Abteilung zugeordnet sind. In Salzburg kann auf Basis des

	WOHNBAUFÖRDERUNG	RAUMORDNUNG
Burgenland	Abteilung Finanzen	Abteilung Ländliche Entwicklung, Agrarwesen und Naturschutz
Kärnten	Abteilung Finanzen, Beteiligungen und Wohnbau	Abteilung Gemeinden und Raumordnung
Niederösterreich	Gruppe Finanzen	Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr
<i>Oberösterreich</i>	Direktion Soziales und Gesundheit	Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung
Salzburg	Abteilung Wohnen und Raumplanung	Abteilung Wohnen und Raumplanung
<i>Steiermark</i>	Abteilung Energie, Wohnbau, Technik	Abteilung Umwelt und Raumplanung
Tirol	Gruppe Wirtschaft, Gemeinden und Finanzen	Gruppe Umwelt, Raumordnung und Verkehr
Vorarlberg	Gruppe Finanzen	Gruppe Bauwesen und Raumplanung

Tabelle 1: Organisatorische Verankerung von Wohnbauförderung und Raumordnung in den Ländern

gemeinsamen Leiters des Fachbereichs eine engere Verbindung und Kooperation zwischen Wohnbauförderung und Raumordnung angenommen werden, da in dessen Entscheidungen beide Fachbereiche einfließen müssen.

Zusätzlich sind jene Bundesländer in der Tabelle hervorgehoben dargestellt, in denen sowohl Wohnbauförderung als auch Raumordnung nach den aktuell gültigen Geschäftsverteilungen der Länder (Stand: Jänner 2017) der- oder demselben Landesrätin oder Landesrat zugeteilt sind. Auch diese gemeinsame Kompetenz kann als stärkende übergreifende Klammer zwischen Raumordnung und Wohnbauförderung verstanden werden. In Oberösterreich und der Steiermark fallen je Teilbereiche der Raumordnung in den Tätigkeitsbereich einer anderen Landesrätin oder eines anderen Landesrates. Auf Basis dieser Zuteilung ergibt sich somit für keines der Bundesländer eine Sonderstellung.

5.2 KOOPERATIONEN ZWISCHEN WBF UND RAUMORDNUNG

Den Schlüssel zu einer Berücksichtigung von Themen der Raumentwicklung in der Wohnbauförderung stellt die Zusammenarbeit zwischen der Politik des Wohnbausektors, insbesondere auch der Wohnbauförderung, und der Raumordnung dar. Die Raumentwicklung basiert zu einem guten Teil auf Entscheidungen der unterschiedlichen Sektorpolitiken. Werden bei den Entscheidungen in den Sektoren raumplanerische Perspektiven mitgedacht, wird eine nachhaltige räumliche Entwicklung vereinfacht. Die ÖROK (2011)

hält zu diesem Thema fest:

„Die gemeinsame Ausrichtung zwischen den Sektorpolitiken der EU, des Bundes und der Länder und der räumlichen Gesamtplanung der Länder und der Gemeinden soll und muss verbessert werden. Sie kann dadurch entstehen, dass die Sektorpolitiken räumlicher argumentieren und ihre Anliegen mit den Anliegen der Raumentwicklung koordinieren. Dazu werden „Runde Tische“ zwischen Sektor- und Raumpolitik vorgeschlagen, die sich mit möglichen Themen wie [...] „Wohnbauförderung für das richtige Gebäude am richtigen Ort“ [...] befassen.“ (ÖROK 2011: 90)

*anlassbezogene
Zusammenarbeit*

In den Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der Wohnbauförderung wurde die Zusammenarbeit mit der Raumordnung, die - wie in [Abschnitt 5.1](#) gezeigt - zu großen Teilen abteilungsübergreifend erfolgen muss, thematisiert. In der Praxis bestehen zwischen den zwei Bereichen in nahezu jedem Bundesland Ebenen der Kooperation. Diese befassen sich zwar hauptsächlich nur im Zuge von Veränderungen der Förderbestimmungen mit der grundlegenden Thematik *„Wohnbauförderung für das richtige Gebäude am richtigen Ort“* – als Beispiel ist hier die Überarbeitung der Förderbestimmungen in Kärnten zu nennen, die durch die Berücksichtigung raumordnerischer und -planerischer Perspektiven an lagebezogenen Kriterien ausgerichtet werden sollen – bringen aber im praxisbezogenen Anlassfall Wohnbauförderung und Raumordnung in lösungsorientierten Diskussionsrunden zusammen.

Als Beispiele für ebendiese Diskussionsrunden wurden von den Landesvertreterinnen und -vertretern die anstehende Bebauung größerer Areale, der Ankauf von Grundstücken durch Gebietskörperschaften oder Bauvorhaben von gemeinnützigen Bauträgern genannt. Dabei liegt der Fokus dieser Diskussionsrunden auf einem Ausgleich der unterschiedlichen Zielvorstellungen zwischen Wohnbau und Raumordnung, die von unterschiedlichen Interessenslagen geprägt sein können. Bei einem gemeinsamen Außenauftritt der unterschiedlichen Landesstellen kann zudem - beispielsweise gegenüber gemeinnützigen Bauträgern - eine gebündelte harmonisierte Interessenslage kommuniziert und mit einer einheitlichen Position verstärkt in Wirkung gesetzt werden. Die Abwicklung von kleineren Anträgen, wie die Errichtung von einzelnen Einfamilienhäusern fällt unter das Tagesgeschäft der Wohnbauförderstellen und benötigt der Meinung der Expertinnen und Experten folgend keine weitere Koordination zwischen den unterschiedlichen Stellen. Eine offizielle Verankerung von *„Wohnbautischen“* existiert in der Steiermark, an denen bei jedem Vorhaben des Geschosswohnbaus die Ziele von Wohnbaupolitik, Raumordnung und des Orts- und Landschaftsbildschutzes homogenisiert werden.

Als Hintergrund für eine relativ enge Kooperation mit der Raumordnung bzw. -planung wurde von den Leiterinnen und Leitern der Wohnbauförderung, wie schon bei der Darstellung der rechtlichen Verankerung der Fachbereiche beschrieben, die Zuordnung zu einer gemeinsamen Landesrätin oder zu einem gemeinsamen Landesrat genannt, die oder der eine Koordination aller Bereiche der eigenen Zuständigkeit anstrebt und somit für einen Zustand der Balance sorgt. Zusätzlich können neue Verordnungen in den eigenen oder angrenzenden Wirkungsbereichen der Wohnbauförderung sowie der Raumordnung eine Sogwirkung aufweisen, die eine Impulskette auslösen und einen Erfahrungsaustausch im Zuge von Koordinationsterminen vorantreiben. Gleiches gilt auf informeller Ebene, der Austausch mit angrenzenden Politikbereichen erfolgt vor allem im Zuge anstehender Veränderungen von Verordnungen, Bestimmungen oder Gesetzen. Des Weiteren wurden banal wirkende Rahmenbedingungen wie räumliche Nähe zwischen den zwei Abteilungen im Landhaus oder geteilte Gemeinschaftsräume als fördernd für einen informellen Austausch zwischen Raumordnung und Wohnbauförderungen von den Expertinnen und Experten angeführt.

Hintergründe der Zusammenarbeit

5.3 FÖRDERVERGABE DER LÄNDER

Im Folgenden werden die Wohnbauförderungsgesetze sowie die darauf aufbauenden Förderbestimmungen der Länder verglichen. Zu Beginn werden dazu die gültigen Rahmengesetzgebungen gegenübergestellt, Grundlage sind dabei immer die jeweils zum Zeitpunkt Juli 2017 gültigen Fassungen. Die darauffolgende Analyse ist auf Zusatzförderungen, die für Ökologie und Energieeffizienz sowie für Lage und Siedlungsstruktur vergeben werden und sich aus den Verordnungen und Richtlinien der Länder ergeben, ausgerichtet. Für eine schlüssige Betrachtung werden dazu die grundlegenden Fördersätze sowie die gewährten Boni gegenübergestellt. Der Abschnitt ist nach den drei objektbezogenen Formen der Wohnbauförderung – Förderung von Eigenheim sowie Eigentum, Förderung von Geschosswohnbau und der Förderung von Sanierungen – gegliedert.

In den acht (alle Bundesländer bis auf Wien fließen in die Betrachtung ein) verglichenen Förderbestimmungen besteht zu einem gewissen Maß Heterogenität bezüglich der Organisation der Wohnbauförderung, die sich aus den unterschiedlichen Formen der rechtlichen Verankerungen und den variierenden Formen der Mittelvergabe (Erklärungen der Vergabeformen siehe [Abschnitt 2.6](#)) erklären lässt. Während beispielsweise in Oberösterreich neben der Rahmengesetzgebung in Summe elf gültige Verordnungen zur Vergabe von Wohnbaufördermitteln existieren, fassen andere Bundesländer ihre Bestimmungen in einer einzelnen Verordnung oder Durchführungsrichtlinie zusammen. Ein weiterer signifikanter Unterschied ergibt sich aus der

Heterogenität der landesspezifischen Regelungen

Art der Bemessung der Förderhöhe. Einerseits existieren Verordnungen, die eine Kalkulation der Förderung nach Quadratmeter vorsehen, andererseits Verordnungen, die je nach Typus des Bauvorhabens einen pauschalen Förderbetrag veranschlagen. Diese Unterschiede werden in den folgenden Ergebnissen detailliert beschrieben, sollen jedoch einleitend Erwähnung finden, da sie teilweise die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Bundesländern erschweren. Neben einer tabellarischen Darstellung der Förderungen und deren Bestimmungen werden diese Besonderheiten textlich wiedergegeben und mittels beispielhaft ausgewählten, wörtlich zitierten Paragraphen veranschaulicht.

5.3.1 Vergleich der Rahmengesetzgebungen

Aufbauend auf der Verlängerung der Wohnbauförderung erlassen alle Bundesländer eigenständige Rahmengesetze zur Wohnbauförderung. Diese legen in der Regel primär die Förderungsgegenstände, die Arten der Förderungen, die danach förderbaren Subjekte sowie Verfahrensbestimmungen fest. Damit liefern sie die Grundlage für den Erlass detaillierter Fördersätze, die den darauf aufbauenden Richtlinien und Verordnungen entnommen werden können. Die Wohnbauförderungsgesetze der Länder stammen aus unterschiedlichen Jahren. Während das Vorarlberger Wohnbauförderungsgesetz in seiner Grundfassung seit 1989 in Kraft ist, stammt die neueste Rahmengesetzgebung mit dem Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 2015 aus Salzburg. Die auf den Gesetzgebungen aufbauenden Richtlinien und Verordnungen unterliegen in allen Bundesländern einer laufenden Aktualisierung, um die Fördersätze an die Inflation anzupassen oder auch um Verlagerungen der Förderschwerpunkte vorzunehmen. In Folge werden alle jene Aspekte der Rahmengesetze wiedergegeben, die sich auf die nachhaltige bauliche Entwicklung auswirken können.

Förderungsgegenstände im Vergleich

Bezüglich der Förderungsgegenstände – eine detaillierte Aufstellung ergibt sich aus [Tabelle 2](#) – sind einander die Rahmengesetzgebungen der Länder relativ ähnlich. Wie sich schon aus der Zielsetzung der Wohnbauförderung ableiten lässt, steht die Errichtung von Wohnungen, Wohnhäusern und Wohnheimen, die Sanierung, der Umbau, die Erweiterung von Wohnungen und Wohnhäusern sowie der Erwerb von Wohnraum im Fokus der Förderung.

Darüber hinaus erklären einzelne Bundesländer weitere Bereiche explizit zum Förderungsgegenstand. Zu nennen ist hier vor allem die Förderung von Vorhaben zur qualitativen Verbesserung des Wohnumfeldes, wobei anzumerken ist, dass in nahezu jedem Bundesland Förderungen für ebensolche Maßnahmen vergeben werden, diese jedoch nicht explizit in der Rahmengesetzgebung als Förderungsgegenstand angeführt werden, sondern aus Detailaufstellungen der för-

FÖRDERUNGSGEGENSTÄNDE	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
rechtliche Grundlage	Bgl.d.WFG 2005	K.WFG 1997	Nö.WFG 2005	Oö.WFG 1993	S.WFG 2015	Stmk.WFG 1993	T.WFG 1991	Vbg. WFG 1989
Errichtung von Wohnungen, Wohnhäusern & Wohnheimen	x	x	x	x	x	x	x	x
Sanierung, Umbau und Erweiterung von Wohnungen & Wohnhäusern	x	x	x	x	x	x	x	x
Erwerb von Wohnraum	x	x	x	x	x	x	x	x
Vorhaben zur qualitativen Verbesserung des Wohnumfeldes			x	x		x	x	
Maßnahmen der Dorf- und Stadterneuerung / Ortserneuerung						x	x	
Geschäftsflächen für Versorgung der Bevölkerung und Revitalisierung durch Kleinbetriebe							x	
Ankauf von Grundstücken für den Wohnbau					x			

Tabelle 2: Förderungsgegenstände nach den Wohnbauförderungsgesetzen im Bundesländervergleich

derbaren Maßnahmen (beispielsweise die geförderte Errichtung von Fahrradabstellplätzen) aus den Verordnungen ersichtlich werden. In der Steiermark und in Tirol können darüber hinaus Wohnbauförderungen für Maßnahmen der Dorf- und Stadterneuerung herangezogen werden. Tirol ermöglicht des Weiteren – als einziges Bundesland – die Förderung von Geschäftsflächen traditioneller Kleinbetriebe in Ortskernen zur Revitalisierung. In Salzburg können jährlich bis zu 3,5% der zur Verfügung stehenden Mittel für den Ankauf von Grundstücken zur Umsetzung von *wohnbauförderungs- und raumordnungsrechtlichen Zielsetzungen* verwendet werden. Die erworbenen Grundstücke sollen primär als Flächen für die Errichtung von geförderten Mietwohnungen Einsatz finden.

Aus Sicht der nachhaltigen Raumentwicklung sind des Weiteren die Festlegungen bezüglich der maximalen Nutzflächen (siehe [Tabelle 3](#)), die in den Rahmengesetzgebungen getroffen werden, relevant. So beinhalten die Gesetzgebungen des Burgenlandes sowie von Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg konkrete Festlegungen, welche maximale Nutzfläche geförderte Objekte aufweisen dürfen, um als förderwürdige Objekte anerkannt zu werden, in den Richtlinien der Länder finden sich je nach gefördertem Typus weitere Einschränkungen. Im Burgenland liegt die maximal zulässige Nutzfläche von Eigenheimen bei 250 m² und schließt damit nur Objekte mit einer großen Nutzfläche aus dem Luxussegment aus.

In Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg liegen die Werte zwischen 130 m² und 170 m² je nach Größe des Haushaltes, der um eine Eigenheimförderung ansucht. Kärnten erlaubt eine Überschreitung der maximalen Nutzfläche, sanktioniert diese jedoch mit einer pro-

*maximale
Nutzflächen der
Förderobjekte*

MAXIMALE NUTZFLÄCHE (IN M ²) FÜR EIGENHEIME	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
1-, 2-, 3-, 4- oder 5-Personen-Haushalte	200	130	-	-	150	-	150	150
6-Personen-Haushalte	210	150	-	-	150	-	150	170
pro weitere Person	je +10	-	-	-	-	-	-	-
Maximale Nutzfläche	250	150*	-	-	150*	-	150	170
Abstufungen zu förderbarer Fläche		x			x		x	x

*Kürzung der Förderung für darüber liegende Größen bis zu definierten Schwellenwerten

Tabelle 3: Landesfestlegungen zu maximalen Nutzflächen (in m²) für Eigenheime nach Haushaltsgrößen und Bundesländern

zentualen Verringerung der Förderung bis zur Grenze von 195 m². In Tirol und Vorarlberg wird bei einer Überschreitung der festgelegten Nutzfläche keine Förderung gewährt. In Tirol bestehen diese Beschränkungen der Förderungen auf Objekte unter 150 m² schon seit 1991, Vorarlberg schloss sich im Zuge der Ökologisierung der Wohnbauförderung in den 2000er-Jahren an, die Festlegungen im Burgenland folgten 2005 und in Kärnten im Jahr 2010. In Niederösterreich wurde zu diesem Zeitpunkt eine maximale Nutzflächenbeschränkung aus dem Gesetz entfernt.

Salzburg erlässt die höchstzulässigen Nutzflächen in der zugehörigen Wohnbauförderungsverordnung, diese seien jedoch auch an dieser Stelle genannt. Ähnlich wie in Kärnten führt in Salzburg eine Überschreitung der maximal zulässigen Nutzfläche von 150 m² zu einer Reduktion der Förderhöhe. Ab einer realisierten Nutzfläche von 216 m² wird kein Zuschuss mehr gewährt. In der Steiermark und in Oberösterreich bestehen in der derzeit gültigen Fassung keine maximalen Nutzflächen. Die beschriebenen Schwellenwerte gelten nur für die Errichtung von Eigenheimen durch private Bauträger. Maximalgrößen im Wohnungsbau, vor allem bei der Errichtung von Mietwohnungen weichen von diesen Festlegungen ab und werden in [Unterabschnitt 5.3.3](#) thematisiert.

*Rahmen für
lagebezogene
Förderungen*

Neben der Festlegung der Förderungsgegenstände und den maximalen Nutzflächen beinhalten die Landesgesetzgebungen zum Teil die Grundlage für lagebezogene Förderungen oder Einschränkungen der Förderungen, falls Bauvorhaben aus raumordnerischer Sicht eine kontraproduktive Wirkung aufweisen. Da es sich um Einzelfestlegungen handelt und nur teilweise vergleichbare Paragraphen bestehen, werden diese nicht in tabellarischer Form zusammengefasst, sondern in weiterer Folge textlich wiedergegeben.

*Stellenwert
räumlicher
Parameter in
Salzburg*

Die aus der institutionellen Verankerung entstehende enge Verbindung zwischen Raumordnung und Wohnbauförderung in Salzburg zeigt sich auch in der Rahmengesetzgebung. Bezugnehmend auf die Berücksichtigung des Salzburger Raumordnungsgesetzes und der räumlichen Entwicklungskonzepte der Gemeinden hält das Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 2015 (Sbg.WFG 2015) beispielsweise

fest:

„Die Bauvorhaben müssen mit den Grundsätzen und Zielen des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009 (ROG 2009) und dem räumlichen Entwicklungskonzept der jeweiligen Gemeinde übereinstimmen.“ (§9 Abs. 1.1. Sbg.WFG 2015)

Eine Förderung einzelner Bauvorhaben ist somit rechtlich direkt mit den verbindlichen Gesetzen der Raumordnung sowie mit den Zielfestlegungen der räumlichen Entwicklungskonzepte verbunden. Auch wenn solche Paragraphen in der Praxis der Fördervergabe eine untergeordnete Rolle spielen und individuelle Bauvorhaben - abgesehen von Großprojekten - nur bedingt hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit dem räumlichen Entwicklungskonzept geprüft werden, räumt die rechtliche Koppelung der Landesregierung im Anlassfall einen Handlungsspielraum zur weiteren Verknüpfung der Bereiche Raumordnung und Wohnungsbau sowie Interventionen in laufenden Verfahren ein. So könnten Förderung für Bauvorhaben, die den Festlegungen des Salzburger Raumordnungsgesetzes oder des jeweiligen Entwicklungskonzeptes der Standortgemeinden widersprechen, zurückgezogen werden.

Auch das Steiermärkische Wohnbauförderungsgesetz 1993 (Stmk.WFG 1993) fordert eine Übereinstimmung der förderungswürdigen Maßnahmen mit den raumordnungsrechtlichen Bestimmungen. Dabei nennt das Gesetz vor allem die ressourcenschonende Umsetzung von Neubauten sowie Energieeinsparungen im zugehörigen Paragraphen.

Verbindung mit Raumordnung in der Steiermark

Im Sbg.WFG 2015 wird des Weiteren konkret auf die flächensparende Ausgestaltung von Bauvorhaben, den gesteigerten Stellenwert von Sanierungsmaßnahmen, vor allem in Orts- und Stadtkernen, sowie die Erhaltung von wertvoller Bausubstanz eingegangen. Der folgende Paragraph fasst diese für die nachhaltige Raumentwicklung relevanten Punkte zusammen:

konkrete Festlegungen in Salzburg

„Die Bauvorhaben haben den Erfordernissen einer sparsamen Verwendung von Grund und Boden zu entsprechen. In diesem Sinn, zur Sicherung der Wohnbevölkerung in bestehenden Orts- und Stadtkernen oder zur Erhaltung von besonders wertvoller Bausubstanz ist der Sanierungsförderung sowie von [sic] Ausbaumaßnahmen an Wohnhäusern besondere Bedeutung beizumessen.“ (§9 Abs. 1.2. Sbg.WFG 2015)

Der Paragraph liefert die rechtliche Grundlage für Zusatz- oder Schwerpunktförderungen in den genannten Bereich der Vitalisierung von Orts- und Stadtkernen. Aufbauend auf dieser Rahmengesetzgebung liefert die Förderverordnung des Landes Salzburgs konkrete

monetäre Festlegungen für Lagezuschläge und flächensparende Bauweisen. Darüber hinaus kann der Paragraph als Legitimation verstanden werden, Fördermittel in Richtung Sanierungsmaßnahmen zu verlagern bzw. die zugehörigen Fördersätze zu attraktiveren.

Als letzte Besonderheit der Salzburger Landesgesetzgebung ist zu nennen, dass im Bereich des Geschosswohnbaus nach §26 Abs. 2.2. Sbg.WFG 2015 Höchstgrenzen für Grund- und Aufschließungskosten als eine Voraussetzung für förderwürdige Bauvorhaben definiert werden. Die Grenzwerte werden dabei in der zugehörigen Verordnung festgelegt und sind regional – aufgrund der unterschiedlichen Grundpreise und Errichtungskosten – abgestuft. Werden die gesamten Grund- und Aufschließungskosten von der bauausführenden Stelle getragen, entfallen die festgelegten Höchstgrenzen. Die Überschreitung der festgelegten Entgelte aus der Finanzierung der Grund- und Aufschließungskosten bleiben jedoch bestehen.

*Dichteförderung in
Tirol*

Wie bereits im Abschnitt über die maximalen Nutzflächengrößen angesprochen, liegt einer der Schwerpunkte im Tiroler Wohnbauförderungsgesetz 1991 (T.WFG 1991) auf dem sparsamen und zweckmäßigen Umgang mit der Ressource Boden sowie der Inwertsetzung von Bestandgebäuden. Die nachhaltige Bodennutzung ist zusammen mit dem Fokus auf Maßnahmen am Bestand als Grundsatz der Tiroler Wohnbauförderung festgelegt:

„Bei der Gewährung von Förderungen nach diesem Gesetz ist auf eine sparsame und zweckmäßige Nutzung des Bodens, auf die Nutzung bestehender Bausubstanz und auf die Umsetzung von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen Bedacht zu nehmen.“ (§1 Abs. 3 T.WFG 1991)

*Flexibilisierung der
Mittelvergabe in
Niederösterreich*

Eine Möglichkeit zur Flexibilisierung der Vergabe von Mitteln der Wohnbauförderung weist das Niederösterreichische Wohnungsförderungsgesetz 2005 (Nö.WFG 2005) auf. Paragraph §7a nennt dazu begründete Einzelfälle sowie Sonderaktionen der Landesregierung als mögliche Ausnahmen im Bewilligungsverfahren:

„Unter Wahrung der in § 1 Abs. 1 verankerten Zielsetzungen (Anm.: legt die Zielsetzung der Förderung von Errichtung, Sanierung und des Erwerbs von Wohnraums in Niederösterreich fest) kann die Landesregierung für begründete Sonderfälle Ausnahmen in Einzelfällen bewilligen. Überdies können von der Landesregierung Sonderaktionen, insbesondere (1) zur Behebung von Katastrophen oder Schwerpunktmaßnahmen, (2) zur Bildung von Zentralräumen und Regionalzentren oder (3) zur objektbezogenen Wohnbauförderung für Stadt- und Ortskerne beschlossen werden.“ (§7a Nö.WFG 2005)

Aufgrund dieser Verankerung ist beispielsweise eine Vergabe von Wohnbaufördermitteln im Zuge der Bewältigung und dem Wiederaufbau nach einem Hochwasser-Ereignis (ähnliche Regelungen hat Oberösterreich mit der Oö. Katastrophenhilfsverordnung-Wohnbau 2013 getroffen) oder Maßnahmen, die der Eigenvorsorge für den Ereignisfall dienen, ebenso möglich wie eine Aufwendung von Fördermitteln zur Stärkung von Zentren. Darüber hinaus führt der Paragraph Zusatzmaßnahmen im Bereich der objektbezogenen Wohnbauförderung für Stadt- und Ortskerne als mögliches Sonderprogramm an. Diese Festlegung ermöglicht die Setzung von konkreten Förderanreizen zur nachhaltigen Entwicklung von Stadt- und Ortskernen auch für ausgewählte Fälle, unabhängig von pauschalisierten Förderverordnungen. Aufbauend auf den drei im Gesetz genannten Punkten können somit diesbezügliche Sonderprogramme von der Landesregierung erlassen und Wohnbaufördermittel flexibler eingesetzt werden.

In Bezug auf die infrastrukturelle Erschließung legen die Bundesländer Burgenland, Niederösterreich, Kärnten, Salzburg und die Steiermark in ihren Rahmengesetzgebungen den Grundstein für die Berücksichtigung der Lage und der Siedlungsstruktur des Umgebungsbereiches der Bauvorhaben. Das Sbg.WFG 2015 liefert dazu beispielweise eine Aufzählung aller Bereiche für die, aus Sicht der Rahmengesetzgebung, ein Zuschlag zu den Grundbeträgen gewährt werden kann:

*Festlegungen zur
infrastrukturellen
Erschließung*

*„Die Höhe des Zuschusses setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag und Zuschlägen jeweils je Quadratmeter förderbarer Wohnnutzfläche. Bei der Festsetzung des Grundbetrages kann nach Art und Größe des Bauvorhabens unterschieden werden. Zuschläge können gewährt werden für: 1. gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen zur Wahrung des Denkmal- oder des besonderen Altstadt- oder Ortsbildschutzes; 7. die sparsame Verwendung von Grund und Boden oder die Verwendung besonderer Baustoffe; [...] 8. Standortqualitäten.“
(§27 Abs. 2. Sbg.WFG 2015)*

Das Stmk.WFG 1993 bezieht die Versorgungsqualität bei der Förderung von Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen ebenfalls in die Rahmengesetzgebung ein, jedoch schafft die Festlegung nicht explizit Raum für diesbezügliche Zuschläge, sondern erklärt eine gute infrastrukturelle Ausstattung - wie folgt dargestellt - zur Förderungsvoraussetzung. Inwieweit eine Berücksichtigung der Versorgungsqualität in Vergabeverfahren tatsächlich einfließt, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

„Die Förderung der Errichtung von Gebäuden mit mehr als 2 Wohnungen darf nur erfolgen, wenn [...] in zumutbarer Entfernung

öffentliche und private Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen vorhanden sind.“ (§5 Abs. 1 Stmk.WFG 1993)

Auch das Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 1997 (K.WFG 1997) beinhaltet mit §11 Abs. 2 Z2 eine ähnliche Festlegung, die auf eine *zumutbare Entfernung* zu Dienstleistungs-, Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen fokussiert ist. Es fehlt jedoch in der Rahmengesetzgebung und in den zugehörigen Durchführungsverordnungen an objektiven Parametern, um zumutbare Entfernungen für einzelne Bauvorhaben zu quantifizieren. Dennoch besteht auf Basis der Rahmengesetzgebung auch hier der Spielraum für eine diesbezügliche Weiterentwicklung.

5.3.2 Förderung von Eigenheimen

*abnehmender
Stellenwert der
Eigenheim-
förderung*

Von den jährlich rund 1,9 Mrd. € (durchschnittlicher Mitteleinsatz zwischen 2004 und 2014) der Gesamtfördermittel, die im Rahmen der Wohnbauförderung für die Errichtung von Wohnraum aufgebracht werden, werden ca. 20% im Rahmen der Errichtungsförderung von Eigenheimen vergeben. Obwohl der Anteil der Mittel im Vergleich zur Förderung des Geschosswohnbaues somit gering ist, ist die räumliche Lenkung der Errichtung von Eigenheimen auf integrierte Lagen in Hinblick auf die infrastrukturellen Folgekosten und die Flächeninanspruchnahme von höchster Relevanz.

In Folge werden die Förderungen für Eigenheime, die sich aus den Förderrichtlinien und -verordnungen der Bundesländer ergeben, gegenübergestellt. Darauffolgend werden alle Zuschläge, differenziert nach Zusatzförderungen für Energieeffizienz und Gebäudeökologie, haushaltsbezogenen Zuschlägen sowie Sonderförderungen für Lage, Struktur und Planung beschrieben und quantifiziert. Jene Zusatzförderungen, die keine direkte Auswirkung auf eine nachhaltige Entwicklung von Siedlungsstrukturen haben, beispielsweise Zuschläge für Haushaltsmerkmale, werden dargestellt, um einen Vergleich der Boni zu ermöglichen und raumrelevante Zusatzförderungen zu kontextualisieren.

Grundbeträge

*Pauschalen und
Bemessung nach
Nutzfläche*

Die Grundlagen der Eigenheimförderung werden in [Tabelle 4](#) zusammengefasst, indem deren Form der Mittelvergabe, die Bemessung und die damit zusammenhängenden Grundbeträge - differenziert nach Bebauungsformen - in den einzelnen Bundesländern dargestellt werden. In Kärnten, Salzburg und Vorarlberg wird die Fördersumme auf Basis der realisierten und förderbaren Nutzfläche kalkuliert. In allen anderen Bundesländern haben sich mittlerweile pauschale Förderbeträge im Eigenheimbereich weitgehend durchgesetzt. Dazu wer-

SPEZIFIKA DER FÖRDERUNG	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
Bemessung der Förderung	pauschal	pro m ² + pauschal	pauschal	pauschal	pro m ²	pauschal	pauschal	pro m ²
Art der Förderung	Darlehen	Darlehen	Darlehen	AZ	EZ	AZ	Darlehen	Darlehen
Alternative Förderung				EZ (6% der DS)		EZ (20% der DS)	EZ (35% der DS)	
Grundbeträge								
Einzelhaus / Eigenheim	40.000 €	470 €/m ²	18.000 - 24.000 €	50.000 €	280 €/m ²	50.000 €	37.000 €	380 €/m ²
Doppelhäuser	40.000 €	470 €/m ²	18.000 - 24.000 €	50.000 €	280 €/m ²	50.000 €	600 - 1.020 €/m ²	480 €/m ²
Reihenhäuser	40.000 €	5.000 €	18.000 - 24.000 €	85.000 €	280 €/m ²	60.000 €	600 - 1.020 €/m ²	530 €/m ²

AZ= Annuitätenzuschuss, EZ= nicht-rückzahlbarer Einmalzuschuss, DS= Darlehenssumme

Tabelle 4: Art der Förderungen und Grundbeträge für Eigenheime im Bundesländervergleich

den Pauschalen festgelegt, die als Darlehen vergeben oder auf die für Kapitalmarktdarlehen Annuitätenzuschüsse gewährt werden. In Salzburg werden alle Förderungen in Form von einmaligen Zuschüssen gewährt. Diese Möglichkeit besteht als Alternative zudem in Oberösterreich, der Steiermark und in Tirol, wo ein prozentualer Anteil der fiktiv ermittelten Darlehenssumme in der Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses (auch als Wohnbauscheck betitelt) ausbezahlt wird.

Bezüglich der Grundbeträge ergeben sich in den verschiedenen Bundesländern vergleichsweise große Unterschiede. Werden alle jene Bundesländer, die Fördermittel als Darlehen vergeben, verglichen, so schwanken die Fördersätze für ein 100 m² großes Eigenheim zwischen 18.000 € in Niederösterreich und 47.000 € in Kärnten. Erklärbar sind diese großen Differenzen aufgrund der Förderschwerpunkte der Länder sowie des variablen Anteils der Wohnbauförderung, der sich aus der unterschiedlichen Ausgestaltung der Zuschläge ergibt.

Differenzen ergeben sich aus dem Spielraum für Zuschläge

Unterschiede bestehen auch bezüglich der Differenzierung zwischen den Förderobjekten. So erhalten, aufgrund der gewünschten Verdichtung, der geringeren Infrastrukturkosten und der geringeren Grundflächeninanspruchnahme, Doppel- und Reihenhäuser höhere Grundförderungen (Vorarlberg oder Tirol) oder Zuschläge (Kärnten, Oberösterreich oder Steiermark). Bei Reihenhäusern oder Häusern in Gruppe gelten dabei in der Regel Mindestanforderungen an den durchschnittlichen Grundflächenbedarf. Beispielsweise darf in der Steiermark ein Grenzwert von durchschnittlich 350 m² pro Wohneinheit bei der Errichtung von Reihenhäusern nicht überschritten werden, um die höheren Fördersätze in Anspruch nehmen zu können.

ENERGIEEFFIZIENZ & GEBÄUDEÖKOLOGIE	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
Erhöhte Gesamtenergieeffizienz	bis 25.000 €	bis 205 €/m ²	bis 24.000 €	bis 11.000 €	max. 200 €/m ²	bis 10.000 €	bis 12.100 €	max. 360 €/m ²
ökologische Baustoffe / Öko-Index		bis 6.000 €	bis 4.500 €	8.000 €		10.000 €	bis 3.300 €	max. 220 €/m ²
biogene Fernwärme oder mit ET-Heizungsanlage			6.000 €				bis 2.200 €	
Solaranlage zur Warmwasserbereitung			bis 3.000 €				bis 2.100 €	
Solaranlage zur Heizung		5.000 €	bis 4.500 €				bis 4.200 €	
Niedertemperaturheizung		1.000 €						
Photovoltaik		2.400 bis 12.000 €	6.000 €				bis 4.200 €	
kontrollierte Wohnraumlüftung		2.000 bis 5.000 €	3.000 €				bis 3.300 €	
Dachbegrünung			bis 1.500 €					
Gebäudezertifizierung							bis 1.100 €	

Tabelle 5: Zuschläge für Energieeffizienz und Gebäudeökologie bei Eigenheimen im Bundesländervergleich

Zusatzförderungen Energieeffizienz und Gebäudeökologie

Als Voraussetzung für die Förderung von Eigenheimen gilt in allen Bundesländern die Verbauung von innovativen klimarelevanten Systemen sowie ergänzend oder als Alternative dazu vergleichsweise strenge Auflagen für den Heizwärmebedarf (HWB) der errichteten Gebäude. Darüber hinaus werden Zuschläge für Maßnahmen gewährt, die eine weitere Unterschreitung der Schwellenwerte herbeiführen oder im Hinblick auf eine nachhaltige Gebäudeausgestaltung wünschenswert sind.

Unterschiedliche Gewichtung der Thematik

Tabelle 5 stellt diesbezügliche Zuschläge, die von den Bundesländern gewährt werden, dar. Wird die Höhe der Summe aller möglichen Zuschläge in den einzelnen Bundesländern betrachtet, so wird deutlich, dass diese in Einzelfällen in Summe die Grundfördersätze überschreiten (Vorarlberg 380 €/m² Grundförderung, Zuschläge bis 580 €/m², Niederösterreich Grundförderung von 18.000 €, Zuschläge bis 48.000 €). Die Gewichtung der Zusatzförderungen dieser Sparte ist so gelegt, dass sich die Summe der Zuschläge signifikant auf die Höhe der Förderung auswirken. Es ist somit davon auszugehen, dass bei einer attraktiven Gestaltung der Zuschläge die Bereitschaft der Förderungswerberinnen und -werber hoch ist, Maßnahmen in diesem Bereich zu setzen, da zusätzliche Kosten beispielsweise für ein teureres Heizsystem sich aufgrund der erhaltenen Zuschläge weitgehend amortisieren. Es ist, wie auch Statistiken zu den geförderten Neubauten seit Einführung dieser Zusatzförderungen zeigen, von einer deutlichen Lenkungswirkung auszugehen. Flankierend zu der attraktiven Gestaltung der Boni führt eine diesbezügliche Information und Beratung der Förderwer-

HAUSHALTS- BEZOGENE ZUSCHLÄGE	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
Kinderzuschlag	11.000 € pro Kind		8000 - 12.000 € pro Kind	12.000 € pro Kind	100 €/m ²	2.500 € pro Kind	2.500€ pro Kind	50 - 75 €/m ²
Jungfamilien Zuschlag		10.000 €	5.000 €		50 €/m ²	10.000 €		
Kind mit Behinderung			10.000 €					
Minderung der Erwerbsfähigkeit			7.500 €					
unselbständig Erwerbstätige			2.500 €					
Einkommensbonus (Haushalte mit geringem Einkommen)	bis 15.000 €							max. 100 €/m ²

Tabelle 6: Haushaltsbezogene Zuschläge im Eigenheimsektor im Bundesländervergleich

berinnen und -werber zu der gewünschten Entwicklung.

Zusatzförderungen Haushaltszusammensetzung

Neben Zuschlägen für besondere Energieeffizienz und Gebäudeökologie erhöhen sich die Fördersätze vor allem aufgrund der Zusammensetzung der Haushalte, die um eine Wohnbauförderung ansuchen. Diese Zuschläge werden in [Tabelle 6](#) dargestellt. Zuschläge werden dabei primär auf Basis der Anzahl an Kindern pro Haushalt, des Alters der haushaltsführenden Personen, sowie in ausgewählten Bundesländern des Ausmaßes der Erwerbsfähigkeit beziehungsweise Erwerbstätigkeit abgestuft. Die höchsten Zuschläge für haushaltsbezogene Merkmale vergeben Niederösterreich und Oberösterreich. Wird in Niederösterreich beispielsweise von einer vierköpfigen Jungfamilie (erwerbstätige Elternteile unter 35 Jahren mit zwei Kindern) ausgegangen, so erhält diese einen haushaltsbezogenen Darlehens-Zuschlag von 28.000 € bei der Errichtung eines Eigenheimes. Vergleichsweise geringen Einfluss auf die Förderhöhe haben haushaltsbezogene Charakteristika in Kärnten und in der Steiermark. Bei der Beurteilung der haushaltsbezogenen Förderungen ist davon auszugehen, dass die Haushaltsstruktur nicht durch die Wohnbauförderung beeinflusst wird. Zusatzförderungen in diesem Bereich sind primär darauf ausgerichtet, die entstehenden Mehrkosten für große Haushalte zu kompensieren.

*flächendeckende
Berücksichtigung
der Anzahl an
Kindern*

Zusatzförderungen für Lage, Bauungsstruktur und Planung

Der dritte Block an Zuschlägen bezieht sich auf jene Förderungen, die für die vorliegende Arbeit die höchste Relevanz besitzen. [Tabelle 7](#) fasst dazu all jene Zusatzförderungen zusammen, die von den

*heterogene
Regelungen*

LAGE, STRUKTUR UND PLANUNG	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
Dichtebonus / kleine Nutzflächen					bis 50 €/m ²			50 €/m ²
Lage, Nachverdichtung, Infrastruktur und Bauweise			bis 4.500 €					
Anbindung an den öffentlichen Verkehr					15 €/m ²			
Nahbereich eines Lebensmitteleinzelhändlers					15 €/m ²			
Nahbereich einer Schule, Kinderbetreuung, Arztpraxis oder Apotheke					15 €/m ²			
Lage im Ortskern	bis 10.000 €	5.000 €	5.000 €					
Lage in einem Siedlungsschwerpunkt						2.000 €		
strukturschwacher ländlicher Raum		5.000 €				2.000 €		
ökologische Garten- und Freiraumgestaltung			900 €					
Einbindung des Gestaltungsbeirates			300 €		5 €/m ²			
Gemeinschaftsprojekte								100 €/m ²
Autoabstellplatz bei Reihenhäusern				6.600 €				
barrierefreie Bauweise	bis 15.000 €	bis 10.500 €	3.000 €	3.000 €	bis 50 €/m ²		bis 65% der zusätzlichen Kosten	30 €/m ²

Tabelle 7: Zusatzförderungen für Lage, Struktur und Planung von Eigenheimen im Bundesländervergleich

Bundesländern bei der Errichtung eines Eigenheimes für Lage, vorhandene Infrastrukturen, Bebauungs- und Gebäudestruktur sowie besondere Planungen vergeben werden. Ein Blick auf die Tabelle zeigt die breite Palette der unterschiedlichen Zusatzförderungen, die in den Bundesländern verankert sind. Vergleichsweise ist die Höhe der Zusatzförderungen in diesem Bereich, ausgenommen der Förderung von barrierefreier Bauweise, jedoch gering. So liegen in allen Bundesländern die Zuschläge, die sich auf Lage, Dichte oder Infrastruktur beziehen, im Bereich der Errichtung von Eigenheimen unter 10.000 €. Die Gewichtung dieser Zusatzförderung ist somit deutlich geringer als das Gewicht der Zuschläge für Energieeffizienz, aber auch jener Zuschläge für haushaltsbezogene Merkmale.

Die Zusammenfassung der Förderungen macht deutlich, dass die Ansätze in den einzelnen Bundesländern eine höchst unterschiedliche Ausrichtung aufweisen. Während beispielsweise in Tirol von Zuschlägen für die Errichtung von Eigenheimen weitgehend Abstand genommen wird, vergeben einige Bundesländer (beispielsweise Kärnten und die Steiermark) Förderungen, die auf einer Raumtypisierung (Siedlungsschwerpunkte/Ortszentren sowie ländlicher Raum) basieren. Die mikrogeographische Raumausstattung mit einer besonderen Berücksichtigung von Versorgungsstrukturen und der Anbindung an den

öffentlichen Verkehr fließen als Boni in die Salzburger Eigenheimförderung ein, diesbezügliche Lagezuschläge existieren sonst in keinem anderen Bundesland. Diese bundeslandspezifischen Regelungen sollen in weiterer Folge detaillierter unter Bezugnahme auf die konkreten Festlegungen in den Förderverordnungen beschrieben werden. Salzburg und Vorarlberg sehen auch im Sektor Eigenheime eine Zusatzförderung für eine geringe Flächeninanspruchnahme vor.

Die Salzburger Wohnbauförderungsverordnung 2015 (Sbg.WFVO 2015) beinhaltet - zur besonderen Förderung von integrierten Lagen - Zuschläge für Maßnahmen, die in der Verordnung unter dem Begriff Standortqualität zusammengefasst werden. Ein Zuschlag von 5 €/m² wird für die Einbindung eines Gestaltungsbeirates in das Bauverfahren gewährt. Ein weiterer Bonus kann geltend gemacht werden, wenn das Bauvorhaben eine vorgegebene Geschosßflächenzahl übersteigt, wobei die Grenzwerte so definiert sind, dass diese Förderung für den Eigenheimbau nur eine untergeordnete Rolle spielt, da die Grenzwerte bei Einfamilienhäusern nur in Ausnahmefällen zu erreichen sind.

Darüber hinaus werden Lagequalitäten mit einem Zuschlag von je 15 €/m² gefördert, die sich aus der infrastrukturellen Ausstattung des Umgebungsbereiches ergeben. Die für die Zusatzförderung vorausgesetzten Infrastrukturen müssen sich, um die Förderung zu beziehen, im Umkreis von 1000 m (Luftlinie ausgehend vom Bauvorhaben) befinden. So fließt erstens die Anbindung an den öffentlichen Verkehr ein, wenn eine Haltestelle im Nahbereich vorhanden ist, die zwischen 6:00 Uhr und 9:00 Uhr morgens eine mindestens einstündige Frequenztaktung aufweist. Zweitens wird ein Zuschlag für einen Lebensmitteleinzelhändler im Nahbereich gewährt, dabei bezieht sich die Salzburger Förderverordnung auf Vollversorger oder kombiniert mit weiteren Lebensmitteleinzelhändlern auf einen mehr als nur Teilversorger. Für den letzten Zuschlag, der sich auf die Lage im Nahbereich einer Schule, einer Kinderbetreuungseinrichtung, einer Arzt-Praxis oder einer Apotheke bezieht, muss lediglich eine der vier genannten Einrichtungen vorhanden sein (Anlage B. Sbg.WFVO 2015).

Salzburg ist mit diesen Zusatzförderungen das einzige Bundesland, in dem direkt quantifizierbare Kriterien für Boni bezüglich infrastruktureller Ausstattung existieren. Sonst existiert nur in Niederösterreich ein Bonus, der unter dem Namen Lage, Nachverdichtung, Infrastruktur und Bauweise zusammengefasst wird. Objektive Kriterien für diesen Zuschlag werden jedoch in den Vergaberichtlinien nicht veröffentlicht und die Gewährung des Zuschlages liegt im Ermessen der zuständigen Vergabestelle.

Eine weitere rechtlich implementierte Möglichkeit der raumrelevanten Förderungsabstufung stellt ein Zuschlag für die Lage im Ortskern dar. Eine derartige Festlegung findet sich in den Niederösterreichischen Wohnungsförderungsrichtlinien 2011 (Nö.WFR

breites Spektrum an unterschiedlichen Zuschlägen in Salzburg

Ortskernzuschläge

2011). Neben der Zusatzförderung selbst ist bei dieser Form der räumlichen Koppelung der Förderung an einen räumlichen Parameter entscheidend, welches Verfahren für die Lagefestlegung bzw. Lagebewertung herangezogen wird. In Niederösterreich wird die Lage ausgelagert von einer Niederösterreichischen Einrichtung für Regionalentwicklung beurteilt:

„Die NÖ.Regional GmbH hat eine Stellungnahme während des Förderverfahrens abzugeben, ob der Standort des Förderobjektes in einem gewachsenen Ortskern liegt.“ (§14 Abs. 2 Nö.WFR 2005)

Während somit in Niederösterreich für jedes Bauvorhaben eine Stellungnahme über die Ortskernlage einzuholen ist, setzt das Burgenländische Wohnbauförderungsgesetz 2005 (Bgl.d.WFG 2005) bei der Definition der Lage im Ortskern auf die Festlegungen des Flächenwidmungsplans (ersatzweise kann ein ziviltechnisches Gutachten herangezogen werden, wenn keine entsprechenden Festlegungen im Flächenwidmungsplan vorhanden sind, da beispielsweise die Standortgemeinde keine Kernzone gewidmet hat). Für den Ortskernzuschlag qualifizieren sich somit jene Bauvorhaben, auf die folgende Festlegungen zutreffen:

„Objekte und Freiflächen, die im Flächenwidmungsplan oder Bebauungsplan (Teilbebauungsplan) gemäß §§ 12 und 21 Burgenländisches Raumplanungsgesetz, LGBl. Nr. 18/1969, in der jeweils geltenden Fassung, als „Ortskern“ ausgewiesen sind, oder für die ein Gutachten eines Ziviltechnikers oder eines gerichtlich beideten Sachverständigen für Raumordnung und Raumplanung vorliegt, wonach diese Objekte und Freiflächen als für den „Ortskern“ besonders erhaltenswert sind.“ (§3 Abs. 17 Bgl.d.WFG 2005)

Die Festlegung der Zusatzförderung über den Flächenwidmungsplan führt zu einer genau nachvollziehbaren und exakten Entscheidung über die Ortskernlage, schränkt jedoch die Flexibilität der Vergabe ein. In weiterer Folge besteht des Weiteren eine gewisse Abhängigkeit von der Praxis der Flächenwidmung einzelner Gemeinden, da nicht alle Gemeinden Kerngebiete ausweisen, beziehungsweise unterschiedliche Maßstäbe für dessen Ausweisung herangezogen werden können.

Eine weitere Möglichkeit beinhaltet die Steiermärkische Durchführungsverordnung zum Wohnbauförderungsgesetz 1993 (Stmk.WFVO), die nach §8 Abs.3 Z3 bei der Errichtung eines Eigenheimes in einem Siedlungsschwerpunkt gemäß §2 Abs.1 Z31 des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 2010 einen Lagezuschlag einräumt, der sich mit 2.000 € pro Förderobjekt nur geringfügig auf die Höhe der Förderung auswirkt. Nach den Festlegungen des

Raumordnungsgesetzes handelt es sich bei Siedlungsschwerpunkten um Gebiete, die eine *entsprechende Verdichtung, Nutzungsdurchmischung und Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und/oder privatgewerblichen Versorgungseinrichtungen aufweisen*. Eine Bündelung der Entwicklung auf diese Gebiete soll zu einem sparsamen Umgang mit der Ressource Boden, einer Kostenminimierung für soziale und technische Infrastruktur sowie zu nachhaltigen Mobilitätsmustern führen. Einerseits werden diese Schwerpunkte aus überörtlicher Sicht als Vorrangzonen im Regionalplan festgelegt, andererseits können sie aus örtlicher Sicht von den Gemeinden im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzeptes definiert werden. Hier sind somit unterschiedliche Akteurinnen und Akteure an der Ausweisung jener Zonen beteiligt, die zu einer Zusatzförderung führen können.

Auch die Richtlinien zum Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 2012 (K.WFR 2012) sehen eine Zusatzförderung für eine Errichtung von Eigenheimen in Siedlungszentren vor. Diese sind als *historisch gewachsene bzw. auf Grund ihrer Funktion hervorgehobene und räumlich nachvollziehbare Baustrukturen einer Stadt, eines Dorfes oder eines Weilers einschließlich der Verdichtungspotentiale* definiert. Die Festlegung der Siedlungszentren hat in Planform im Rahmen der Erarbeitung des örtlichen Entwicklungskonzeptes zu erfolgen und obliegt somit den Gemeinden. Fehlen Festlegungen zu Siedlungszentren in einzelnen Entwicklungskonzepten, können diese von geeigneten Sachverständigen festgelegt werden. Stadtrandlagen dürfen - auch bei einer entsprechenden infrastrukturellen Ausstattung und Versorgungsstruktur - nicht als Siedlungszentren gekennzeichnet werden.

Nach den K.WFR 2012 besteht neben der Förderung der Ortskernlage die Möglichkeit einer Zusatzförderung für die Errichtung von Eigenheimen im strukturschwachen ländlichen Raum. Der Bonus ist auf jene peripheren Gemeinden fokussiert, die mindestens 40 Minuten von den Kärntner Städten entfernt sind und/oder von Abwanderung (Bevölkerungszuwachs von unter zwei Prozent) bedroht sind. Der Status jeder einzelnen Gemeinde ist in den Förderrichtlinien festgelegt und wird alle fünf Jahre hinsichtlich der zwei genannten Parameter aktualisiert. Die Festlegung zielt darauf ab, Abwanderungsprozesse abzuschwächen.

Eine ähnliche Regelung trifft die Stmk.WFVO, die nach §8 Abs. 3 Z4 bei *Errichtung eines Eigenheimes in weitaus überwiegend land- und forstwirtschaftlich strukturierten, dünn besiedelten und abwanderungsgefährdeten Berggemeinden* einen Lagezuschlag von 2.000 € vergibt. Eine Beurteilung der Lage erfolgt durch die Abteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, welche sich mit der örtlichen Raumplanung befasst. Die Höhe dieser Förderung wurde mit einer der aktuellen Novellierung der Durchführungsverordnung deutlich reduziert (vormals 15.000 €).

*regionale
Abstufungen der
Förderungen*

*Förderung von
geringem
Grundflächenbedarf*

Um einer flächensparsamen Bauweise beziehungsweise der Aufrechterhaltung der Nutzbarkeit von Baulandreserven Rechnung zu tragen, beraumt die Vorarlberger Neubauförderungsrichtlinie 2016/2017 für den privaten Wohnbau (V.NFRP 2016) einen Zuschlag für kompakte Eigenheime mit einer geringen Flächeninanspruchnahme. Des Weiteren wird die Ausrichtung von Eigenheimen auf großen Parzellen in der Richtlinie thematisiert:

„Die Situierung von Eigenheimen auf Baugrundstücken, welche auf Grund der Lage, Größe, Neigung und der Bodenverhältnisse mehrere Wohnhäuser zulassen, ist so vorzunehmen, dass eine weitere bestmögliche Verbauung möglich ist.“ (§10 Abs. 3 V.NFRP 2016)

In Folge des knappen Dauersiedlungsraumes in Vorarlberg soll der Paragraph dazu beitragen, dass Parzellen mit ausreichender Größe für ein zweites Eigenheim strategisch nachhaltig bebaut werden. Im Zuge einer Nachverdichtung können diese Restparzellen als Potenzialflächen für eine Nachverdichtung angesehen, in Folge von Grundstücksteilungen erschlossen und anschließend bebaut werden. Entscheidend können solche Festlegungen vor allem in Bereichen sein, in denen keine detaillierten Bebauungspläne vorliegen. Einen flächensparenden Effekt soll der Vorarlberger Bonus für kompakte Eigenheime erwirken. Der Zuschlag – 50 € pro Quadratmeter bemessen auf der Basis der realisierten Nutzfläche – wird für Eigenheime gewährt, wenn die tatsächliche Nutzfläche die festgelegten Grenzwerte (50 m² für Ein-Personen-Haushalte, 65 m² für Zwei-Personen-Haushalte und zusätzliche 10 m² für jede weitere Person) nicht überschreitet. Zudem wirkt diese Festlegung einer Bevorzugung von größeren Nutzflächen entgegen, die sich aus der Förderung nach Quadratmetern ergibt.

5.3.3 Förderung der Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen

*Schwerpunkt der
Fördermittel in
diesem Bereich*

Wie bereits erwähnt fließt aktuell der größte Anteil (nahezu 80%) des Fördervolumens für die Schaffung von Wohnraum in die Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen. Dieser Anteil unterliegt regionalen Schwankungen, die sich einerseits aus den lokalpolitischen Aktivitäten, regionalen Wohnpräferenzen, sowie andererseits auch aus der Attraktivität von Förderungen ergeben. So ist es nicht unerheblich, wie attraktiv Angebote auf dem Sektor der Miet- und Eigentumswohnungen (deren Preis maßgeblich von den Förderungen mitbestimmt wird) im Vergleich zur Errichtung eines Eigenheimes und den damit verbundenen finanziellen Anreizen der Länder sind. Der folgende Abschnitt der Arbeit stellt die Grundbeträge und Boni für die Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen gegenüber. Der Aufbau ist dabei an den Abschnitt der Eigenheimförderung angelehnt. Jene Zusatzförderungen, die für die

Haushaltszusammensetzung vergeben werden, entfallen in diesem Abschnitt.

Grundbeträge

Verglichen mit der Eigenheimförderung unterscheiden sich die Modalitäten für die Förderung der Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen in den Bundesländern. Der erste Unterschied zwischen den zwei Förderungen ergibt sich aus den Fördersubjekten. Während bei der Eigenheimförderung in der Regel private Bauträger als Bezieherinnen oder Bezieher der Förderung auftreten, sind im Geschosswohnbau primär gemeinnützige und gewerbliche Bauträger sowie Gemeinden oder Gemeindeverbände die Adressaten. In Folge der Inanspruchnahme von Fördermitteln verpflichten sich die genannten Bauträger zu einer strengen Regulierung von Miet- sowie Kaufpreisobergrenzen, die in der Regel aus der Summe der geförderten Gesamtbaukosten abgeleitet werden und deren Berechnungsschlüssel in den Verordnungen festgelegt ist. Wie auch bei der Eigenheimförderung stellen Schwellenwerte zum Heizwärmebedarf sowie die Verwendung innovativer klimarelevanter Systeme grundlegende Voraussetzungen für die Förderwürdigkeit von Neubauprojekten im Geschosswohnbau dar.

Die Arten der Mittelvergabe sowie die damit verbundenen Grundbeträge bei der Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen werden in [Tabelle 8](#) dargestellt. Werden die Arten der Förderung mit den Formen der Eigenheimförderung verglichen, wird deutlich, dass die Bundesländer ausdifferenzierte beziehungsweise abweichende Vergabeformen heranziehen. Grundsätzlich vergeben alle Bundesländer für großvolumige Bauvorhaben Darlehen (Ausnahme stellt die Steiermark dar, wo Annuitätenzuschüsse vergeben werden) als Grundförderung. Ergänzend werden rückzahlbare Annuitätenzuschüsse zu Kapitalmarktdarlehen (beispielsweise im Burgenland, Kärnten und Vorarlberg) gewährt. In anderen Bundesländern hat sich die Auszahlung von Zusatzförderungen (beispielsweise Salzburg oder Tirol) als einmalige, nicht-rückzahlbare Zuschüsse durchgesetzt. Grundsätzlich lassen die Rahmenbedingungen der Förderung des Geschosswohnbaues jedoch in den meisten Bundesländern ein breites Spektrum an unterschiedlichen Formen der Fördervergabe zu, die eine Anpassung an die Größe der Bauvorhaben und deren Ausrichtung ermöglichen.

Ebenso divers ist die Ermittlung der Förderhöhe. Grundsätzlich kalkulieren alle Bundesländer die Höhe der Förderung auf Basis der geplanten Quadratmeter, Pauschalbeträge existieren in diesem Bereich keine. Der zu Grunde gelegte Berechnungsschlüssel unterscheidet sich zwischen den Bundesländern jedoch deutlich. Während beispielsweise Niederösterreich ein Punktesystem einsetzt (100 Punkte

andere Vergabe und Bemessung der Förderung als bei Eigenheimen

Darlehen dominieren in diesem Sektor

Förderung an Nutzflächen ausgerichtet

GRUNDBETRÄGE	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
Förderungen	Darlehen und AZ	Darlehen und AZ	Darlehen	Darlehen	Darlehen und EZ	AZ	Darlehen und EZ	Darlehen, AZ und EZ
Grundbetrag Wohnungsbau	650 €/m ²	630 €/m ²	810 €/m ²	980 €/m ²	600 €/m ²	1.250 €/m ²	600 €/m ²	780 €/m ²
Not- und Starterwohnungen			1.080 €/m ²		690 €/m ²			900 €/m ²
Wohnanlagen bis 12 Einheiten				1.030 €/m ²				

AZ= Annuitätenzuschuss, EZ= nicht-rückzahlbarer Einmalzuschuss

Tabelle 8: Art der Förderungen und Grundbeträge bei Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen im Bundesländervergleich

für Energiekennzahlen und Nachhaltigkeit, 100 Punkte für Zusatzförderungen, über 100 Punkte für zielgruppenspezifische Förderungen – je Punkt 13,50 €/m²), wird das Darlehen in Oberösterreich als Prozentsatz der höchstzulässigen Gesamtbaukosten pro Quadratmeter (Erhöhung auf Basis der Gebäudequalität) berechnet. Diese Systeme wurden für die Darstellung in den folgenden Tabellen soweit möglich homogenisiert. Angegeben wird dazu der ausgezahlte maximale Darlehensbetrag pro Quadratmeter, um einen Vergleich der Werte zu ermöglichen. Auf Grund der abweichenden Art der Förderung (Annuitätenzuschüsse) liegen die Fördersätze in der Steiermark deutlich höher als in den anderen Bundesländern, diese fließen somit nur am Rand in der Vergleich ein.

Den höchsten Grundbetrag pro Quadratmeter im Wohnungsneubau vergibt Oberösterreich, wie der weitere Vergleich zeigt, resultiert dieser hohe Grundbetrag aus der weitgehenden Absenz von Zusatzförderungen. Mit einem Fördersatz zwischen 600 und 650 €/m² bilden das Burgenland, Kärnten, Salzburg und Tirol die Schlusslichter im Vergleich. In Niederösterreich, Salzburg und Tirol sind jedoch hohe Zuschläge auf Basis der landesspezifischen Förderschwerpunkte möglich. Vorarlberg und Niederösterreich liegen mit einem ähnlich hohen Fördersatz im Mittelfeld.

Eine erhöhte Grundförderung bieten Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg für die Errichtung von Not- und Starterwohnungen, die besondere Anforderungen an Größe und Wohnungsvergabe erfüllen müssen. In Oberösterreich erhöht sich die Förderung bei der Errichtung von Wohnanlage mit weniger als 12 Einheiten, da mit zunehmender Größe der Wohnungsanlage die relativen Baukosten pro Quadratmeter sinken.

Neben der Festlegung der Grundbeträge enthalten die Verordnungen für Miet- und Eigentumswohnungen spezifische Nutzflächenbeschränkungen, die zum Teil von den Werten für Eigenheime, die in [Tabelle 3](#) dargestellt sind, abweichen. Zu erwähnen sind hier folgende Abweichungen, in den anderen Bundesländern gelten die Festlegungen der Rahmengesetzgebung:

Grenzen für Nutzflächen pro Wohnung

1. Im Burgenland ist die Nutzfläche von Wohnungen auf max. 100 m², von Reihenhäusern auf max. 130 m² beschränkt.
2. In Niederösterreich werden Wohnungen mit einer Fläche von max. 80 m²; Reihenhäusern mit max. 105 m² gefördert.
3. In Oberösterreich werden Zusammenhänge zwischen der Raumanzahl und der maximalen Fläche hergestellt, wobei Zwei-Raum-Wohnungen max. 55 m², Drei-Raum-Wohnungen max. 75 m², Vier-Raum-Wohnungen max. 90 m², Fünf-Raum-Wohnungen max. 100 m² aufweisen dürfen. Eine Überschreitung der Grenzwerte von 10% ist aufgrund abweichender Wohnungsgrundrisse möglich.

Wie in [Unterabschnitt 5.3.1](#) erwähnt, legt die Sbg.WFVO 2015 neben Förderraten auch Grenzen für Grund- und Anschließungskosten je Quadratmeter förderbarer Wohnnutzfläche fest. Diese sind nach §13 Abs. 2 des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) zu ermitteln und schwanken zwischen 700 €/m² Wohnnutzfläche (in der Stadt Salzburg) und 430 €/m² Wohnnutzfläche (in Gemeinden des Pinzgaus und Pongaus). Erfolgt die Finanzierung der Grund- und Anschließungskosten ausschließlich mit Eigenmitteln, können die angegebenen Grenzwerte überschritten werden. Ziel der Festlegung ist eine Entlastung der Gemeindebudgets und eine Lenkung der Bautätigkeit auf integrierte Lagen beziehungsweise eine Beteiligung der Bauträger an den Infrastrukturkosten bei einer Überschreitung der Grenzwerte.

*Grenzen für Grund
und Anschließungs-
kosten in
Salzburg*

Eine qualitative Festlegung für den öffentlichen Wohnbau trifft die Vorarlberger Neubauförderungsrichtlinie 2016/2017, welche die Bedarfsstruktur an Wohnraum in der Planungsregion in die Förderrichtlinie aufnimmt. Zur Vermeidung von Fehlplanungen sollen dazu die Nutzflächen der zu realisierenden Wohnungen an den Bedürfnissen der wohnungssuchenden Personen ausgerichtet werden und einen Ausgleich der Interessenslage von Bauträgern und Gemeinden herbeiführen:

„Bei der Planung neuer Projekte ist auf einen ausgewogenen Wohnungsmix von kleineren und größeren Wohnungen zu achten, welcher eine soziale Durchmischung ermöglicht und auch den Bedarf von Großfamilien berücksichtigt. Der Wohnungsmix hat sich dabei an der Dringlichkeitsreihung, der bei den Gemeinden vorgemerkten Wohnungssuchenden zu orientieren und soll von der Gemeinde vorgegeben werden.“ (§5 Abs. 3 V.NFRÖ 2016)

Zusatzförderungen Energieeffizienz und Gebäudeökologie

Wie im Segment der Eigenheime haben in der Förderung des großvolumigen Wohnbaus, seit der einsetzenden Ökologisierung der

ENERGIEEFFIZIENZ & GEBÄUDEÖKOLOGIE	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
Zuschlag für erhöhte Gesamtenergieeffizienz	bis 50 €/m ²	bis 220 €/m ²	bis 540 €/m ²	40 €/m ²	max. 200 €/m ²	bis 250 €/m ²	110 €/m ²	bis 360 €/m ²
Passivhauszuschlag		bis 90 €/m ²	135 €/m ²			50 €/m ²		
ökologische Baustoffe & Öko-Index		90 €/m ²	bis 20 €/m ²	20 €/m ²	35 €/m ²		bis 30 €/m ²	bis 220 / m ²
optimierte Gebäudehülle			67,5 €/m ²					
Heizungsanlage mit erneuerbarer Energie			270 €/m ²				bis 20 €/m ²	
kontrollierte Wohnraumlüftung		10 €/m ²	67,5 €/m ²				bis 30 €/m ²	
Solaranlage zur Warmwasseraufbereitung/ Heizung		40 €/m ²	135 €/m ²				je Whg. 2.100 €	
Photovoltaikanlagen		3.000 € pro kW	135 €/m ²					
erschwerte Fundierung		bis 90 €/m ²						

Tabelle 9: Zuschläge für Energieeffizienz und Gebäudeökologie bei Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen im Bundesländervergleich

Wohnbauförderung, Zusatzförderungen für Energieeffizienz und Gebäudeökologie einen hohen Stellenwert. [Tabelle 9](#) fasst alle diesbezüglichen Zuschläge zusammen. Die höchsten Zuschläge in diesem Bereich werden von Niederösterreich (zusammengesetzt aus einer erhöhten Förderung für niedrige HWB-Werte und der Förderung der angeführten Einzelmaßnahmen, wobei der Gesamtzuschlag für Nachhaltigkeit auf 540 €/m² begrenzt ist) und Vorarlberg (580 €/m² bei Passivhausstandard und der Verwendung von ökologischen Baustoffen sowie einer Verbesserung des OI₃-Indexes) vergeben. Vergleichsweise geringe Anreize, ökologische Maßnahmen oder Energieeffizienz über das Voraussetzungsmaß umzusetzen, bieten das Burgenland mit einem Bonus von 50 €/m² für erhöhte Energieeffizienz sowie Oberösterreich mit einer Summe von 60 €/m² für entsprechende Maßnahmen, wobei festzuhalten ist, dass auch in diesen Bundesländern strenge Standards bestehen.

Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol bieten Boni mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, wobei in jedem Fall Unterschreitungen von Werten für Energieeffizienz zusätzlich gefördert werden. Zudem existieren Förderungen für kontrollierte Wohnraumlüftung, für den Einsatz erneuerbarer Energieträger und Solar- und Photovoltaikanlagen sowie für erschwerte Fundierungen.

Zusatzförderungen für Lage, Bebauungsstruktur und Planung

Neben Zusatzförderungen für Energieeffizienz und Gebäudeökologie existieren auch bei der Errichtung von Miet- und Eigentumswoh-

nungen unterschiedliche Förderanreize, die sich auf Lage, Struktur und Planung beziehen. Dabei nehmen diese Förderanreize einen besonderen Stellenwert ein, da die Lenkung von großvolumigen Bauvorhaben auf integrierte Standorte deren Attraktivität für Mieterinnen und Mieter steigern sowie Leerstand, Folgekosten für Mobilität und Infrastruktur verringern kann. [Tabelle 10](#) stellt diese Zusatzförderungen der Bundesländer gegenüber.

In nahezu jedem Bundesland bestehen – wie bei der Eigenheimförderung – Zusatzförderungen für eine barrierefreie Bauweise oder die Errichtung von Liftanlagen. Anders als bei der Eigenheimförderung vergeben jedoch nur das Burgenland (50 €/m²) und Niederösterreich bei der Errichtung von Eigentumswohnungen (bis 270 €/m²) für die Lage im Ortskern Zuschläge. Historisch haben darüber hinaus weitere Bundesländer ähnliche Förderungen (beispielsweise Vorarlberg) vergeben, die jedoch im Zuge von Aktualisierungen beziehungsweise Neuausrichtungen aus den Verordnungen gestrichen wurden.

Förderanreize für eine dichte Bauweise bzw. eine hohe Geschossflächenzahl bestehen in Salzburg, Tirol und Vorarlberg, wobei hier in Tirol, wie bereits durch die Rahmengesetzgebung angedeutet wird, ein Schwerpunkt der Förderung liegt, um der steigenden Flächeninanspruchnahme entgegenzutreten. Bei einer entsprechenden Verdichtung und Konzentration einer großen Nutzfläche auf einer kleinen Grundfläche (Nettonutzflächendichte) können so zusätzliche 420 €/m² an Förderdarlehen lukriert werden. Bei maximaler Ausschöpfung des Zuschlags beträgt dieser somit rund 70% der Grundförderung. Die Attraktivität dieser Zusatzförderung und die diesbezügliche Lenkungswirkung bei der Errichtung von Wohnungen sind dementsprechend vergleichsweise hoch einzustufen.

Einen umgekehrten Weg beschreitet die Steiermark, die nach den Festlegungen der Förderverordnung Bauvorhaben mit einer geringen Geschoszahl fördert. Für ebensolche Bauvorhaben wird die Darlehenssumme, auf die Annuitätenzuschüsse gewährt werden, um bis zu 22% erhöht. Zusätzliche Baukosten werden zwar abgedeckt, jedoch ist in Hinblick auf die Raumentwicklung aufgrund der Förderung von zusätzlicher Flächeninanspruchnahme von einer umweltkontraproduktiven Wirkung der folgenden Festlegung auszugehen:

„Bei Bauvorhaben mit Gebäuden bzw. Gebäudeteilen mit geringer Geschosanzahl kann erforderlichenfalls ein Zuschlag zu den Beträgen gemäß Abs.2 im Ausmaß von höchstens 22% gewährt werden.“ (§7 Abs. 3 Stmk.WFVO 1993)

Nach der Tiroler Wohnbauförderungsrichtlinie 2017 wird neben der besonderen Förderung von verdichteten Bauvorhaben der Erhalt bzw. die Revitalisierung von denkmalgeschützten Gebäuden sowie

*Zusatzförderungen
für Barrierefreiheit*

*Zusatzförderungen
für verdichtete
Bauweisen*

*Berücksichtigung
des
Denkmalschutzes*

LAGE, STRUKTUR UND PLANUNG	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
Lagequalität, Infrastruktur, Bebauungsweise			bis 202,5 €/m ²					
Ortskernzuschlag	50 €/m ²							
Wohnungseigentum in der Zentrumszone			bis 270 €/m ²					
geringe Geschosshöhe						bis 275 €/m ²		
Dichtekriterien					bis 100 €/m ²		420 €/m ²	50 €/m ²
Anbindung an den öffentlichen Verkehr					15 €/m ²			
Nahbereich eines Lebensmitteleinzelhändlers					15 €/m ²			
Nahbereich einer Schule, Kinderbetreuung, Arztpraxis oder Apotheke					15 €/m ²			
Denkmalschutz/Nachverdichtung		bis 180 €/m ²			10 €/m ²		200 €/m ²	
barrierefreie Ausstattung	3% d. DS	bis 55 €/m ²	bis 310,5 €/m ²	50 €/m ²	50 €/m ²		65% der MK	30 bis 80 €/m ²
Liftanlage	2% d. DS	bis 90 €/m ²						
Errichtung einer Garage/Carport/Mobilitätskonzept		bis 227 €/m ²	bis 54 €/m ²	bis je 9.600€	bis 50 €/m ²	bis je 10.720 €		
Gestaltungsbeitrag/Wettbewerb		20 €/m ²			10 €/m ²			
ökologische Garten- & Freiraumgestaltung			40 €/m ²					
Dachbegrünung			bis 54 €/m ²					
Gemeinschaftsprojekte								100 €/m ²
kompakte Wohnungen								50 €/m ²

DS= Darlehenssumme, MK= Mehrkosten

Tabelle 10: Zusatzförderungen für Lage, Struktur und Planung bei Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen im Bundesländervergleich

Vorhaben in Dorferneuerungsgebieten gefördert:

„Beim (Erst-)Erwerb und bei der Errichtung von Wohnungen in besonders geschützten Gebäuden, die u.a. dem Tiroler Stadt- und Ortsbildschutzgesetz 2003, Denkmalschutzgesetz unterliegen oder im Bereich eines Dorferneuerungsgebietes situiert sind (durch die Gewährung eines Zuschlages zum Kredit in der Höhe von EUR 200,- pro m² förderbarer Nutzfläche).“ (Abs. 8.6. T.WBFR 2017)

Eine nahezu ebenso hohe zusätzliche Förderung von 180 €/m² gewährt Kärnten bei der Errichtung von Wohnraum innerhalb von denkmalgeschützten Strukturen (die Voraussetzung für diesen Zuschlag stellt die Aufrechterhaltung der Außenmauern dar), der Wahrung des Orts- oder Stadtbildes und bei der Lückenverbauung. Während Förderungen von Wohnraumerrichtungen in denkmalgeschützten Gebäuden darüber hinaus auch in anderen Bundesländern gefördert wird, dieser Bereich aber zum Teil an die Sanierungsförderung angeschlossen ist, gibt es in keinem anderen Bundesland eine explizite Zusatzförderung für Nachverdichtung. Lediglich in Niederösterreich fließt dieser Faktor in die kumulierte Zusatzförderung *Lagequalität, Infrastruktur, Bauungsweise*, die von der Wohnbauförderstelle beurteilt wird, ein.

Wie bei der Errichtung von Eigenheimen wird bei der Errichtung von Wohnungen in Salzburg die Lage im Einzugsbereich von relevanten Infrastrukturen mit einer Zusatzförderung belohnt. Auch im Geschosswohnbau bestehen dazu die Zuschläge für: (a) die Anbindung an den öffentlichen Verkehr, (b) einen Lebensmitteleinzelhändler im Nahbereich sowie (c) entweder die Lage im Nahbereich einer Schule, einer Kinderbetreuungseinrichtung, einer Arzt-Praxis oder einer Apotheke. Die Modalitäten (Entfernungen, Taktung der öffentlichen Anbindung uä.) entsprechen den Auflagen der Eigenheimförderung. Eine geringe Förderung wird in Salzburg zusätzlich für die Erfüllung von Auflagen des Denkmalschutzes und die Einbindung eines Gestaltungsbeirates vergeben.

Infrastrukturzuschläge in Salzburg

Neben den bereits genannten Zusatzförderungen bestehen in nahezu allen Bundesländern bei der Errichtung von Miet- und Eigentumswohnungen Förderungen für die Errichtung einer Garage oder eines Carports sowie teilweise auch für alternative Mobilitätskonzepte. Dabei ist die Ausrichtung dieser Zusatzförderung relativ unterschiedlich. Während teilweise nur gesetzlich vorgeschriebene Stellplätze in überdachten Carports oder Garagen gefördert werden, existieren in einigen Bundesländern fortschrittliche Konzepte, die auch die Förderung von nachhaltigen Mobilitätskonzepten, Fahrradgaragen oder mit E-Tankstellen ausgestattete Stellplätze fördern. Diese grundlegende Ausrichtung kann maßgeblichen Einfluss auf die Wirkung der Förde-

Förderung von Mobilität

rung haben und die Verkehrsmittelwahl der zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner beeinflussen.

Quartiersbetrachtung in Vorarlberg

Für Wohnanlagen ab 25 Wohnungen ist in Vorarlberg nach §10 Abs. 3 V.NFRP 2016 als Unikum eine Quartiersbetrachtung notwendig. Im Zuge der Quartiersbetrachtung sollen alle ortsrelevanten Gegebenheiten und Ziele erfasst werden. Dazu wird die infrastrukturelle Raumausstattung (beispielsweise Anbindung an den öffentlichen Verkehr und das Straßensystem sowie Naturräume oder Nähe zu öffentlichen und halböffentlichen Einrichtungen), die aktuellen und geplanten raumstrukturellen Änderungen sowie das räumliche Entwicklungskonzept der Gemeinde zum konkreten Bauvorhaben in Beziehung gesetzt. Darzustellen sind die Anforderungen und der Beitrag des Projektes zu den oberirdischen sowie unterirdischen Stellplätzen, die Ausstattung mit Spielplätzen wie auch die standortabhängige Durchmischung von Nutzungen. Darüber hinaus muss die räumliche und soziale Einbettung und Kontextualisierung des Projektes in der Quartiersbetrachtung thematisiert werden. Dabei ist die Bebauungsstruktur ebenso ausschlaggebend wie ein Grünraumkonzept, die Darstellung von Wegesystemen und Geländeänderungen oder das geplante Konzept für die Erdgeschosszone, die Eingangs- und Zugangssituation sowie Gemeinschaftseinrichtungen für die Bewohnerinnen und Bewohner. Die Quartiersbetrachtung ist als schriftliches Dokument von der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister zu unterzeichnen und freizugeben. Die unterzeichnete Quartiersbetrachtung stellt eine Fördervoraussetzung dar und bietet somit eine Möglichkeit für die Gemeinden, in die Planung und Durchführung von Bauvorhaben gemeinnütziger Bauträger stärker eingebunden und involviert zu werden.

Einzugsbegleitung in Vorarlberg

Zudem sieht die V.NFRÖ 2016 zur Förderung der Vernetzung von Bewohnerinnen und Bewohnern bei der Neuerrichtung von integrativen Wohnhausanlage eine Einzugsbegleitung vor, die Haushalte bei dem Integrationsprozess in ihre neue Wohnhausanlage unterstützen soll. Dazu sind von der Gemeinde und dem gemeinnützigen Bauträger Vernetzungstreffen der Bewohnerinnen und Bewohner zu organisieren, die auf ein Kennenlernen, partizipative Mitgestaltung der Außenflächen, Regelfestlegungen innerhalb der Wohnhausanlage und die Vorstellung von Organisationen vor Ort fokussiert sind (§6 Abs. 2 V.NFRÖ 2016).

5.3.4 Sanierungsförderung

Neben der Errichtungsförderung (2.070 Mio. €; 2014) kann die Sanierungsförderung (710 Mio. €; 2014) maßgeblich zu einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung beitragen. Je attraktiver die Sanierungsförderung gestaltet ist, desto mehr Reiz besteht, kein neues Eigenheime oder eine Neubauwohnung zu beziehen, sondern

eine Entscheidung für ein Bestandsobjekt zu treffen und dieses zu sanieren beziehungsweise bestehende Strukturen für die Errichtung von Wohnraum umzunutzen. Dazu setzen die Bundesländer immer mehr auf eine Neugestaltung der Förderung von Sanierungen und eine Verlagerung der Mittel in diesen Bereich. Diese Anreize zu setzen gelingt in manchen Bundesländern besser als in anderen. Ein Faktor ist neben einer erfolgreichen Öffentlichkeitsarbeit die Ausgestaltung der Förderrichtlinien, die in Folge dargestellt werden sollen.

Grundbeträge

Die Sanierungsförderung kann, anders als die Errichtungsförderung, neben der Eigentümerin oder dem Eigentümer des Gebäudes und den Bauberechtigten, in den meisten Bundesländern auch von Mieterinnen und Mietern bezogen werden. Diese Ergänzung der Fördersubjekte ermöglicht einer breiteren Zielgruppe den Zugang zu Mitteln, um eine Verbesserung der Wohnraumqualität vorzunehmen. Grundsätzlich bestehen objektspezifisch nur wenige Voraussetzungen, ausgeschlossen werden in den meisten Fällen nur Gebäude, die sich zu mehr als 50% in Bundes- oder Landesbesitz befinden, da die Mittel für die Sanierungen dieser Bauwerke aus anderen Quellen aufzubringen sind. Eine zweite Limitierung ergibt sich aus dem Zeitraum seit der Vollendung der Fertigstellung. Diese Zeitdauer variiert in den Bundesländern und ist zusammen mit den Arten der Förderung, den maximal anrechenbaren Sanierungskosten sowie der Kalkulation der Förderung in [Tabelle 11](#) dargestellt. In der Tabelle wird, um Übersichtlichkeit und auch eine gewisse Vergleichbarkeit aufrecht zu erhalten, jeweils die maximal mögliche Förderung angeführt; wie später am Beispiel von Vorarlberg aufgezeigt wird, bestehen in einigen Bundesländern mehr oder weniger starke Abstufungen des Ausmaßes der Förderung nach Sanierungstyp (Teil- oder Komplettsanierung) sowie Energieeffizienz.

Während in Salzburg oder Tirol auch Sanierungen von Gebäuden gefördert werden, deren Fertigstellung erst 5 Jahre beziehungsweise 10 Jahre zurückliegt, ist sonst eine Altersschwelle von 20 Jahren in Österreich üblich. Nur die Regelungen der Steiermark weichen von diesem Wert ab und fördern nur Maßnahmen an Gebäuden, deren Errichtung dreißig oder mehr Jahre zurückliegt. In Niederösterreich entfällt die Altersregelung im Falle von Hochwassersanierungen. Darüber hinaus bestehen in nahezu allen Bundesländern Regelungen, um die Umsetzung von Maßnahmen, die zu einer barrierefreien Gebäudegestaltung führen, schon vor Fristablauf zu subventionieren.

Wie bei der Errichtungsförderung bestehen auch in der Sanierungsförderung heterogene Regelungen betreffend die Bemessung der Höhe der Förderung sowie die Mittelvergabe. Einen zentralen Indika-

Gebäudevoraussetzungen für Sanierungsförderung

heterogene Kalkulation

GRUNDBETRÄGE	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
Förderungen	Darlehen	AZ	AZ	AZ und EZ	EZ	AZ	AZ und EZ	Darlehen und EZ
Vollendung der Fertigstellung	20 Jahre	20 Jahre	20 Jahre (außer HW-S)	20 Jahre	5 Jahre	30 Jahre	10 Jahre	20 Jahre
Ausnahme bei Umsetzung von Barrierefreiheit		x		x		x	x	
Maximale Sanierungskosten	45.000 € pro Whg.	500€/m ² oder 60.000€	1.000 €/m ²	80.000 € / 800 €/m ² im GW	100.000 € pro Whg.	950€/m ²	750 €/m ²	1.400 €/m ²
Kalkulation der Förderung	70% Darlehen	50% bis 100% AZ	25% bis 100% AZ nach Punkte-system (1% = 1 Punkt)	45% AZ / 80% AZ im GW	15 bis 20% der SK	45% AZ	25% AZ oder 15% der SK als EZ	abgestuft nach Förderstufe
Zuteilung der Förderung	70% Darlehen	5% jährlicher Zuschuss	3% jährlicher Zuschuss	4% jährlicher Zuschuss oder 40% des Barwerts der AZ als EZ	EZ	4% jährlicher Zuschuss	4% jährlicher Zuschuss oder EZ	Darlehen oder EZ

AZ= Annuitätenzuschuss, EZ= nicht-rückzahlbarer Einmalzuschuss, GW= Geschosswohnbau, HW-S= Hochwassersanierung, SK= Sanierungskosten

Tabelle 11: Art der Förderungen und Grundbeträge bei Wohnraumsanierungen im Bundesländervergleich

tor stellen die maximal anrechenbaren Sanierungskosten dar, die den Rahmen der Förderhöhe vorgeben. Das Burgenland, Kärnten, Oberösterreich sowie Salzburg sehen bei der Sanierung von Eigenheimen einen Maximalbetrag pro Wohneinheit vor, in den anderen Bundesländern findet eine Bemessung auf Basis der Quadratmeterzahl statt, wobei auch hier die in den Rahmengesetzgebungen festgelegten maximalen Nutzflächen eine Beschränkung der maximalen Sanierungskosten bedingen. Die Kalkulation der Förderung baut auf den ermittelten Beträgen der maximalen Sanierungskosten beziehungsweise den realen Sanierungskosten, wenn diese unter den Maximalwerten liegen, auf. Die häufigste Form der Mittelvergabe im Bereich der Sanierungen stellt die Bezuschussung von Annuitäten dar. Dazu werden jährliche Zuschüsse zu Kapitalmarktdarlehen gewährt. Der Anteil der Baukosten, auf die Annuitätenzuschüsse vergeben werden, und auch die Höhe der Zuschüsse variiert in den einzelnen Bundesländern. So liegt der Anteil der bezuschussten Kosten in den Bundesländern zwischen 25% und 100%. Wobei vor allem in Kärnten und Niederösterreich (darüber hinaus in Oberösterreich, jedoch nur im Geschosswohnbau) die Prozentsätze vergleichsweise hoch sind. Wie auch bei sämtlichen Errichtungsförderungen setzt Salzburg auf die einmalige Bezuschussung von Sanierungsmaßnahmen mit einer Zuschusshöhe zwischen 15% und 20%. Tirol bietet dieses Modell als Alternative zu Annuitätenzuschüssen an und vergibt ebenfalls bis zu 15% der Sanierungskosten als Zuschuss. Je nach Förderhöhe besteht

FÖRDERSTUFE	SANIERUNGSKOSTEN UND FÖRDERHÖHE FÜR BAUTEILSANIERUNG		SANIERUNGSKOSTEN UND FÖRDERHÖHE FÜR GESAMTSANIERUNG	
Förderstufe 1 und Einzelmaßnahmen	Bis € 25.000,- 10% als Einmalzuschuss	Über € 25.000,- 20% als Kredit	Bis € 30.000,- 17,5% als Einmalzuschuss	Über € 30.000,- 45% als Kredit
Förderstufe 2	Bis € 30.000,- 15% als Einmalzuschuss	Über € 30.000,- 30% als Kredit	Bis € 35.000,- 22,5% als Einmalzuschuss	Über € 35.000,- 55% als Kredit
Förderstufe 3	Bis € 35.000,- 20% als Einmalzuschuss	Über € 35.000,- 40% als Kredit	Bis € 40.000,- 30% als Einmalzuschuss	Über € 40.000,- 70% als Kredit
Förderstufe 4	Bis € 40.000,- 25% als Einmalzuschuss	Über € 40.000,- 50% als Kredit	Bis € 45.000,- 35% als Einmalzuschuss	Über € 45.000,- 80% als Kredit
Förderstufe 5 und erhaltenswerte Objekte	Bis € 50.000,- 30% als Einmalzuschuss	Über € 50.000,- 60% als Kredit	Bis € 66.000,- 40% als Einmalzuschuss	Über € 55.000,- 99% als Kredit

Tabelle 12: abgestufte Sanierungsförderung nach der Vorarlberger Wohnhaussanierungsrichtlinie 2017

in Vorarlberg die Möglichkeit, Einmalzuschüsse in einem Ausmaß von bis zu 40% zu erhalten. Mittels Darlehen werden Sanierungen nur im Burgenland und bei entsprechend hohen Gesamtkosten in Vorarlberg gefördert.

Wie bereits erwähnt vergibt Vorarlberg (wie auch Oberösterreich) nach einem abgestuften Fördermodell, das der Vorarlberger Wohnhaussanierungsrichtlinie 2017 (V.WSR 2017) folgt. Einerseits wird zwischen Bauteilsanierungen und Gesamtsanierungen unterschieden. Diese Unterscheidung fließt als Bonus auch in anderen Bundesländern in die Bemessung der maximalen Sanierungskosten ein. Neben diesen zwei Formen der Sanierung unterscheidet die Richtlinie fünf Förderstufen, die sich aus den Öko-Punkten (basierend auf dem HWB-Werten sowie U-Werten) der Sanierung ergeben. In die fünfte Förderstufe fallen zudem erhaltenswerte Gebäude, die auch bei einer geringeren Anzahl an Öko-Punkten in diese Klasse hochgestuft werden können. Wie aus [Tabelle 12](#) ersichtlich wird, bestehen zwischen den einzelnen Förderstufen erhebliche Unterschiede bezüglich des Ausmaßes der Förderung. Auch wenn die Erfüllung hoher Anforderungen an HWB-Werte mit steigenden Sanierungskosten verbunden ist, wirken beispielsweise 40% als Einmalzuschuss für Gesamtsanierungen in Förderstufe 5, die auf Sanierungskosten von bis zu 66.000 € (26.400 € Zuschuss) gewährt werden, deutlich attraktiver als 17,5% in Förderstufe 1 auf Kosten bis zu 30.000 € (5.250 € Zuschuss). Durch diese detaillierte Abstufung soll eine Lenkung in Richtung umfassender thermischer Sanierungen erfolgen.

*Beispiel:
differenzierte Sanierungsförderung in Salzburg*

Zusatzförderungen für Lage, Baustruktur und Planung

Da die Ausrichtung der Sanierungsförderung im Bereich Energieeffizienz und Gebäudeökologie sehr unterschiedlich ist und die Richtli-

untergeordnete Anreize

LAGE UND STRUKTUR	BGLD.	KTN.	NÖ	OÖ	SBG.	STMK.	TIR.	VBG.
Ortskern-zuschlag	bis 10.000 €	1% des förderbaren Kostenanteils	25.000 € SK	200 €/m ² im GW				
Nachverdichtung			15 Punkte			350€/m ²	zusätzlich 750/m ² SK	
Denkmalschutz			bis zu 35 Punkte	bis 16.000 € / keine Obergrenze im GW	1%	350€/m ²	zusätzlich 150/m ² SK	Hochstufung

GW= Geschosswohnbau, SK= Sanierungskosten

Tabelle 13: Zusatzförderungen für Lage und Struktur bei Sanierungsmaßnahmen im Bundesländervergleich

nien zum Teil detailliert Einzelmaßnahmen und deren Förderwürdigkeit und die damit verbundene Beträge aufschlüsseln, werden diese an dieser Stelle nicht gesondert wiedergegeben. Entscheidend für das Thema der Arbeit sind auch in der Sanierungsförderung Zuschläge für Lage, Bbauungsstruktur und Planung. Diese sind in der Sanierungsförderung, wie auch aus [Tabelle 13](#) ersichtlich wird, unterrepräsentiert. Lediglich im Burgenland, Kärnten sowie Oberösterreich besteht ein Förderzuschlag für Sanierungen an Objekten im Ortskern. In Oberösterreich ist dieser Zuschlag zudem auf Geschosswohnbauten beschränkt, jedoch mit einer Erhöhung der maximal anrechenbaren Sanierungskosten von 200 €/m² als vergleichsweise hoch einzustufen. Sanierungen, die der Nachverdichtung dienen (beispielsweise die Errichtung von zusätzlichem Wohnraum in Wohngebäuden oder die Umnutzung bestehender Strukturen), führen in Niederösterreich, der Steiermark sowie in Tirol zu einer Erhöhung der Förderung beziehungsweise der maximal förderbaren Sanierungskosten. Besonders hervorzuheben sind die Erhöhungen der anerkannten Kosten in Tirol für Nachverdichtungen (zusätzlich 750 €/m² anrechenbare Gesamtkosten). In nahezu jedem Bundesland (Burgenland und Kärnten ausgenommen) bestehen Anreize bei der Sanierung von denkmalgeschützten Gebäuden.

Die Oberösterreichische Wohnhaussanierungs-Verordnung II 2012 (Oö.WSV II 2012), die die Vergabe von Förderungen für die Sanierung von Wohnhäusern mit mehr als drei Wohnungen sowie Wohnheimen regelt, stuft wie erwähnt das Ausmaß der Förderung nach der Lage im Ortskern ab. Für Sanierungen außerhalb des Ortskernes werden Annuitätenzuschüsse für Darlehen im Ausmaß von 800 €/m² Nutzfläche gewährt, innerhalb des Ortskerns kommt es zu einem Zuschlag von 200 €/m². Handelt es sich bei dem zu sanierenden Objekt um ein denkmalgeschütztes Gebäude bei gleichzeitiger Lage im Ortskern, entfällt die Obergrenze pro m² sanierter Nutzfläche zur Gänze. Ein weiteres Unikum stellt in Oberösterreich die Förderung für den Abbruch eines Wohnhauses bei gleichzeitigem Neubau eines Ei-

genheimes mit höchstens zwei Wohnungen dar, die auf die Reduktion von Leerstand sowie eine Erneuerung von bestehender Bausubstanz abzielt, deren Sanierung nicht mehr wirtschaftlich ist. An dieser Stelle soll zusätzlich erwähnt werden, dass in Niederösterreich und dem Burgenland ergänzend zur Förderung von Sanierungen der Althausankauf mit Mitteln der Wohnbauförderung unterstützt wird, was ebenfalls der Leerstandsproblematik entgegenwirken kann, vor allem wenn diese Form der Förderung mit einer anschließenden Sanierungsförderung kombinierbar ist.

5.4 EXPERTINNEN- UND EXPERTENEINSCHÄTZUNG VON SONDERFÖRDERUNGEN

Auf Basis der Auswertung der Rahmengesetze sowie der Förderverordnungen wurde ein Inventar an Zusatzförderungen erstellt, die in den Bundesländern eingesetzt werden, um die Siedlungsstruktur nachhaltig zu beeinflussen, die Lage von Neubauten auf integrierte Lagen zu lenken und Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Diese wurden den Erklärungen zum eingesetzten Bewertungsraster (siehe [Unterabschnitt 4.1.2](#)) folgend, die grob das verankerte Maßnahmenpektrum abbilden, im Zuge der Interviews von den Expertinnen und Experten evaluiert beziehungsweise auf Basis der zwei Wirkungsdimensionen „Effekt für die nachhaltige räumliche Entwicklung“ sowie „Auswirkungen auf Bodenmarkt und –preis“ in die Matrix eingeordnet:

1. Zusatzförderung für Baumaßnahmen/Sanierungen im Ortskern/Siedlungsverband nach Widmungskategorien im Flächenwidmungsplanung
2. Zusatzförderung für Baumaßnahmen/Sanierungen im Ortskern/Siedlungsverband auf Basis von Einzelentscheidungen durch Gemeinde oder ähnliche Instanzen
3. Zusatzförderung auf Basis eines Punktesystems für eine besondere infrastrukturelle Versorgungsqualität (Nähe zu Schulen, Einzelhandel und anderen Versorgungseinrichtungen)
4. Zusatzförderung auf Basis eines Punktesystems für die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (Abstufung nach Entfernung, Hierarchie des Verkehrsmittels sowie Frequenz der Verbindung)
5. Zusatzförderung für die Bebauung innerhalb einer definierbaren Frist nach Erwerb des Grundstücks
6. Zusatzförderung für eine verdichtete Bauweise beziehungsweise eine geringe Flächeninanspruchnahme

*evaluierte
Zusatzförderungen*

Das Detailergebnis der Evaluierung durch die Expertinnen und Experten wird aus [Abbildung 16](#) ersichtlich. Dazu werden mittels kleineren Punkten alle Nennungen für die jeweilige Maßnahme visualisiert. Der größere Punkt gibt die gemittelte Punktlage, die aus der Lage der Einzelnennungen errechnet wurde, an. Mittels dieser Form der Darstellung wird nicht nur das gemittelte Gesamtergebnis, sondern zusätzlich auch die Streuung entlang der zwei Wirkungsdimensionen visualisiert. So kann zwischen homogen und heterogen evaluierten Maßnahmen unterschieden werden.

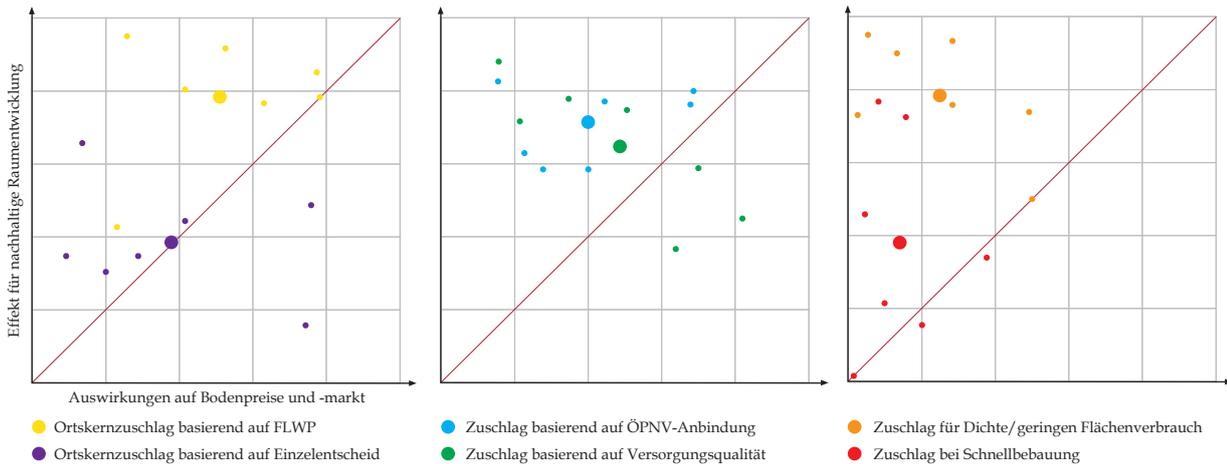


Abbildung 16: Detailergebnis der Einordnung der Einzelmaßnahmen in die Bewertungsmatrix (n=8)

Evaluierung von Ortskernzuschlägen

Im linken Teil der Grafik werden jene zwei Zusatzförderungen dargestellt, die sich auf die Lage im Ortskern beziehungsweise Siedlungsverband beziehen. Im ersten Fall (gelb dargestellt) richtet sich die Bemessung der Zusatzförderung nach dem Flächenwidmungsplan, beispielsweise durch die Koppelung an die Widmungskategorie Kernzone, im zweiten Fall ist bei der Gebäudeerrichtung ein Einzelentscheid zu treffen, beispielsweise durch die Gemeinde in der die zur Bebauung gelangende Parzelle liegt oder eine beauftragte übergeordnete Stelle. Wie aus der Bewertung hervorgeht, erwarten die Expertinnen und Experten von der Festlegung der Zusatzförderung über den Flächenwidmungsplan größere Effekte für die nachhaltige Raum- und Bebauungsentwicklung. Der anlassbezogenen Vergabe von Zusatzförderungen als „weiches Instrument“ wird ein deutlich geringerer Effekt zugesprochen. Thematisiert wurde in diesem Kontext von den Expertinnen und Experten vor allem die Transparenz der Vergabe von Förderungen, die für die Wirkungsweise entscheidend ist. Von den Gemeinden beziehungsweise der vergebenden Stelle gewünschte Bauprojekte könnten in Folge solcher Regelungen bevorzugt werden.

Bezüglich der Auswirkung auf Bodenpreise und -markt zeigt sich für beide Maßnahmen ein eher disperses Bild und es herrscht teil-

weise Uneinigkeit über die Auswirkungen auf den Bodenmarkt. Bei Grundstücken in Kernlagen handelt es sich schon von vornherein um ein knapperes Gut als bei Grundstücken im Umland. Diese Kernlagen sind somit vielerorts teurer und können durch eine Zusatzförderung noch attraktiver werden, da in Folge der beschriebenen Zusatzförderung der frei finanzierte Baukostenanteil sinkt, was den höheren Grundpreis ausgleichen kann. Andererseits ist eine Preissteigerung zu erwarten, da einerseits die Nachfrage nach diesen Grundstücken weiter steigt und andererseits Mitnahmeeffekte auftreten. Das bedeutet, dass Teile der Zusatzförderung von den Verkäuferinnen und Verkäufern auf den Preis aufgeschlagen werden, da die Förderwürdigkeit durch die scharfe Abgrenzung der Festlegungen für jede Marktteilnehmerin und jeden Marktteilnehmer ersichtlich ist. Entscheidend für die Wirkungsweise von Ortskernzuschlägen ist nach Einschätzung der Expertinnen und Experten die Höhe der Förderung.

Der mittlere Teil der Abbildung gibt jene zwei Zusatzförderungen wieder, die sich auf die infrastrukturelle Ausstattung des Umfeldes eines Bauprojektes beziehen. Getrennt wurden dazu Zuschläge für eine gute Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr sowie Zuschläge für eine gute Versorgungsqualität (wobei als Beispiele in den Interviews hierfür Einzelhandel sowie gesundheitliche Versorgung angeführt wurden) bewertet. Grundsätzlich werden die Effekte für die nachhaltige Raumentwicklung bei beiden Maßnahmen ähnlich hoch eingeschätzt, wobei Zuschläge für eine gute ÖPNV-Anbindung etwas positiver beurteilt werden. Werden die Einzelnennungen betrachtet, fällt bei den Zuschlägen für die ÖPNV-Anbindung eine homogenere Punktwolke auf. Die Beurteilung von Zuschlägen für Versorgungsqualitäten ist heterogener und reicht von einer sehr positiven Beurteilung (hohe Effekte für die Raumentwicklung und kaum Auswirkungen auf den Bodenmarkt) bis zu einer vergleichsweise negativen Wertung (geringe Effekte für die Raumentwicklung und starke Auswirkungen auf den Bodenmarkt). Der entscheidende Unterschied zwischen den zwei beschriebenen Förderungen ergibt sich aus dem Handlungsspielraum der Gemeinden. Werden Zusatzförderungen für ÖPNV-Anbindungen tragend, so können sich Gemeinden bereits bei der Grundstückerschließung um die Einrichtung von Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs bemühen, um die Grundstücke für potenzielle Käuferinnen und Käufer zu attraktivieren. Eine diesbezügliche Zusatzförderung schafft somit nicht nur Impulse in Richtung Bauträger, sondern auch in Richtung Verkehrsentwicklung in den Gemeinden. Schon zu Beginn der Erschließung eines Gebietes kann so ein Impuls in Richtung nachhaltiger Verkehrspolitik gesetzt werden. Im Gegensatz dazu ist die Versorgungsqualität nur bedingt durch lokale politische Akteurinnen und Akteure steuerbar. So liegen die Ansiedlung und das Bestehen von Einzelhändlern nur bedingt in der Kompetenz der Gemeinde. Diese kann zwar beispielsweise

*Evaluierung von
Zuschlägen mit
infrastrukturellem
Bezug*

geeignete Flächen oder Räumlichkeiten zur Verfügung stellen, eine Ansiedelung eines Betriebes schon im Zuge der Grundstückserschließung ist jedoch nur bedingt wahrscheinlich bzw. zielführend, da keine Information über Käuferpotenziale und Zielgruppe vorliegen. Zudem ergeben sich auch bei diesen Zusatzförderungen in Folge von scharf festgelegten Distanzgrenzwerten (beispielsweise Zusatzförderung wenn eine Haltestelle maximal 500 Meter weit entfernt ist) Mitnahmeeffekte.

*Evaluierung von
Dichtezuschlägen
und
Schnellverbauung*

Im rechten Drittel von [Abbildung 16](#) wird einerseits das Ergebnis für Dichtezuschläge bzw. für eine geringe Flächeninanspruchnahme sowie andererseits für Zuschläge bei einer schnellen Bebauung nach Grundstückserwerb dargestellt. Dem Zuschlag für Schnellverbauung wird nur ein geringer Effekt auf die nachhaltige Raumentwicklung zugesprochen. Als Grund für diesen niedrigen Wert wurde von den Expertinnen und Experten genannt, dass einer Baulandhortung mit diesbezüglichen Festlegungen nur bedingt entgegengewirkt werden kann, da für Investoren Bebauungsförderungen nur eine untergeordnete Rolle spielt. Befristete Widmungen oder Abgaben für unbebautes Bauland können hier einen deutlicheren Impuls liefern. Zudem ist die Treffsicherheit der Festlegung zu hinterfragen, da beispielsweise vererbte Grundstücke – abhängig von der Mittelausstattung des erbenden Haushaltes und der Phase des Lebenszyklus – nur selten sofort bebaut werden, Projektierungen von Geschosswohnbauten je nach Anzahl der Wohneinheiten unterschiedliche Zeitspannen in Anspruch nehmen können sowie Bauvorhaben generell stark von Rahmenbedingungen, die außerhalb des Einflussbereichs des Bauträgers liegen, abhängen. Die Auswirkungen auf Bodenpreis und -markt sind ebenfalls als gering einzustufen, da grundsätzlich jede Parzelle förderwürdig ist.

Für einen Zuschlag bezüglich Bebauungsdichte qualifizieren sich ebenso weitgehend alle Parzellen, wobei hier eine gewisse Abhängigkeit von der Grundstücksgröße besteht. Wird die verhältnismäßige Flächeninanspruchnahme betrachtet, werden kleinere Grundstücke leicht bevorzugt, wodurch geringe Auswirkungen auf den Bodenmarkt entstehen können. Im Sinne einer nachhaltigen Bebauungsentwicklung sind Dichteförderungen oder Förderungen einer geringen Flächeninanspruchnahme aus Sicht der Expertinnen und Experten höchst effektiv. Zusammen mit der Zusatzförderung für Ortskernlage wurde diese Maßnahme durchschnittlich am besten bewertet, wobei die negativen Auswirkungen einer Dichteförderung als geringer bezeichnet wurden.

*keine Abhängigkeit
der Bewertung von
Landesregulierun-
gen*

Werden die individuellen Bewertungsergebnisse der Expertinnen und Experten im Kontext der landesspezifischen Fördervergaberichtlinien bzw. -verordnungen betrachtet, besteht nur bedingt ein Zusammenhang zwischen der Bewertung einer Maßnahme und deren Implementierung im jeweiligen Bundesland. So bewerten beispielsweise

alle befragten Personen Dichtezuschläge weitgehend positiv, obwohl derartige Festlegungen, wie bereits in [Unterabschnitt 5.3.2](#) sowie [Unterabschnitt 5.3.3](#) beschrieben, nur in drei Bundesländern realisiert sind. Generell besteht somit eine grundsätzliche Akzeptanz für einzelne Maßnahmen mit der Zielsetzung, raumplanerische Kriterien in der Wohnbauförderung zu verankern. Die Wirkungsgefüge und mögliche Hemmnisse für die Umsetzung werden im abschließenden Kapitel der Arbeit diskutiert.

5.5 LENKUNGSWIRKUNG DER FÖRDERBESTIMMUNGEN IN VORARLBERG

Als Fallbeispiel für die folgende GIS-Analyse wurde das Bundesland Vorarlberg gewählt, da Vorarlberg in der Förderung des ökologischen Wohnbaus eine Vorreiter-Rolle eingenommen hat, die mit der Änderung des Wohnbauförderungsgesetzes im Jahr 2002 eingeleitet wurde. Bis 2014 haben die Förderverordnungen - neben der Regelförderung - Zusatzförderungen für ökologische Maßnahmen vorgesehen. Diese Zusatzförderungen basieren nach dem damaligen Stand der Förderrichtlinien auf einer Punktevergabe für gewisse Maßnahmen. Neben Punkten für einen geringen Heizwärmebedarf, sorgfältige Planung, Maßnahmen im Bereich Haustechnik oder die Materialwahl sieht die Förderung auch Punkte für die Lage der Baumaßnahme im Ortskern, Schwellenwerte für Dichte sowie infrastrukturelle Qualität vor (vgl. OBERHUBER et al. 2005: 112). Auch wenn die Anreize im Bereich Heizwärmebedarf deutlich höher angesiedelt sind (potenzielle Verdreifachung der Regelförderung) und nur eine geringe Punktezahl für den standortbezogenen und siedlungsstrukturellen Bereich (potenzielle Aufstockung der Regelförderung um 10%) vorgesehen war, zielen die Festlegungen auf eine positive Beeinflussung der räumlichen Entwicklung ab.

Bei der erneuten Änderung des Wohnbaufördergesetzes im Jahr 2014 und der Neuausrichtung der darauf aufbauenden Verordnungen zur Fördervergabe wurden die angesprochenen Punkte für Lage und Struktur nicht beibehalten (Details zum jetzigen Stand der Förderrichtlinien siehe [Abschnitt 5.3](#)). Da zusätzlich die eingesetzten Daten nur bis 2013 reichen, wird dieser Zeitpunkt herangezogen, um die Wirkungsperiode raumplanerischer Festlegungen abzugrenzen. Als Vergleichsperiode wird das Jahrzehnt (1991 bis 2001) vor diesen Festlegungen verwendet, in denen eine räumlich undifferenzierte Vergabe von Wohnbaufördermitteln erfolgte.

Um einleitend einen Überblick über den Gebäudebestand des Bundeslandes Vorarlberg und Verdichtungsräume zu geben, zeigt [Abbildung 17](#) eine Kerndichteschätzung, die Dichtewerte aus den diskreten Gebäudeinformationen interpoliert. Die Dichtewerte sind mit einer Schummerung hinterlegt. Schnell wird der begrenzte Dauersied-

*Ausgangssituation
Vorarlberg*

*Abgrenzung der
Wirkungsperioden*

*Bebauungsdichte
Vorarlberg*

lungsraum in Vorarlberg deutlich, da verdichtete Siedlungsformen im alpin geprägten Osten des Bundeslandes nur bedingt möglich sind. Die Städte Bregenz, Dornbirn und Lustenau und die Achse nach Feldkirch über Hohenems stellen den Hauptsiedlungsraum des Bundeslands (Vorarlberger Rheintal) dar. Im Bregenzer Wald und im Ill-Walgau herrschen geringere Dichten vor, die in den Seitentälern noch weiter ausdünnen. Diese Muster der Bevölkerungsverteilung können die Interpretation der folgenden Ergebnisse unterstützen, da bestehende Strukturen bei der Interpretation von Zersiedelungstendenzen berücksichtigt werden müssen.

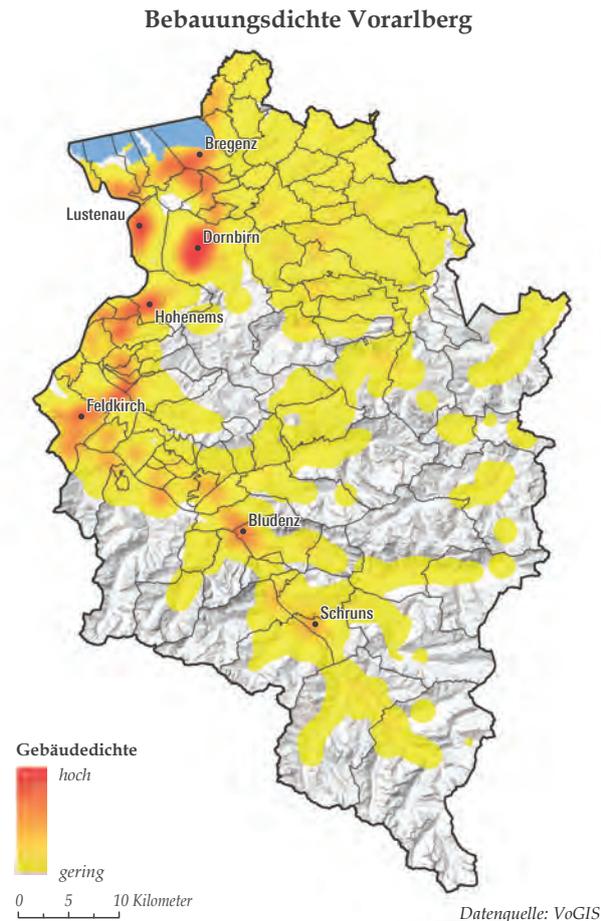


Abbildung 17: Bebauungsdichte Vorarlberg 2015

*Neubauleistung in
den Betrachtungspe-
rioden*

Wird die Neubauleistung in den zwei Zeitperioden betrachtet, so wurden zwischen 1991 und 2001 12.902 Gebäude für Wohnzwecke in Vorarlberg errichtet. Zwischen 2002 und 2013 wurden im Vergleich dazu 13.949 Neubauten erfasst. Da sich die betrachteten Zeitperioden bezüglich ihrer Zeitspanne unterscheiden, muss für eine Vergleichbarkeit, die jährliche Neubaurate betrachtet werden. Zwischen 1991 und 2001 liegt diese bei 1.172 Gebäuden pro Jahr, für den nachfolgenden Zeitabschnitt (2002 bis 2013) kann eine jährliche Rate von 1.162 Gebäuden angeführt werden. In Vorarlberg kann somit von einer na-

hezu konstanten Neubautätigkeit gesprochen werden, die sich über beide Betrachtungszeiträume erstreckt. Dabei ist zusätzlich festzuhalten, dass auch der Anteil der Einfamilienhäuser an den Neubauten in den Betrachtungsperioden nahezu konstant ist. Dieser liegt in beiden Perioden bei rund 74% der Neubauleistung. Dieses gleichbleibende Verhältnis zwischen Gebäudeformen führt zu einer Vergleichbarkeit der Ergebnisse der zwei Betrachtungszeiträume. Die beschriebenen Neubauten der zwei Zeitabschnitte können als Input-Datensatz für die drei in Folge beschriebenen Indikatoren verstanden werden.

5.5.1 Entwicklung der Flächeninanspruchnahme

Eine zentrale Messgröße für Zersiedelung ist die durchschnittliche Flächeninanspruchnahme und die damit verbundene urbane Dichte. In der Periode 1991 bis 2001 kann für Vorarlberg eine durchschnittliche Flächeninanspruchnahme von 18,7 ha pro Jahr, für die Periode 2002 bis 2013 eine Rate von 22,06 ha angeführt werden. Trotz einer leicht sinkenden Anzahl von Neuerrichtungen ist somit eine steigende Flächeninanspruchnahme zu beobachten.

Da für jedes Gebäude sowohl die überbaute Fläche (in m²) als auch Aussagen zu den Hauptwohnsitzmeldungen in diesen Gebäuden bekannt sind, kann das Verhältnis zwischen überbauter Flächensumme und der Zahl der damit geschaffenen Hauptwohnsitze dargestellt werden. Diese Kennzahl für Flächeninanspruchnahme pro Hauptwohnsitz ist im Untersuchungsraum von 32,85 m² pro Hauptwohnsitz (1991 – 2001) auf 38,68 m² pro Hauptwohnsitz (2002 – 2013) gestiegen. Der Gebäudebestand, der in der zweiten Betrachtungsperiode errichtet wurde, ist somit von einer höheren Flächeninanspruchnahme pro Hauptwohnsitz gekennzeichnet. Im Hinblick auf den Untersuchungsraum kann somit von einer unerwünschten Entwicklung gesprochen werden, die konträr zu den Festlegungen in den Vergaberichtlinien verlaufen ist. In der ersten Periode (1991 – 2001), in der keine diesbezüglichen Zusatzförderungen bestanden haben, wurden höhere Dichten in den Neubauten realisiert als in der Folgeperiode (2002 -2013), in der Dichte zu einer Erhöhung der Förderung geführt hat.

Durch die regionalisierte Betrachtung der Kennzahl (siehe [Abbildung 18](#)) wird deutlich, dass die durchschnittliche Flächeninanspruchnahme weitgehend mit der generellen Bestandsdichte korreliert. In jenen Gemeinden und Städten, in denen bereits eine dichte Bebauung vorherrscht, ist die durchschnittliche Flächeninanspruchnahme pro Hauptwohnsitz geringer. Die höhere Flächeninanspruchnahme in ländlichen Regionen resultiert vor allem aus dem höheren Anteil an Einfamilienhäusern, die generell nur eine geringe Dichte zulassen. Durch den Vergleich der Inanspruchnahme der zwei Zeitpunkte wird ersichtlich, dass die Anzahl an Gemeinden, in denen eine geringe Flächeninanspruchnahme pro Hauptwohnsitz (un-

*Veränderung der
Inanspruchnahme*

*regionale Flächenin-
anspruchnahme*

ter $50 \text{ m}^2/\text{HWS}$) vorherrscht, deutlich abnimmt. Vor allem im Osten und in den peripheren Gemeinden, die schon in der Periode 1991 bis 2001 höhere Durchschnittswerte hatten, haben die Werte in der Periode 2002 bis 2013 weiter zugenommen. Grundsätzlich kann von einer negativen Entwicklung der Werte gesprochen werden, die jedoch im österreichweiten Trend liegen, der sich aus einer Veränderung der Haushaltsstruktur und Lebensformen sowie einer Tendenz zu geringeren Belagsdichten ergibt. Sowohl in städtischen als auch in ländlichen Räumen folgt die Entwicklung nicht den Impulsen der Politik, die auf eine Reduktion der durchschnittlichen Inanspruchnahme abzielen. Aufgrund der empirischen Ergebnisse ist von keinem Lenkungseffekt durch die Zusatzförderungen für Dichte in der realisierten Form auszugehen.

Durchschnittliche Flächeninanspruchnahme pro HWS nach Gemeinden und Betrachtungsperioden

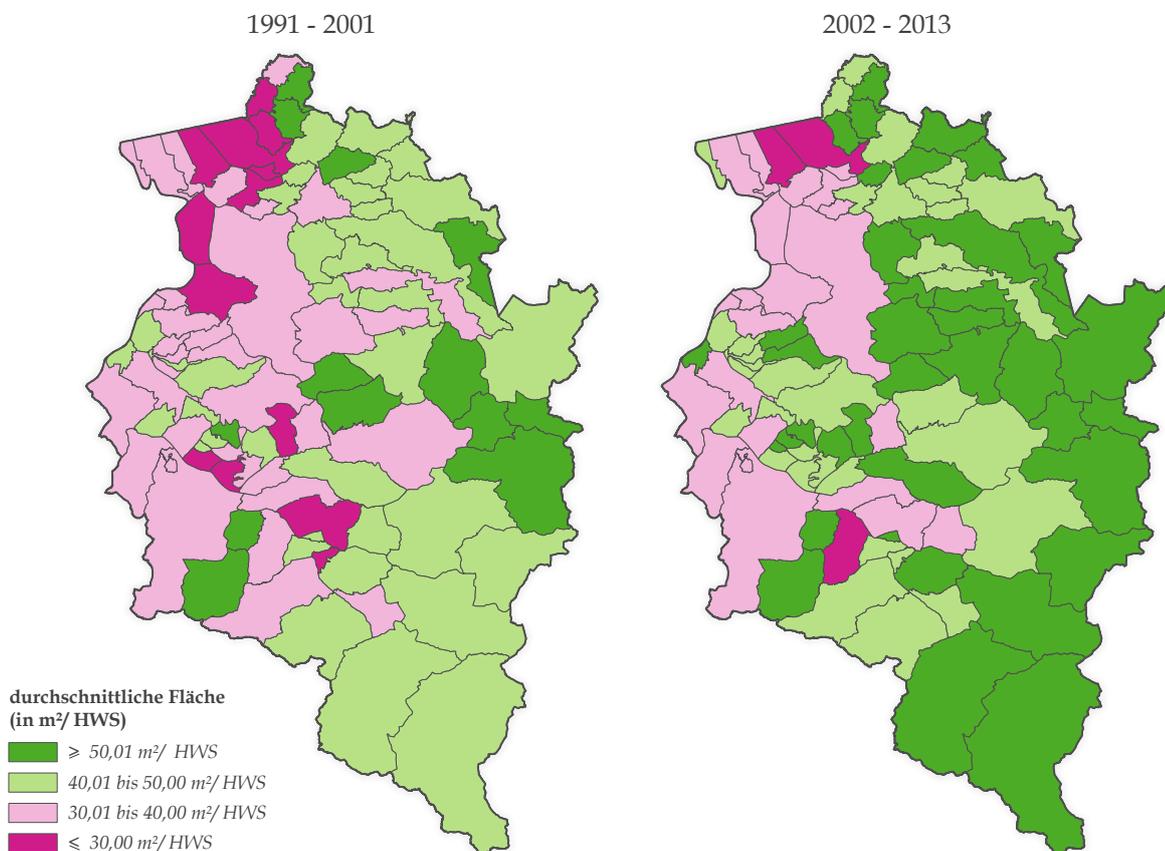


Abbildung 18: Durchschnittliche Flächeninanspruchnahme pro Hauptwohnsitz nach Gemeinden und Betrachtungsperioden

5.5.2 Entwicklung der Leapfrog-Distanz

Eine weitere Kennzahl für Zersiedelung sind Leapfrog-Distanzen. Dazu wird die durchschnittliche Distanz zwischen den Bestandobjekten

und den Neubauten einer Periode errechnet. Da innerhalb der Periode 1991 bis 2001 keine nähere zeitliche Differenzierung möglich ist, werden die Distanzen der Neubauten der Betrachtungsperioden je zu dem Bestand ermittelt, der bis zum Beginn der Periode errichtet wurde. Das bedeutet, die Distanzen aller Gebäude aus der Bauperiode 1991 bis 2001 werden mit dem Bestand, der bis 1991 errichtet wurde, alle Gebäude aus der Periode 2002 bis 2013 mit dem Bestand, der bis 2002 errichtet wurde, verschnitten. Die durchschnittliche Leapfrog-Distanz für die Bauten aus der Periode 1991 bis 2001 beträgt 35,5 Meter, für die Periode 2002 bis 2013 durchschnittlich 31,9 Meter zu Bestandsobjekten. Trotz der steigenden durchschnittlichen Flächeninanspruchnahme ist die durchschnittliche Leapfrog-Distanz in der zweiten Periode gesunken. Dieser Indikator spricht für eine kompaktere Bebauungsentwicklung mit weniger Baulücken bzw. einer Reduktion der Bebauung von peripheren Lagen. Diese Entwicklung ist positiv zu beurteilen, da eine Verdichtung anzunehmen ist.

Anhand der durchschnittlichen Leapfrog-Distanz nach Gemeinden in [Abbildung 19](#) wird deutlich, dass diese in den peripheren Regionen höher ist. Dies entspricht den Erwartungen, da in ländlichen Räumen die angestrebte Bebauungsstruktur sowie die Grundstücksparzellierung von städtisch geprägten Gemeinden abweicht. Für das Gemeindeergebnis kann jedoch festgehalten werden, dass nur in 23 von 96 Gemeinden die durchschnittliche Leapfrog-Distanz gestiegen ist. In allen anderen Gemeinden hat eine Reduktion stattgefunden. Das Verteilungsmuster zeigt eine gewisse Ausbreitung von geschlossenen Bebauungsweisen ausgehend vom städtischen Zentralraum Richtung Osten. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass geringe Leapfrog-Distanzen in der Periode 2002 und 2013 nicht mittels expliziten Zusatzförderungen belohnt wurden und die Reduktion der durchschnittlichen Werte somit nicht auf Festlegungen der Wohnbauförderung zurückzuführen sind.

*regionale
Leapfrog-Distanzen*

5.5.3 Entwicklung der Distanzen zu ÖPNV-Haltestellen und Schulen

Als abschließende Indikatoren werden die Erreichbarkeiten von Schulen sowie ÖPNV-Haltestellen dargestellt. Eine gute Erreichbarkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs kann sich maßgeblich auf die Verkehrsmittelwahl auswirken. Neben einer ausreichenden Taktung der Verbindung ist eine fußläufige Erreichbarkeit einer Haltestelle entscheidend. Um die Bebauung von Parzellen nahe dem ÖPNV-Netz zu fördern oder auch um die Einrichtung von Haltestellen bei der Erschließung von Erweiterungsgebieten voranzutreiben, waren zwischen 2002 und 2013 in Vorarlberg Zuschläge für Grundstücke mit entsprechender Lage vorgesehen. Werden die Neubauten der zwei Betrachtungsperioden in räumliche Beziehung zum Haltestellen-Netz gesetzt, wobei hier die Distanz anhand des bestehenden Wegenetzes

Durchschnittliche Leapfrog-Distanz nach Gemeinden und Betrachtungsperioden

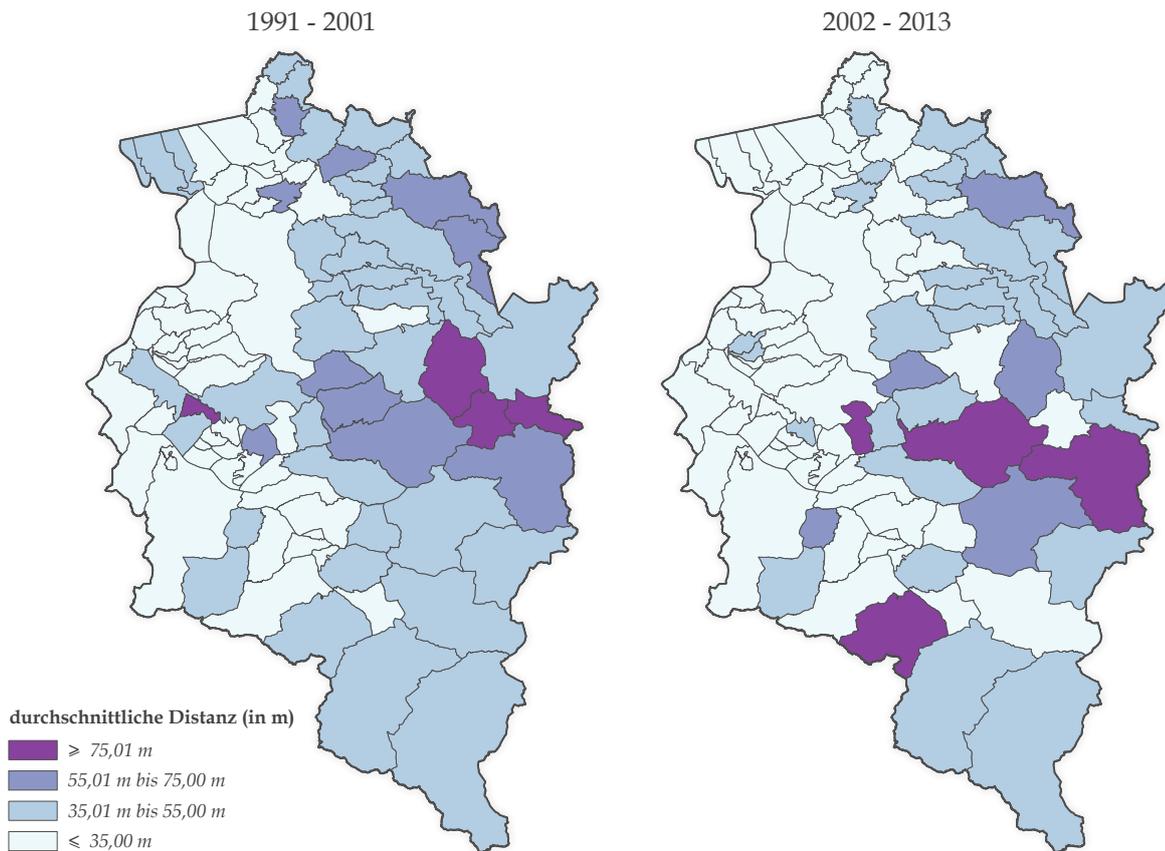


Abbildung 19: Durchschnittliche Leapfrog-Distanz nach Gemeinden und Betrachtungsperioden

ermittelt wird, kann die Wirkungsweise der Förderung abgeschätzt werden. Zwischen den Bestandsobjekten aus der Bauperiode 1991 bis 2001 und den insgesamt über 2000 einfließenden Zentrumspunkten der Haltestellen liegen durchschnittlich 366,5 Meter. Für die Objekte, welche zwischen 2002 und 2013 gebaut wurden, beträgt die durchschnittliche Entfernung 361,9 Meter. Deutliche Unterschiede bestehen zwischen Ein- und Mehrfamilienhäusern. So liegt die durchschnittliche Entfernung von Mehrfamilienhäusern mit gemittelten 297,8 Metern zwischen 2002 und 2013 (Vergleichswert für 1991 bis 2001: 304,2 Meter) deutlich unter dem Durchschnitt.

Zwischen den Betrachtungsperioden besteht jedoch nur ein minimaler Unterschied. Aber bei der Interpretation der Ergebnisse muss miteinfließen, dass die Bebauungsentwicklung am Rand der Ballungszentren ringförmig verläuft und in jenen Bereiche, die in den 90er Jahren neu erschlossen wurden, in den Folgejahren weitere Verdichtung stattgefunden hat. In Teilbereichen wurde somit erst nachträglich eine Mindestdichte erreicht, die für den Betrieb einer ÖPNV-Verbindung notwendig ist. Jene Bereiche, die 2002-2013 entwickelt

wurden, haben unter Umständen diese notwendige Dichte noch nicht erreicht. Eine Betrachtung der Entwicklung des ÖPNV-Netzes könnte eine Steigerung der Analyse-Genauigkeit bewirken, für die grobe Veranschaulichung von Unterschieden reichen die vorliegenden Daten jedoch aus.

Die Gemeindeergebnisse, die in [Abbildung 20](#) dargestellt sind, unterstreichen die geringen Veränderungen der Erreichbarkeiten von ÖPNV-Haltestellen ausgehend von den Neubauten. Jene Bereiche, in denen in der Betrachtungsperiode 1991 bis 2001 die Bebauungsentwicklung auf den Umgebungsbereich von ÖPNV-Haltestellen fokussiert war, weisen auch in der Periode 2002 bis 2013 vergleichsweise gute Erreichbarkeiten auf. Hierbei ist auffällig, dass die Distanzen zu Haltestellen auch in einigen peripheren Gemeinden relativ gering sind.

*regionale
Veränderung der
ÖPNV-Distanzen*

Durchschnittliche Distanz von Neubauten zu ÖPNV nach Gemeinden und Betrachtungsperioden

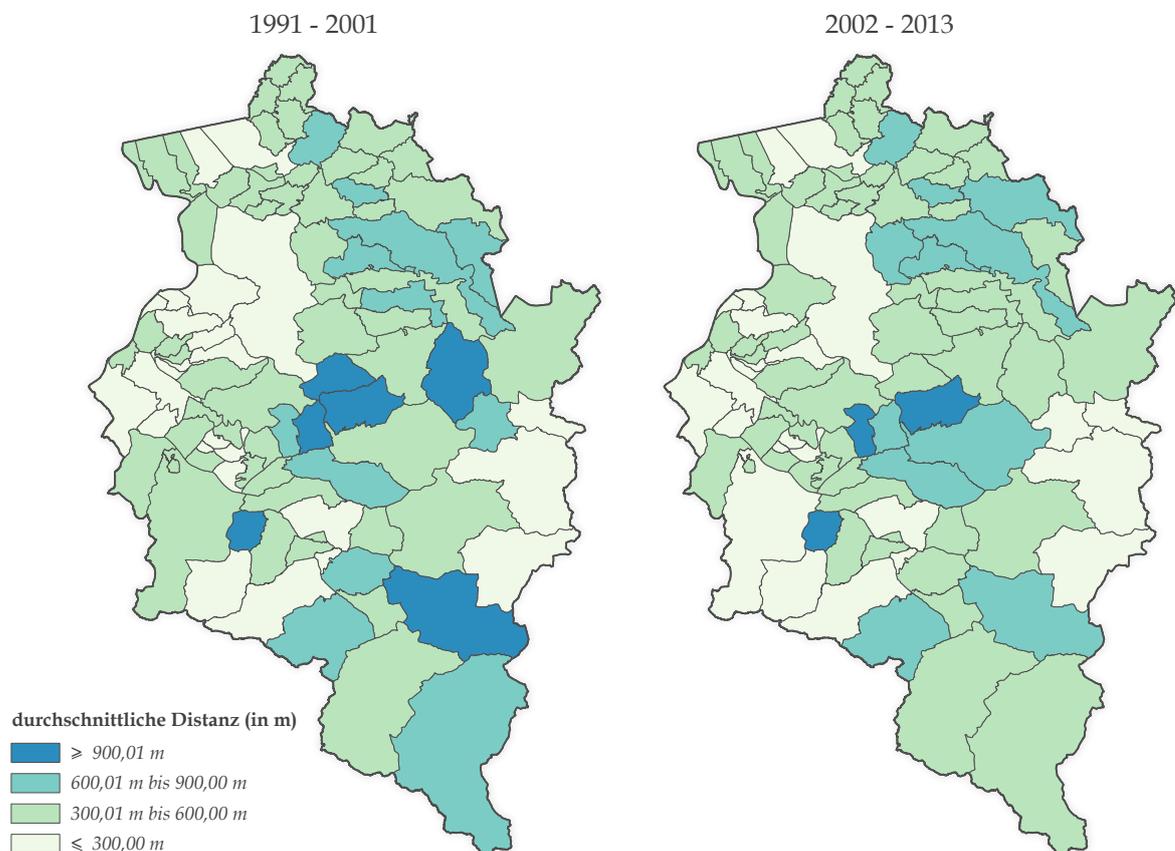


Abbildung 20: Durchschnittliche Distanz von Neubauten zu ÖPNV-Haltestellen nach Gemeinden und Betrachtungsperioden

Da die Dichte an Schulen (297 Bildungsstandorte in Vorarlberg, Stand 2011) deutlich unter der Dichte von Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs liegt, ist auch die durchschnittliche Entfernung zu diesen Standorten größer. Für die Gebäude aus der Periode

1991 – 2001 beträgt die Distanz durchschnittlich 894,1 Meter; für jene Gebäude aus der Periode 2002 – 2013 liegt der Entfernungswert bei 886,07. Auch bezüglich dieser Kenngröße hat somit eine geringfügige Verbesserung stattgefunden. Die Problembereiche bezüglich Analysegenauigkeit entsprechen jenen der Analyse der ÖPNV-Entfernungen. Somit ist auch dieser Wert nur als grobe Richtgröße einzustufen.

*regionale
Veränderung der
Distanzen zu
Schulen*

Auch dieses Entfernungsmaß zeigt in seiner räumlichen Darstellung – ersichtlich in [Abbildung 21](#) – nur eine geringe Dynamik. Es ist jedoch eine Reduktion der durchschnittlichen Entfernungen zu Bildungsstandorten in den südlichen Gemeinden zu beobachten. Dies ist zum Teil auch durch die geringe Fallzahl an Neubauten in diesen Gemeinden erklärbar.

Durchschnittliche Distanz von Neubauten zu Schulen nach Gemeinden und Betrachtungsperioden

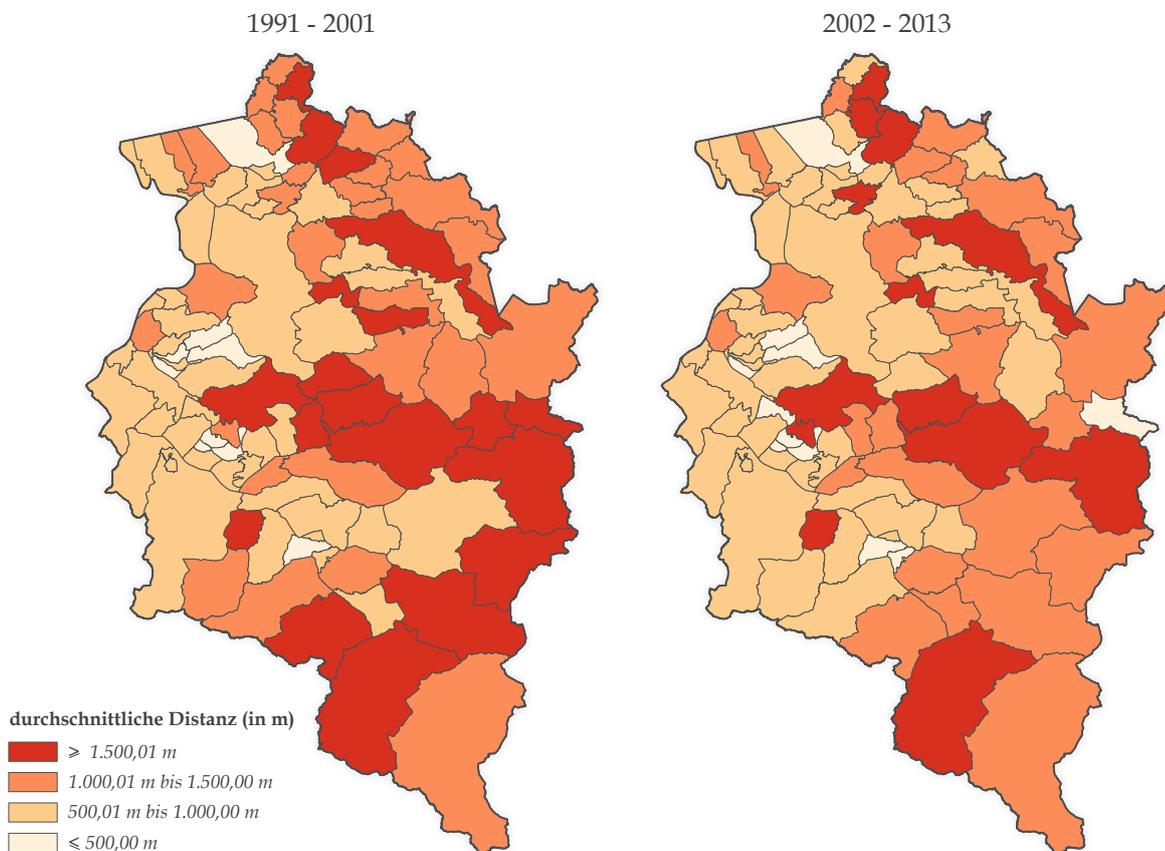


Abbildung 21: Durchschnittliche Distanz von Neubauten zu Schulen nach Gemeinden und Betrachtungsperioden

5.5.4 Neubau in Kernzonen

Kein eigener Indikator wurde für die Neubauleistung in gewidmeten Kernzonen errechnet. Wird die Neubautätigkeit der zwei Betrachtungsperioden nach den aktuellen Widmungen (räumliche Selektion

nach der Widmung Kernzone) betrachtet, liegen 1,9% der zwischen 1991 und 2001 errichteten Gebäude in Kernzonen, zwischen 2002 und 2013 wurden 2,0% der Neubauten in Kernzonen gebaut. In Summe liegen somit nur 523 von 26.851 Neubauten im Gesamtbetrachtungszeitraum (1991 bis 2013) in diesem Bereich. Hervorzuheben ist jedoch, dass der Anteil an Mehrfamilienhäusern mit 50,6% zwischen 1991 und 2001 sowie 59,3% zwischen 2002 und 2013 vergleichsweise hoch ist und in der zweiten Betrachtungsperiode zusätzlich gestiegen ist.

Teil III

DISKUSSION UND FAZIT

Der abschließende Teil der Arbeit bettet die erzielten Ergebnisse in einen Diskurs ein, stellt Handlungsspielräume für eine raumsensible Wohnbauförderung dar, legt Limitationen der Aussagen offen und zieht ein abschließendes Fazit.

Der folgende Abschnitt der Arbeit dient dem Diskurs. Im Fokus steht dabei primär die Beantwortung der formulierten Forschungsfragen. Die Diskussion dieser Arbeit ist entlang dieser Forschungsfragen, wie in [Abschnitt 2.11](#) dargelegt, gegliedert. Einleitend werden die Ergebnisse der analytischen Gegenüberstellung der Fördersysteme im Kontext der Expertinnen- und Experteninterviews zusammengefasst und diskutiert ([Abschnitt 6.1](#), Forschungsfrage 1). Darauf folgt eine Diskussion der Raumentwicklung Vorarlbergs mit Bezugnahme auf die verankerten Förderparameter ([Abschnitt 6.2](#), Forschungsfrage 2). Den Schwerpunkt der Diskussion stellt [Abschnitt 6.3](#) dar (Forschungsfrage 3), in dem lage- und dichtebezogene Parameter, die potenziell in der Abstufung der Förderung möglich sind, auf Basis der empirischen Ergebnisse und vor dem theoretischen Hintergrund bewertet werden. Die Kombination von theoretischer und empirischer Ebene ermöglicht die Formulierung von Handlungsempfehlungen für Politik und Praxis. Dabei ist festzuhalten, dass diese abschließenden Empfehlungen einer raumordnerischen Grundperspektive mit der Zielsetzung einer nachhaltigen Bebauungs- und Raumentwicklung folgen.

Aus den bereits einleitend beschriebenen Rahmenbedingungen für die Entstehung von Neubauten, deren Treibern und Hemmnissen sowie den daraus resultierenden Effekten ergibt sich ein komplexes System von Wirkungszusammenhängen. Die für die vorliegende Arbeit relevanten Punkte werden in [Abbildung 22](#) zusammengefasst und in Beziehung gesetzt. Die Wohnbauförderung ist gemeinsam mit der Kreditfinanzierung, den Baukosten sowie der Verfügbarkeit von Bauland den sozio-ökonomischen Determinanten zuzuordnen. Je nach dem Verhältnis zu den systembeschreibenden Variablen wird Neubau induziert. Erweiterungen des Bestands finden vor allem dann statt, wenn das Gut Wohnraum verknappt, die abgegebenen Leistungen des Bestands nicht mehr den Anforderungen der Konsumentinnen und Konsumenten entsprechen oder Veränderungen in den individuellen Wohnpräferenzen auftreten. Werden die sozio-ökonomischen Wirkungen von Neubautätigkeiten betrachtet, so handelt es sich um Investitionen von gewerblichen, gemeinnützigen und privaten Bauträgern, die Wohnraum hervorbringen und sich damit in der Regel positiv auf Konjunktur und Beschäftigung auswirken. Mit Neubauleistungen verändern sich in weiterer Folge die Wohnraumversorgung, die Wohnbelastungsquote sowie, sofern Privatpersonen als Bauträger auftreten oder Eigentumswohnungen errichtet werden, ausgewählte Eigentumsverhältnisse.

*Rahmen-
bedingungen von
Neubau*

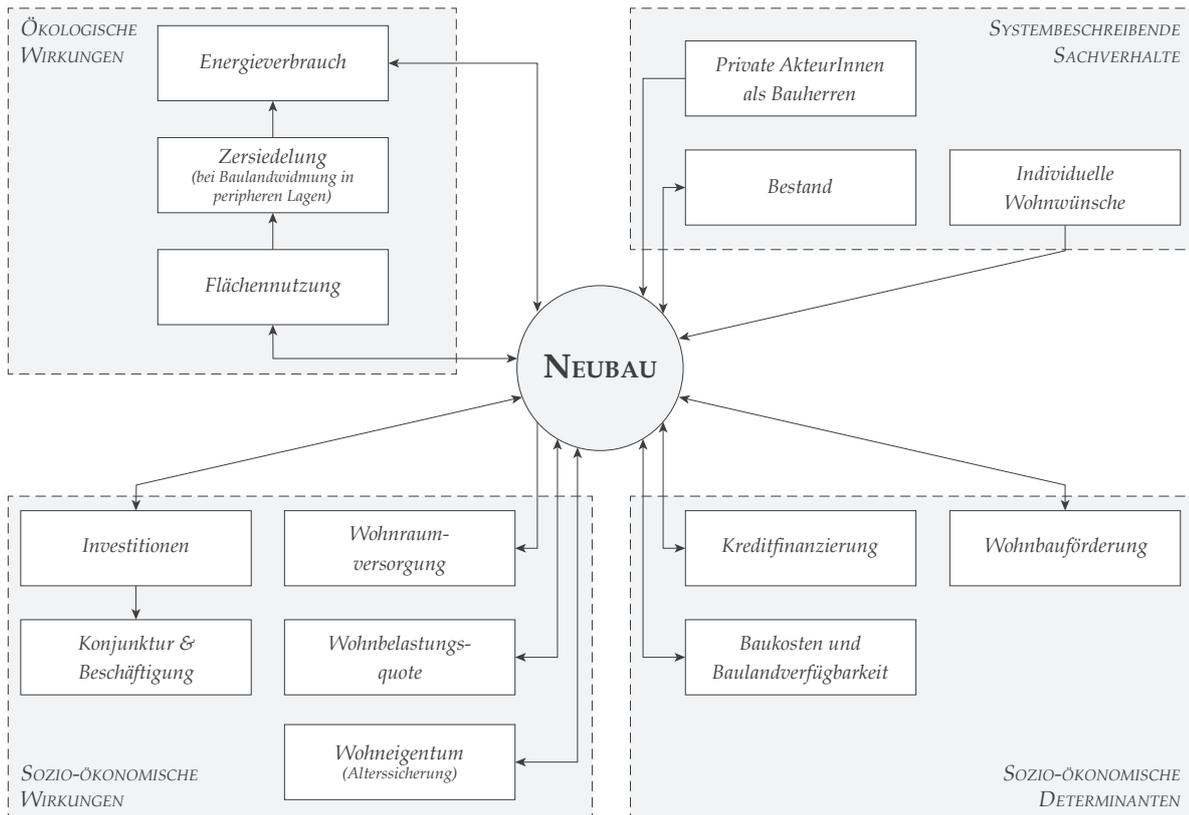


Abbildung 22: Rahmenbedingungen der wohnungswirtschaftlichen Praxis (verändert nach SCHARP et al. 2002: 58)

*Wohnbauförderung
als ökonomische
Determinante*

Die Wohnbauförderung kann als Stellschraube verstanden werden, um von staatlicher Seite diese sozio-ökonomischen Wirkungen zu beeinflussen. So ist die stabilisierende Wirkung der Wohnbauförderung in Österreich trotz rückläufiger Förderungen auf die Wohnbelastungsquote sowie die Wohnraumversorgung, insbesondere im Segment des sozialen Wohnbaus, weitgehend unstrittig (vgl. FÖRSTER 1996: 117 ff.; STREIMELWEGER 2010: 544 ff.; FRÖHLICH 2012: 5 ff.; AMANN und LUGGER 2016: 11). In Zeiten wirtschaftlicher Krisen, wie am Beispiel der Nachkriegszeit aufgezeigt werden kann, wirkt die Wohnbauförderung aufgrund weitreichender Produktionsverflechtungen darüber hinaus als Treiber für die heimische Wirtschaft und nimmt damit eine besondere Stellung ein (vgl. BRAUNER und TENSCHERT 1961: 38; KEIMEL 2003: 32; KOLLERITSCH 2016: 118 ff.).

*ökologische
Folgewirkungen*

Neben sozio-ökonomischen Wirkungen sind bei Neubauten ökologische Wirkungen zu berücksichtigen. Diese ergeben sich aus der räumlichen Lage von in Anspruch genommenen Grundstücken für die Schaffung von Wohnraum. Je nach Ausrichtung der Neubautätigkeit unterscheidet sich sowohl Qualität der Flächennutzung als auch Quantität der Flächeninanspruchnahme. Bei einer Baulandwidmung und einer Nutzung von peripheren Grundstücken werden die

beschriebenen ökologisch nachteiligen Folgen von Zersiedelung (siehe [Abschnitt 2.8](#)) wirksam, die sich in ihrer direkten Wirkung vor allem in Form eines höheren Energie- und Ressourcenverbrauchs niederschlagen. Änderungen im Energieverbrauch ergeben sich des Weiteren durch die Veränderungen der thermischen Ausgestaltung von Neubauten im Vergleich zu den ersetzten Bestandobjekten. Auflagen aus dem Bereich Energieeffizienz der Gebäudehülle sowie nachhaltige Heizsysteme werden durch Auflagen der Wohnbauförderung seit dem Jahrtausendwechsel maßgeblich beeinflusst (vgl. ANDERL et al. 2013: 84; STEURER und CLAR 2014: 339). Eine Einflussnahme auf den Entstehungsort und den nachhaltigen Umgang mit der Ressource Boden durch die Wohnbauförderung findet nur bedingt statt, obwohl Forderungen und erste Ansätze in diese Richtung existieren (vgl. SEIß 2006: 40; ZECH et al. 2010: 23; ÖROK 2011: 59; ROSELSTORFER 2014: 73 ff.).

6.1 BESTEHENDE KOPPELUNGEN VON RAUMORDNUNG UND WBF

Bei der Betrachtung von Verbindungen zwischen Raumordnung beziehungsweise Raumplanung und Wohnbauförderung ist die Einbettung der beiden Bereiche in das politische System der Bundesländer zu berücksichtigen. Auf Basis der derzeit vorherrschenden Verankerungen sind die Bundesländer diesbezüglich relativ ähnlich. In allen Ländern sind die Bereiche der gleichen Landesrätin beziehungsweise dem gleichen Landesrat zugeordnet. Es ist somit in jedem Bundesland dieselbe Verantwortungsträgerin beziehungsweise derselbe Verantwortungsträger zuständig. Diese Person sollte dabei um einen Interessenausgleich zwischen Wohnbau und Raumordnung bzw. -planung bemüht sein. Werden die Zuständigkeiten auf Ebene der Verwaltung betrachtet, so sind in Salzburg beide Fachbereiche derselben Abteilung der Landesverwaltung zugeordnet. Wie auf Basis der Analyse der Förderbestimmungen gezeigt werden konnte, wirkt sich diese institutionelle Einbettung in Form einer stärkeren Koppelung bzw. einer dementsprechenden Ausgestaltung von Zusatzförderungen aus. So bestehen in Salzburg, wenn auch gering gewichtet, verschiedene mikro- und makrogeographische Abstufungen der Förderung.

Da Änderungen in der Fördervergabe jedoch immer zur Abstimmung im Landtag gebracht werden müssen, wirkt auch das politische Rahmensystem auf die Ausrichtung und die Zielsetzungen der Förderung. So bekennen sich die befragten Expertinnen und Experten, die eine leitende Funktion in der Wohnbauförderung der Länder bekleiden, zwar zum Teil zu Zusatzförderungen, die Deregulierung von einzelnen vormals noch stärker wohlfahrtstaatlich geprägten Bereichen, wie auch in anderen Ländern in den letzten Jahrzehnten zu beobachten (vgl. PINCH 1997: 43), besteht jedoch auch in einigen der betrachteten Landesregierungen im Bereich der Wohnbaupolitik. Der

*Regulierungen als
Politikum*

Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt soll durch geringere Förderungen, einfachere Verfahren und in Ausnahmefällen sogar mittels Privatisierung von Teilen des gemeinnützigen Wohnungsbestandes angekurbelt werden (vgl. HEINZ 2014: 50). Diesem Trend hin zur Liberalisierung und Deregulierung entsprechen zusätzliche Auflagen oder Abstufungen nicht. Eine Fokussierung der Zusatzförderungen auf einzelne ausgewählte Merkmale findet statt. Neben der von Bundesebene forcierten und mittlerweile flächendeckend umgesetzten Berücksichtigung der thermischen Energieeffizienz, liegt das Hauptaugenmerk auf haushaltsbezogenen Zusatzförderungen, da diese in der breiteren Bevölkerung auf eine höhere Akzeptanz treffen und sich besser vermarkten lassen. Haushaltsbezogene Boni sind nachvollziehbar als standortspezifische Abstufungen.

Die konkrete Ausgestaltung von Zusatzförderungen wird als empirische Basis mittels einer Gegenüberstellung der Wohnbauförderungsgesetze sowie den darauf aufbauenden Verordnungen und Richtlinien der Bundesländer in Form von Analyse-Tabellen im Ergebnisteil veranschaulicht. Der Fokus liegt dabei auf jenen Festlegungen, die in die Förderbestimmungen aufgenommen wurden, um eine nachhaltige Entwicklung im Sinne einer Ökologisierung der Wohnbauförderung voranzutreiben. Es werden dazu nicht nur all jene Parameter dargestellt, denen eine Auswirkung auf die räumliche Entwicklung zugeschrieben wird, sondern als Referenz auch jene Zusatzförderungen, die für Energieeffizienz und im Bereich Eigenheime für haushaltsbezogene Merkmale vergeben werden. Einerseits kann durch diese systematische Gegenüberstellung ein Überblick über raumplanungsrelevante Festlegungen im Ländervergleich gewonnen werden, andererseits wird die Höhe der diesbezüglichen Zuschläge in Beziehung zu anderen Boni gebracht. Diese kombinierte Betrachtung ist entscheidend für die Beurteilung der Wirkung der Zusatzförderungen.

6.1.1 Förderanreize im Segment Eigenheim

Im Segment der Eigenheimförderung sind in Salzburg und Vorarlberg Aufstockungen der Förderung vorgesehen, wenn bestimmte Dichtegrenzwerte erreicht sind oder geringe Nutzflächen realisiert werden. In Salzburg fließt zusätzlich eine gute infrastrukturelle Ausstattung des Umgebungsbereiches in die Förderungsbemessung ein. Abstufungen, die sich aus der Lage im Ortskern, dem Siedlungsverband oder dem ländlichen Raum ergeben, sind im Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und der Steiermark verankert. Dennoch spielen diese Boni eine untergeordnete Rolle im Vergleich zu Zusatzförderungen aus dem Bereich Energieeffizienz sowie gegenüber Zuschlägen, die sich aus der Haushaltszusammensetzung der Förderwerbenden ergeben. Verdeutlicht wird die Zusammensetzung der Finanzierung

auf Basis der in [Abbildung 23](#) dargestellten Förderungen für die Errichtung eines Muster-Passivenergie-Einfamilienhauses mit einer anerkannten Nutzfläche von 100 m². Als Förderwerber wird ein vierköpfiger Haushalt (zwei Erwachsene unter 45 Jahren und zwei Kinder) angenommen und das Bauvorhaben qualifiziert sich für lage- und dichtebezogenen Förderungen. Bei der Betrachtung des Förderausmaßes ist die Vergabemodalität zu berücksichtigen, die Gesamtsumme der Förderungen ist beispielsweise in Salzburg vergleichsweise gering, weil diese als einmalige, nicht-rückzahlbare Zuschläge vergeben werden. Tirol vergibt ebenfalls zusätzliche, nicht-rückzahlbare Förderungen für Einzelmaßnahmen aus dem Bereich Energieeffizienz, die im Diagramm nicht dargestellt sind.

Anteile der Basisförderung und potenzieller Zuschläge an den Kosten eines Muster-Einfamilienhauses

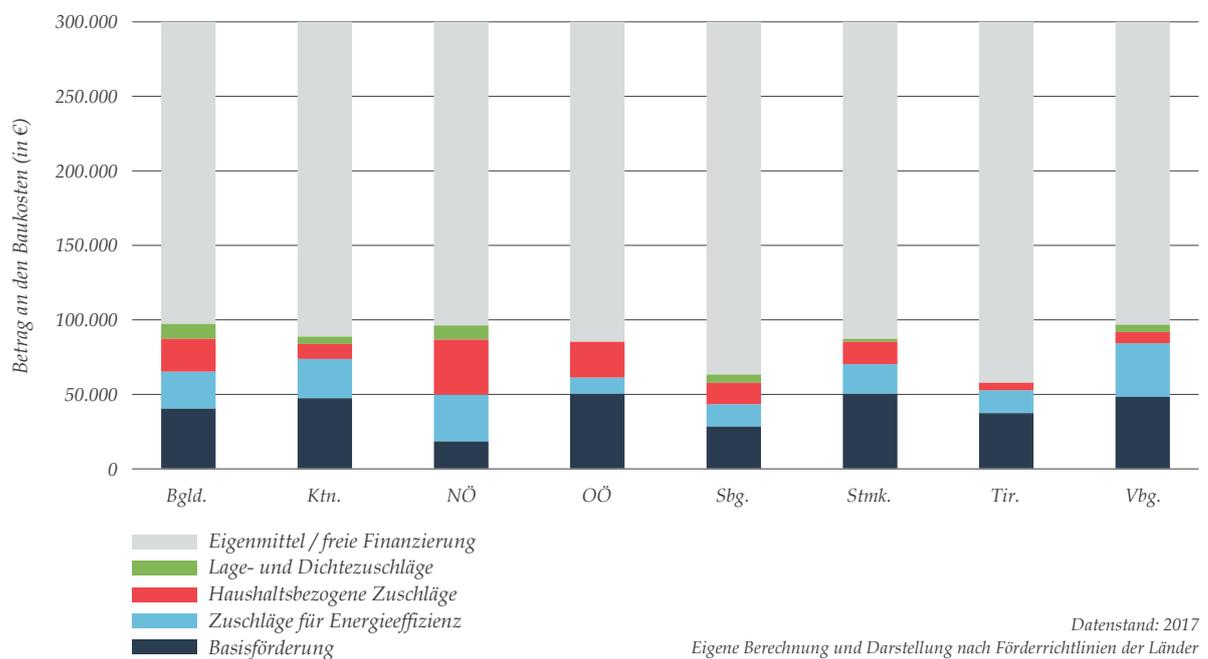


Abbildung 23: Anteile der Basisförderung und potenzieller Zuschläge an den Kosten eines Muster-Einfamilienhauses

Die Anteile der Lage- und Dichtezuschläge liegen in allen Bundesländern deutlich unter den möglichen Zuschlägen für Energieeffizienz und Haushaltsstruktur. Fließen die Grundstückskosten ebenfalls in die Betrachtung ein, so verringert sich der Anteil der Baukosten, der über Lage- und Dichtezuschläge finanzierbar ist. Auf Basis des geringen Finanzierungsanteils, der fehlenden Information über lagebezogene Anreize schon vor dem Grundstückskauf auf Seiten der Käuferinnen und Käufer, der selten bewussten Wahl von Lagen aufgrund der Dominanz von Vererbung und des regional oftmals eingeschränkten Angebots am Bodenmarkt ist eine geringe Lenkungswirkung von lagebezogenen Anreizen im Eigenheim-Segment anzuneh-

*geringer
Finanzierungsanteil
durch Lage- und
Dichtezuschlägen*

men. Bezüglich jener Zuschläge, die auf die Förderung einer geringen Flächeninanspruchnahme abzielen, kann ebenso festgehalten werden, dass der Anteil an den Gesamtkosten zu gering ist, um Entscheidungen in diese Richtung zu induzieren, obwohl sich für diese Zuschläge alle Baugründe qualifizieren und noch im Rahmen der Erstinformation über die Wohnbauförderungen beratend in diese Richtung gewirkt werden kann. Um eine tatsächliche Lenkungswirkung auch im Eigenheim-Segment zu erzielen ist eine Neugestaltung der Zuschläge empfehlenswert. Welche Festlegungen zu einer nachhaltigen Raumentwicklung beitragen können, wird in [Abschnitt 6.3](#) thematisiert.

6.1.2 Förderanreize im Segment Geschosswohnbau

Werden die Anteile der Basisförderung und der potenziellen Zuschläge für Mehrfamilienhäuser auf die gleiche Art und Weise dargestellt, so ergibt sich ein gänzlich anderes Bild (siehe [Abbildung 24](#)). Zur Bemessung der Finanzierungsanteile wurden für die Darstellung Baukosten von 2.000 €/m² angenommen. Dieser Wert wurde aus einer Meta-Studie von HAMMER und HOLZER (2015: 48) abgeleitet und setzt sich aus dem Durchschnittspreis 1.818 €/m² und einem Aufschlag von 110 €/m² für die Realisierung eines HWB-Wertes von unter 30 zusammen. Um die Veränderungen in den Baukosten seit 2015 abzubilden, wurde die Summe mit dem Faktor 1,04 - basierend auf dem Baukostenindex der WKO (2017) - multipliziert. Es handelt sich dabei um Errichtungskosten, die jene Kosten für Aufzüge oder Tiefgaragen nicht enthalten. Diese Zusatzkosten werden aber durch Sonderpunkte in der Wohnbauförderung der meisten Bundesländer zusätzlich abgedeckt.

heterogene Finanzierungsanteile im Geschosswohnbau

Der Anteil der Errichtungskosten, der im Mehrgeschosswohnbau durch die Wohnbauförderung in Form von langfristigen Darlehen und Annuitätenzuschüssen (Rückzahlung der Kreditraten im gemeinnützigen Sektor mittels der Mieteinnahmen) unterstützt wird, ist wesentlich höher als im Eigenheim-Sektor und liegt bei einem Quadratmeterpreis von 2.000 € zwischen 37,5% und 82% (wobei das österreichische Ost-West-Gefälle der Baukosten in der Darstellung nicht berücksichtigt wird). Die unterstützende Wirkung der Wohnbauförderung auf die Finanzierung ist dementsprechend hoch und Anreize haben ein deutlicheres Gewicht als im Segment der Eigenheime.

unterschiedlicher Stellenwert von Zuschlägen

Wie bereits im Ergebnisteil angeschnitten, unterscheidet sich die Ausrichtung der Fördersysteme der Bundesländer signifikant. Während traditionelle Fördersysteme mit einer minimalen Ausgestaltung von Zuschlagsystemen im Burgenland, Oberösterreich und der Steiermark bestehen, fließen Zuschläge für Energieeffizienz vor allem in die Systeme von Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg ein. Werden die Boni für Lage und Dichte betrachtet, sticht vor allem Tirol mit einem hohen Anteil hervor, der sich aus hohen Dichtezuschlägen

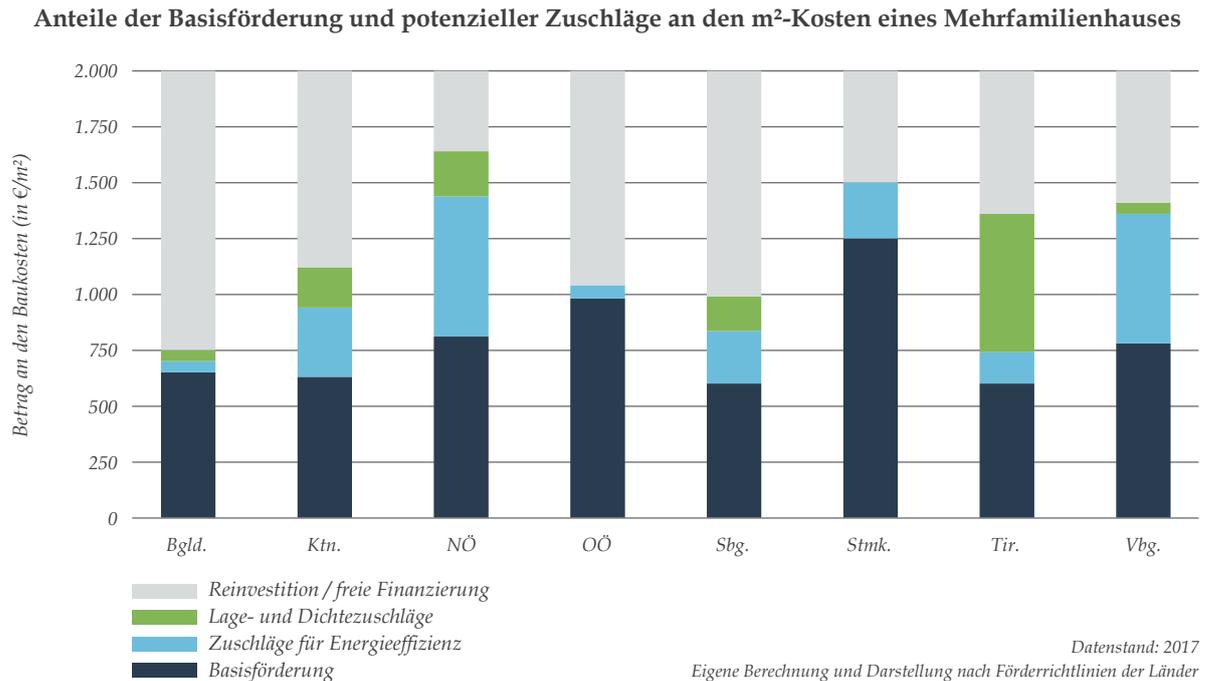


Abbildung 24: Anteile der Basisförderung und potenzieller Zuschläge an den m²-Kosten eines Mehrfamilienhauses

ergibt. Signifikante Auswirkung auf die Förderhöhe hat darüber hinaus der Nachverdichtungs-Zuschlag in Kärnten, der unter dem Titel *Lagequalität, Infrastruktur, Bauungsweise* subsummierte Zuschlag in Niederösterreich sowie die Anreize für infrastrukturelle Qualitäten und Dichte in Salzburg.

Nach Erfahrung der Expertinnen und Experten wirken im Segment des Geschosswohnbaus auch kleinere Förderungsabstufungen lenkend auf gemeinnützige Bauträger, da durch zusätzliche Förderungen höhere Qualitäten und in weiterer Folge auch geringere Mietbelastungen sowie Eigenmittelanteile realisiert werden können. Es ist in jenen Bundesländern mit dementsprechender Ausgestaltung von Zusatzförderungen durchaus von einer Lenkungswirkung auszugehen, für eine fokussierte Lenkung ist jedoch in den meisten Fällen ein höheres Gewicht notwendig.

6.1.3 Förderanreize Sanierungen

Ähnlich wie im Segment der Eigenheime sind lagebezogene Förderungen in der Sanierungsförderung nur sehr eingeschränkt implementiert. Im Burgenland, in Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich erhöhen sich die Förderungen, wenn ein Objekt in Ortskernlage saniert wird. Niederösterreich, die Steiermark und Tirol fördern jene Sanierungsmaßnahmen verstärkt, die zu einer Schaffung von zu-

sätzlichem Wohnraum in Bestandsobjekten - beispielsweise durch die Umnutzung von ehemaligen Wirtschaftsgebäuden oder die Inwertsetzung von Gebäudeteilen im Rohbau - führen. Eine wichtige Festlegung, die Aktivitäten von der Neubautätigkeit auf den (leerstehenden) Bestand lenken kann, ist die Unterstützung von Althäusern, die bisher nur in Niederösterreich und dem Burgenland gefördert wird. In nahezu jedem Bundesland bestehen Sonderregelungen für die Sanierung von denkmalgeschützten Objekten.

*Attraktivierung von
Sanierungen mittels
neuer Anreize*

Aus einer raumplanerischen Perspektive sind Sanierungsmaßnahmen gegenüber Neubauten zu bevorzugen, da so eine Revitalisierung des Bestandes vorangetrieben wird und die Flächeninanspruchnahme begrenzt wird. Neben einer umfassenden thermischen Sanierung müssen jedoch auch Lagequalitäten berücksichtigt werden. Ist eine Sanierung eines Bestandsobjektes nicht mehr wirtschaftlich, können Wiederaufbauförderungen nach dem Beispiel von Oberösterreich dazu führen, Leerstand von Altobjekten zu reduzieren, da Kostenteile des Abbruchs mittels Wohnbaufördermitteln unterstützt und verbaute Parzellen attraktiver werden.

6.2 LENKUNGSWIRKUNG AM FALLBEISPIEL VORARLBERG UND AKTUELLER FESTLEGUNGEN

Um die Lenkungswirkung von unterschiedlichen Förderanreizen gegenüberzustellen, wurde für Vorarlberg eine Analyse der Entstehungsorte von Neubauten durchgeführt. In der ersten Betrachtungsperiode (1991 bis 2001) waren in den Vergaberichtlinien der Wohnbauförderung keine räumlichen und strukturellen Parameter verankert. Zwischen 2002 und 2013 haben die Richtlinien für den Neubau, sowohl im Eigenheim-Segment als auch im Geschosswohnbau, Zusatzförderungen für einen geringen Abstand zu infrastrukturellen Einrichtungen und hohe Dichten vorgesehen. Basis für die Betrachtung bilden drei Indikatoren, die unterschiedliche Dimensionen der Zersiedelung abbilden. Der Index für Flächeninanspruchnahme liefert Aussagen über die zusätzlich versiegelte Fläche pro Person, der Leapfrog-Index zeigt auf, in welcher Distanz Neubauten zu bereits bestehenden Strukturen entstanden sind, und der Erreichbarkeits-Index stellt eine Beziehung zwischen Infrastrukturen und Neubauten her, indem die durchschnittlichen Distanzen auf Basis eines multimodalen Verkehrs-Graphen ermittelt wurden. Um die drei Indizes vertiefend zu betrachten, wurden diese auch als gemeindespezifische Indikatoren errechnet.

*steigende Flächenin-
anspruchnahme*

Mittels der Analyse wird nachvollziehbar, dass die durchschnittliche Flächeninanspruchnahme pro Hauptwohnsitz in der zweiten Betrachtungsperiode - trotz zusätzlicher Förderanreize - deutlich angestiegen ist. Dabei betrifft diese Entwicklung nicht nur den ländlichen Raum, sondern auch den Ballungsraum von Vorarlberg. Es ist somit

von einer gegenläufigen Entwicklung zu den verankerten Parametern zu sprechen. Diese Entwicklung wird vor allem von den tendenziell größer werdenden Nutzflächen von Eigenheimen getragen. Die Förderanreize in diesem Bereich konnten somit keine Lenkungswirkung herbeiführen bzw. andere Einflüsse auf die Flächeninanspruchnahme, die sich vor allem aus einer Veränderung der Konsumwünsche ergeben, nicht ausgleichen. Für eine ausgeprägte Wirkung müssten diesbezügliche Förderungen im Geschosswohnbau attraktiver gestaltet und maximale Nutzflächen im Segment der Eigenheime stärker reguliert werden.

Die Veränderung des Leapfrog-Index, der in der zweiten Betrachtungsperiode im Durchschnitt (und auch in den meisten Vorarlberger Gemeinden) gesunken ist, ist als positiv zu bewerten. Aus den geringeren Distanzen zum Gebäudebestand kann auf dichtere Gesamtstrukturen und eine Innenentwicklung geschlossen werden. Diese Entwicklung kann jedoch nur bedingt den geltenden Festlegungen der Wohnbauförderung zugeschrieben werden, da diese Entwicklung nicht explizit gefördert wurde. So sind Veränderungen dieser Distanzen eher auf eine gezieltere Widmung von Bauland und Strategien der Ressourcennutzung zurückzuführen.

Bezüglich der Distanzen zu Schulen und Haltestellen konnten zwischen den zwei Betrachtungsperioden nur unbedeutende Unterschiede festgestellt werden. Sowohl die durchschnittliche Distanz zu Schulen als auch die durchschnittliche Distanz zu Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs hat sich nur minimal verändert. Wobei das Resultat der Erreichbarkeit-Indizes auf Basis der verwendeten Daten kritisch zu hinterfragen ist, da nur eine kumulierte Betrachtung der Perioden möglich ist. Eine dynamische Betrachtung wird durch die Zusammenfassung der Neubauten zu Bauperioden und der aufwändigen Rekonstruktion der Entwicklung des ÖPNV-Netzes erschwert.

Die gewünschte räumliche und bebauungsstrukturelle Wirkung der Förderbestimmungen manifestiert sich in Vorarlberg somit für die betrachtete Wirkungsperiode nur bedingt, wobei die Wirkung nur schwer zu isolieren ist und die Entwicklung ohne Festlegungen unter Umständen negativer verlaufen wäre. Die Umgestaltung der Wohnbauförderung in Vorarlberg mit dem Jahr 2014, bei der Zusatzförderungen für Dichte und infrastrukturelle Ausstattung aus der Förderung entfernt wurden, ist in Hinblick auf die starken Tendenzen zur Zersiedelung und den hohen Siedlungsdruck jedoch in jedem Fall kritisch zu beurteilen (vgl. AMANN 2017: 6 f.).

*geringere
Gebäudeabstände*

*gleichbleibende
Distanzen zu
Infrastrukturen*

*nachvollziehbare
Wirkung der
Festlegungen gering*

6.3 HANDLUNGSSPIELRÄUME FÜR RAUMPLANERISCHE ZIELSETZUNGEN IN DER WBF

Für eine Analyse und Bewertung der einzelnen identifizierten Möglichkeiten, nachhaltige räumliche Entwicklung mittels Festlegungen in der Rahmengesetzgebung oder den Förderbestimmungen in die Wohnbauförderung einfließen zu lassen, ist eine Betrachtung der Stellung der Förderung entscheidend. Als theoretisches Framework eignet sich dafür die Housing Provision Chain nach AMBROSE (1991: 94). Aus [Abbildung 25](#) werden die einzelnen Schritte, die bei der Entstehung von Wohnraum durchlaufen werden, und deren Rahmenbedingungen ersichtlich. Der erste Schritt kann als primärer Handlungsspielraum der Raumplanung verstanden werden, die im Kontext mit privaten Entwicklern mittels Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung grundlegende Entwicklungsarbeit betreibt. Im zweiten Schritt finden Investitionen, die für den Grunderwerb, Materialien für den Hausbau und Arbeitskräfte notwendig sind, statt. Im dritten Schritt werden alle Inputs in einem Konstruktionsprozess zu einer bewohnbaren Wohnung oder einem Haus umgearbeitet. In einem Allokationsprozess findet eine Zuteilung von Personen zu dem geschaffenen Wohnraum statt. Der fünfte Schritt, der oft über ein Jahrhundert anhält, umfasst die Wartung, Instandhaltung und Neuvergabe der Immobilie (vgl. AMBROSE 1991: 94).

*Stellung der
Wohnbauförderung
in der Housing
Provision Chain*

Die Wohnbauförderung setzt primär beim zweiten beschriebenen Schritt - der Investition - an und fördert je nach Ausrichtung des Bauprojektes private, gemeinnützige oder öffentliche Bauträger mittels Darlehen, Annuitätenzuschüssen oder nicht-rückzahlbaren Boni. Darüber hinaus wirkt die Wohnbauförderung auf den Schritt der Allokation, indem Wohnbeihilfen vergeben werden, sowie in der Nutzungsphase mittels Sanierungsförderungen. Nur bedingt Einfluss kann mittels Wohnbauförderung auf den ersten Schritt, die Immobilienentwicklung, genommen werden. Die Baulandwidmung und die damit verbundenen Festlegungen gehen immer der Förderung von Wohnbau voraus. Erfüllen Bauwerberinnen und -werber die grundlegenden personenbezogenen und baurechtlichen Voraussetzungen sowie die Mindestanforderungen der Wohnbauförderung, sind alle Bauvorhaben im Bauland sowie zum Teil auch landwirtschaftliche Grünlandbauten, unabhängig von ihrer Lage, förderwürdig (vgl. STEININGER und PRETTENTHALER 2003: 40). Die derzeit existierenden Lageboni stellen nur eine Abstufung dieser Förderung dar.

*Preisdifferenzen
zwischen Zentren
und Umland*

Die beschriebenen Lagezuschläge, die in den Landesbestimmungen implementiert sind, können jedoch die großen Preisdifferenzen zwischen Grundstücken im Umland und in zentralen Lagen nicht ausgleichen. Die Investitionssumme (=Grunderwerbskosten+Baukosten-Förderung) ist im Umland nach wie vor geringer. Die auftretenden Mobilitätskosten, die in Folge

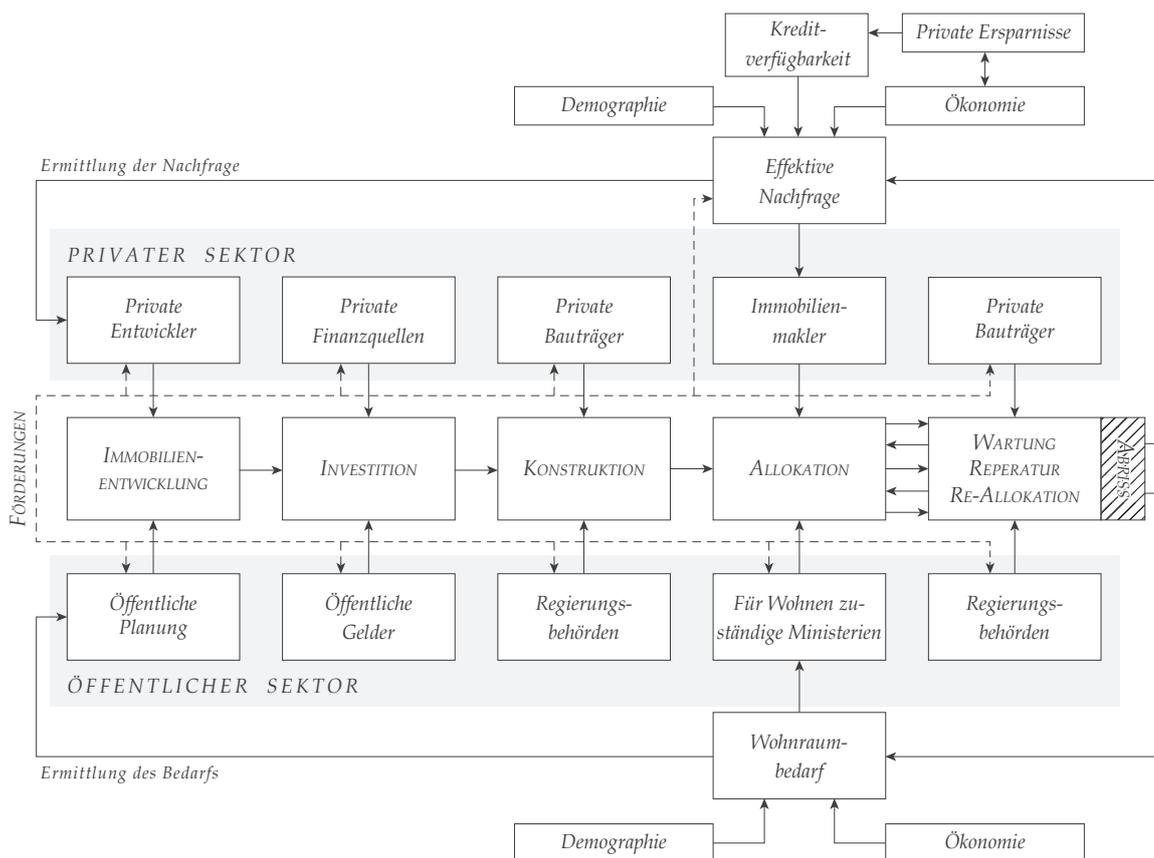


Abbildung 25: Housing Provision Chain (verändert nach AMBROSE 1991: 94)

das Haushaltsbudget belasten, werden bei der Entscheidung unterschätzt beziehungsweise zu gering gewichtet (vgl. GANSTERER und HOCHSTÖGER 2014: 66 f.). Darüber hinaus werden die Ausgaben der öffentlichen Hand für Infrastruktur, die in Folge von dezentralem Wohnbau entstehen, nur unzureichend auf die Verursacherinnen und Verursachen abgewälzt (vgl. SCHILLER 2009: 44 f.) und fließen somit in individuelle Entscheidungen nicht ein.

An der beschriebenen Differenz in der Investitionssumme soll eine lage- und ausstattungsabgestufte Vergabe von Fördermitteln ansetzen und ausgleichend wirken, wobei hervorzuheben ist, dass die Wohnbauförderung nicht als „Problemlöser der Raumordnung“ (Zit. Interviews) verstanden werden darf und der gezielten Vergabe von Förderung eine nachhaltige Widmung von Bauland vorangehen muss. Die Wohnbauförderung stellt in der HPC primär ein Finanzierungsinstrument dar, das den Überlegungen der Raumordnung und den baurechtlichen Bestimmungen nachgelagert ist. Die Wohnbauförderung kann in Folge nur einen finanziellen Anreiz liefern, wird jedoch nicht so direkt wirksam wie bindende Regulierungen der Raumplanung. Zu berücksichtigen sind bei angedachten Veränderungen der Wohnbauförderung in jedem Fall die Standards, die durch die Förder-

voraussetzungen forciert werden. Werden Förderungen auf gewisse Lagen eingeschränkt, entfallen im restlichen Bereich beispielsweise die Auflagen für Energieeffizienz.

6.3.1 Bewertung raumwirksamer Parameter

tendeziell positive
Bewertung durch
Expertinnen und
Experten

Als erste Einstufung der unterschiedlichen Festlegungen zeigt [Abbildung 26](#) die zusammengefasste Bewertung durch die Expertinnen und Experten. Die nachhaltigste Wirkung wird Zusatzförderungen für Dichte und für eine geringe Flächeninanspruchnahme zugeschrieben, da der positive Effekt für die Raumentwicklung als hoch bewertet wird und die Auswirkung auf den Bodenpreis und -markt als gering. Ähnlich positiv bewerten die Expertinnen und Experten Ortskernzuschläge, die auf Basis von Festlegungen im Flächenwidmungsplan vergeben werden sowie auch Zuschläge für eine gute Versorgungsqualität und ÖPNV-Anbindung. Nur geringe Effekte erwarten die Expertinnen und Experten von Zuschlägen bei einer Schnellbebauung innerhalb festgelegter Fristen nach Erwerb des Baugrundes sowie Ortszuschlägen nach Einzelentscheiden.

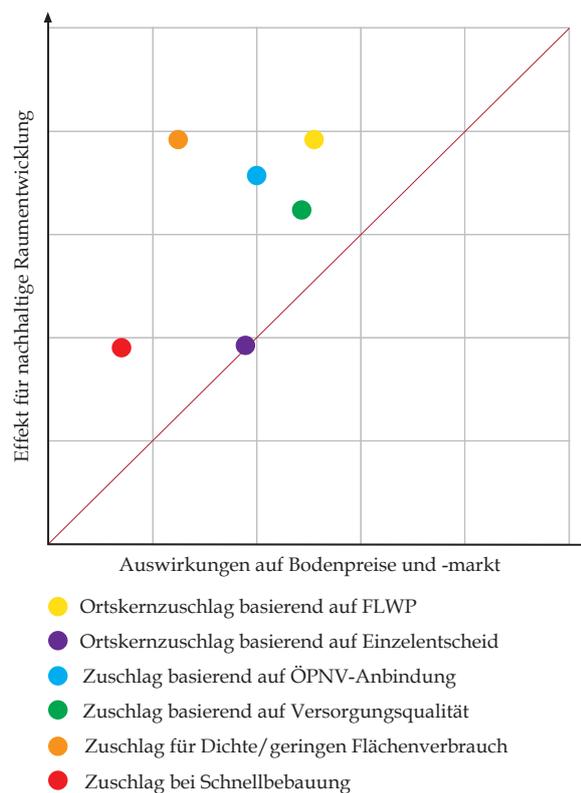


Abbildung 26: Zusammenfassung der Ergebnisse der Bewertungsmatrix (n=8)

Generell besteht bei den Expertinnen und Experten eine grundsätzliche Akzeptanz für einzelne Maßnahmen, diese werden jedoch zum

Teil der generellen politischen Ausrichtung untergeordnet. Zu berücksichtigen ist bei der Veränderung von Regelungen zudem der „*Kniefall vor der Bauwirtschaft*“ (Zit. Interviews), die starken Lobbyismus betreibt und Interesse an niederschweligen Förderungen und auch der Aufrechterhaltung der Eigenheimförderung hat. Vorschläge werden von den Abteilungen/Direktionen/Gruppen der Landesverwaltung in die politische Diskussion geführt. Über diese Punkte wird in weiterer Folge im Landtag abgestimmt. Damit fließt die Interessenslage von vielfältigen Akteurinnen und Akteuren in die Regelungen ein.

In weiterer Folge werden die einzelnen Maßnahmen und deren Auswirkungen gesondert diskutiert.

Zuschläge für ÖPNV-Anbindung und Versorgungsqualität

Bei einer attraktiven Gestaltung von Zuschlägen für eine Anbindung an den öffentlichen Personenverkehr sowie für eine infrastrukturelle Ausstattung können derartige Förderungen nach Einschätzung der Expertinnen und Experten, aber auch der ÖROK (2011), GANSTERER und HOCHSTÖGER (2014: 70) oder dem BMLFUW (2017) folgend, eine nachhaltige Lenkungswirkung haben. Auf Basis der Planungsdokumente sind solche Festlegungen gezielt zu forcieren. Bezüglich der Ausgestaltung der Förderung konnte jedoch beispielhaft an der Bebauungsentwicklung in Vorarlberg gezeigt werden, dass Zuschläge einen höheren Anteil der Förderung ausmachen müssen, um Lenkungseffekte zu erzielen.

Kritik an räumlich fokussierten Förderungen - dies gilt sowohl für einen Zuschlag für eine Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, als auch für besondere infrastrukturelle Erschließungsqualitäten - lässt sich vor allem bezüglich der auftretenden Mitnahmeeffekte üben (vgl. PRETTENTHALER et al. 2004: 143 f.), die in den Forderungen nach diesbezüglichen Boni nur bedingt thematisiert werden.

In [Abbildung 27](#) werden die Auswirkungen von räumlich fokussierten Förderungen vereinfacht in einem Marktdiagramm dargestellt. Wird davon ausgegangen, dass ohne gesonderte Förderung die Nachfrage nach Baugrundstücken über den Betrachtungsausschnitt homogen ist, bewirkt eine abgestufte Förderung eine Veränderung der Nachfrage in den unterschiedlichen Zonen. Im Bereich zwischen 0 und 500 Metern wird ein Bonus vergeben, im Bereich 500 bis 1.000 Metern gilt weiterhin die Grundförderung und weiter entfernte Parzellen erhalten eine eingeschränkte Förderung. In Folge dieser Regelungen ist von einer Verschiebung der Nachfragekurven auf den zwei regionalen „Teilmärkten“ mit Reduktion oder Erhöhung der Förderung auszugehen. Im Nahbereich der Haltestellen steigen die Preise und die nachgefragte Menge. Im weiteren Entfernungsbereich, in dem die eingeschränkte Förderung gilt, sinken die Grundstückspreise und die Menge, jedoch nicht in dem Ausmaß der Förderein-

*Mitnahmeeffekte
räumlich
fokussierter
Förderungen*

schränkung, da durch die sinkenden Grundstückspreise, trotz geringerer Förderung, die nötige Investitionssumme ähnlich bleibt. Werden sämtliche Förderungen für dezentrale Lagen gestrichen, kommt es zu einer weiteren Verschiebung der Kurve bis zur Lage D. Die Lenkungswirkung der Wohnbauförderung wird zwar in dem dargestellten Bereich erhöht, jedoch entfallen auch alle anderen gewünschten Lenkungseffekte (beispielsweise Energieeffizienz).

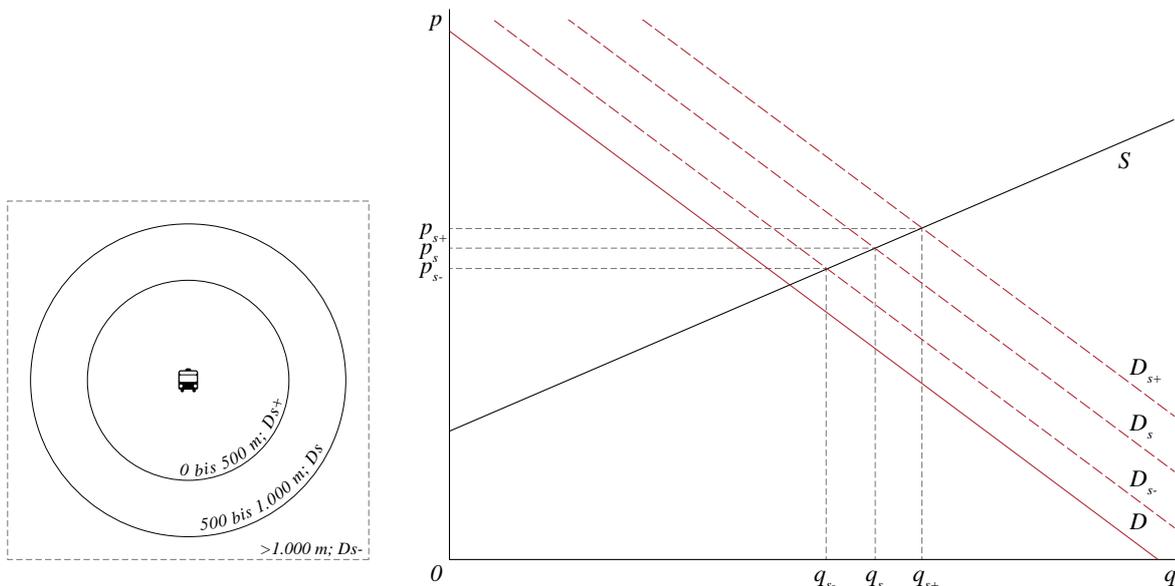


Abbildung 27: Marktauswirkungen von Lagezuschlägen zur Wohnbauförderung

Da vor allem in ländlichen Regionen Grundstücke in großem Maß vererbt oder durch die Gemeinden auf den Bodenmarkt gebracht werden, wird die negative Wirkung von Mitnahmeeffekten in diesen Regionen zum Teil abgeschwächt. Dennoch ist der abfließende Anteil von Förderungen bei der Implementierung derartiger Abstufungen keines Falls außer Acht zu lassen.

*Impulse für die
Planung von
ÖPNV-
Erschließung*

Neben einem Lenkungseffekt für Bauträgerinnen und -bauträger können Zuschläge für eine Anbindung an den öffentlichen Verkehr zusätzlich einen Impuls bei der Erschließung von Grundstücken darstellen, da Gemeinden schon frühzeitig um die Einrichtung von Haltestellen bemüht wären, da so Baugründe in der eigenen Gemeinde für potenzielle Grundstückskäuferinnen und -käufer attraktiver werden. Dies setzt jedoch eine dementsprechende Gestaltung der Zuschläge voraus (vgl. PRETTENTHALER et al. 2004: 141). Diese Anpassung vorab liegt im Bereich anderer Infrastrukturen (vor allem im Einzelhandel) nur bedingt im Kompetenzbereich der Gemeinden. Zudem sind die Auswirkungen der Distanz zu Einrichtungen wie Krankenhäusern oder Apotheken auf die Alltagsmobilität deutlich geringer einzustufen als der Lage bezüglich des öffentlichen Verkehrsnetzes.

Eine Förderung von Grundstücken im Nahbereich von Haltestellen des ÖPNV ist somit gegenüber Förderungen für Versorgungsqualitäten zu bevorzugen.

Als begleitende, zum Teil sogar treffsicherere, fiskalische Maßnahme, um die Neubautätigkeit auf integrierte Lagen zu lenken, kann eine Abstufung der Grundsteuer angeführt werden. Im Zuge dieser Maßnahme wird eine höhere Besteuerung von großen und abgelegenen Parzellen vorgeschlagen. So werden jene Haushalte, die vergleichsweise hohe Instandhaltungskosten der Infrastruktur verursachen, dem Verursacherprinzip folgend höher besteuert, jene in integrierten Lagen entlastet (vgl. SEIß 2014: 11). Derartige Regelungen bei der Grundbesteuerung fallen jedoch in die Kompetenz des Bundes (vgl. AMANN 2014: 93), was eine regionale Abstufung der Besteuerung erschwert.

*lageabgestufte
Grundsteuer als
fiskalische
Maßnahme*

Zuschläge für Objekte im Ortskern

Wie dargestellt bestehen in den unterschiedlichen Bundesländern verschiedene Festlegungen für die zusätzliche Förderung von Bauvorhaben in Kernlagen. Die Möglichkeiten reichen dabei von Einzelentscheiden einer externen Stelle (Niederösterreich), über eine Koppelung an den Flächenwidmungsplan (Burgenland) bis zur eigenen Festlegung von Förderzonen in den Förderrichtlinien (Kärnten). Eine deutlichere Lenkungswirkung geht von der Koppelung des Zuschlags an ein hartes Instrument aus. So sind Bindungen an Flächenwidmungen oder planmäßige Festlegungen gegenüber subjektiven Entscheiden zu bevorzugen. Werden die geringen Anteile der Neubauten, die in Kernzonen entstehen (wie auch das Beispiel Vorarlberg aufzeigt), betrachtet, wird jedoch der geringe Spielraum deutlich, der sich aus der bereits hohen Dichte in den Kernzonen ergibt. Zuschläge für eine Lage im Ortskern sind vor allem im Geschosswohnbau in Kombination mit Dichteförderungen als gewinnbringend einzustufen, wobei eine Abhängigkeit von verfügbaren Flächen in Kernlagen, die für eine derartige Bebauung geeignet sind, besteht. Zuschläge für Bauvorhaben im Ortskern sind mit Instrumenten zur Baulandmobilisierung in diesen Zonen zu flankieren.

Bezüglich der Höhe der Zusatzförderungen und Mitnahmeeffekte gelten ähnliche Bedingungen wie für Förderungen, die an bestehenden Infrastrukturen ausgerichtet sind. Die Höhe der Förderung muss ausgeprägt genug sein, um Entscheidungen zu lenken, und dennoch dürfen diesbezügliche Boni den Grundstücksteilmarkt nicht gänzlich aus dem Gleichgewicht bringen.

*ähnliche
Mitnahmeeffekte*

Neben dem Geschosswohnbau werden Ortskernzuschläge und Boni für Nachverdichtung im Bereich der Sanierungsförderung als sinnvoll erachtet. Räumliche Festlegungen im Sanierungsbereich sind in den Förderrichtlinien nach wie vor unterrepräsentiert. Eine nachhal-

*Ortskernzuschläge
im
Sanierungsbereich
sinnvoll*

tige Belebung und Revitalisierung der Ortskerne kann jedoch mittels einer zusätzlichen Attraktivierung der Sanierungsförderung im Allgemeinen und speziell durch Sanierungsförderungen für Objekte in Kernlagen vorangetrieben werden (vgl. AMANN 2014: 88).

*Förderobjekte in
Ortskernen
verbreitern*

In den Ortskernen kann zusätzlich eine Öffnung der Förderungsgegenstände zu einer positiven Beeinflussung der räumlich-baulichen Entwicklung führen. Beispielsweise kann mittels der zusätzlichen Förderung von Geschäftsflächen und Versorgungseinrichtungen in Dorfzentren, neben der Förderung von reinen Wohnbauten, der Abnahme der Multifunktionalität hin zu reinen Schlafdörfern (vgl. GROß et al. 2011: 51 ff.) entgegengewirkt werden.

*Förderung von
Althausankauf
ermöglichen*

Darüber hinaus kann die ökonomische Gleichbehandlung von Neubau und Erwerb von bisher nicht-geförderten Bestandobjekten vor allem in Ortskernen den Erwerb aus dem Bestand erleichtern (vgl. KELLE 1999: 51). Eine Förderung des Althausankaufes besteht in Österreich nur (eingeschränkt) in Niederösterreich und dem Burgenland. Zusätzliche Anreize speziell für den Ankauf von Bestandsobjekten in Ortskernen können geschaffen werden, um bestehende Substanz in Wert zusetzen, Umnutzung von Betriebsgebäuden voranzutreiben und Leerstand zu reduzieren.

Zuschläge für Dichte sowie Beschränkungen der maximalen Nutzfläche

Wie bereits einleitend erwähnt, werden Förderungen für Dichte von den Expertinnen und Experten vergleichsweise positiv bewertet und die Auswirkungen auf Bodenmarkt und -preise geringer eingeschätzt als bei anderen untersuchten Zusatzförderungen, da sich grundsätzlich alle Grundstücke für die Zusatzförderung qualifizieren. Eine getrennte Betrachtung ist bezüglich der Adressaten der Förderung vorzunehmen. Festlegungen, die sich konkret auf Dichtemaße (beispielsweise Geschossflächenzahlen) beziehen, spielen im Segment der Eigenheime eine untergeordnete Rolle. Entscheidend sind solche Festlegungen vor allem für Zielvorgaben im Geschosswohnbau.

*Dichteförderung als
Maßnahme in
Bundesländern mit
geringem Dauersied-
lungsraum*

Maßgeblichen Stellenwert besitzen Dichteförderungen bereits in jenen Bundesländern in denen der Dauersiedlungsraum stark begrenzt ist (beispielsweise eignen sich nur rund 11,8% der Fläche bzw. 1.500 km² Tirols für eine Besiedelung). Vor diesem Hintergrund ist der sparsame Umgang mit Grund und Boden und die besondere Förderung von verdichteten Bauweisen beziehungsweise die Nachverdichtung der bestehenden Strukturen unabdingbar und hat größere Tradition als in den Flächenbundesländern. Die Lenkungswirkung dieses Bewusstseins im Zusammenspiel mit den gesetzten Förderanreizen für Dichten im Wohnungsbau wird aus [Abbildung 28](#) ersichtlich. So liegt der Anteil der drei- oder mehrstöckigen Wohngebäude aus der Periode 2001 bis 2011 im Westen deutlich über dem österreichweiten Durchschnitt und erreicht auch in ausgewählten ländlich geprägten

Bezirken ähnlich hohe Anteile wie in suburbanen oder städtischen Regionen. Verankert waren Dichteförderung im Geschosswohnbau in der Betrachtungsperiode in Salzburg, Tirol und Vorarlberg.

Anteil der drei- oder mehrstöckigen Wohngebäude der Bauperiode 2001 bis 2011 nach Bezirken

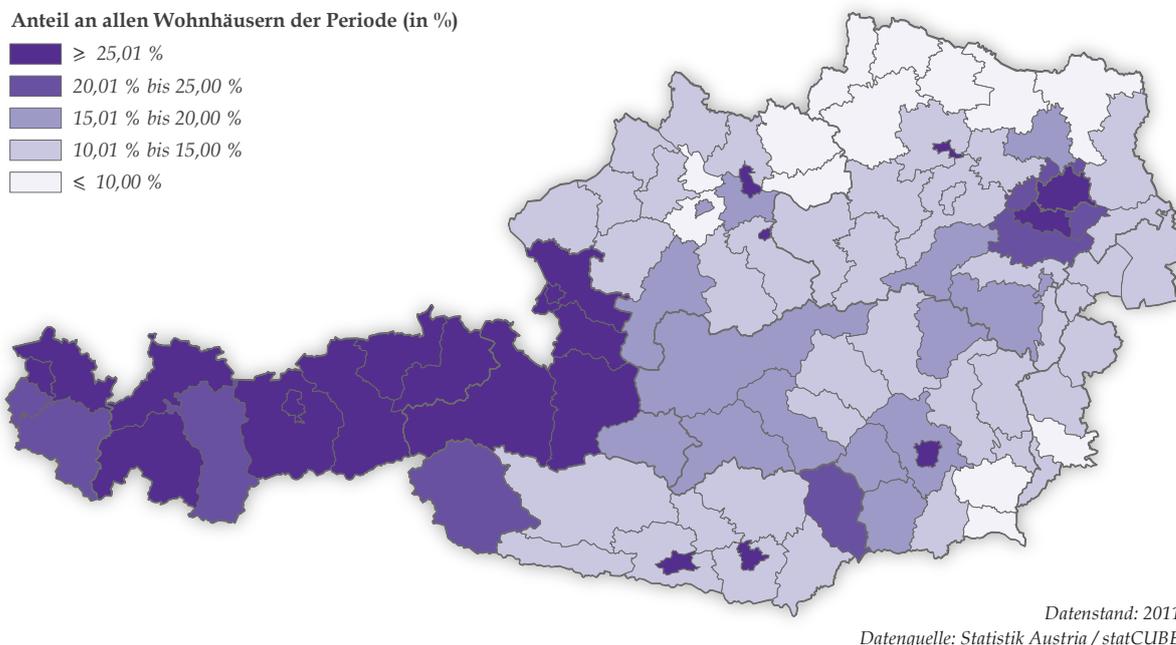


Abbildung 28: Anteil der drei- und mehrstöckigen Wohngebäude an allen Wohnhäusern der Bauperiode 2001 bis 2011 nach Bezirken

In den östlichen Bundesländern sind Dichteförderungen nicht explizit verankert, obwohl auch in Regionen, in denen grundsätzlich genügend Siedlungsraum vorhanden ist, der Fokus auf eine konsequente Innenentwicklung zu richten ist (vgl. PROKOP und THALHAMMER 2014: 96), um Zersiedelung entgegenzuwirken, Ausgaben für Infrastruktur und Erschließung zu senken sowie die Bodeninanspruchnahme zu reduzieren. Entscheidend ist neben Anreizen für verdichtete Bauweisen die Bereitstellung von geeigneten Grundstücken.

Einen Beitrag dazu könnte eine österreichweite raumordnungsrechtliche Verankerung der Widmungskategorie *geförderter Wohnbau* leisten, um konkrete, räumlich abgegrenzte Flächen für den förderbaren Geschosswohnbau zu reservieren. Diese Widmungen bzw. Vorbehaltsflächen sind zusätzlich mit Standortvoraussetzungen, wie beispielsweise Zentrumsnähe, zu verbinden (vgl. ÖROK 2015: 16). Des Weiteren können Maßnahmen der Vertragsraumordnung zur Sicherung von Bauland für leistbaren Wohnraum herangezogen werden (vgl. AMANN 2014: 92). Beispiele für solche Lösungen existieren in Tirol in Kombination mit dem Tiroler Bodenfonds bereits (vgl. KREUZMAIR 2012: 8) und sind auch für die Verankerung in anderen Bundesländern zu empfehlen. Momentan wirkt sich der Preisdruck

Dichteförderung als Antwort auf Zersiedelung in östlichen Bundesländern

flankierende Wirkung von Widmungskategorien

am Bodenmarkt auch auf die Investitionssumme von gemeinnützigen Bauträgern aus und damit in weiterer Folge auch auf den Preis, den Konsumentinnen und Konsumenten für realisierten Wohnraum bezahlen müssen. Durch die Verankerung einer gesonderten Widmung wird in gewissem Maß ein eigener Teilmarkt mit einem geringeren Preisniveau geschaffen.

*Nutzflächen-
beschränkungen für
Eigenheime*

Im Segment der Eigenheime spielen Anreiz-Systeme für hohe Dichten, vor allem in Bundesländern mit einem pauschalen Fördersystem, eine untergeordnete Rolle, da Nutzflächen an der Haushaltsstruktur ausgerichtet werden und nur sekundär an Zusatzförderungen. Eine entscheidende steuernde Wirkung für die Reduktion der Nutzflächen im Segment der Eigenheime geht jedoch von der Festlegung maximaler Nutzflächen in den Rahmengesetzgebungen aus. Dabei handelt es sich jedoch um eine Restriktion und nicht um einen Bonus. [Abbildung 29](#) stellt zur Veranschaulichung solcher Verankerungen den Anteil aller Einfamilienhäuser mit einer Nutzfläche von mehr als 150 m² aus der Bauperiode 2001 bis 2011 auf Basis der österreichischen Bezirke dar. Während in jenen Bundesländern, in denen Festlegungen von maximalen Nutzflächen für Einfamilienhäuser im Zeitraum 2001 bis 2011 verankert waren – insbesondere Vorarlberg, Tirol und Burgenland (Festlegungen gelten in diesen Bundesländern nach wie vor) sowie Niederösterreich und die Steiermark (Festlegungen wurden mittlerweile aufgehoben), der Anteil an überdurchschnittlich großen Einfamilienhäusern vergleichsweise gering ist, liegen die Anteile in jenen Bundesländern, die Nutzflächenbeschränkungen erst im Laufe der Periode eingeführt haben (Kärnten und Salzburg), sowie in jenen, in denen nach wie vor keine diesbezügliche Regulierungen existieren (Oberösterreich), deutlich höher. Solche Festlegungen bieten eine Stellschraube, um die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Die Berücksichtigung der Haushaltsstruktur ist bei der Ausgestaltung der Festlegungen zu maximalen Nutzflächen zu empfehlen, um verschiedene Formen des Zusammenlebens abzubilden.

*Obergrenzen für
Grundstücksflächen-
inanspruchnahme*

Eine weitere identifizierte Möglichkeit im Segment der Eigenheime ist die Festlegung von Obergrenzen für die Grundstücksflächeninanspruchnahme. Anzudenken ist die verstärkte Förderung von Eigenheimen, die auf einem Grundstück mit einer Fläche von beispielsweise maximal 500 m² errichtet werden. Da Gemeinden danach streben, Grundstücke mit möglichst hohen potenziellen Fördersätzen (wie auch ÖPNV-Zusatzförderungen auf Gemeinden impulsgebend wirken können) zu widmen, kann mittels derartigen Festlegungen Einfluss auf die Praxis der Parzellierung genommen werden. Sekundär kann eine Wirkung auf aktuell bereits als Bauland gewidmete Grundstücke erzielt werden, da Grundstücksteilungen großer Flächen zu höheren Fördersätzen führen können. Derartige Festlegungen existieren in den aktuellen Förderrichtlinien der Länder nur bei

Anteil der Einfamilienhäuser über 150 m² der Bauperiode 2001 bis 2011 nach Bezirken

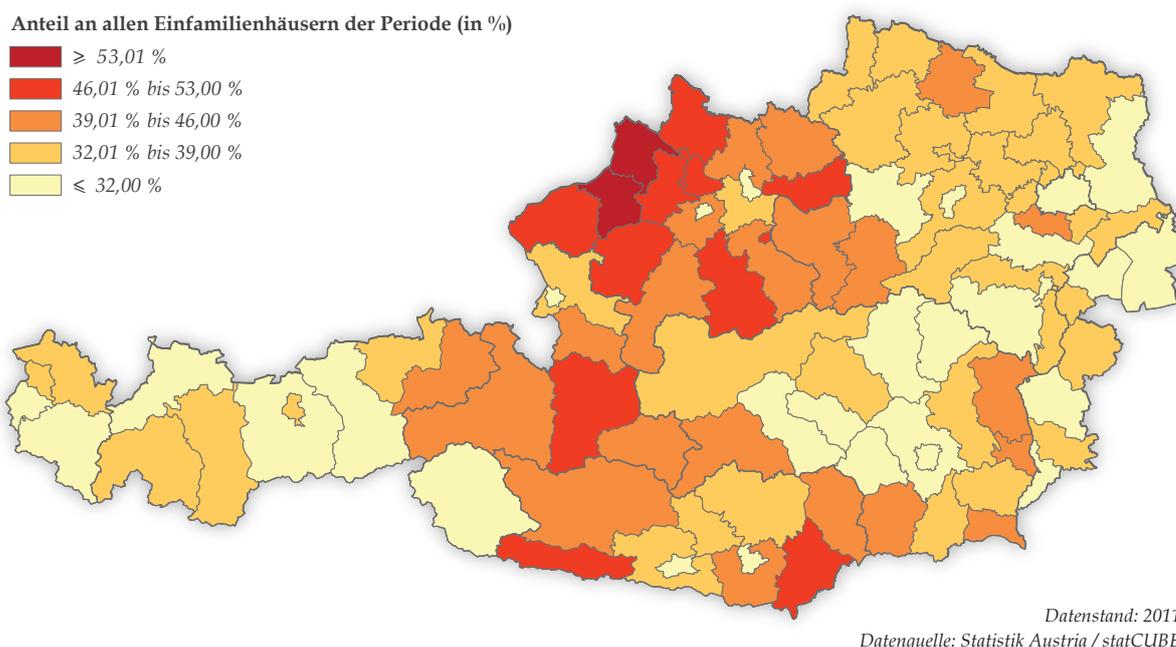


Abbildung 29: Anteil der Einfamilienhäuser mit über 150 m² Nutzfläche an allen Einfamilienhäusern der Bauperiode 2001 bis 2011

der Abstufung zwischen freistehenden Einfamilienhäusern und Reihenhäusern.

Der Handlungsbedarf bezüglich der durchschnittlichen Wohnfläche pro Person wird auch aus der Komponentenzersetzung der CO₂-Emissionen von Privathaushalten (siehe [Abbildung 30](#)) deutlich. Mittels Festlegungen bezüglich Heizwärmebedarf, der Förderung von nachhaltigen Heizsystemen sowie gezielter Bewusstseinsbildung konnten die Emissionen zwischen 1990 und 2011 um über 30% reduziert werden. Emissionserhöhend haben sich im Betrachtungszeitraum der Anstieg der Wohnungen, die sich aus dem Bevölkerungswachstum und geänderten Haushaltsstrukturen ergeben, und die die durchschnittliche Wohnnutzfläche pro Person ausgewirkt (vgl. ANDERL et al. 2013: 84 ff.). Diese sinkenden Belagsdichten können durch die oben beschriebenen Festlegungen beeinflusst werden.

Haushaltsgröße und Belagsdichte wirken emissionserhöhend

6.3.2 Regional differenzierte Förderungen

Wird die Wohnbauförderung österreichweit betrachtet, so entsteht durch die Kompetenz der Länder eine Differenzierung der Förderrichtlinien. Diese föderalen Regelungen ermöglichen den jeweils zuständigen Landesstellen eine Reaktion auf die länderspezifischen Herausforderungen. Diese Herausforderungen werden von Seiten der Expertinnen und Experten unterschiedlich beschrieben. Wäh-

Landeskompetenz ermöglicht Reaktion auf geographische Gegebenheiten

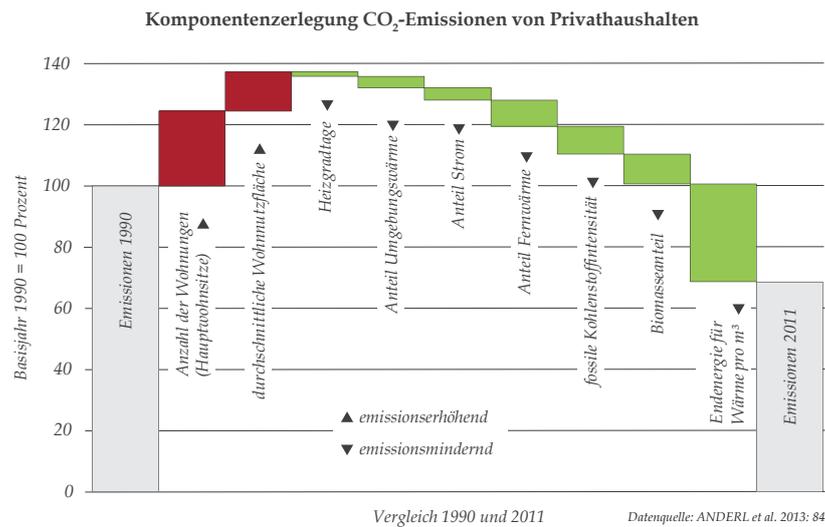


Abbildung 30: Komponentenzerlegung CO₂-Emissionen von Privathaushalten (verändert nach ANDERL et al. 2013: 84)

rend in der räumlichen Entwicklung des Westens die Thematik des begrenzten Dauersiedlungsraumes, leerstehende Zweitwohnsitze, die Entwicklung des Tourismus sowie Bodenspekulationen das Themenfeld dominieren, rückt im Osten der Bereich Zersiedelung, hohe Erschließungskosten und weitverzweigte Pendelbeziehungen in den Fokus des Diskurses. Diesen unterschiedlichen Anforderungen der räumlichen Planung, die sich zu großen Teil auch aus der Topographie ergeben, kann sowohl die Raumordnung als auch die Wohnbauförderung auf föderaler Ebene begegnen. BUßJÄGER (2003) hält dazu treffender Weise fest:

„Die Zuständigkeit der Länder für die Wohnbauförderung verleiht diesen die Chance, eine sozial orientierte, raumplanerischen und ökologischen Zielsetzungen sowie Effizienzgesichtspunkten verpflichtete Steuerung des Wohnbaues zu ermöglichen. Dass dies in dezentralen Ansätzen im Konnex mit den Landeszuständigkeiten auf dem Gebiet des Baurechts, der Raumplanung und des Natur- und Landschaftsschutzes besser gelingen kann als durch eine zentralistische Lösung, ist unzweifelhaft.“ (BUßJÄGER 2003: 15)

Unterhalb dieser Ebene besteht nur in Salzburg eine Ausdifferenzierung der Förderung, die grob an den Grundkosten der jeweiligen Bezirke ausgerichtet ist. Eine Reduktion der Wohnbauförderung in jenen Bezirken, in denen der Bodenpreis gering ist, soll zu einem Ausgleich der Preisunterschiede führen. Dieser Punkt wird jedoch von den Expertinnen und Experten höchst unterschiedlich bewertet und kann mittels der vorliegenden empirischen Befunde nicht ausreichend geklärt werden, da die Verstärkung von Stadt-Land-

Differenzen dem Ausgleich der Investitionssummen gegenübersteht. In diesem Kontext sind Förderabschlüsse in Regionen mit geringeren Grund- und Baukosten (Salzburg) ebenso kritisch zu hinterfragen wie Zusatzförderungen für strukturschwache ländliche Regionen (Kärnten und Steiermark). Im fachlichen Diskurs werden bisher nur regional abgestufte, an das Mietpreisniveau gekoppelte Wohnbeihilfen für Haushalte diskutiert (vgl. HILLS 2001: 1900).

6.3.3 Ergänzende Maßnahmen in der Wohnbauförderung

Neben den beschriebenen Zusatzförderungen beinhalten die Landesbestimmungen einige nicht monetäre Festlegungen, die sich positiv auf die Raumentwicklung auswirken können. An erster Stelle soll hier die Quartiersbetrachtung bei Wohnanlagen mit mehr als 25 Einheiten in Vorarlberg genannt werden, die darauf abzielt, die Interessen von Bauträgern und der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters als Repräsentantin oder Repräsentant der Standortgemeinde zu homogenisieren. Die unterzeichnete Darstellung des Bauvorhabens, die konkrete inhaltliche Punkte (siehe [Unterabschnitt 5.3.3](#)) beinhalten muss, stellt eine Fördervoraussetzung dar. So wird die Verhandlungsposition der Standortgemeinde gegenüber der Bauträger gestärkt und Bauvorhaben können besser mit der räumlichen Entwicklungskonzeption zur Deckung gebracht werden. Positive Wirkung auf die soziale Nachhaltigkeit kann bei Wohnungsanlagen in weiterer Folge eine Einzugsbegleitung bewirken. Diese positiv wirkenden Festlegungen der Vorarlberger Wohnbauförderung können als Beispiel für die Implementierung ähnlicher Festlegungen in anderen Bundesländern dienen.

Quartiersbetrachtung stärkt Verhandlungspositionen von Gemeinden

Besonderen Lenkungseffekt sowie auch budgetäre Effekte kann die Koppelung der Wohnbauförderung an Höchstgrenzen für Grund- und Aufschließungskosten erzielen. In Salzburg existieren derartige Festlegungen seit 2015. Werden die regional abgestuften Grenzwerte für Grund- und Aufschließungskosten überschritten, müssen alle Kosten aus diesem Bereich von der bauausführenden Stelle getragen werden. Ähnliche Perspektiven mit speziellem Fokus auf Infrastrukturfolgekosten sind auch im Segment der Eigenheime anzudenken, da so Gemeindeausgaben reduziert und auf die Verursacherin bzw. den Verursacher abgewälzt werden. Wohnbaufördermittel werden auf jene Bereiche fokussiert, die bereits weitgehend erschlossen sind beziehungsweise deren Erschließungskosten vertretbar sind.

Grund- und Aufschließungskosten als Förderbedingung

6.3.4 Mittelzuteilung Wohnbauförderung

Maßgeblichen Einfluss auf die Raumentwicklung haben auch die Gewichtung der Mittel und die Zuteilung zu den unterschiedlichen Sparten der Wohnbauförderung. Bereits seit geraumer Zeit bestehen

in Planungsdokumenten Forderungen nach der Verlagerung von Fördermitteln in Richtung Wohnhaussanierungen. Zu nennen sind hier vor allem die österreichischen Raumentwicklungskonzepte ÖROK (2001) sowie ÖROK (2011) oder auch der Masterplan für den ländlichen Raum des BMLFUW (2017), die jeweils generelle Aussagen wie die folgende beinhalten:

„Zur Verlängerung der Lebensdauer der Bauwerke und zur Vermeidung der Absiedlung aus den alten Ortskernen insbesondere in den ländlichen Räumen könnte die Förderung des Sanierungsbaus im Rahmen einer nachhaltigen Wohnbauförderung noch weiter ausgebaut werden.“ (ÖROK 2001: 66)

*kaum
Mittelverlagerung
in Richtung
Sanierungen*

Trotz dieser Forderungen sind die anteiligen Ausgaben für Wohnhaussanierungen kumuliert über alle Bundesländer ausgenommen eines kleinen Schwankungsbereichs weitgehend konstant. [Abbildung 31](#) zeigt die Entwicklung der Fördervolumina seit 2001. Im langjährigen Mittel beträgt der Anteil der Ausgaben für Wohnhaussanierungen rund 14,0%, wobei mit 17,6% der Ausgaben für Sanierungen im Jahr 2010, in dem mit 4,81 Milliarden Euro auch ein Maximum in der Gesamtfördersumme erreicht wurde, der Anteil am höchsten war. Seitdem sind die anteiligen Ausgaben im Sanierungsbereich wieder rückläufig. Es steht somit nach wie vor die Forderung nach einer stärkeren Kontextualisierung von Wohnungspolitik mit Energie- und Klimaschutzpolitik im Raum. Entscheidend ist dabei vor allem die Förderung von ganzheitlichen Sanierungskonzepten sowie eine multifunktionale Neuausrichtung des Altbestands (vgl. CZERNY 2000: 10) - diesem Anforderungsprofil müssen die Festlegungen der Sanierungsförderungen verstärkt Rechnung tragen.

*stärkere Gewichtung
von Sanierungen*

Aus Sicht einer nachhaltigen Raumentwicklung besteht bezüglich der Mittelverlagerung in Richtung Sanierungen weiterhin ein deutlicher Spielraum (vgl. OBERHUBER et al. 2005: 120 ff.; WIESER et al. 2013: 106 ff.), um Nutzungen auf die Intensivierung der bestehenden Strukturen zu lenken. Auf der einen Seite kann eine verstärkte Förderung von Sanierungen zu einer Revitalisierung von Bestandsobjekten führen, für die keine zusätzliche Flächeninanspruchnahme erforderlich ist, andererseits können die Förderungen gezielt auf Sanierungsmaßnahmen an integrierten Bestandsobjekten in Ortskernen gelenkt werden (vgl. WIPPEL 2014: 37). Die Sanierung beziehungsweise Revitalisierungen von integrierten Gebäuden, insbesondere von Leerstandobjekten oder Gebäuden, die davor nicht als Wohngebäude genutzt wurden, können die notwendigen Infrastrukturausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden maßgeblich reduzieren (vgl. DALLHAMMER 2014: 13).

Die Mittelaufteilung der Bundesländer liefert eine Aussage über die Schwerpunktsetzung und die Effektivität der Gestaltung der För-

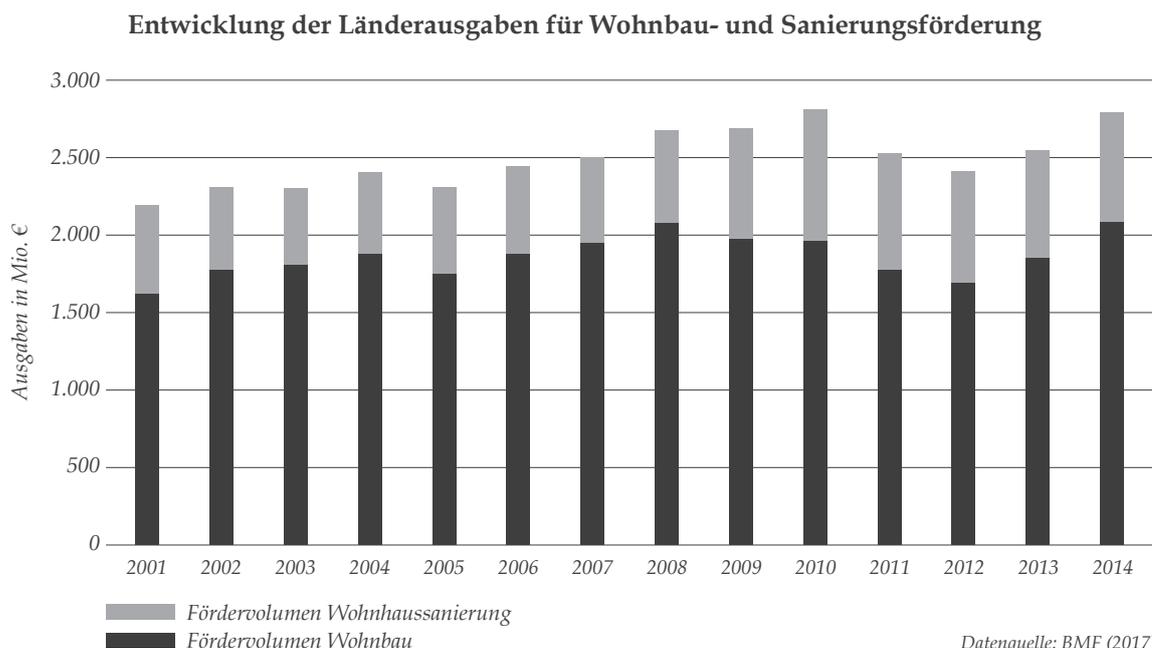


Abbildung 31: Entwicklung der Länderausgaben für Wohnbau- und Sanierungsförderung 2001 - 2014

deranreize im Sanierungsbereich. Dabei muss die Förderung für Personen, die einen Wohnungswechsel in Betracht ziehen, so attraktiv sein, dass der Anreiz, die bestehende Wohnung oder ein neu angekauftes Objekt zu sanieren, über die finanzielle Vergleichbarkeit mit einem Neubau hinausgeht, da mit einer Sanierung oftmals ein hoher zeitlicher Aufwand und andere Belastungen einhergehen. [Abbildung 32](#) zeigt die durchschnittlichen jährlichen Landesausgaben pro Einwohnerin oder Einwohner zwischen 2005 und 2015. Die Förderausgaben sind durchschnittlich in Salzburg, Vorarlberg und im Burgenland am höchsten, Oberösterreich und Kärnten bilden die Schlusslichter. Werden gezielt die Ausgaben für Sanierungen betrachtet, so liegen die Ausgaben in Vorarlberg, der Steiermark und Niederösterreich über dem Durchschnitt. Die getroffenen Anreizsysteme führen zu einer höheren Nachfrage nach der Förderung und damit zu einem höheren Mittelaufwand in diesem Bereich.

Auch wenn eine Mittelverlagerung in Richtung Sanierungen dringend notwendig ist, ist die Förderung des Wohnungsneubaus nach wie vor wichtig. Der soziale Mietwohnungsbau, der in Österreich im internationalen Kontext vergleichsweise hoch ist, führt wie einleitend beschrieben zu einer Stabilisierung. Zeitlich begrenzte Mietzinsobergrenzen, die Bauträgern geförderter Objekte zu erfüllen haben, verringern des Weiteren Markt Spekulationen (vgl. KRUMMACHER 2011: 201).

*Aufrechterhaltung
von
Neubauförderung*

Durchschnittliche jährliche Landesausgaben für Wohnbauförderung zwischen 2005 und 2015

normiert nach der durchschnittlichen Einwohnerinnen- und Einwohnerzahl der Bundesländer

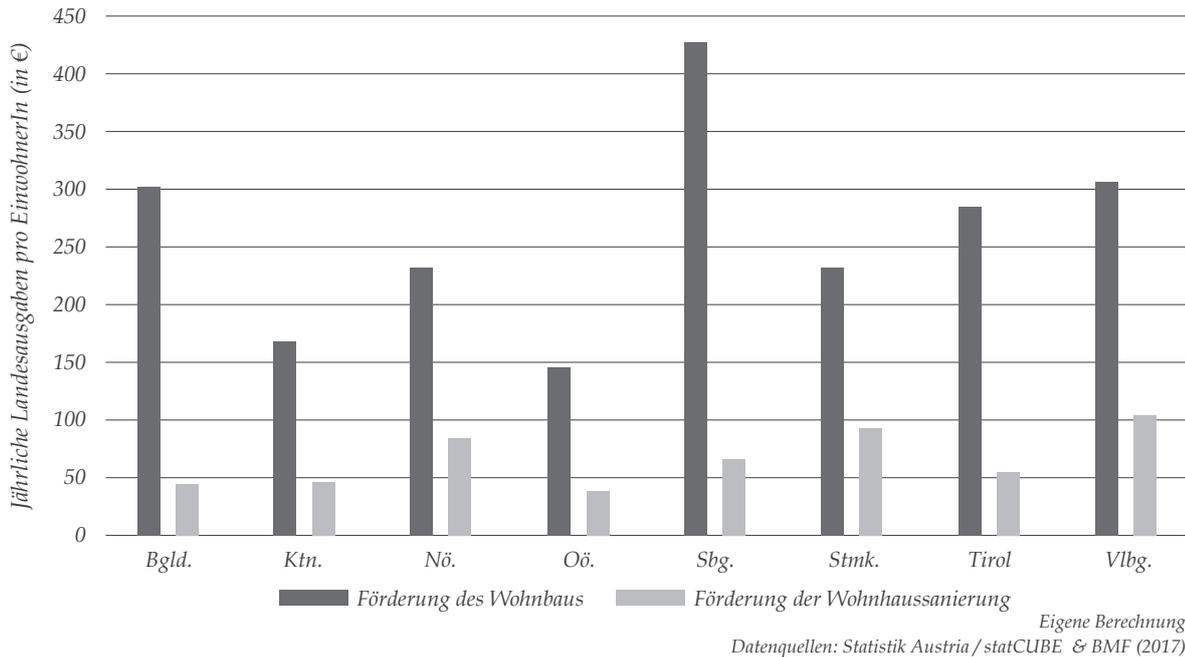


Abbildung 32: Durchschnittliche jährliche Landesausgaben für Wohnbauförderung pro Person und Förderung zwischen 2005 und 2015

Positive externe Effekte entstehen aber auch aus der Förderung von Wohnungseigentum (sowohl im Eigenheimsegment als auch im Segment der geförderten Eigentumswohnungen), da eine Entlastung der öffentlichen Hand bezüglich ihrer Versorgungsaufgabe stattfindet (vgl. VERHÜLSDONK 2000: 23). Kritisch beurteilt werden jedoch Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen, da eine Verknappung des Angebots auf dem Mietmarkt zu einem Preisanstieg führt (vgl. VERHÜLSDONK 2000: 29). Grundsätzlich ist in der Wohnungspolitik die Zielsetzung der Sozialverträglichkeit über den ökonomischen und fiskalischen Effekten anzusiedeln (vgl. SPIEKER 2000: 141 ff.).

6.3.5 Spannungsfeld Raumordnung und Wohnbauförderung

*Perspektive der
Kosumentinnen und
Konsumenten*

Wie gezeigt werden konnte, liegt eine nachhaltige Bebauungsentwicklung im Schnittbereich zwischen Wohn(bau)politik und Raumplanung. Einer der fokalen Ansatzpunkte liegt in der Reduktion der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen, deren Ausmaß nach wie vor deutlich über dem Grenzwert der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie liegt (vgl. UMWELTBUNDESAMT 2017) und weitgehend den prognostizierten Zuwachsszenarien entspricht (vgl. TÖTZER et al. 2009: 8). Neben der Quanti-

tät der versiegelten Flächen ist zudem die Lagequalität der in Anspruch genommenen Grundstücke zu kritisieren. Freistehende Einfamilienhäuser in peripheren Lagen führen zu hohen Erschließungskosten (vgl. CARRUTHERS und ULFARSSON 2003: 518), belasten durch Instandhaltungs- und Folgekosten die Gemeindebudgets (vgl. PREUß 2009: 31) und forcieren nicht-nachhaltige Formen des Individualverkehrs (vgl. GANSTERER und HOCHSTÖGER 2014: 64 f.). Diese Folgekosten für Infrastruktur sowie Wasserver- und Abwasserentsorgung wird vor allem im Eigenheim-Segment von den privaten Haushalten auf die öffentliche Hand abgewälzt und anteilmäßig von Personen, die in verdichteten Wohnformen leben und somit in diesem Bereich eine geringere Belastung des öffentlichen Haushalts verursachen, gegenfinanziert (vgl. DOLLINGER et al. 2009: 105). Haushalte profitieren jedoch aus Kostenperspektive nur bedingt von den günstigeren Wohnkosten im Umland, da diese Ersparnisse durch zusätzliche Verkehrskosten nahezu amortisiert werden (vgl. SCHILLER 2009: 50).

Nicht nur die Entscheidungen von Haushalten sind mit ökonomischen Fehleinschätzungen behaftet. Diese prägen teilweise auch die Herangehensweise in der Flächenwidmung der Gemeinden. PREUß (2009) bezeichnet die historische Baulandausweisungen als *Teufelskreis der Flächenwidmung*. Um die Einwohnerzahlen für den kommunalen Finanzausgleich zu steigern, versuchen Gemeinden die Ansiedlung von jungen Familien durch die Widmung von Bauland am Ortsrand voranzutreiben. Durch die zunehmende Überalterung ländlicher Regionen findet gleichzeitig ein Dichterückgang in den Ortskernen und auf Basis veränderter Konsummuster eine Aussterben lokaler Unternehmen statt. Um in der Konkurrenz mit den Nachbargemeinden zu bestehen, ist für die Neubaugebiete jedoch die Bereitstellung von sozialer und technischer Infrastruktur notwendig. In Folge geringer Dichten und geringer Attraktivität des Standortes entstehen oftmals Unterauslastungen dieser Infrastrukturen. Auf diese Unterauslastung reagieren die Gemeinden zumal durch weitere Baulandausweisungen (vgl. PREUß 2009: 34 ff.). Die Einnahmen aus dem Finanzausgleich und den Grundstücksverkäufen, deren Preis durch ein Überangebot sinkt, stehen den Infrastrukturausgaben gegenüber. Um die Rentabilität von Infrastrukturen für öffentliche und private Haushalte langfristig sicherzustellen, sind gewisse Mindestdichten erforderlich.

Der Entstehungsort von Neubauten ist somit von subjektiven Wirtschaftlichkeitsentscheidungen einer Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren geprägt, die von übergeordneter Ebene aufgrund der Gemeindeautonomie und der individuellen Entscheidungsfreiheit nur bedingt direkt steuerbar sind (vgl. SCHILLER 2009: 52), aber mittels geeignetem Instrumentarium beeinflusst werden können (vgl. WEBER 2009a: 127 ff.).

*Perspektive der
Gemeinden*

überörtliche
Regulierungen

In der planerischen Diskussion bestehen bezüglich der Lenkung der Bebauungstätigkeit auf integrierte Lagen unterschiedliche Ansätze. Wie beschrieben ist der übergeordnete Einfluss auf die Flächenwidmung beschränkt, ein Ansatzpunkt ist die Ausweitung der Bundeskompetenzen hinsichtlich der räumlichen Entwicklung und Flächenwidmungsplanung. Durch konkrete überörtliche Festlegungen kann eine Stärkung des Zusammenhalts zwischen derzeit teilweise konkurrierenden Gemeinden, eine Reduktion der Baulandausweisung, eine marktkonforme und -verträgliche Ausweisung von Bauland sowie eine verstärkte Mobilisierung von Flächen zu einer Regulierung und Eindämmung von Zersiedelung beitragen (vgl. CERVENY et al. 2011: 5 f.).

örtliche Maßnahmen

Einer stärkeren Regulierung von oben stehen Maßnahmen gegenüber, die lokal wirksam werden. So kann beispielsweise die Forcierung einer Bebauung bzw. eines Verkaufs von Grundstücken durch Erhaltungs- und Ausschließungsbeiträge für unbebautes Bauland vorangetrieben werden. Als Beispiel sollen hier die regulierend wirkenden Festlegungen des Oberösterreichischen Raumordnungsgesetzes angeführt werden:

„Die Gemeinde hat dem Eigentümer eines Grundstücks oder Grundstücksteils, das im rechtswirksamen Flächenwidmungsplan als Bauland gewidmet, jedoch nicht bebaut ist, je nach Aufschließung des Grundstücks durch eine gemeindeeigene Abwasserentsorgungsanlage, eine gemeindeeigene Wasserversorgungsanlage (§ 1 Abs. 1 Oö. Interessentenbeiträge-Gesetz 1958) oder eine öffentliche Verkehrsfläche der Gemeinde einen Aufschließungsbeitrag vorzuschreiben.“ (§25 Oö.ROG 1994)

Derartige baulandmobilisierende Maßnahmen haben für den Wohnbau einen besonderen Stellenwert, da der Verfügbarkeit von geeigneten Flächen eine besondere Bedeutung zukommt. Ähnliche Effekte wie Erhaltungs- und Ausschließungsbeiträge können auch Befristungen von Baulandwidmung erzielen. Neben vertragsrechtlichen Vereinbarungen, deren Akzeptanz in der Bevölkerung vergleichsweise gering ist, sind Maßnahmen der Bewusstseinsbildung sowie eine aktive Bodenpolitik als Bodenschutzinstrumente zu nennen (vgl. WEBER 2009b: 148 ff.).

Neben den genannten Festlegungen können auch weitere Ausdifferenzierungen in der Flächenwidmungsplanung eine positive Entwicklung vorantreiben. So kann begleitend zur österreichweiten Widmungskategorie *geförderter Wohnbau*, die verstärkte Definition und Festlegung von Mindestdichten in örtlichen Entwicklungskonzepten sowie Flächenwidmungsplänen einer dichteren Bebauung Rechnung tragen. Dabei ist vor allem auf die Standorte von verdichteten Wohnformen zu achten, die zu besonders lebenswerten Siedlungsstruktu-

ren führen können (vgl. ÖROK 2015: 17). Die räumliche Konfiguration der unterschiedlichen Widmungen ist jedoch so zu wählen, dass Einfamilienhäuser nicht noch weiter in unerschlossene, periphere Lagen gedrängt werden.

Neben der Reduktion der Infrastrukturausgaben und dem nachhaltigen Umgang mit der Ressource Boden liegt die gewünschte Wirkung von Mindestdichten sowie der Bebauung von integrierten Lagen in der Eingrenzung des motorisierten Individualverkehrs. Verkehr stellt nach wie vor den Hauptfaktor des durchschnittlichen Energieaufwandes eines Haushaltes dar. Dabei besteht nicht nur ein Zusammenhang zwischen dem Wohnstandort und der Verkehrsmittelwahl, sondern auch zwischen der Siedlungsdichte und der Nutzung von PKWs. Die Notwendigkeit, Wege mit dem PKW zurückzulegen, wird bei einer dichten Bebauung reduziert, da ein fördernder Rahmen für eine Nutzungsdurchmischung entsteht (vgl. GANSTERER und HOCHSTÖGER 2014: 61 ff.).

Eine zusätzliche Wirkung kann eine Reform der Stellplatzverordnung erzielen, in die bei Bemessung der notwendigen Stellplätze beispielsweise die öffentliche Anbindung oder nachhaltige Mobilitätskonzepte einfließen sollen (vgl. SCHOPF und BREZINA 2015: 7). Abschließend soll für den Bereich Verkehr die Pendlerpauschale angeführt werden, deren Vergabe die Tendenz zum motorisierten Individualverkehr fördert. Veränderung kann eine Berücksichtigung der Nutzung nachhaltiger Mobilitätsformen bei der Pendlerpauschale herbeiführen (vgl. CERVENY et al. 2011: 6).

FAZIT

Wie im Ergebnisteil gezeigt werden konnte, sind Koppelungen von Förderhöhe an Lageparameter (explizit Boni für eine Lage im Ortskern, im Nahbereich einer ÖPNV-Haltestelle und für eine gute Versorgungsqualität) in einigen Förderrichtlinien der Bundesländer enthalten. Diese fließen jedoch nur zu geringen Anteilen in die Förderung ein, sodass auf Basis der empirischen Befunde nur von einer minimalen Lenkungswirkung auszugehen ist. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Aussagen von SEIß (2006: 40) und ZECH et al. (2010: 23). Kontrastierende empirische Befunde zeigen sich bezüglich Dichteförderungen im Geschosswohnbau und Begrenzungen der maximalen Nutzflächen im Sektor der Eigenheime. So liegen die Anteile an verdichtenden Wohnformen über und die Anteile an Eigenheimen mit überdurchschnittlicher Wohnfläche in jenen Bundesländern mit entsprechenden Regelungen unter dem österreichischen Durchschnitt. Obwohl die Detailanalyse für Vorarlberg trotz einer zehnjährigen Wirkungsperiode von Dichteförderungen eine Zunahme der Flächeninanspruchnahme pro Hauptwohnsitz für die Neubauten der Periode zeigte, bleibt diese Zunahme hinter dem österreichweiten Trend. Diese Ergebnisse sind immer mit den regionalen Besonderheiten in Kontext zu setzen - in den westlichen Bundesländern ist der begrenzte Siedlungsraum deutlicher im Bewusstsein der Bevölkerung verankert und wirkt auf die Bebauungsentwicklung.

In weiterer Folge konnte aufgezeigt werden, dass Zersiedelung, teilweise angestoßen durch die Interessenslagen der Gemeinden und fehlende Restriktionen in der Baulandausweisung (Bindung von Neuwidmungen an konkrete Nachweise), mit der Förderung von Wohnbau in direktem Zusammenhang steht. Ohne Ausweisung von Bauland außerhalb der bestehenden Siedlungsgrenzen wäre jedoch Zersiedelung – mit Ausnahme der teilweise großzügig bewilligten Grünlandbauten für landwirtschaftliche Zwecke (vgl. SEHER 2004: 66) – nicht in diesem Ausmaß möglich. Aufbauend auf den Baulandausweisungen tragen Förderungen wie die Wohnbauförderung, aber auch andere Förderungen wie die Pendlerpauschale sowie die meist kostenfreie Bereitstellung von Infrastruktur durch die öffentliche Hand zur Finanzierbarkeit und Attraktivität von nicht oder nur bedingt integrierten Lagen bei. Um hier von Seiten der Förderung einen Lenkungseffekt zu erzielen, stellen Zuschläge für integrierte Lagen (Ortskerne, ÖPNV-Anbindung, Versorgungsstruktur) wie auch die Förderung von verdichteten Bauvorhaben ein probates Mittel zur Intervention dar. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass es sich bei der Wohnbau-

*nachhaltige
Flächenwidmung
und Lenkung der
Bebauung durch
Förderungen*

	RAUMORDNUNG	WOHNBAUFÖRDERUNG
Erhaltung und Ausbau der Dichte in Kerngebieten und integrierten Lagen	Örtliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan	Zusatzförderungen für Nachverdichtung & Ortskernlage Mittelverlagerung zu Sanierungen Dichteförderungen
Verdichtung von lockeren Bebauungen im Einzugsbereich von Haltestellen des ÖPNVs	Örtliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan	Zusatzförderung für ÖPNV-Erschließung Dichteförderungen
Bevorzugung der Inwertsetzung bestehender Substanzen gegenüber Neubauten	Örtliches Entwicklungskonzept	Mittelverlagerung zu Sanierungen Zusatzförderung für Ortskernlage
Funktionsdurchmischung zur Erhaltung kurzer Wege und attraktiver Ortskern	Örtliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan Dorferneuerungskonzepte	Öffnung der Förderobjekte in Ortskernen für die Schaffung von entsprechenden Flächen (Modell Tirol)
Sicherung der Daseinsvorsorge und Erreichbarkeit von Versorgungsstrukturen	Sektorpolitiken Örtliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan	Zusatzförderung für Versorgungsstruktur
Kostenreduktion von öffentlichen Ausgaben für Infrastruktur und Instandhaltung	Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge	Koppelung der Förderung an maximale Erschließungskosten (Modell Salzburg)
Raumverträglichkeit von neuen Bauprojekten	Örtliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan UVP-Verfahren	Quartiersbetrachtung (Modell Vorarlberg)

Tabelle 14: Raumpolitiken und Handlungsspielräume von Wohnbauförderung und Raumplanung

förderung primär um ein nachgelagertes Finanzierungsmittel handelt, das neben einer zielgerichteten Widmung von Bauland zusätzliche Anreize setzen kann. Ein Zusammenwirken ist vor allem in Kombination mit der Ausweisung von Vorbehaltsflächen und Zentrumszonen, Instrumenten der Vertragsraumordnung und der Festlegung von Bebauungsfristen zu sehen, wobei hier der Handlungsspielraum oftmals auf Neuwidmungen beschränkt ist.

*Verbindung zu
Raum- und
Verkehrspolitiken*

Wird eine Beziehung zwischen den Zusatzförderungen und den Zielsetzungen einer nachhaltigen Raum- und Verkehrspolitik - angelehnt und ergänzt nach HIESS (2010: 41 ff.) - in denen Abstufungen der Wohnbauförderung einen Beitrag leisten können, hergestellt, ergibt sich im Zusammenspiel mit den Instrumenten der Raumordnung und -planung das in [Tabelle 14](#) dargestellte Bild.

Die Aufstellung der Handlungsspielräume von Raumordnung und -planung sowie der Wohnbauförderung im Kontext der räumlichen Entwicklungsziele zeigt den potenziell breiten Bereich, auf den die Wohnbauförderung unterstützend wirken kann. Wobei nachteilige beziehungsweise ungeplante Entwicklungen durch räumlich festgelegte Förderabstufungen, insbesondere Mitnahmeeffekte und Abfluss von Förderanteilen zu Grundstücksverkäuferinnen und -verkäufern, ebenso berücksichtigt werden müssen. Diese spielen jedoch vor allem im Segment der Eigenheime eine Rolle, in dem Förderhöhen ohnehin rückläufig sind. SEIß (2014) geht soweit, dass er die Einstellung der Förderung für Eigenheime fordert, da diese *die volkswirtschaftlich teuerste Siedlungsform auf ohnehin meist billigem Grund* fördern. Dem

gegenüber steht jedoch der Stellenwert, der Eigenheimförderungen in ländlichen Regionen beizumessen ist, in denen sozialer Wohnbau weitgehend fehlt (vgl. AMANN 2014: 88).

Abschwächend auf gesetzte Reize in Richtung verdichtete Wohnformen wirkt das nach wie vor positive Image vom freistehenden Einfamilienhaus, das durch Idealisierung in den Medien und der Öffentlichkeit als Statussymbol gilt und gegenüber anderen ebenso attraktiven Wohnformen bevorzugt wird (vgl. SEIß 2014: 9). Flankiert wird diese Imagefrage von den steigenden Haushaltseinkommen, welche die Realisierung der bestehenden Wohnpräferenzen auch tatsächlich ermöglichen (vgl. CERVENY et al. 2011: 7). Die Stadtflucht in Richtung peripherer Lagen kann im Rahmen dieser Entwicklung auch als Kritik am städtischen Wohnungsangebot verstanden werden. Dabei steht der tatsächlich geschaffene Werte der Immobilie, der sich vor allem aus optimaler Lage bezüglich des Verkehrsnetzes ergibt (vgl. ROBINSON 1979: 7), im Hintergrund. Ein ähnliches Bewusstseinsproblem existiert bezüglich der Lenkung in Richtung nachhaltiger Mobilitätsformen, die in konservativen Kreisen als Einschnitt in freie Entscheidungen gewertet wird. Ein Umdenken kann in diesem Sektor nur durch eine Deregulierung der politisch gering gehaltenen Kosten für motorisierten Individualverkehr erfolgen.

Generell kann aus Sicht einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Raumentwicklung festgehalten werden, dass die Priorität bei der Instandsetzung und Modernisierung von Bestandsobjekten liegen muss. Diese kann durch eine Mittelverlagerung beziehungsweise eine Attraktivierung von Sanierungsförderungen ergänzt werden. Sanierungskonzepte sind gegenüber Neubauten zu bevorzugen, da diese Objekte bereits durch technische (und meist auch soziale) Infrastrukturen erschlossen sind. Zusätzliche Neubauten sollen in ausreichender Dichte auf möglichst intergierte Standorte gelenkt werden. Dazu kann einerseits die Flächenwidmung als auch die Wohnbauförderung bei einer attraktiven Gestaltung von Zusatzförderungen beitragen. Durch die Errichtung von geförderten Geschossbauten entstehen Miet- und Eigentumswohnungen mit regulierten Preisobergrenzen, die preisstabilisierend auf den jeweiligen Teilmarkt wirken. Durch die Entlastung von Gemeindebudgets in Folge einer gezielten Lenkung der Bebauungstätigkeit sowie Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträgen können verstärkt Ausgaben für die Verbesserung des Wohnumfeldes sowie Ergänzungen der bestehenden Infrastruktur getätigt werden.

Während in der Raumordnung die Veränderung des Planungsverständnisses von „genügend Raum für eine aufgelockerte Bebauung und möglichst geringe Wohndichten“ (Salzburger Raumordnungsgesetz 1968) hin zu einer dichten Bebauung mit einer guten ÖPNV-Anbindung vollständig vollzogen ist, stellen raumrelevante Festlegungen in der Wohnbauförderung nach wie vor in gewissem Maß

*Image von
Einfamilienhäusern
wirkt verzerrend*

*Umdenken und
weitere
Ökologisierung der
Wohnbauförderung
vorantreiben*

Neuland dar. Bereits erfolgte Verankerungen können als vorsichtige Schritte in diese Richtung verstanden werden, die jedoch für eine räumliche Manifestation – die Dichteförderung für Geschosswohnbauten in Tirol ausgenommen – ein zu geringes Gewicht aufweisen, wie auch mittels der Analyse der Bebauungsentwicklung in Vorarlberg gezeigt werden konnte. Eine Weiterentwicklung und Reform der landesspezifischen Wohnbauförderungen in diese Richtung kann in einem sinnvollen Zusammenspiel mit Instrumenten der Raumordnung und -planung eine Konzentration der Entwicklung auf gewünschte integrierte Lagen und eine Entlastung des Bodenmarktes vorantreiben. Nach der erfolgreichen Umsetzung von Festlegungen zur Energieeffizienz können Lage und Dichteaspekte zu einer weiteren innovativen Ökologisierung der Wohnbauförderung beitragen.

LITERATUR

ABELE H. und HÖTL A. (2000): Ökonomische Anreize und ihre Wirkungen in der Wohnbauförderung. Das Kyoto-Ziel als Reformanstoß. In: ABELE H., CERVENY M., SCHLEICHER S. und WEBER K. (Hrsg.): Reform der Wohnbauförderung. Service Fachverlag: Wien, 21–40.

ABELS G. und BEHRENS M. (2002): ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Eine sekundäranalytische Reflexion über geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Effekte. In: BOGNER A., LITTIG B. und MENZ W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 159–180.

ADAMOVICH L., FRANK S. und FUNK B.-C. (2009): Österreichisches Staatsrecht. Band 4: Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts: Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft. Springer-Verlag: Wien.

ADELMANN G. (1998): Reworking the Landscape, Chicago Style. In: The Hastings Center Report, 28 (6), 6–11.

AMANN W. (2006): Das Österreichische Modell sozialen Wohnbaus im Europäischen Vergleich. In: LUGGER K. und AMANN W. (Hrsg.): Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild. Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen: Wien, 13–34.

AMANN W. (2014): Wohnungspolitische Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und leistbare Siedlungsentwicklung. In: SIR-Mitteilungen und Berichte (Band 35), 83–95.

AMANN W. (2017): Wohnen im Ländle. Performance der Vorarlberger Wohnbauförderung. Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen: Wien.

AMANN W. und LUGGER K. (2016): Österreichisches Wohnhandbuch 2016. Studien Verlag: Innsbruck.

AMBROSE P. (1991): The housing provision chain as a comparative analytical framework. In: Scandinavian Housing and Planning Research, 8 (2), 91–104.

AMEGASHIE A. (2006): The Economics of Subsidies. In: Crossroads, 6 (2), 7–15.

ANDERL M., BEDNAR W., GÖSSL M., HAIDER S., HELLER C., JOBSTMANN H., KÖTHER T., LAMPERT C., PAZDEMIK K., POU-PA S., RIEGLER E., SCHIEDER W., SCHINDLBACHER S., SCHMID C., SCHNEIDER J., SCHMID-RUZICKA S., WINTER R., ZACHMEISTER A. und ZETHNER G. (2013): Klimaschutzbericht 2013. Umweltbundesamt GmbH: Wien.

ARNFIELD A. (2003): Two decades of urban climate research. A review of turbulence, exchanges of energy and water, and the urban heat island. In: *International Journal of Climatology*, 23 (1), 1–26.

BALCHIN P. (1996): Introduction to Social Housing. In: BALCHIN P. (Hrsg.): *Housing policy in Europe*. Routledge: London & New York, 69–83.

BALL M. (2006): Wohnversorgung im Vergleich. In: LUGGER K. und AMANN W. (Hrsg.): *Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild*. Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen: Wien, 35–52.

BARLOW J. (1993): Controlling the Housing Land Market. Some Examples from Europe. In: *Urban Studies*, 30 (7), 1129–1149. BART I. (2010): Urban sprawl and climate change. A statistical exploration of cause and effect, with policy options for the EU. In: *Land Use Policy*, 27 (2), 283–292.

BAUER E. und STAGEL W. (1986): *Fehlbelegungen im Sozialwohnungsbestand*. Institut für Stadtforschung: Wien.

BIHL G., MEIßL G. und MUSNER L. (2006): Vom Kriegsende 1945 bis zur Gegenwart. In: CSENDES P. und OPLL F. (Hrsg.): *Wien. Geschichte einer Stadt. Bd. 3: Von 1790 bis zur Gegenwart*. Böhlau: Wien, Köln & Weimar, 545–815.

BLAAS W. (1993): Reorganisation of housing policy in Austria. In: *Scandinavian Housing and Planning Research*, 1 (10), 55–60.

BLAAS W., RÜSCH G., BREZINA B. und DOUBEK C. (1991): *Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Reformperspektiven für die österreichische Wohnungspolitik*. Böhlau: Wien.

BLAIR R. (2004): The Effects of Urban Sprawl on Birds at Multiple Levels of Biological Organization. In: *Ecology and Society*, 9 (5), 1–21.

BMLFUW (2017): *Aufschwung für den ländlichen Raum. Der Masterplan bringt's! Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*: Wien.

BOGNER A. und MENZ W. (2002a): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion. In: BOGNER A., LITTIG B. und MENZ W. (Hrsg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 33–70.

BOGNER A. und MENZ W. (2002b): Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In: BOGNER A., LITTIG B. und MENZ W. (Hrsg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 7–30.

BONE-WINKEL S., FOCKE C. und SCHULTE K.-W. (2016): Begriffe und Besonderheiten der Immobilie als Wirtschaftsgut. In: SCHULTE K.-W., BONE-WINKEL S. und SCHÄFERS W. (Hrsg.): *Immobilienökonomie Band I. Betriebswirtschaftliche Grundlagen*. De Gruyter: Oldenbourg, 3–25.

BRAMLEY G. (1993): The Impact of Land Use Planning and Tax Subsidies on the Supply and Price of Housing in Britain. In: *Urban Studies*, 30 (1), 5–30.

BRAUNER R. und TENSCHERT W. (1961): Wohnungswirtschaft in Österreich. Ein Überblick über die Probleme des Wohnungswesens einschließlich des Wohnungsbaus und eine grundsätzlichen Darstellung der rechtlichen und praktischen Fragen der gemeinnützigen Bauwirtschaft. Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes: Wien.

BURCHELL R., SHAD N., LISTOKIN D., PHILLIPS H. und DOWNS A. (1998): The costs of sprawl - revisited: Report / Transit Cooperative Research Program, 39. National Academy Press: Washington.

CAMAGNI R., GIBELLI M. und RIGAMONTI P. (2002): Urban mobility and urban form. The social and environmental costs of different patterns of urban expansion. In: *Ecological Economics*, 40 (2), 199–216.

CARRUTHERS J. und ULFARSSON G. (2003): Urban Sprawl and the Cost of Public Services. In: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30 (4), 503–522.

CERVENY M., SCHWEIGHOFER M. und VEIGL A. (2011): Ermittlung der „Support Measures“ für den Wohnbau, Zusammenhänge zur Zersiedelung in Österreich. Empfehlungen zur „Ökologisierung“. Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik: Wien.

CERVERO R. (2001): Efficient Urbanisation. Economic Performance and the Shape of the Metropolis. In: *Urban Studies*, 38 (10), 1651–1671.

CZERNY M. (1985): Neugestaltung der öffentlichen Wohnbauförderung in Österreich. In: *WIFO Monatsberichte*, 51 (10), 605–624.

CZERNY M. (2000): Fakten und Fiktionen zur österreichischen Wohnbauförderung. In: ABELE H., CERVENY M., SCHLEICHER S. und WEBER K. (Hrsg.): Reform der Wohnbauförderung. Service Fachverlag: Wien, 1–10.

DALLHAMMER E. (2014): Die Folgekosten der Infrastruktur bestimmen die Handlungsspielräume der Zukunft: Linz.

DELL C. (2013): *Ware: Wohnen! Politik, Ökonomie, Städtebau*. Jovis: Berlin.

DOLLINGER F., DOSCH F. und SCHULTZ B. (2009): Fatale Ähnlichkeiten? Siedlungsflächenentwicklung und Steuerungsinstrumente in Österreich, Deutschland und der Schweiz. In: *Wissenschaft & Umwelt interdisziplinär* (12), 104–125.

DONNER C. (2000): *Wohnungspolitik in der Europäischen Union: Theorie und Praxis*. Selbstverlag: Wien.

DORFWIRTH M. (1975): *Zur Wohnungspolitik. Tatsachen - Maßnahmen - Tendenzen: Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung*, 5. Jupiter-Verlag: Wien.

EID J., OVERMAN H., PUGA D. und TURNER M. (2008): Fat city. Questioning the relationship between urban sprawl and obesity. In: *Journal of Urban Economics*, 63 (2), 385–404.

ELO S. und KYNGAS H. (2008): The qualitative content analysis process. In: *Journal of advanced nursing*, 62 (1), 107–115.

EWING R. (2008): Characteristics, Causes, and Effects of Sprawl. A Literature Review. In: MARZLUFF J. (Hrsg.): *Urban ecology. An international perspective on the interaction between humans and nature*. Springer: New York, 519–535.

EWING R., MEAKINS G., HAMIDI S. und NELSON A. (2014): Relationship between urban sprawl and physical activity, obesity, and morbidity - update and refinement. In: *Health & place*, 26, 118–126.

EWING R., SCHMID T., KILLINGSWORTH R., ZLOT A. und RAUDENBUSH S. (2003): Relationship Between Urban Sprawl and Physical Activity, Obesity, and Morbidity. In: *American Journal of Health Promotion*, 18 (1), 47–57.

FLICK U. (2011a): *An introduction to qualitative research*. SAGE: Los Angeles & Calif.

FLICK U. (2011b): *Triangulation: Qualitative Sozialforschung*. Springer Fachmedien: Wiesbaden.

FÖRSTER W. (1996): Austria. In: BALCHIN P. (Hrsg.): *Housing policy in Europe*. Routledge: London & New York, 113–124.

FRENKEL A. und ASHKENAZI M. (2008): Measuring Urban Sprawl. How Can We Deal with It? In: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 35 (1), 56–79.

FRÖHLICH G. (2012): *Die Wohnbauförderung der Bundesländer*. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich: Wien.

FUCHS S. und WENK M. (2016): *Evaluierung der vorläufigen Hochwasserrisikobewertung gemäß Richtlinie 2007/60/EC*. IAN Report 182. Institut für Alpine Naturgefahren (BOKU): Wien.

FUCHS S. und ZISCHG A. (2015): *Vulnerabilitätslandkarte Österreich*. IAN Report 152. Institut für Alpine Naturgefahren (BOKU): Wien.

FUHRHOP D. (2015): *Verbietet das Bauen! Eine Streitschrift*. oekom Verlag: München.

GALSTER G. (1997): Comparing demand-side and supply-side housing policies. Sub-market and spatial perspectives. In: *Housing Studies*, 12 (4), 561–577.

GANSTERER M. und HOCHSTÖGER S. (2014): Hoher Optimierungsbedarf an den Schnittstellen von Wohnen und Mobilität. Herausforderungen - versteckte Kosten - Lösungsansätze. In: *SIR-Mitteilungen und Berichte* (35), 61–72.

GLÄSER J. und LAUDEL G. (2004): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.

- GRIGSBY W. (1967): *Housing Markets and Public Policy*. Oxford University Press: London & Bombay.
- GROß C., RITZINGER A. und MAGEL H. (2011): Auf der Suche nach dem Dorf von Morgen. In: *disP - The Planning Review*, 47 (185), 44–55.
- HAASE D. und NUISSL H. (2007): Does urban sprawl drive changes in the water balance and policy? In: *Landscape and Urban Planning*, 80 (1-2), 1–13.
- HAFFNER M. und OXLEY M. (1999): Housing Subsidies. Definitions and Comparisons. In: *Housing Studies*, 14 (2), 145–162.
- HAMMER R. und HOLZER P. (2015): *Metastudie zur Kostenoptimalität von Anforderungsniveaus im Wohnungsneubau. Systematisch vergleichende Analyse von ausgewählten wissenschaftlichen Publikationen*. Wirtschaftskammer Österreich, Fachverband Steine-Keramik: Wien.
- HASSE J. und LATHROP R. (2003): A Housing-Unit-Level Approach to Characterizing Residential Sprawl. In: *Photogrammetric Engineering & Remote Sensing*, 69 (9), 1021–1030.
- HEINZ R. (2014): Vom Verkauf öffentlicher Wohnungsbestände. Wer dreht hier am Privatisierungskarussell? (3), 48–54.
- HIESS H. (2010): *Verkehrs- und Mobilitätsentwicklung, Entwicklungen, Politiken, Anforderungen, Zielkonflikte, Lösungen*. Bericht der Arbeitsgruppe Verkehr und Mobilität. Rosinak & Partner: Wien.
- HILLS J. (2001): Inclusion or exclusion? The role of housingsubsidies and benefits. In: *Urban Studies*, 38 (11), 1887–1902.
- HÖNISCH M. (1967): *Lexikon der Wohnungswirtschaft*. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung: München & Berlin.
- HOPF C. (1995): Qualitative Interviews in der Sozialforschung. Ein Überblick. In: FLICK U., KARDORFF E., KEUPP H., ROSENSTIEL L. und WOLFF S. (Hrsg.): *Handbuch qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen*. Beltz: Weinheim, 177–181.
- IIBW/ FV STEINE-KERAMIK (2016): *Wohnbauförderung in Österreich 2015*. Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH: Wien.
- JIANG F., LIU S., YUAN H. und ZHANG Q. (2007): Measuring urban sprawl in Beijing with geo-spatial indices. In: *Journal of Geographical Sciences*, 17 (4), 469–478.
- JICK T. (1979): Mixing Qualitative and Quantitative Methods. Triangulation in Action. In: *Administrative Science Quarterly*, 24 (4), 602–611.
- JOHNSON J. und JOSLYN R. (1995): *Political science research methods*. CQ Press: Washington, D.C.
- JOHNSON M. (2001): Environmental Impacts of Urban Sprawl. A Survey of the Literature and Proposed Research Agenda. In: *Environment and Planning A*, 33 (4), 717–735.

KEIMEL O. (2003): 50 Jahre WBFG 1954 – Ein Rückblick als Ausblick. In: *Wohnbauforschung in Österreich*, 2003 (2), 31–35.

KELLE M. (1999): Was Wohnungspolitik tun kann - Wirtschaftstheoretische und wirtschaftspolitische Aspekte. In: ERNST W., HOPPE W., JARASS H. und VAN SUNTUM U. (Hrsg.): *Wohnungspolitik für morgen*. Zentralinstitut für Raumplanung und des Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen: Münster, 1–69.

KEMENY J. (2001): Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. In: *Journal of Housing and the Built Environment*, 16 (1), 53–70.

KOLLERITSCH E. (2016): *Input-Output-Tabelle inklusive Aufkommens- und Verwendungstabelle*. Statistik Austria, Verlag Österreich GmbH: Wien.

KÖPPL F. (2003): Direkte Wohnbauförderung ist unverzichtbar: Wie kann sie effizienter werden. In: *Wohnbauforschung in Österreich*, 2003 (2), 12–14.

KREUZMAIR M. (2012): Die neue Rechtslage im Tiroler Raumordnungsrecht aufgrund der TROG-Novelle 2011. In: *Baurechtliche Blätter*, 15 (1), 1–11.

KRUMMACHER M. (2011): Kommunale Wohnungspolitik. In: DAHME H.-J. und WOHLFAHRT N. (Hrsg.): *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 201–214.

KRUSE J. (2014): *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz: Grundlagentexte Methoden*. Beltz Juventa: Weinheim.

KUCKARTZ U. (2010): *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.

LANGER E. (1982): *Wohnbauförderung und Wohnbaufinanzierung in Österreich: Schriftenreihe der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft*, 44. Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Österreichischer Wirtschaftsverband: Wien.

LEBENSMINISTERIUM (2002): *Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels. Klimastrategie 2008/2012*: Wien.

MALINSKY A. und MIßBICHLER C. (1992): *Ökologisch orientierte Raumordnung. Freiraum- und Ressourcensicherung*. Rudolf Trauner: Linz.

MARSHALL A. (1966): *Principles of Economics. An introductory volume*. Macmillan Press: London.

MATZNETTER W. (2002a): Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example. In: *Urban Studies*, 39 (2), 265–282.

MATZNETTER W. (2002b): Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Österreich - ein Überblick. In: ODERMATT A. und VAN WEZEMAELE J. (Hrsg.): *Geographische Wohnungsmarktforschung. Die Wohnungsmärkte Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Über-*

blick und aktuelle Forschungsberichte. Universität Zürich-Irchel: Zürich, 55–70.

MAYER S. (1997): Eine andere Sichtweise von Raumplanung. In: *disP - The Planning Review*, 33 (129), 4–9.

MAYRING P. (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Beltz: Weinheim & Basel.

MEUSER M. und NAGEL U. (2002): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: BOGNER A., LITTIG B. und MENZ W. (Hrsg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 71–94.

NACHTKAMP H. (1994): Subventionen und steuerliche Sonderregelungen für die Wohnungswirtschaft als Finanz und sozialpolitisches Problem. In: JENKIS H. und BALDEAUX D. (Hrsg.): *Kompendium der Wohnungswirtschaft*. Oldenbourg: München, 98–117.

NEEDLEMAN L. (1965): *The Economics of Housing*. The Trinity Press: Worcester & London.

NESTROY O. (2006): Soil sealing in Austria and its consequences. In: *Ecology & Hydrobiology*, 6 (1-4), 171–173.

OBERHUBER A. (2003): Wohnbauförderung zwischen Kyoto und Maastricht - Neue Ziele, neue Wege. In: *Wohnbauforschung in Österreich*, 2003 (2), 19–21.

OBERHUBER A., AMANN W. und BAUERNFEIND S. (2005): *Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung der Bundesländer: Schriftenreihe des Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, 32/2005. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie: Wien.

OBERHUBER A. und DENK D. (2014): *Zahlen, Daten, Fakten zu Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in Österreich*. FGW - Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen: Wien.

OLSEN E. (2000): The Cost-Effectiveness of Alternative Methods of Delivering Housing Subsidies. In: *U of Virginia, Working Paper*, 351, 1–33.

ONG S.-E. und SING T.-F. (2002): Price Discovery between Private and Public Housing Markets. In: *Urban Studies*, 39 (1), 57–67.

ÖREK-Partnerschaft (2015): *Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Beiträge der Raumordnung zum leistbaren Wohnen“*. In: *ÖROK-Schriftenreihe*, 191, 15–20.

ÖROK (2001): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001*. ÖREK 2001: *Schriftenreihe Österreichische Raumordnungskonferenz*, 185. Geschäftsstelle der ÖROK: Wien.

ÖROK (2011): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2011*. ÖREK 2011: *Schriftenreihe Österreichische Raumordnungskonferenz*, 185. Geschäftsstelle der ÖROK: Wien.

ÖROK (2015): Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung "leistbaren Wohnens". ÖROK Schriftenreihe Nr. 191. Österreichische Raumordnungskonferenz: Wien.

OXLEY M. und SMITH J. (1996): Housing policy and rented housing in Europe. E & FN Spon: London.

PAWSON H. und KINTREA K. (2002): Part of the Problem or Part of the Solution? Social Housing Allocation Policies and Social Exclusion in Britain. In: *Journal of Social Policy*, 31 (4)

PELINKA A. und ROSENBERGER S. (2007): Österreichische Politik. Grundlagen - Strukturen - Trends. Facultas.WUV: Wien.

PINCH S. (1997): Worlds of welfare. Understanding the changing geographies of social welfare provision. Routledge: London & New York.

PRETTENTHALER F., STEINER M., STEININGER K., STOCKER A. und ZAKARIAS G. (2004): Environmentally Counterproductive Support Measures im Bereich Verkehr. In: KÖPPL A. und STEININGER K. (Hrsg.): Reform umweltkontraproduktiver Förderungen in Österreich. Energie und Verkehr. Leykam: Graz

PREUß T. (2009): Was kostet ein Baugebiet? Infastrukturelle Folgekosten der Siedlungsentwicklung im Bereich Wohnen. In: *Wissenschaft & Umwelt interdisziplinär* (12), 31–40.

PROKOP G. und THALHAMMER W. (2014): Kompakte Siedlungen – kurze Wege – gute Planung. Gemeindebeispiele für eine konsequente Innenentwicklung. In: *SIR-Mitteilungen und Berichte*, 34, 95–102

REINPRECHT C. (2014): Social Housing in Austria. In: WHITEHEAD C., SCANLON K. und ARRIGOITIA M. (Hrsg.): Social housing in Europe. Wiley Blackwell: Chichester, West Sussex, 61–75.

RIDDEL M. (2004): Housing-market disequilibrium. An examination of housing-market price and stock dynamics 1967–1998. In: *Journal of Housing Economics*, 13 (2), 120–135.

ROBINSON R. (1979): Housing economics and public policy. Macmillan Press: London.

ROSELSTORFER K. (2011): Räumliche Lenkungswirkung durch die Wohnbauförderung in Salzburg. Diskussion und Entwicklung von Steuerungsansätzen zur Unterstützung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Diplomarbeit, Technische Universität Wien: Wien.

ROSELSTORFER K. (2014): Wohnbauförderung und Raumordnung im Land Salzburg. Analyse und Empfehlungen zur Unterstützung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. In: *SIR-Mitteilungen und Berichte* (35), 73–83.

SCHARP M., BEHRENDT S. und GALONSKA J. (2002): Nachhaltigkeit des Bauens und Wohnens. Perspektiven und Handlungsfelder für die Wohnungswirtschaft: ZukunftsStudien, 26. Nomos-Verlags-Gesellschaft: Baden-Baden.

SCHILLER G. (2009): Auf großem Fuße. Eigennutzen auf Kosten des Gemeinwohls. In: *Wissenschaft & Umwelt interdisziplinär* (12), 44–54.

SCHÖNING U. (2001): *Algorithmik: Spektrum-Lehrbuch*. Spektrum Akademischer Verlag: Heidelberg.

SCHOPF J. und BREZINA T. (2015): *Umweltfreundliches Parkraummanagement. Leitfaden für Länder, Städte, Gemeinden, Betriebe und Bauträger*. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Wien.

SCHÖPP W. (1998): *Wohneigentumsbildung und Wohnbauförderung. Ein Modell und empirische Evidenzen für Österreich: Juristische Schriftenreihe*, 132. Verlag Österreich: Wien.

SCHREIER M. (2014): *Qualitative Content Analysis*. In: FLICK U. (Hrsg.): *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. SAGE: Los Angeles, 170–183.

SCHREMMER C. (2010): *ÖREK 2011 Ergebnispapier AG I: Wirtschaftliche Entwicklung*. Österreichisches Institut für Raumplanung: Wien.

SCHULTE K.-W. (2008a): *Immobilienökonomie. Band I: Betriebswirtschaftliche Grundlagen*. De Gruyter: München.

SCHULTE K.-W. (2008b): *Immobilienökonomie Band IV. Volkswirtschaftliche Grundlagen*. De Gruyter: München.

SCHWARZINGER M. (2010): *Die Wohnbauförderung als Steuerungsinstrument der Raumplanung. Lenkungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Wohnbauförderung für eine nachhaltige Raumentwicklung am Beispiel Niederösterreich*. Diplomarbeit, Technische Universität Wien: Wien.

SEHER W. (2004): *Welchen Stellenwert hat die Land- und Forstwirtschaft in der Raumplanung?* In: SCHÖNBÄCK W. (Hrsg.): *Neuausrichtung der österreichischen und europäischen Agrarpolitik*. Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik: Wien, 61–68.

SEIß R. (2006): *Politische Aspekte der Siedlungsentwicklung*. In: ARGE Baukulturreport (Hrsg.): *Österreichischer Baukulturreport 2006. Plattform Architekturpolitik und Baukultur*: Wien, 35–50.

SEIß R. (2014): *Land der Häuser, folgenreich!* In: WIPPEL J. (Hrsg.): *Wohnbaukultur in Österreich. Geschichte und Perspektiven*. Studien-Verlag: Innsbruck, 9–15.

SIEDENTOP S. (2005): *Urban Sprawl—verstehen, messen, steuern. Ansatzpunkte für ein empirisches Mess- und Evaluationskonzept der urbanen Siedlungsentwicklung*. In: *disP - The Planning Review*, 41 (160), 23–35.

SMITH L., ROSEN K. und FALLIS G. (1988): *Recent Developments in Economic Models of Housing Markets*. In: *Journal of Economic Literature*, 26 (1), 29–64.

SPIEKER R. (2000): *Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände - Eine Analyse alternativer Strategien*. In: ERNST W., HOPPE W., JA-

RASS H. und VAN SUNTUM U. (Hrsg.): Strategien der Wohnungspolitik. Zentralinstitut für Raumplanung und des Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen: Münster, 73–147.

STEININGER K. und PRETTENTHALER F. (2003): Umweltkontraproduktive direkte und indirekte Subventionen im Verkehrsbereich in Österreich. In: *Wissenschaft & Umwelt interdisziplinär* (6), 35–44.

STEURER R. und CLAR C. (2014): Politikintegration in einem föderalen Staat: Klimaschutz im Gebäudesektor auf Österreichisch. In: *der moderne Staat*, 7 (2), 331–352.

STREIMELWEGER A. (2010): Wohnbauförderung - eine Bestandsaufnahme. In: *Wirtschaft und Gesellschaft: wirtschaftspolitische Zeitschrift der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien* (36), 543–561.

STURGES J. und HANRAHAN K. (2004): Comparing Telephone and Face-to-Face Qualitative Interviewing. A Research Note. In: *Qualitative Research*, 4 (1), 107–118.

TE LINDE A., BUBECK P., DEKKERS J., DE MOEL H. und AERTS J. (2011): Future flood risk estimates along the river Rhine. In: *Natural Hazards and Earth System Science*, 11 (2), 459–473.

THURMOND V. (2001): The Point of Triangulation. In: *Journal of Nursing Scholarship*, 33 (3), 253–258.

TÖTZER T., LOIBL W. und STEINÖCHER K. (2009): Flächennutzung in Österreich. Jüngere Vergangenheit und künftige Trends. In: *Wissenschaft & Umwelt interdisziplinär* (12), 8–40.

VAN BEERS C. und MOOR A. de (2001): *Public Subsidies and Policy Failures. How Subsidies Distort the Natural Environment, Equity and Trade, and How to Reform Them.* Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham.

VERHÜLSDONK D. (2000): Staatliche Wohneigentumsförderung - Eine Untersuchung ihrer Notwendigkeit und alternativer Instrumente. In: ERNST W., HOPPE W., JARASS H. und VAN SUNTUM U. (Hrsg.): *Strategien der Wohnungspolitik.* Zentralinstitut für Raumplanung und des Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen: Münster, 1–73.

VIMAL R., GENIAUX G., PLUVINET P., NAPOLEONE C. und LEPART J. (2012): Detecting threatened biodiversity by urbanization at regional and local scales using an urban sprawl simulation approach. Application on the French Mediterranean region. In: *Landscape and Urban Planning*, 104 (3-4), 343–355.

WAGNER K. (2011): Haben Mieter oder Eigentümer höhere Wohnkosten? In: *Wirtschaft und Gesellschaft: wirtschaftspolitische Zeitschrift der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien*, 37 (1), 139–148.

WASSERMANN S. (2015): Das qualitative Experteninterview. In: NIEDERBERGER M. und WASSERMANN S. (Hrsg.): *Methoden der*

Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Springer VS: Wiesbaden, 51–68.

WEBER G. (2009a): Raumplanerische Interventionen. Neue Orientierungen im Labyrinth der Möglichkeiten. In: *Wissenschaft & Umwelt interdisziplinär* (12), 126–136.

WEBER G. (2009b): Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente. Dargestellt am Beispiel Österreichs. In: HEPPELLE E. und LENK H. (Hrsg.): *Land development strategies. Patterns, risks and responsibilities = Strategien der Raumentwicklung; Strukturen, Risiken und Verantwortung*. vdf Hochschulverlag: Zürich, 143–156.

WEBER G. (2014): Zersiedelung - Die verkannte Zukunftsbelastung. In: WIPPEL J. (Hrsg.): *Wohnbaukultur in Österreich. Geschichte und Perspektiven*. StudienVerlag: Innsbruck, 65–71.

WIESER R., MUNDT A. und AMANN W. (2013): *Staatsausgaben für Wohnen und deren Wirkung im internationalen Vergleich*. Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen: Wien.

WIPPEL J. (2014): Die Erneuerung österreichischer Wohn(bau)politik. In: WIPPEL J. (Hrsg.): *Wohnbaukultur in Österreich. Geschichte und Perspektiven*. StudienVerlag: Innsbruck, 35–39.

WURM K. (2003): 50 Jahre Wohnbauförderung. In: *Wohnbauforschung in Österreich*, 2003 (2), 27–30.

ZECH S., BLANDA U. und KLINGLER S. (2010): *Ausgangslage und Trends, Herausforderungen und Anforderungen, Lösungsvorschläge und Empfehlungen zur österreichischen Raumpolitik*. stadtländ: Wien.

Internetquellen

BMF (2017): https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/WBF_Laenderberichte_seit_1989_4.xls (zuletzt abgerufen 01.11.2017)

ÖNB (2017): <https://www.oenb.at/Statistik/Standardisierte-Tabellen/Finanzinstitutionen/Kreditinstitute/Bausparkassen/Bausparkassen---Einlagen-und-Darlehen.html> (zuletzt abgerufen am 01.11.2017)

Statistik Austria (2017): <http://statcube.at/statistik.at/ext/statcube/jsf/terms.xhtml> (zuletzt abgerufen am 01.11.2017)

Statistik Austria (2016): http://www.statistik.at/web_de/services/adress_gwr_online/allgemeines/gebaeude_und_wohnungsregister/index.html (zuletzt abgerufen am 01.11.2017)

Umweltbundesamt (2017): http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/ (zuletzt abgerufen am 01.11.2017)

VOGIS VORARLBERG (2017): <http://vogis.cnv.at/geodaten/>
(zuletzt abgerufen am 01.11.2017)

WKO (2017): https://www.wko.at/service/zahlen-daten-fakten/Baukosten-_und_Baupreisindex.html (zuletzt abgerufen am 01.11.2017)

Teil IV

ANHANG

ANHANG

A.1 GESPRÄCHSPARTNERINNEN UND GESPRÄCHSPARTNER DER DURCHGEFÜHRTEN INTERVIEWS

Im Folgenden findet sich eine Liste aller Expertinnen und Experten, mit denen ein Interview im Zuge der vorliegenden Arbeit durchgeführt wurde. Zusätzlich ist die Position vermerkt, welche die befragten Personen zum Zeitpunkt des Interviews bekleideten.

Burgenland

Pingitzer, Claudia – Leiterin des Hauptreferats Wohnbauförderung (Abteilung 3 – Finanzen) der Burgenländischen Landesregierung

Kärnten

Fritzl, Angelika – Abteilungsleiter Stellvertreterin der Abteilung 2 – Finanzen, Beteiligungen und Wohnbau der Kärntner Landesregierung

Niederösterreich

Frank, Helmut – Leiter der Abteilung F2 – Wohnungsförderung der Niederösterreichischen Landesregierung

Oberösterreich

Modera, Wolfgang – Leiter der Abteilung Wohnbauförderung (Direktion Soziales und Gesundheit) der Oberösterreichischen Landesregierung

Salzburg

Aigner, Walter – Leiter der Abteilung 10 – Wohnen und Raumplanung der Salzburger Landesregierung

Rinner, Herbert – Leiter der Stabsstelle Wohnen und übergeordnete Wohnbauangelegenheiten des Amtes der Salzburger Landesregierung

Tirol

Flatscher, Otto – Leiter der Abteilung Wohnbauförderung der Tiroler Landesregierung

Vorarlberg

Hinteregger, Lothar – Leiter der Abteilung 3d – Wohnbauförderung der Vorarlberger Landesregierung

Wien

Glaser, Daniel – Mitarbeiter Referat Wohnbauforschung und internationale Beziehungen (MA 50)

A.2 INTERVIEWLEITFADEN

Block 1 - Kooperation zwischen Wohnbauförderung und Raumordnung

1. Welche Besonderheiten räumlicher und baulicher Entwicklung bestehen im [Bundesland einfügen] aus Ihrer Sicht bzw. aus Sicht der Wohnbauförderung?
2. Im Österreichischen Raumentwicklungskonzept wird die Empfehlung abgegeben Sektorpolitik und Raumentwicklungspolitik stärker zu verbinden. Als Medium werden „Runde Tische“ angeführt - etwa unter dem Titel „Wohnbauförderung für das richtige Gebäude am richtigen Ort“? Existieren im Burgenland solche offiziellen Zusammenschlüsse von WBF und RO?
 - a) Welche Akteurinnen und Akteure sind an diesen Kooperationsformen beteiligt?
 - b) Welche Themen waren bisher für diesen Schnittbereich zentral?
 - c) Wie würden Sie diese Zusammenarbeit beschreiben und bewerten?
3. Bestehen informelle Verbindungen zum Politikbereich Raumordnung? Wenn ja, gibt es dafür typische Beispiele?

Block 2 - Koppelungen der Wohnbauförderung an raumplanerische Kriterien*Überörtliche Ebene*

1. Wie ist aus Ihrer Sicht eine Regionalisierung der Förderhöhen zu beurteilen? Wäre beispielsweise eine Koppelung an

die überörtlichen Entwicklungsziele eines Landesentwicklungsplans sinnvoll? Wo liegen aus Sicht der WBF die Vor- und Nachteile einer solchen Herangehensweise?

2. Wie ist demgegenüber eine Stadt-Land-Differenzierung zu bewerten?

Örtliche Ebene

3. Welche standortgebundenen Parameter sind in der Landesgesetzgebung implementiert?
 - a) Welche Hintergründe hat diese Umsetzungsvariante?
 - b) Welche Erfahrungen wurden bisher mit dieser Umsetzung gemacht? Ist eine Lenkungswirkung zu beobachten? Gibt es dadurch Preisauswirkungen auf dem Bodenmarkt?
 - c) Warum gibt es solche Regelungen (noch) nicht? Sind solche Umsetzungen geplant? Wie könnten diese aussehen?
4. Wie ist demgegenüber eine Stadt-Land-Differenzierung zu bewerten?
5. Während die positive Lenkungswirkung der Wohnbauförderung auf Zersiedelung und Ökologie auf Seiten der Raumordnung häufig angesprochen wird, gibt es weniger Überlegungen zu dem Einsatz der Wohnbauförderung als Mittel um Baulandhortung entgegenzuwirken oder Baulandmobilisierung zu betreiben. Sehen Sie hier Möglichkeiten? (Beispiel: Bonus für eine schnelle Bebauung von frisch erworbenem Bauland.)
6. Sind standortbezogene Förderungen aus Ihrer Sicht sowohl für individuelle Bauvorhaben (Einfamilienhausbau) als auch für gemeinnützige Bauträger (Beispiel: Dichteklassen) geeignet?

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich, Martin Wenk, erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Masterarbeit selbständig angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher weder in gleicher noch in ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Wien, November 2017

Martin Wenk

COLOPHON

Diese Arbeit wurde unter Verwendung von `classicthesis` in \LaTeX formatiert. Die Erstellung von Abbildungen erfolgte in Adobe Illustrator. Die Quellen der zugrunde liegenden Daten sind entsprechend gekennzeichnet. Aufbauende Analysen wurden in Microsoft Excel, R sowie ESRI ArcGIS durchgeführt.

Finale Version - November 2017