

Zusammenfassung

ÖROK-SCHRIFTENREIHE NR. 191 – BEITRÄGE DER RAUMORDNUNG ZUR UNTERSTÜTZUNG „LEISTBAREN WOHNENS“

Die ÖREK-Partnerschaft „Leistbares Wohnen“ nahm im September 2013 ihre Arbeit auf und widmete sich vor dem Hintergrund des Preisanstieges auf dem Wohnungsmarkt der Frage, welche Beiträge die Raumordnung und Raumplanung zu einer Senkung der Wohnkosten leisten könnte. Dabei wurde, unter Berücksichtigung des Gesamtrahmens, der Fokus auf die Möglichkeiten zur Steigerung der Wirksamkeit der in der Raumordnung zur Verfügung stehenden Instrumente gelegt.

Diese Instrumente – wie z. B. Möglichkeiten der Baulandmobilisierung, Vertragsraumordnung, Sonderwidmungen etc. – wurden im Rahmen der ÖROK bereits in mehreren, aber doch länger zurückliegenden Publikationen diskutiert und beleuchtet (siehe z. B. „Möglichkeiten und Grenzen integrierter Bodenpolitik in Österreich“, Wien 1995). Vor dem Hintergrund der Verschärfung der Preisentwicklung sowie auch im Sinne der im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 („ÖREK 2011“) zur Umsetzung vereinbarten Handlungsfelder „Wachstum qualitätsorientiert bewältigen“ und „Flächensparen und Flächenmanagement implementieren“ wurde im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft eine Aktualisierung und vertiefende Betrachtung vereinbart. In der vorliegenden Publikation können die gesammelten Ergebnisse dieser Bearbeitung nachgelesen werden.

Teil 1 – Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Beiträge der Raumordnung zum leistbaren Wohnen“:

Dieser Teil enthält die relevantesten Empfehlungen aus Sicht der Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft. Die Empfehlungen bringen die aus den Arbeiten zusammengefassten Vorschläge zur Verbesserung und Erhöhung der Wirksamkeit der wichtigsten Instrumente auf den Punkt, die den Maßnahmenträgern auf Bundes- und Landesebene besonders zur Umsetzung empfohlen werden:

- Empfehlung 1 – Raumordnungsziele: Leistbares Wohnen soll verstärkt als Ziel im Raumordnungsrecht verankert werden.
- Empfehlung 2 – Überörtliche Raumplanung: Leistbares Wohnen soll verstärkt als überörtliches Planungsthema wahrgenommen werden.
- Empfehlung 3a – Widmungen für den förderbaren Wohnbau: Das Raumordnungsrecht soll um Widmungen (Sonderwidmungen oder Vorbehaltsflächen) für förderbaren Wohnbau ergänzt werden.
- Empfehlung 3b – Erfahrungsaustausch: Die Erfahrungen der jeweiligen Länder in der praktischen Anwendung von Widmungen für den förderbaren Wohnbau sollen verstärkt ausgetauscht werden.
- Empfehlung 3c – Widmungskriterien: Für die Ausweisung von (Sonder-)Widmungen oder Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau sollen spezifische raumordnungsfachliche Widmungskriterien festgelegt werden.
- Empfehlung 4 – Dichtebestimmungen: Zur Unterstützung des leistbaren Wohnens sollen insbesondere in örtlichen Planungsinstrumenten angemessene Dichten verfolgt werden.
- Empfehlung 5 – Vertragsraumordnung und geförderter Wohnbau: In den Raumordnungsgesetzen soll der Anwendungsbereich der Vertragsraumordnung auf die Bereitstellung bzw. Überlassung von Flächen für den förderbaren Wohnbau geprüft bzw. ausgedehnt werden.
- Empfehlung 6a – Baulandmobilisierung: Der Hortung von für den förderbaren Wohnbau geeigneten Liegenschaften soll durch baulandmobilisierende Maßnahmen entgegengewirkt werden.
- Empfehlung 6b – Befristete Baulandwidmungen: Die Raumordnungsgesetze sollen die Möglichkeit einer zeitlichen Befristung für Baulandwidmungen vorsehen.
- Empfehlung 6c – Infrastrukturbeiträge für unbebautes Bauland: Den Gemeinden soll durch entsprechende raumordnungsrechtliche Regelungen die Möglichkeit gegeben werden, für unbebautes Bauland künftig Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge einzuheben.
- Empfehlung 6d – Baulandumlegungen: In allen Bundesländern sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen für Baulandumlegungen geschaffen werden.
- Empfehlung 6e – Bodengesellschaften oder -fonds: Leistbares Wohnen bzw. die aktive Bodenpolitik soll durch Bodengesellschaften oder -fonds unterstützt werden.
- Empfehlung 7 – Kompetenzrechtlicher Rahmen: Die kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen in

den Bereichen Volkswohnungswesen und Zivilrecht sollen für den planerischen Umgang mit leistbarem Wohnen geprüft und angepasst werden.

- Empfehlung 8 – Wohnbauförderung: Die Koordination und Kooperation von Raumordnung und Wohnbauförderung soll weiter gestärkt werden.
- Empfehlung 9 – steuerliche Anreizsysteme: Bei der Ausgestaltung steuerlicher Anreizsysteme sind Auswirkungen auf Bodenmobilisierung und Grundpreisentwicklung systematisch zu berücksichtigen.

Teil 2 – Positionspapier „Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht“

Um von einer aktuellen Ausgangsbasis starten zu können, wurde Ao. Univ.-Prof. Dr. Arthur Kanonier (Technische Universität Wien) mit der Erstellung eines „Positionspapiers“ beauftragt.

Das Positionspapier enthält einen kompakten Überblick zum Thema „Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht“ und geht dabei insbesondere auf jene Instrumente der Raumordnung ein, die förderbaren Wohnbau bzw. die Zurverfügungstellung oder Sicherung von Flächen für den förderbaren Wohnbau unterstützen.

Der rechtliche Rahmen wird in seiner aktuellen Situation dargestellt, die Instrumente werden hinsichtlich ihrer Wirksamkeit durchleuchtet sowie offene Fragen aufgezeigt und Empfehlungen zur Erhöhung der Wirksamkeit bzw. zur Beseitigung von Hemmnissen gegeben. Damit zeigt das Positionspapier auch Ansatzpunkte für weitere Tätigkeiten der zuständigen Maßnahmenträger auf Bundes- bzw. Landesebene auf. Die folgenden Themen werden dabei bearbeitet:

- Kompetenzrechtliche Einordnung zum kompetenzrechtlichen Tatbestand „Wohnen“ und „Raumordnung“; Begriffsdefinitionen und -differenzierungen („Wohnen“, „förderbarer Wohnbau“, „leistbarer Wohnbau“);
- Allgemeine raumordnungsrechtliche Regelungssystematik (Aufgaben der Raumordnung, Raumordnung und Wohnen,...);
- Planungssystematischer Umgang mit Wohnnutzungen sowie mit förderbarem Wohnbau;
- Raumordnungsrechtliche Ziele und Instrumente (überörtliche Raumplanung, Sonderwidmungen, Dichtebestimmungen,...);
- Vertragsraumordnung (rechtliche Rahmenbedingungen, Einbettung im System der Raumordnung);
- Maßnahmen der Baulandmobilisierung (befristete Baulandwidmungen, Baulandumlegung,...);
- Bodenbeschaffung;
- Empfehlungen aus Sicht des Gutachters.

Teil 3 – Gutachten „Rechtsfragen der Vertragsraumordnung in Österreich“

Bereits in der Vorbereitungsphase für die Arbeiten der ÖREK-Partnerschaft wurde vereinbart, abhängig von den Befunden des Positionspapiers, eine Vertiefung hinsichtlich landesgesetzlich relevanter Materien vorzunehmen.

Aufgrund der großen Bedeutung des Instruments der Vertragsraumordnung für die Mobilisierung von Bauland (und damit auch der Zurverfügungstellung von Flächen für den förderbaren Wohnbau), aber der teilweise massiven rechtlichen Bedenken, die bei der Anwendung dieses Instruments bestehen, entschieden die Mitglieder der ÖREK-Partnerschaft, ein „Gutachten zu Rechtsfragen der Vertragsraumordnung in Österreich“ bei o. Univ.-Prof. Dr. Walter Berka und Univ.-Prof. Dr. Andreas Kletečka (beide Universität Salzburg) zu beauftragen.

Dieses Gutachten leuchtet den rechtlichen Rahmen sowie die Gestaltungsmöglichkeiten und Modelle dieses Instruments vertiefend aus und geht dabei auf offene Fragen ein (z. B. Thema „obligatorische Vertragsraumordnung“, Vertragsraumordnung und zivilrechtliche Aspekte, ...).

Die verfassungsrechtlichen Aspekte bearbeitete o. Univ.-Prof. Dr. Walter Berka, die zivilrechtliche Perspektive brachte Univ.-Prof. Dr. Andreas Kletečka ein.

Als Ergebnis führen die Gutachter Schlussfolgerungen an, die gerade hinsichtlich lange geäußerter Bedenken zu sehr klaren Einschätzungen kommen und damit insbesondere die Landesgesetzgeber bei der rechtskonformen Ausgestaltung dieses Instruments unterstützen.

Raumordnungsverträgen wird dabei in der Praxis eine wesentliche Bedeutung attestiert und in ihnen ein geeignetes Mittel gesehen, das einen Beitrag zur Mobilisierung von Bauland leistet. Als eine der Kernaussagen kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass es nach geltendem Recht ausreichende gesetzliche Grundlagen für eine privatrechtlich ausgestaltete Vertragsraumordnung gibt, wobei natürlich beim Abschluss der Raumordnungsverträge die einschlägigen Grundrechte entsprechend zu beachten sind (v. a. Gleichheitsgrundsatz und Eigentumsgarantie).

Im Gutachten wird auch erörtert und dargestellt, welche Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Zielgerichtetheit des Instruments der Vertragsraumordnung – vor allem im Zusammenhang mit einer Mobilisierung von Bauland mit der Zielrichtung

„leistbares Wohnen“ – angewendet werden könnten. Eine stärkere Verknüpfung zwischen den Widmungsentscheidungen und dem Abschluss von Raumordnungsverträgen wird als möglicher Ansatz genannt und die entsprechenden Anforderungen an eine korrekte Ausgestaltung festgehalten.

Darüber hinaus wird die Frage erörtert und abgewogen, ob das Instrument der Vertragsraumordnung auch in Form öffentlich-rechtlicher Verträge realisiert werden könnte. Die Gutachter kommen auch hier zu dem Schluss, dass dies grundsätzlich möglich sei, gehen aber auf die Für und Wider dieser Fragestellung ausführlich ein.

Ein eigenes Kapitel widmet sich verfassungsrechtlichen Fragen der Vertragsraumordnung: Da sich dies auf die am häufigsten genannte Frage in Bezug auf das Instrument der Vertragsraumordnung bezieht, wird auf die verfassungsrechtlichen Unsicherheiten

in Bezug auf eine stärkere Verpflichtung der Gemeinden zum Hinwirken auf den Abschluss privatrechtlicher Verträge und ihre Verknüpfung mit Planungsentscheidungen vertiefend bearbeitet (Bezug: Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zur Salzburger Vertragsraumordnung 1999). Die Gutachter gelangen hier zur Ansicht, dass dieses Erkenntnis einer Ausgestaltung der Vertragsraumordnung mit stärkerem Verpflichtungscharakter nicht entgegensteht, führen aber die aus ihrer Sicht dafür unumgänglich zu beachtenden Punkte an (Vertrag ist nur ein tatbestandliches Element unter anderen, die eine sachgerechte Planungsentscheidung determinieren).

Abschließend wird im Gutachten noch darauf hingewiesen, dass der Schaffung von ausreichend leistbarem Wohnraum nicht mit dem Instrument der Vertragsraumordnung alleine begegnet werden kann, und auch andere Instrumente entsprechend anzuwenden sind.