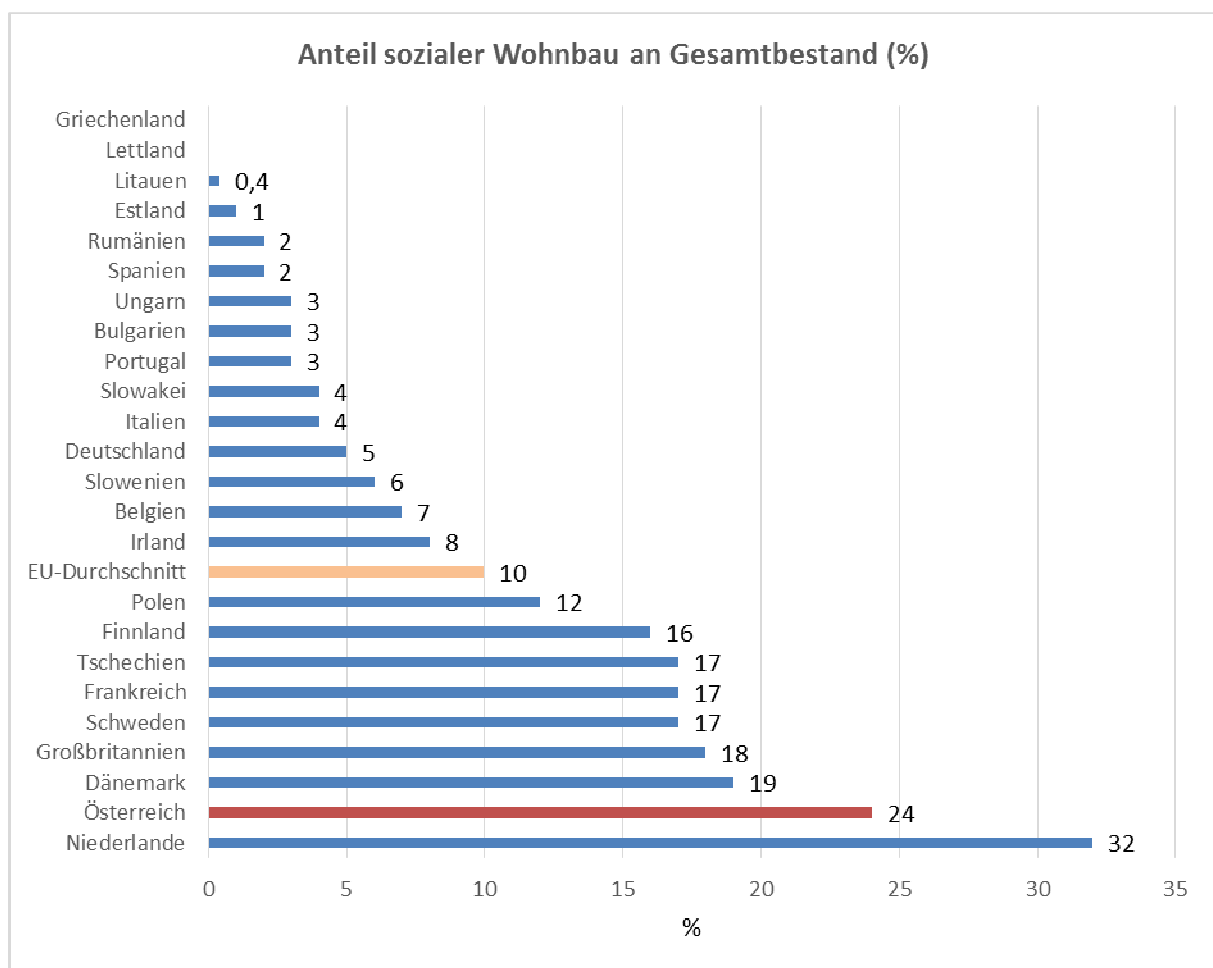


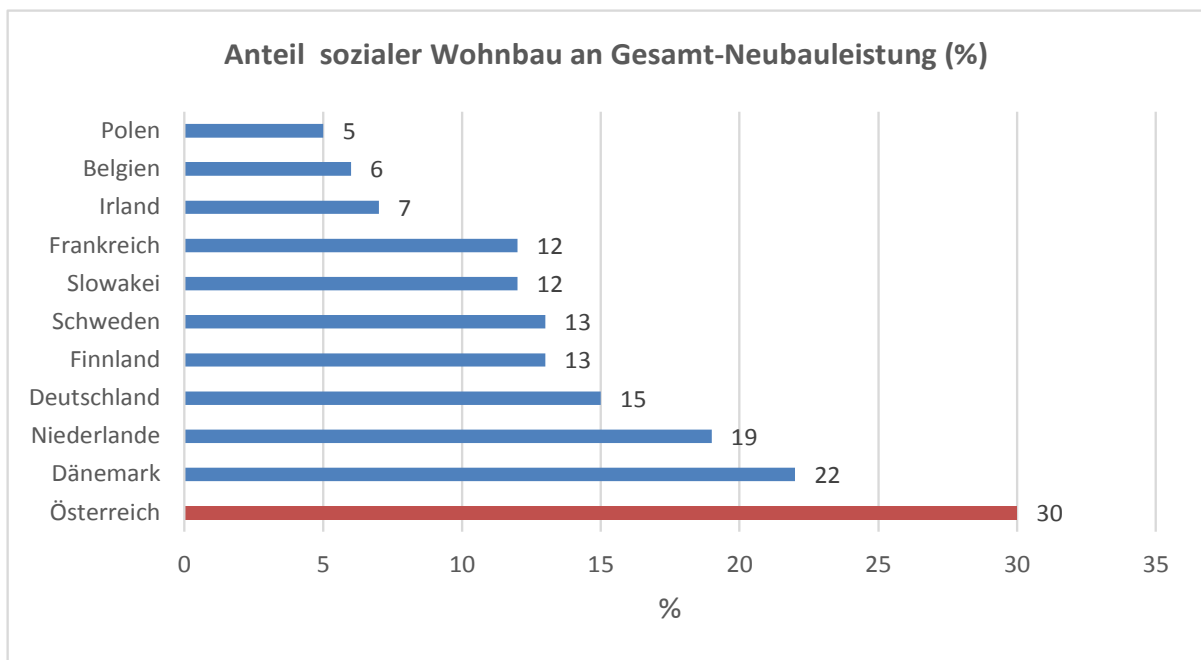
DER SOZIALE WOHNBAU IN ÖSTERREICH UND DIE EU-„WOHNUNGSPOLITIK“

Der im Frühsommer 2013 vom EU-Parlament beschlossene Initiativbericht über den sozialen Wohnbau in der Europäischen Union spricht sich dafür aus, dass „die Mitgliedstaaten als Ergänzung zu dem Angebot des privaten Immobilienmarkts auch ein Parallelangebot an sozialem Wohnraum aufbauen und organisieren“ und „dieser soziale Wohnraum durch eigens zu diesem Zweck gegründete gemeinnützige Trägergesellschaften unter besonderen Bedingungen bereitgestellt wird“. In Österreich wurde dafür schon ganze Arbeit geleistet. Mit seinen rd. 880.000 Wohnungen nimmt der soziale Wohnbau hierzulande einen Anteil von 24% am gesamten Wohnungsbestand (60% des Mietwohnungssektors) ein und liegt damit im EU-Vergleich – nach den Niederlanden – auf der 2. Stelle. Zum Vergleich: Insgesamt beträgt der Sozialwohnungsbestand auf EU-Ebene rd. 25 Mio. Wohnungen. Davon steuert allein der österreichische einen Anteil von 4% bei.



Mehr als zwei Drittel (68%) des sozialen Wohnbaus schultert die gemeinnützige Wohnungswirtschaft. Mit fast 600.000 Mietwohnungen und einem Anteil von 18% am gesamten Wohnungsbestand ist sie der bei weitem gewichtigste Träger. Der Rest (6%) entfällt auf den kommunalen Wohnungsbestand.

Der Neubau im sozial gebundenen Mietwohnungssektor wird zur Gänze von den Gemeinnützigen abgewickelt. Sie errichten jährlich rd. 15.000 Wohnungen. Das entspricht einem Anteil an der gesamten Neubauleistung von 30%. Im EU-Vergleich liegt der soziale Wohnungsneubau in Österreich damit unangefochten an 1. Stelle.



Daseinsvorsorge

Ein starker sozialer Wohnbau ist eine wesentliche Säule eines sozialstaatlich orientierten Wohnungswesens und damit tragendes Fundament eines auf sozialen Zusammenhalt ausgerichteten Wohlfahrtsstaates. Er eröffnet breiten Bevölkerungsschichten den Zugang zu erschwinglichem Wohnraum. In Österreich profitieren davon rd. 2 Mio. Menschen.

Das hohe Angebot preisregulierter Mietwohnungen und die spekulationsfreie und generationenübergreifende Bewirtschaftung gewährleistet aber nicht nur eine leistbare und sichere Wohnraumversorgung, sondern trägt auch maßgeblich zur Stabilität des gesamten Wohnungsmarktes bei und hemmt das Entstehen von Immobilienpreisblasen. EU-Länder wie Österreich mit einem hohen sozialen Wohnungsbestand sind von Verwerfungen auf ihren Wohnungsmärkten verschont geblieben, während Mitgliedsländer wie Spanien oder Irland mit nur einem geringen Sozialwohnungssektor an den gesamtwirtschaftlichen Folgen einer Immobilienkrise leiden.

Sozialer Wohnbau resultiert aus der Erkenntnis des Staates, dass sich die Versorgung der Bevölkerung mit erschwinglichem Wohnraum nicht allein durch den Markt in sozial angemessener Weise erfüllen lässt. Für deren Erfüllung trägt die öffentliche Hand eine Mitverantwortung, wodurch die Bereitstellung eines ausreichenden Angebotes leistbarer Wohnungen in Österreich auch als Aufgabe der Daseinsvorsorge angesehen wird („Volkswohnungswesen“ in Verfassung). Dazu bedarf es der staatlichen Intervention in den Wohnungsmarkt. In Österreich erfolgt dies höchst erfolgreich

durch die privatautonom organisierten gemeinnützigen Wohnungssektor und die Wohnbauförderung.

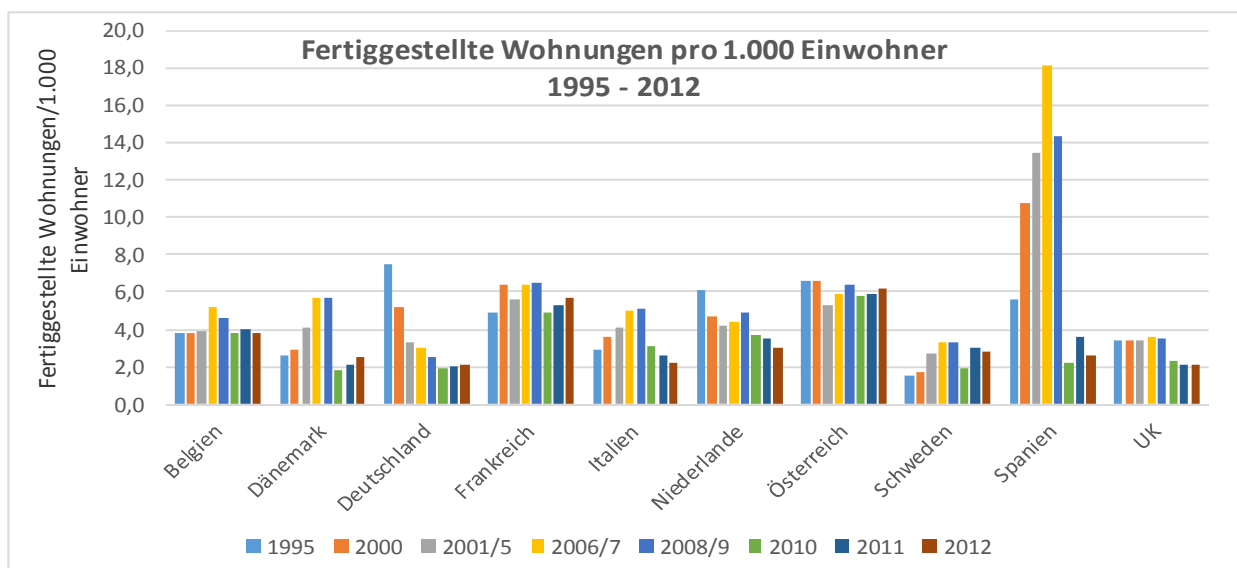
Wohnbauförderung

Als staatliches Instrument zur Wohnungsproduktion kennzeichnet sich die Wohnbauförderung in Österreich durch eine Schwerpunktsetzung auf direkte Objektförderung in Form niedrig verzinsten Darlehen oder Annuitätenzuschüsse an Bauträger oder Privatpersonen. Ziel ist damit die Schaffung eines ausreichenden und leistbaren Wohnungsangebotes. Gefördert errichtete Wohnungen sind im Schnitt um etwa die Hälfte billiger als freifinanzierte.

Besonders effizienten Einsatz finden die Fördermittel im gemeinnützigen Wohnbau. Durch die im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz verankerte Mietpreisbindung auf Bestandsdauer und Vermögensbindung ist gewährleistet, dass die Förderungsvorteile nicht zugunsten privater Eigentümer abgeschöpft werden können, sondern generationenübergreifend den Bewohnern und Wohnungssuchenden zugutekommen. Rendite- bzw. investororientierte Unternehmen können die Objekte nach Abstattung aller Darlehen gewinnmaximierend verwerten bzw. die wesentlich höhere angemessene Marktmiete verlangen. Entschuldete GBV-Wohnungen bleiben hingegen dauerhaft zu einer konkurrenzlos niedrigen Miete von derzeit höchstens 3,29 Euro/m² dem sozial gebundenen Wohnbau erhalten

Seit 1945 wurden durch den Einsatz von objektorientierten Förderungsgeldern insgesamt rd. 2 Mio. Wohnungen errichtet und damit wesentlich zu einer bedarfsgerechten Neubauproduktion beigetragen. In den letzten Jahren wurden rd. 70% der baubewilligten Wohnungen aus Förderungsmitteln mitfinanziert. Gemessen an der Bevölkerungszahl liegt die geförderte Wohnungsproduktion in Österreich mit durchschnittlich 6,1 fertiggestellter Wohnungen pro 1.000 Einwohner auf einem EU-Spitzenplatz (siehe Abb. weiter unten).

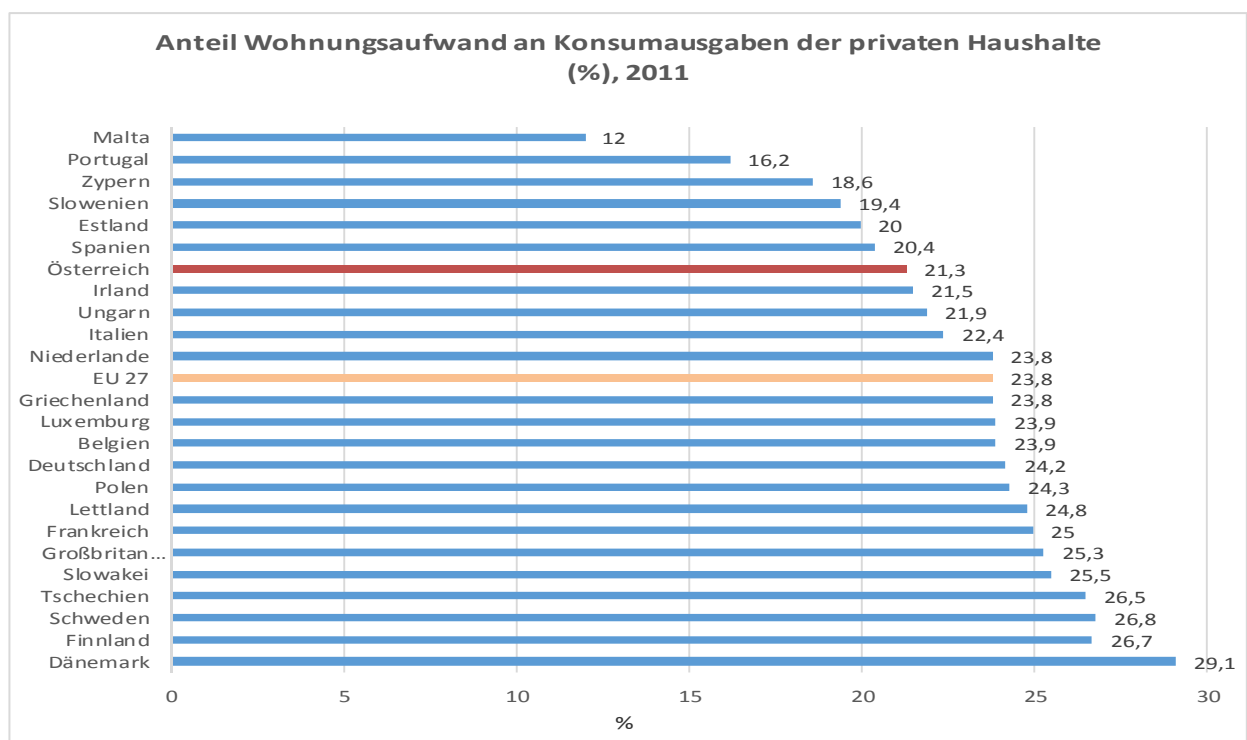
Anders als in Ländern mit marktgesteuerten Wohnbaufinanzierungssystemen besitzt die österreichische Wohnbauförderung nicht nur ein erhebliches Lenkungspotenzial in der Wohnbauproduktion, aufgrund der hohen Förderquote ist sie dem Wohnbau insbesondere in wirtschaftlich turbulenten Zeiten auch eine wichtige Konjunkturstütze sowie durch die mit der Förderungszusicherung junktmierten Anforderungen der Vermögensbindung und Kostengestaltung auch ein bedeutsames Instrument zur Begrenzung spekulativer Auswüchse am Wohnungsmarkt.



Während die Wirtschaft in anderen EU-Ländern durch Boom-and-Bust-Zyklen auf den Immobiliensektoren in Mitleidenschaft gezogen wurde, gelingt es der österreichischen Wohnungspolitik mit der objektorientierten Wohnbauförderung und an einer stabilen Neubautätigkeit ausgerichteten GBV größere konjunkturelle Schwankungen am Wohnsektor und damit gesamtwirtschaftliche Folgeschäden zu vermeiden.

Wohnungsaufwand deutlich unter EU-Schnitt

Die preisdämpfende Wirkung aus Wohnbauförderung und gemeinnützigem Wohnbau ist auch mitverantwortlich dafür, dass der Wohnungsaufwand in Österreich mit einem Anteil von 21,3% der Konsumausgaben der privaten Haushalte deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 23,8% liegt.



Mittelschichtorientierung

Sozialstaatlich orientierte Wohnungspolitik durch eine starke gemeinnützige Wohnungswirtschaft und eine gut ausgestattete Wohnbauförderung beschränkt sich nicht allein auf sozial benachteiligte Haushalte, sondern richtet sich an breite Bevölkerungsgruppen bis weit in die Mittelschicht hinein. Fast ein Viertel aller in Österreich lebenden Menschen wohnt im sozialen Wohnbau. Dadurch leistet er einen wichtigen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt bzw. Integration und hilft segregative Entwicklungen zu vermeiden.

Wohnungspolitik und EU

Gegen diesen „umfassenden Zugang zu angemessenen Wohnraum zu erschwinglichen Preisen/Mieten für alle“, wie auch das EU-Parlament in seinem Initiativbericht fordert, erhebt die EU-Kommission Einspruch. Obwohl das Wohnungswesen dem Subsidiaritätsprinzip und daher dem nationalstaatlichen Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten unterliegt, befand sie nach einer Beschwerde des niederländischen Verbandes der Immobilieneigentümer im Jahr 2005, dass das

niederländische Wohnbauförderungssystem mit 38.000 Euro pro Jahr und Haushalt über zu hohe Einkommensgrenzen für Bewohner von geförderten Wohnungen verfüge. Zielgruppe des sozialen Wohnbaus müssten ausschließlich sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten sein. Die niederländische Regierung kam schließlich der Aufforderung der EU-Kommission nach und senkte die Einkommensgrenzen auf 33.000 Euro. Die Folge: 650.000 Haushalten wird durch die Senkung der Einkommensgrenzen der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum verwehrt. Für die niederländische Wohnbauförderung bedeutet diese Entscheidung die Abkehr von ihrer breiten Definition des sozialen Wohnbaus. Es schließt rd. ein Viertel der heutigen Mieter vom geförderten Wohnungsbestand, womit die soziale Durchmischung der Wohnquartiere insgesamt zur Disposition steht.

Mit Ähnlichem waren auch die sozialen Wohnbauträger in Frankreich konfrontiert. 2012 legte der französische Vermieterverband bei der EU-Kommission Beschwerde ein. Er beanstandete die Einkommensgrenzen von geförderten Wohnungen als zu hoch. Auch in diesem Fall empfahl die Kommission eine Herabsetzung der Einkommensgrenzen. Im Unterschied zur niederländischen weigert sich die französische Regierung allerdings, der Aufforderung aus Brüssel nachzukommen. Die Folgen wären schwerwiegend: Angesichts dessen, dass nur 4% von insgesamt 4,5 Mio. HLM-Bewohnern aufgrund eines höheren Einkommens eine „Fehlbelegungsabgabe“ (surloyer) bezahlen, zeigt sich schnell, dass eine Erhöhung der Zugangsschwelle durch eine Reduktion der Einkommensgrenzen eine Vielzahl aus dem geförderten Wohnungssegment drängen würde und sie sich über den wesentlich teureren privaten Wohnungsmarkt wohnversorgen müssten. Zurzeit stehen 1,3 Mio. Franzosen auf den Wartelisten für eine Sozialwohnung, 3,6 Mio. sind „mal-logés“ und leben in prekären Wohnverhältnissen.

Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Dass sich die EU trotz nationaler Kompetenz Zutritt in die Wohnungspolitiken der Mitgliedsstaaten verschafft, wird durch zahlreiche Quermaterien und die das Wohnungswesen berührende Gesetzgebung ermöglicht. Beim Eingriff in die Wohnbauförderungssysteme von Frankreich und den Niederlanden sah die Kommission die Wettbewerbs- und Beihilfenbestimmungen berührt. Diese sind in den Art. 107 und 109 der EU-Verträge näher ausgeführt. Von Bedeutung für das Beihilfesen sind dabei die Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI), die vom Markt nicht oder in unzureichender Weise bereitgestellt werden, an deren Erbringung ein Gemeinwohlinteresse besteht und daher von staatlicher Seite Vorsorge getroffen wird. Da sich durch das alleinige Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte kein ausreichendes Angebot an leistbarem Wohnraum sicherstellen lässt, kann der soziale bzw. geförderte Wohnbau im EU-Gemeinschaftsrecht als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse subsumiert werden. Dies allerdings nur insofern, als die jeweiligen Mitgliedsstaaten ihn als solchen einordnen bzw. definieren. In diesem Fall sind Subventionen und öffentliche Ausgleichszahlungen gestattet.

Geprüft wird von der EU-Kommission, ob die Einordnung des sozialen Wohnbaus als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durch die Mitgliedsstaaten einem „manifesten Irrtum“ unterliegt. Dieses Beurteilungskriterium ist auch der Anknüpfungspunkt für die Aufforderung an die niederländische Regierung, die Einkommensgrenzen im geförderten Wohnbau zu senken.

Sozialer Wohnbau – nationale Kernangelegenheit

Wurde die „Definitionsfreiheit“ in Bezug auf den sozialen Wohnbau als Daseinsvorsorgeleistung durch die Entscheidungspraxis der EU-Kommission eingeschränkt, erfuhr sie durch den Beschluss - im Dezember 2011 - zur Anwendung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eine weitere Einschränkung. Darin wird der soziale Wohnbau „auf die Bereitstellung von Wohnraum für benachteiligte oder sozial schwache Bevölkerungsgruppen, die nicht die Mittel haben, auf dem freien Markt eine Unterkunft zu beschaffen“, definitiv eingegrenzt.

Dieser Sichtweise fehlt das Verständnis der komplexen Funktionalität der unterschiedlichen Systeme des sozialen Wohnbaus und blendet die Zusammenhänge auf den Wohnungsmärkten sowie deren Bedeutung für die gesamte Wirtschaft bzw. dem gesellschaftlichen Zusammenhang aus und beschränkt sich auf eine überholte neoliberale Markt-Staat-Dichotomie, die die Existenz eines dazwischen liegenden Dritten Sektors in Gestalt des genossenschaftlichen bzw. gemeinnützigen Wohnbaus außer Acht lässt.

Gegen diese Degradierung wendet sich auch der „Initiativbericht über den sozialen Wohnungsbau in der Europäischen Union“ des EU-Parlaments. Unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip wendet es sich nicht nur gegen die „Einmischung“ der Kommission in die Ausgestaltung der nationalstaatlichen Wohnbauförderungssysteme und weist die „Anmaßung“ der Kommission zurück, den sozialen Wohnbau nur auf besonders benachteiligte soziale Gruppen zu reduzieren, sondern macht auch auf die vielfältigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Funktionsweisen des sozialen Wohnbaus aufmerksam. Ein gut ausgebauter sozialer Wohnbau diene nicht nur der Deckung des Wohnungsbedarfs „breiter Bevölkerungsschichten“ und fördere dadurch den sozialen Zusammenhalt und Teilhabe, sondern trage auch zur Ankurbelung der Wirtschaft bei, verbessere die Mobilität der Arbeitskräfte, Sorge durch seine hohe Sanierungstätigkeit für ökologische Impulse und hemme das Entstehen von Immobilienblasen, womit ihm auch die Rolle eines makroökonomischen Stoßdämpfers zukomme. Das EU-Parlament leitet daraus u.a. die Forderung nach „Mindestquoten für den sozialen Wohnraum“ ab.

Hintertür-Politik

Als weitere EU-Materien, die einen Zutritt der EU-Kommission in die Wohnungspolitik der Mitgliedsstaaten durch die Hintertür ermöglichen, lassen sich das Vergaberecht, Kapitalmarktregeln, Niederlassungsfreiheit, Umwelt- und Energiepolitik und aufgrund der jüngsten Immobilienkrisen in manchen EU-Ländern auch makroökonomische Überwachungsmechanismen, die auch die Entwicklung auf den Wohnungsmärkten ins Visier nehmen, anführen.

Wohnbauförderung für Grenzarbeitnehmer?

So hat die Kommission im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens 2012 eine Anfrage an Österreich gerichtet, in der sie wissen wollte, ob es zutrifft, dass in Österreich (konkret: im Bundesland Salzburg) arbeitende Grenzarbeitnehmer mit Wohnsitz im Ausland keinen Anspruch auf Wohnbauförderung haben und auch kein Anspruch für im Ausland gelegene Wohnungen und Wohnhäuser existiert. Die Kommission hält diese Regelungen wegen des Verstoßes gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Kapitalverkehrsfreiheit für nicht mit dem Unionsrecht vereinbar.

Der behauptete Zusammenhang - Grenzarbeitnehmer zahlt in Österreich Wohnbauförderungsbeitrag, im Gegenzug erhält er Anspruch auf Wohnbauförderung - wurde von der Republik Österreich bestritten. Dies mit der Begründung, dass die Wohnbauförderungsgesetze der Bundesländer generell keinen Rechtsanspruch auf Wohnbauförderung vorsehen würden, die Dotierung sowie Höhe der Wohnbauförderung unabhängig von der Beitragsleistung (seit 1996 ist Mittelaufbringung der Wohnbauförderung vom Wohnbauförderungsbeitrag abgekoppelt) erfolge und überdies nur Personen mit einem Wohnobjekt im Inland in den Genuss von Fördermitteln kommen könnten (Territorialitätsprinzip).

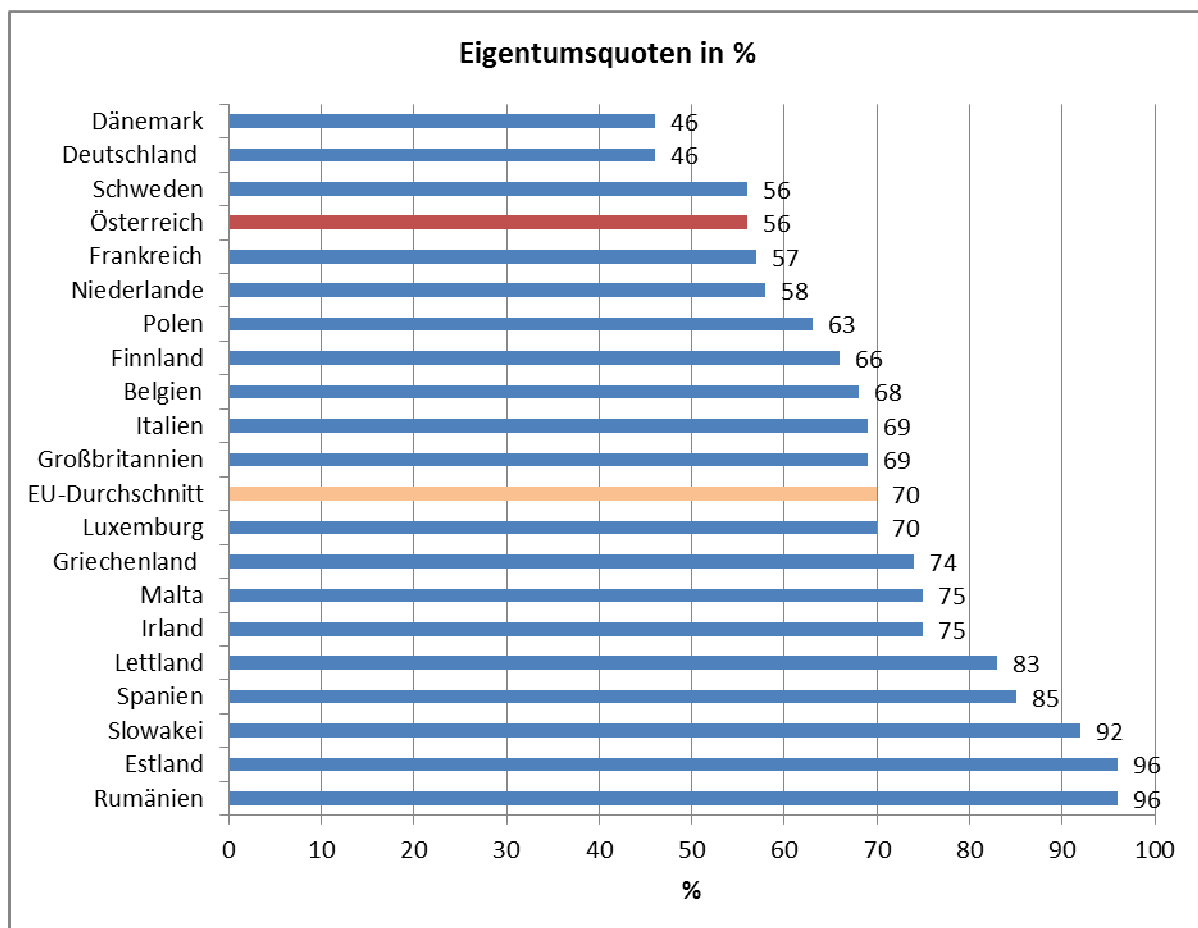
EU-Klimaschutz

Der Hintertür-Effekt zeigt sich auch bei der Energie- und Klimaschutzgesetzgebung der EU. Ob Gebäude- oder Energieeffizienzrichtlinie, mit denen bis 2020 der Energieverbrauch um 20% reduziert werden und als Instrumente dafür z.B. Niedrigstenergiegebäude und Energieausweise dienen sollen -

sie alle sind auf Ebene der Mitgliedsstaaten umzusetzen und bestimmen so auch im nicht unwesentlichen Ausmaß die Marschrichtung der Wohnungspolitik und in weiterer Folge über die Verteilung der zu seiner Umsetzung zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzierungsmittel.

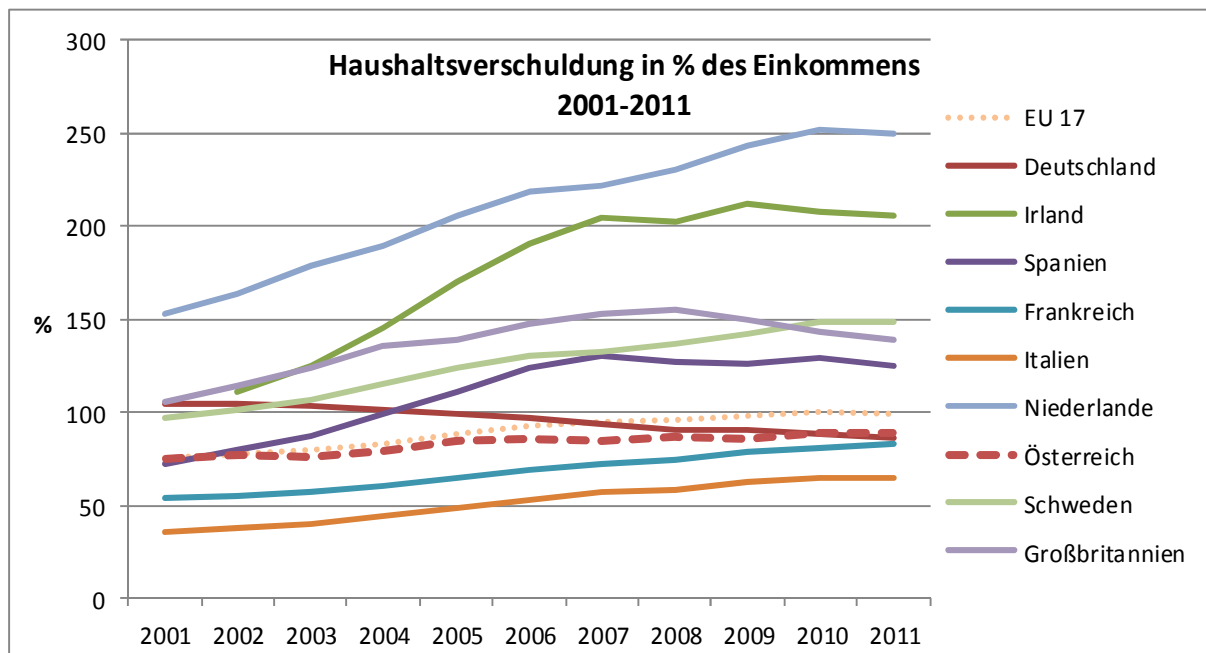
Wohnungsmarkt unter Beobachtung

Wohnungseigentum sowie liberale und deregulierte Wohnbaufinanzierungssysteme galten lange Jahre auf EU-Ebene als das Non-Plus-Ultra. Jetzt, da gerade diese Fokussierung in einigen EU-Ländern (z.B. Spanien) zu massiven Immobilienkrisen und erheblichen wirtschaftlichen Turbulenzen geführt hat, geraten die Wohnungsmärkte der Mitgliedsstaaten verstärkt ins Blickfeld der Europäischen Union. Spät, aber doch hat sie erkannt, dass eine die volkswirtschaftliche Stabilität gefährdende hohe Verschuldung der privaten Haushalte eng mit den Entwicklungen am Wohnungsmarkt zusammenhängt. Im Rahmen des sogenannten Frühwarnmechanismus' konzentriert die Kommission dabei allerdings ihre Blicke nur auf den Konnex Privatverschuldung – Häuserpreise. Unterbelichtet bleiben die strukturellen Defizite der Wohnungsmärkte durch eine einseitige Förderung des Wohnungseigentums durch kapitalmarktbasierete Wohnbaufinanzierungsinstrumente. Jene Länder, in denen die Wohnungsversorgung mangels eines ausreichenden sozialen Mietwohnungsbestandes im überwiegendem Maße über den Eigentumssektor erfolgt, neigen zu einer hohen privaten Haushaltsverschuldung und starken Hauspreisschwankungen – beides destabilisiert den Wohnungsmarkt und letztlich die Wirtschaft insgesamt.



Diesen volkswirtschaftlichen Wert eines ausreichenden sozialen Mietwohnungsangebotes bestreitet die EU, ebenso wie dessen eminente sozialstaatliche Funktion. So anerkennt die Kommission zwar, dass eine zu hohe Wohnungseigentumsquote „ungesund“ für die Stabilität des Wohnungsmarktes und damit auch für die Gesamtwirtschaft ist und empfiehlt die Forcierung des Mietwohnungsbaus. Wie die OECD zielt sie dabei aber ausschließlich auf den unregulierten, marktorientierten

Mietwohnungssektor ab – dies deshalb, weil sie sich dadurch eine Steigerung der Arbeitskräftemobilität verspricht.



Wie aus den makroökonomischen „Überwachungsberichten“ (Macroeconomic Imbalance Procedure) hervorgeht, wird der soziale Wohnbau mit seinen gebundenen Mieten dabei als „Störgröße“ in einem ansonsten unreglementierten Wohnungsmarkt empfunden, der bestenfalls – so z.B. der Ratschlag an die niederländische Regierung - zurückzuschrauben ist. In den Worten der EU-Kommission: *„In the rental market, a reform to help improve its functioning should allow a more market-oriented pricing mechanism by considering rent ceilings and rent indexation, scaling down the very large social housing segment and reviewing the operation of social housing cooperations, increasing their effectiveness, efficiency and transparency.“*

Rückfragen:
 Artur Streimelweger
astreimelweger@qbv.at
 Tel: 01 505 58 227