

Die Europäische Union und der soziale Wohnbau – ein Spannungsverhältnis

Artur Streimelweger

1. Einleitung

An sich ist die Sache klar. Die Wohnungspolitik unterliegt dem Subsidiaritätsprinzip und damit dem alleinigen Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Und doch regt sich seit geraumer Zeit Widerstand gegen die „Einmischung“ der EU-Kommission in die nationalstaatliche Angelegenheit des sozialen Wohnbaus. Vom Europäischen Parlament (EP 2013) über den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA 2013) und dem Ausschuss der Regionen (AdR 2012) bis zum Deutschen Bundesrat (Bundesrat 2011), dem Österreichischen Städtebund (ÖStB 2013) und einer von Wiens Stadtoberhaupt lancierten Initiative von 30 Bürgermeistern großer europäischer Städte (Wien 2014) – sie alle protestierten gegen die Einflussnahme der Kommission auf die Gestaltung der Wohnungspolitik.

Als „Einfallstor“ in die nationalen Wohnungssysteme und ihre Förderungswesen fungieren das EU-Wettbewerbsrecht und die Beihilfebestimmungen. Unter Berufung auf diese Rechtsmaterien beanspruchte die Kommission in den letzten Jahren einzelne förderungspolitische Regelungen von Mitgliedsländern und griff damit restriktiv in die sozialen Wohnbaumodelle ein. Neben dem Wettbewerbsrecht berühren aber noch weitere Gesetze und Regulierungen die nationalen Wohnungspolitiken. Zu nennen sind hier vor allem die in nationales Recht zu implementierenden klimaschutz- und energiepolitischen Richtlinien, die Kapitalmarktregeln und das Vergaberecht sowie die aufgrund der jüngsten Immobilienkrisen in manchen EU-Ländern installierte Beobachtung der Wohnungsmärkte im Rahmen des makroökonomischen Überwachungsmechanismus. Insbesondere die bei volkswirtschaftlichen Ungleichgewichten an die Mitgliedsstaaten adressierten Empfehlungen stellen eine neue Qualität der wohnungspolitischen „Landnahme“ durch die Europäische Kommission dar, die – je nach Schwere der am Wohnsektor als krisenhaft georteten Entwicklung – auch vom jeweiligen EU-Land umzusetzen sind.

Im Folgenden sollen nicht nur die Stationen der „Unterminierung des Subsidiaritätsprinzips“ (Bauer 2014) näher beleuchtet werden, sondern auch die Hintergründe und Auswirkungen einer das liberale Wettbewerbsrecht über die Daseinsvorsorgeleistung des sozialen und geförderten Wohnbaus stellenden EU-Politik. Diese Priorisierung und die einschlägigen Maßnahmenbündel aus dem makroökonomischen Monitoring befördern die Einebnung der nationalen Wohnpolitiken auf residuale soziale Wohnungssysteme.

2. Wettbewerbsrecht und sozialer Wohnbau

Nach Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Beihilfen sind somit

grundsätzlich verboten. Diesem ehernen Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft und freien Wettbewerbs hat sich auch die Förderung des sozialen Wohnbaus unterzuordnen. Auch sie unterliegt dem Beihilfenverbot. Um Wohnbauförderung aber dennoch zu ermöglichen, bietet Art. 106 Abs. 2 AEUV einen „Ausweg“. Diese Bestimmung regelt die Erbringung von „Dienstleistungen im allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI). Sie sieht vor, dass Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, nicht an die Wettbewerbsregeln gebunden sind, wenn die Anwendung dieser Vorschriften die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verhindert würde. Das heißt: Insofern im öffentlichen Interesse liegende Dienstleistungen nur mit staatlichen Förderungsmittel gewährleistet werden können, verstoßen sie nicht gegen den gemeinsamen Markt. In einer aus dem Jahr 2001 stammenden Mitteilung präzisiert die Kommission: „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unterscheiden sich insofern von normalen Dienstleistungen, als sie in den Augen des Staates auch dann erbracht werden müssen, wenn der Markt unter Umständen nicht genügend Anreize dafür bietet.“ (EK 2001)

Von Bedeutung für das Beihilfesen und die Daseinsvorsorgeleistungen ist auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes im „Altmark Trans GmbH“-Fall im Jahr 2003. Es stuft öffentliche Förderungen an Unternehmen nicht als staatliche Beihilfen ein, sondern definiert sie als Ausgleichszahlungen für aus spezifischen gemeinwohlverpflichtenden Aufgaben resultierende Kosten. In einer 2005 getroffenen Entscheidung (EK 2005) legte die Kommission schließlich Kriterien für Förderungen von nicht genehmigungspflichtigen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse näher fest. Sie umfassen

- einen verpflichtenden Beauftragungsakt des mit der Erbringung der Dienstleistung betrauten Unternehmens,
- die transparente Berechnung, Überwachung und etwaige Änderung der Ausgleichszahlung,
- die Vermeidung einer Überkompensation durch Ausgleichszahlungen, deren Höhe die unrentierlichen Kosten inklusive eines angemessenen Gewinns nicht überschreiten sollte,
- und betriebswirtschaftliche Anforderungen an die Unternehmen.

Von großer Tragweite für die Wohnbauförderungssysteme der Mitgliedsstaaten sind zwei weitere Punkte des „Monti-Kroes-Pakets“. Zum einen wird den EU-Ländern zwar „großer Ermessensspielraum“ bei der Definition des Leistungsumfanges von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingeräumt, dieser Spielraum ist aber insofern wiederum eingeschränkt, als die definitorische Festlegung der Überwachung durch die Kommission unterliegt und dabei „offenkundige Fehler“ zu vermeiden sind. Zum anderen findet sich im Erwägungsgrund Nr. 16 erstmals eine Definition des „sozialen Wohnungsbaus“ als „Bereitstellung von Wohnraum für sozial schwache Bevölkerungsgruppen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen“.

Bestätigt wurde dieses enge Begriffsverständnis über das Wohnungswesen in einer weiteren – Ende 2011 erfolgten – Kommissionsentscheidung (EK 2012) zu den Beihilfavorschriften für DAWI-Ausgleichsleistungen. Verschärfend kommt nun hinzu, dass der soziale Wohnbau mit den Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen gleichgesetzt wird und dadurch die breitgefächerten Funktionen des geförderten Wohnbaus im Bereich der Wohnungsversorgung, sozialen Durchmischung, energieeffizienten Bauens und volks-

wirtschaftlichen Stabilisierung unbeachtet bleiben. Zusätzlich sieht das „Almunia-Paket“ eine Einschränkung in der Ermittlung des „angemessenen Gewinns“ und des Zeitraums der Betrauung zur Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vor.

Der von der Kommission konzedierte „große Ermessensspielraum“ der Mitgliedsstaaten in der Ausgestaltung der sozialen Wohnungswesen stellt somit in Anbetracht der nach liberalen wohnungspolitischen Maßstäben entwickelten Definition als ein nur den einkommensschwachen Bevölkerungsschichten zugänglicher Sozialwohnungssektor vielmehr eine Einschränkung des nationalen Gestaltungsspielraumes dar. Dies umso mehr, als diese restriktive Sichtweise auch in Prüfverfahren von Wohnbauförderungssystemen maßgeblich einfließt – und auch schon EU-Länder zu durchaus einschneidenden Korrekturen ihrer Förderungsmodelle veranlasst hat.

2.1 Beschwerden und Entscheidungen

Den Anfang machten die Niederlande. Aufgrund einer Beschwerde des Verbandes institutioneller Investoren, der die Förderung der gemeinnützigen Wohnbauträger (Wocos) als wettbewerbsverzerrende Begünstigung kritisierte, leitete die EU-Kommission ein Überprüfungsverfahren gegen die niederländische Wohnbauförderung ein. Ende 2009 entschied sie zugunsten der klagenden Partei. Als Begründung führte die Kommission das Fehlen einer konkreten „Zielgruppe benachteiligter Bürger oder sozial schwacher Gruppen“ für geförderte Wohnungen ins Treffen. Aufgrund der Absenz klarer Einkommensgrenzen für den Zugang zum Sozialwohnungssektor sei bei der Definition der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ein „offenkundiger Fehler“ begangen worden. Darüber hinaus regte die Kommission in ihrer Entscheidung an, den hohen Marktanteil geförderter Wocos-Wohnungen zugunsten eines „fairen Wettbewerbs“ zu redimensionieren und die Wohnbauförderungsmittel auch anderen Wohnungsunternehmen zur Verfügung zu stellen (EK 2009).

Die damalige Mitte-Rechts-Regierung kam der Aufforderung aus Brüssel nach und sicherte die Änderung des Förderungssystems zu. Damit wurde es zwar mit dem EU-Wettbewerbsrecht vereinbar, die Anpassung an das DAWI-Regime war jedoch folgenswer: Die Einführung von Einkommensgrenzen von 33.000 Euro brutto pro Haushalt und die Vergabe von 90% der wiedervermieteten Wohnungen an sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen führte zum Ausschluss von rd. 650.000 Haushalten mittleren Einkommens vom Zugang zum sozialen Wohnungssektor (Elsinga/Lind 2012).

Dieser Eingriff stellte einen einschneidenden wohnungspolitischen Paradigmenwechsel für den traditionell sehr breit definierten sozialen Wohnbau in den Niederlanden dar. Die damit verbundene gute soziale Durchmischung in den Wohnquartieren war zur Disposition gestellt, auf einen Schlag sahen sich die mittleren Einkommensschichten gezwungen, ihre Familien auf dem privaten Wohnungsmarkt zu deutlich höheren Preisen wohnzuvorsorgen. Gegen die Kommissionsentscheidung haben im Frühjahr 2010 der Dachverband der Wocos (AEDS), der europäische Verband der öffentlichen, genossenschaftlichen und sozialen Wohnbauträger (CECODHAS Housing Europe) und Mieterinteressenvertretungen eine Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) deponiert. Darin kritisieren sie die Kompetenzübertretung des EU-Organs und den Bruch des Subsidiaritätsprinzips. Ein Urteil des EuGH steht noch aus.

Auch in Frankreich sind die Regierung und die sozialen Wohnbauträger (USH) mit einer Beschwerde gegen das Wohnbauförderungssystem konfrontiert. 2012 ortete der französische Hauseigentümergebund in seinem Schreiben an die EU-Kommission eine Wettbewerbsverzerrung durch die hohen Einkommensgrenzen im geförderten Wohnungssektor. Ohne ein formelles Überprüfungsverfahren einzuleiten, forderte die Kommission die französische Regierung zur Stellungnahme auf. Im Unterschied zur rechtskonservativ-liberalen Regierung in den Niederlanden wies die sozialdemokratische geführte Regierung das Ansinnen einer Redimensionierung des sozialen Wohnbaus durch eine Verschärfung der Zugangskriterien zurück und verbat sich eine Einmischung in nationalstaatliche Angelegenheiten. Dies auch mit dem Hinweis bereits vorhandener klar definierter Einkommensgrenzen und großem Wohnungsbedarf von 500.000 Wohnungsvormerkungen (France 2012).

Während also die Wettbewerbsbeschwerde im „French Case“ durch das entschiedene Auftreten der Politik bislang ohne Folgen für das Wohnbauförderungswesen geblieben ist, führte eine ebensolche in Schweden zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeitsstatus der für den sozialen Wohnbau verantwortlichen Bauträger. In der bei der Kommission eingebrachten Beschwerde sprach sich die European Property Federation gegen die staatliche Subventionierung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen aus. Da dadurch auch das Mietniveau gedrückt werde, so die Begründung, liege ein Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht vor. Vor die Wahl gestellt, entweder strikte Einkommensgrenzen im sozialen Wohnbau einzuführen oder aber für eine strenge marktwirtschaftliche Ausrichtung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu sorgen, entschied sich die konservative schwedische Regierung im Jahr 2011 für zweiten Weg. Damit konnte zwar der universelle Zugang zum traditionell wohlfahrtsstaatlich orientierten Sozialwohnungssektor aufrecht erhalten werden, die verantwortlichen Wohnbauträger verloren aber das sozial verantwortliche Regelwerk der Wohnungsgemeinnützigkeit, ebenso büßte der soziale Wohnbau in Schweden den Charakter einer Daseinsvorsorgeleistung ein.

3. Das makroökonomische Überwachungsverfahren und der soziale Wohnbau

Bis zur jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise standen die Wohnungsmärkte der Mitgliedsstaaten nicht gerade im Fokus der EU-Politik. Wie etwa die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) oder der IWF (Internationaler Währungsfonds) gab auch sie einer eigentumszentrierten Wohnungspolitik und deregulierten Wohnbaufinanzierungssystemen den Vorzug. Jetzt, da gerade diese Ausrichtung in einigen EU-Ländern wie Spanien, Irland und Großbritannien zu Immobilienkrisen und erheblichen gesamtwirtschaftlichen Turbulenzen geführt hat, geraten auch die Wohnungsmärkte auf EU-Ebene verstärkt ins Blickfeld.

Konkret erfolgt dies im Rahmen der in der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Mitgliedsstaaten („Europäisches Semester“) eingebetteten makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren (Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP). Mit ihnen sollen strukturelle Fehlentwicklungen in den Mitgliedsstaaten, die zu riskanten gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten führen können, vermieden werden. Als Instrument dafür dient der Warnmechanismus-Bericht (Alert Mechanism Report) der Europäischen Kommission. Mit Hilfe eines Sets aus volkswirtschaftlichen Indikatoren (Scoreboard) sollen dabei krisenhafte Entwicklungen identifiziert und gegebenenfalls in einer vertieften Analyse (In-depth-Reviews) Ungleichgewichte bestimmt werden. Je nach Schwere der

Ungleichgewichte verabschiedet die Kommission Politikempfehlungen (präventiver Arm) oder fordert die Mitgliedsländer zum Eingreifen (korrektiver Arm) auf. Wird der Aufforderung zur Umsetzung von strukturpolitischen Maßnahmen nicht nachgekommen, können Sanktionen verhängt werden.¹

Für eine grundsätzliche Kritik der im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise geschaffenen wirtschaftspolitischen Architektur ist hier nicht der Platz. Hervorgestrichen werden sollen an dieser Stelle vielmehr der Stellenwert der Wohnungsmärkte im Rahmen des Überwachungsmechanismus und der „Gehalt“ der dazu ergangenen Politikempfehlungen. Erstere werden mit der Aufnahme der Häuserpreise und der Privatverschuldung in das Indikatorenset des Scoreboards als gewichtige Einflussgröße auf die volkswirtschaftliche Stabilität angesehen. Die länderspezifischen Empfehlungen konzentrieren sich denn auch vorrangig auf den hohen Verschuldungsgrad der Haushalte und die Preissteigerungen auf den Wohnungseigentumsmärkten. Auch wenn es ein sanftes war, so haben die jüngsten Immobilienkrisen damit zu einem Abweichen der EU von der Politik des „homeownership and his debt financing“ geführt (EC 2013, 9). Zu sehr wurden nun die schon vor Jahren in Expertenpapieren (ECB 2003) diskutierten negativen Wirkungskanäle zwischen einer das Wohnungseigentum für breite Bevölkerungsschichten fördernden Wohnungspolitik und der starken Verschuldung der Privathaushalte offenkundig.

In dieser Hinsicht kommt es auch weniger einem Abschwören von einem überkommenen liberalen Theoriegebäude gleich, wenn das Standardrepertoire der Kommissionsempfehlungen neben einer grundlegenden Reform des Wohnungssystems (Großbritannien) und einem Zurückschrauben fiskalischer Anreize hypothekegebundener Finanzierungsinstrumente (Dänemark, Niederlande, Schweden) auch eine Förderung des Mietwohnungsbaus (Spanien) umfasst. Vielmehr steht eine „schlichte“ Zielsetzung im Vordergrund: die aus gesamtwirtschaftlichen Gründen erforderliche Verringerung der Volatilität der Wohnimmobilienmärkte. Insgesamt wurden zuletzt die Wohnungsmärkte in zehn Mitgliedsländern einer In-depth-Review unterzogen und aufgrund von Ungleichgewichten Korrekturmaßnahmen empfohlen (EC 2014a).

Am Beispiel der Niederlande zeigt sich, dass eine tiefere Ursachenforschung über die strukturellen Defizite der Wohnungsmärkte hingegen ausbleibt und nicht zufällig Anleihen aus den Empfehlungen des Beihilfenverfahrens genommen werden. Kritisiert wird nicht nur die Förderung des Wohnungseigentums durch die steuerliche Absetzbarkeit von Hypothekarzinsen aufgrund ihrer budgetbelastenden und regressiven Wirkung, ein Dorn im Auge ist der Kommission auch die Mietenregulierung und der Sozialwohnungssektor. Mietzinsbeschränkungen und sozialer Wohnbau würden tendenziell einen „starrten“ Wohnungsmarkt befördern und dadurch das Wohnungsangebot und die Mobilität der für das Wirtschaftswachstum wichtigen Arbeitskräftemobilität hemmen. Empfohlen werden demgegenüber eine stärkere Ausrichtung des Mietwohnungssegments an einer marktorientierten Preisregulierung und eine Koppelung der Mieten im sozialen Wohnbau an die Haushaltseinkommen. „The rental market is restrained by regulation and the presence of a very large social housing sector that also has to cope with long waiting lists“, befundet die Kommission dazu in ihrem Empfehlungsschreiben (EC 2014b, 6) und legt dabei der niederländischen Regierung auch die Reduktion des Sozialwohnungssektors auf die sozial bedürftigsten Haushalte nahe. Mit gleichgelagerten wohnungspolitischen Empfehlungen ist auch Schweden konfrontiert (EC 2014c, 5).

So sehr der makroökonomische Überwachungsmechanismus im Zuge der Diskussion über die Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips nationalstaatlicher Wohnungspolitik bis-

lang eher im Schatten der beihilfenrechtlichen Notifizierungsverfahren von Wohnbauförderungssystemen gestanden ist, so sehr scheinen seine Empfehlungen eine neue Qualität wohnungspolitischer Intervention der EU einzunehmen. Dies deshalb, weil sie nicht nur umfassenden und programmatischen Charakter haben, sondern bei Nichtbefolgung auch mit Sanktionen verbunden sein können. Die Redimensionierung des sozialen Wohnbaus, die Präferenz für den unregulierten Mietwohnungsmarkt sowie individuelle Beihilfen stellen weniger auf empirischen Analysen basierende Forderungen dar, als vielmehr vorgefasste Ansichten einer u.a. auch von der OECD propagierten marktorientierten Wohnungspolitik. Spätestens seit den „hausgemachten“ Immobilienkrisen in der EU sollten diese neoliberalen Versatzstücke eigentlich allmählich der Vergangenheit angehören. Und doch wird ihnen gerade durch die einschlägigen wohnungswirtschaftlichen Studien des Expertenstabes der für die wirtschaftspolitische Koordinierung verantwortlichen Kommission für Wirtschaft und Finanzen große Bedeutung zuteil (EC 2014d).

4. Kritik der „EU-Wohnungspolitik“

Es ist kein Zufall, dass gerade die sozialen Wohnungssysteme der Niederlande, Schweden und Frankreich im Fokus der EU stehen. In ihrer Konzeption, Struktur und Trägerschaft zwar durchaus unterschiedlich angelegt, nimmt der soziale Wohnbau in diesen Mitgliedsländern mit einem Anteil von 32% und jeweils 17% am Gesamtwohnungsbestand einen EU-weiten Spitzenplatz ein. Zu dieser Ländergruppe, die dem sozialen Wohnungssektor eine tragende Rolle in der Wohnversorgung beimessen, ist auch Österreich zu zählen. Mit einem Anteil von 24% liegt es hinter den Niederlanden an 2. Stelle.

Starke Sozialwohnungssektoren – wie in den angeführten Ländern – sind eine wesentliche Säule eines sozialstaatlich orientierten Wohnungswesens und damit tragendes Fundament eines auf sozialen Zusammenhalt ausgerichteten Wohlfahrtsstaates. Ein breit angelegter sozialer Wohnbau mit relativ großzügigen Einkommensgrenzen eröffnet weiten Bevölkerungsschichten den Zugang zu erschwinglichem Wohnraum. Als solcher ist er auch Gegenpol zu dem von der EU-Kommission vertretenen residualen Sozialwohnungsmodell.

Damit ist letztlich auch die im Zuge des Beihilfewesens und der makroökonomischen Steuerung geführte Auseinandersetzung zwischen zwei – im Kern – unterschiedlichen wohnungspolitischen Konzeptionen angesprochen. Mit Kemeny (1995) lässt sich ein schwacher Sozialwohnungssektor als Bestandteil eines in einem liberalen Wohlfahrtsregime eingebetteten zweigeteilten Mietwohnungsmarkt („dual system“) einordnen. Seine Funktion liegt dabei vorrangig in der Versorgung einkommensschwacher Haushalte. Klare Priorität genießt in solchen marktorientierten Wohnungssystemen (Spanien, Irland, Großbritannien) demgegenüber das Eigentum. Mit einer starken Förderung des Wohnungseigentums kommt der Wohnungspolitik in diesen Ländern die Funktion zu, die Vermögensbildung auch der unteren und mittleren Einkommenschichten voranzutreiben und damit das geringe sozialstaatliche Leistungsniveau zu kompensieren. Staaten mit sozialdemokratischen und konservativen Wohlfahrtsmodellen (Schweden, Niederlande, Österreich) weisen demgegenüber tendenziell einen einheitlichen Mietwohnungsmarkt („unitary system“) auf, in dem ein starker sozialer Wohnbau als Teil einer marktfernen Wohnungspolitik nicht nur für die Bereitstellung eines umfassenden Wohnungsangebots verantwortlich ist, sondern ihm auch ein bedeutende preisdämpfende und qualitätsfördernde Rolle am Wohnimmobiliensektor beigemessen wird.²

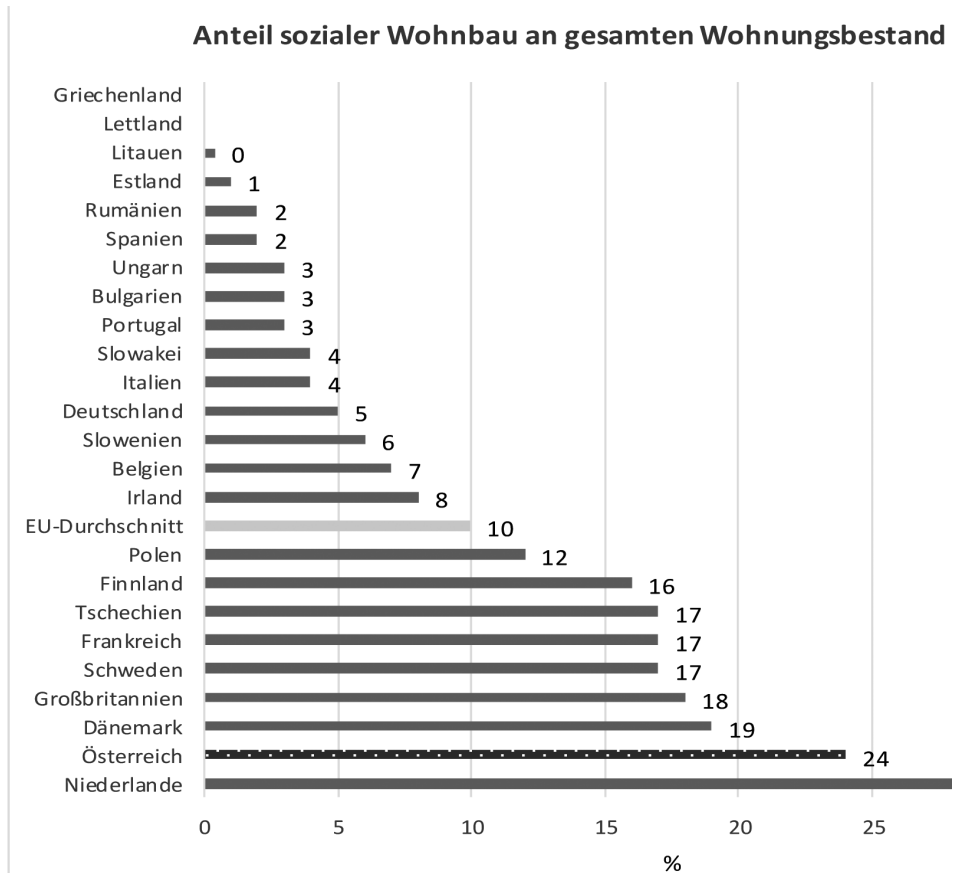


Abb. 1 Anteil sozialer Wohnbau an gesamtem Wohnungsbestand (%)

Die EU-Kommission ignoriert solche über ihr Idealmodell hinausreichende Konzeptionen breit angelegter Sozialwohnungssektoren. Dass der geförderte bzw. soziale Wohnbau mehr ist als nur ein klein dimensioniertes Segment zur Versorgung der unteren Einkommensschichten, ihm von vielen Mitgliedsländern auch wohnungs-, wirtschafts-, gesellschafts- und umweltpolitische Funktionen zugeschrieben werden, wird ausgeblendet.

Am Beispiel von Österreich lassen sich die vielfältigen Funktionsweisen nachzeichnen: Mit seinen über 880.000 Wohnungen eröffnet der geförderte bzw. soziale Wohnbau hierzulande rd. zwei Millionen Menschen den Zugang zu erschwinglichem Wohnraum. 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 das kommunale Wohnungssegment. Sozialstaatlich orientierte Wohnungspolitik durch eine starke gemeinnützige Wohnungswirtschaft und eine gut ausgestattete Wohnbauförderung beschränkt sich nicht allein auf sozial benachteiligte Haushalte, sondern richtet sich mit moderaten Zugangskriterien an breite Bevölkerungsgruppen bis weit in die Mittelschicht hinein. Dadurch sorgt sie für eine gute soziale Durchmischung in den Wohnquartieren und hilft segregative Entwicklungen zu vermeiden.

Ein hohes 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 Mitgliedsstaaten wie Spanien oder Irland mit nur einem geringen Sozialwohnungssektor und stark geförderten Wohnungseigentumssegment an den gesamtwirtschaftlichen Folgen einer Immobilienkrise leiden (Wieser 2012, 121; Kunnert/Baumgartner 2012, 44).

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 auch als Aufgabe der Daseinsvorsorge angesehen wird. Dazu bedarf es der staatlichen Intervention in den Wohnungsmarkt (Korinek/Holoubek 2008, 53). In Österreich erfolgt dies vorrangig durch gemeinnützige Wohnbauträger im engen Zusammenspiel mit der 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 Wohnungsangebotes zu leistbaren Konditionen. Besonders effizienten Einsatz finden die Fördermittel im gemeinnützigen Wohnbau. Durch die im Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz 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.

Die österreichische Wohnbauförderung unterscheidet sich damit hinsichtlich ihres Mitteleinsatzes grundlegend von anderen EU-Ländern mit vornehmlich marktgesteuerten Wohnbaufinanzierungsmodellen. In diesen auch von der EU-Kommission bevorzugten Systemen erfolgt die Förderung überwiegend durch individuelle Beihilfen und steuerliche Abschreibmöglichkeiten. Hervorzuheben sind dabei die geringen Ausgaben der österreichischen Objektförderung. Mit einem Anteil von 0,9% des BIP an den gesamtstaatlichen Ausgaben liegen sie deutlich unter jenen vergleichbarer Staaten (Wieser et al 2014, 30).

Die österreichische Wohnbauförderung ist nicht nur durch einen effizienten Mitteleinsatz gekennzeichnet, anders als Länder mit subjektorientierter Förderung besitzt sie auch ein erhebliches Lenkungspotenzial in der Wohnbauproduktion. Aufgrund der hohen Förderquote ist sie dem Wohnbau insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten auch eine wichtige Konjunkturstütze (Czerny/Weingärtler 2007). Seit 1945 wurden durch den Einsatz von objektorientierten Förderungsgeldern insgesamt rd. 2 Mio. Wohnungen errichtet und damit wesentlich zu einer bedarfsgerechten Neubauproduktion beigetragen werden. Im langjährigen Durchschnitt 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. Die Wirkung aus objektorientierter Wohnbauförderung und gemeinnützigem Wohnbau ist auch mitverantwortlich dafür, dass der Wohnungsaufwand in Österreich mit einem Anteil von 21,3% der Konsum-

mausgaben der privaten Haushalte deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 23,8% liegt.

Die enge funktionale Verknüpfung zwischen Wohnbauförderung und gemeinnützigen Wohnungswirtschaft ist einer der bestimmenden Eckpfeiler sozialstaatlicher Wohnungspolitik in Österreich. Durch die gesetzlichen Bindungen bleibt das mit öffentlicher Finanzierungshilfe erwirtschaftete Eigenkapital der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im wohnwirtschaftlichen Kreislauf und wird wieder im Neubau und Sanierung investiert. Solche gemeinnützigen Organisationsformen der Daseinsvorsorge und Wirtschaftens sieht der EU-Rechtsrahmen nicht vor. Er beschränkt sich vielmehr auf eine Dichotomie zwischen Markt und Staat. Die Realität sieht hingegen anders aus: Nicht nur in Österreich, sondern etwa auch in den Niederlanden oder Frankreich existiert mit dem gemeinnützigen Wohnbau ein leistungsfähiger Dritter Sektor jenseits von Staat und Markt, in dem privatautonom organisierte Wohnungsunternehmen mit der Erbringung der gemeinwohlorientierten Aufgabe der Wohnversorgung betraut sind (Bauer 2014, 288).

5. Abschließende Bemerkungen

Dass die EU-Kommission – historisch gewachsene – „dritte Wege“ wohnungspolitischer Systeme weder im Beihilfenrecht noch im makroökonomischen Überwachungsverfahren Beachtung schenkt, mag angesichts ihres reißbrettartigen Politikverständnisses konsequent erscheinen, der „Lebenswirklichkeit“ in den 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird diese unreflektierte und starre Sichtweise aber nicht gerecht. Die eingangs erwähnten Initiativen gegen die Einflussnahme der Kommission auf die nationalstaatlichen Wohnungssysteme sollten Anlass sein, die einseitige Fixierung auf den Markt als ausschließlicher Regelungsmechanismus zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen zu überwinden und sich von der Markt-Staat-Polarität zu verabschieden.³

Die jüngsten Immobilienkrisen haben die Krisenanfälligkeit von marktgesteuerten Wohnraumversorgungsmodellen eindrucksvoll zum Vorschein gebracht. Es hat sich gezeigt, dass breit ausgebaute Sozialwohnungssektoren maßgeblich zur Stabilität von Wohnungsmärkten beitragen. Zu dieser Auffassung ist auch das Europäische Parlament gekommen. In einem Initiativbericht fordert es den Ausbau des sozialen Wohnbaus in den EU-Ländern und kehrt seine Bedeutung zur Stärkung der gesellschaftlichen Integration

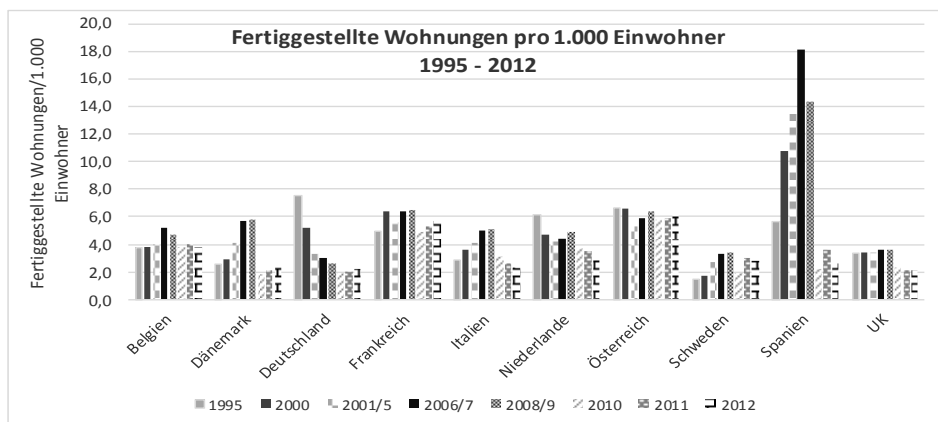


Abb. 2 Fertiggestellte Wohnungen pro 1.000 Einwohner 1995–2012

hervor. Als Träger und Organisatoren schlägt sie dafür gemeinnützige Wohnungsunternehmen vor (EP 2013). Es ist zu hoffen, dass der Parlaments-Vorstoß zu einer Abkehr vom Justament-Standpunkt der Kommission zur Dimension und Ausgestaltung von Wohnbauförderung und sozialem Wohnbau beiträgt.

Literatur

- Ausschuss der Regionen (AdR) (2012) Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Für eine europäische Agenda für den sozialen Wohnungsbau“, 2012/C 9/02, Brüssel . <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=OJ:C:2012:009:TOC> (abgefragt am 9. August 2014).
- Bauer, Eva (2014) Europäisches Wettbewerbsrecht und sozialer Wohnbau, in: Amann, Wolfgang/Pernsteiner, Herwig/Struber, Christian (Hg.) Wohnbau in Österreich in europäischer Perspektive, 285–292.
- Bundesrat (2011) Beschluss des Bundesrates. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Reform der EU-Beihilfevorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, KOM(2011) 146 endg., Berlin, <http://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2012/0301-0400/0364-12.html> (abgefragt am 9. August 2014).
- Czerny, Margarete/Weingärtler, Michael (2007) Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor, Wien.
- Elsinga, Marja/Lind, Hans (2012) The effect of EU-Legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands, Delft.
- Europäische Kommission (EK) (2001) Mitteilung der Kommission – Die Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Amtsblatt der Europäischen Kommission C/17 vom 19.1.2001, Brüssel, http://europa.eu/legislation_summaries/other/l26087_de.htm# (abgefragt am 9. August 2014).
- Europäische Kommission (EK) (2005) Entscheidung der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden, 2005/842/EG, Amtsblatt der Europäischen Kommission L 312/67 vom 29.11.2005, Brüssel.
- European Central Bank (ECB) (2003) Structural Factors in the EU Housing Markets, Frankfurt/Main.
- European Commission (EC) (2009) State aid No E2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands existing an special project aid to housing corporations, C (2009) 9963 final, 15.12.2009, Brussels.
- Europäische Kommission (EK) (2012) Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, 2012/21/EU, Amtsblatt der Europäischen Union L 7/3 vom 11.1.2012, Brüssel.
- European Commission (EC) (2013) Alert Mechanism Report 2014, Brüssel.
- Europäisches Parlament, EP (2013) Bericht über den sozialen Wohnungsbau in der Europäischen Union, A7-0155/2013, Brüssel, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0155+0+DOC+XML+V0//DE> (abgefragt am 9. August 2014).
- European Commission (EC) (2014a) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Eurogroup. Results of in-depth review under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Brussels.
- European Commission (EC) (2014b) Recommendation for a Council Recommendation on the Netherlands' 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on the Netherlands' 2014 stability programme, Brüssel, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_netherlands_en.pdf (abgefragt am 9. August 2014).

- European Commission (EC) (2014c) Recommendation for a Council Recommendation on the Netherlands' 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on the Sweden's 2014 convergence programme, Brüssel, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_sweden_en.pdf (abgefragt am 9. August 2014).
- European Commission (EC) (2014d) European Economy. Rental Market Regulation in the European Union. Economic Papers 515/April 2014 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp515_en.pdf (abgefragt am 9. August 2014).
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, EWSA (2013) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Aspekte der Definition des sozialen Wohnungsbaus als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, 2013/C 44/09, Brüssel, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.044.01.0053.01.DEU (abgefragt am 9. August 2014).
- Kemeny, Jim (1995) From Public Housing to Social Market. Rental Policy Strategies in Comparative Perspektive, London.
- Korinek, Karl/Holoubek, Michael (2008) Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell staatlicher Daseinsvorsorge, in: Korinek/Holoubek Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit. Ein europäisches Modell, Wien.
- Kunnert, Andrea/Baumgartner, Josef (2012) Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik, Wien.
- Österreichischer Städtebund (ÖStB) (2013) Sozialer Wohnbau in der Europäischen Union. Resolution des Österreichischen Städtebundes. <http://www.staedtebund.gv.at/themenfelder/europa-und-internationales/daseinsvorsorge/workshop-details/artikel/sozialer-wohnbau-in-der-europaeischen-union.html> (abgefragt am 9. August 2014).
- Permanent Representation of France before the European Union (2012) Memorandum to the European Commission. Object: State Aid – SA34751 (2012/CP – France Social Housing in France, Bruxelles.
- Resolution für den sozialen Wohnbau in Europa. <http://www.wien.spoe.at/sites/default/files/resolutionsozialerwohnbaujaen2014.pdf> (abgefragt am 9. August 2014).
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.
- Wieser, Robert (2012) Stabilisierende und destabilisierende Faktoren auf den Wohnungsmärkten der EU-14 <http://www.gbv.at/Document/View/4274> (abgefragt am 9. August 2014).
- Wieser, Robert/Amann, Wolfgang/Mundt, Alexis (2014) Staatsausgaben für Wohnen und deren Wirkung im internationalen Vergleich, Wien.

Anmerkungen

- 1 Vgl. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm (abgefragt am 9. August 2014).
- 2 Die Klassifizierung der Wohlfahrtsstaaten nach wohnungspolitischer Ausrichtung stellt eine idealtypische Einordnung dar. Innerhalb dieser Typologie treten unterschiedliche Ausprägungen auf.
- 3 „Das Angebot zur Deckung vieler Grundbedürfnisse – z.B. Lebensmittel, Kleidung, Wohnung – wird ausschließlich oder überwiegend vom Markt geregelt“ (EK 2001).