

WOHNBAUFORSCHUNG
NIEDERÖSTERREICH;
WOHNBAUFORSCHUNGSERFASSUNG
PROJEKTDESCHEIBUNG

2008

-

ERFASSUNGSNUMMER: 822147

SIGNATUR: WBF2008 822147

KATALOG: A, INDEX ST. PÖLTEN

STATUS: 22 2

BESTART: E

LIEFERANT: WOHNBAUFORSCHUNG
DOKUMENTATION 2008, WBF2008,
WBFNOE

ERWAR: B

EXEMPLAR: 1

EINDAT: 2008-01-22HF

BDZAHL: 1 Endbericht + CD-ROM

HAUPTETRAGUNG: Die Wohnbauförderung im Spannungsfeld wohnungspolitischer Effizienz

TYP: 1

VERFASSER – VORL: Dr. Wolfgang Amann, Dr. Nadejda Komendantova, Mag. Alexis Mundt, IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

NEBEN – PERSONEN:

NEBEN – SACHTITEL:

ZUSÄTZE: F 2147

VERLAGSORT, BEARBEITERADRESSE: IIBW - Institut für Immobilien,
Bauen und Wohnen GmbH,

Postfach 2, 1020 Wien, Tel: 01/968
6008, e-mail: office@iibw.at

VERLAG, HERAUSGEBER: Eigenverlag

E-Jahr: 2008

UMFANG: 2 Seiten Abstract
+ 100 Seiten Endbericht (Kapitel 1
„Hauptergebnisse“ ist als Kurzbericht zu
sehen)

FUSSNOTEN HAUPTGRUPPEN
ABGEKÜRZT: SOGL, GEGL

SACHGEBIET(E)/ EINTEILUNG
BMWA: Wohnungsbedarf
ARBEITSBEREICH (EINTEILUNG
NACH F-971, BMWA): Wohnungswirtschaft

SW – SACHLICHE (ERGÄNZUNG) Finanzierung, Förderung, Prognose,
Wohnungspolitik

PERMUTATIONEN: S1 / S2

BEDEUTUNG FÜR NIEDERÖSTERREICH: Mit der vorliegenden Studie wird der heutige Stand der Wohnbauförderung hinsichtlich der Finanzausgleichsverhandlungen 2008 in umfassender Form dargestellt und Optionen für ihre Weiterentwicklung skizziert, jeweils mit besonderem Focus auf Niederösterreich. Folgende inhaltliche Schwerpunkte werden gesetzt: Aufbereitung der Informationsbasis in Hinblick auf das Auslaufen des geltenden und den Rahmenbedingungen der neu für die Periode 2008-2013 ausverhandelten Finanzausgleichsförderung im österreichischen Kontext. Wirtschafts- und sozialpolitische Positionierung des österreichischen Modells im internationalen Kontext. Erkenntnisse aus dem europäischen Kontext werden auf die Situation Niederösterreichs angewendet und Schlussfolgerungen gezogen.

BEDEUTUNG FÜR DEN WOHNBAUSEKTOR: Zusammenfassend bietet die vorliegende Studie einen Überblick über einige der brennenden Themen der Wohnbauförderung; ökologische Performance der Niederösterreichischen Förderung im Bundesländervergleich, Positionsbestimmung des österreichischen Wegs im internationalen Kontext, europäische Entwicklungen mit Einfluss auf Österreich, Verkauf des sozialen Wohnungsbestand, Leistbarkeit, Ökologie.

Die Wohnbauförderung im Spannungsfeld wohnungspolitischer Effizienz

Dr. Wolfgang Amann
Dr. Nadejda Komendantova
Mag. Alexis Mundt

Dezember 2007

Im Auftrag des Landes Niederösterreich



DIE WOHNBAUFÖRDERUNG IM SPANNUNGSFELD WOHNUNGSPOLITISCHER EFFIZIENZ

Im Auftrag des Landes Niederösterreich

Team:

Dr. Wolfgang Amann

Dr. Nadejda Komendantova

Mag. Alexis Mundt

Dezember 2007

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

PF 2, A 1020 Wien

Tel. + 43 1 968 60 08

Mail: office@iibw.at

Internet: www.iibw.at

ISBN 3-9500588-5-0

Zitiervorschlag:

Amann, W., Komendantova, N., Mundt, A. (2007):

Die Wohnbauförderung im Spannungsfeld wohnungspolitischer Effizienz (Wien, IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich).

INHALT

HAUPTERGEBNISSE	5
EINFÜHRUNG	8
1 STAND DER WOHNBAUFÖRDERUNG	9
1.1 Förderungsgebarung alle Bundesländer	9
1.2 Förderungsgebarung Niederösterreich	13
1.3 Finanzausgleich 2005-2008	17
1.4 Finanzausgleich 2008-2013	18
2 INTERNATIONALE WOHNUNGSPOLITISCHE TENDENZEN MIT AUSWIRKUNGEN AUF NIEDERÖSTERREICH	21
2.1 Trends in der Wohnungspolitik in Europa	21
2.2 Universelle versus zielgerichtete Systeme	31
2.3 Privatisierung und Kaufanwartschaft in ausgewählten EU-Staaten	43
2.4 EU-Positionen	56
3 PERSPEKTIVEN DER NÖ WOHNBAUFÖRDERUNG	65
3.1 Privatisierung und Kaufanwartschaft	65
3.2 Wirkung der NÖ Wohnbauförderung auf Wohnkosten und Wohnversorgung	77
3.3 Ökologisierung der Wohnbauförderung	86
3.4 Revidierte Wohnungsbedarfsprognose	92
4 ANHANG	97
Literatur	97

HAUPTERGEBNISSE

- ▶ Die Wohnbauförderung steht vor großen Herausforderungen und geänderten Schwerpunktsetzungen. Der im Sommer 2007 ausverhandelte Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2013 sieht die weitgehende Verlagerung der Verantwortung auf die Länder vor. Mit dem Auslaufen des Zweckzuschussgesetzes verzichtet der Bund auf die Kontrolle der Mittelverwendung. Gleichzeitig wird die Selbstbindung der Länder beim Einsatz der Förderungsmittel durch eine neue, bis Mitte 2008 zu beschließende Art. 15a-B-VG-Vereinbarung verstärkt. Angesichts des aktuellen Fokus auf Klimaschutz gilt es sicher zu stellen, dass quantitative Ziele im Neubau sowie Aspekte der sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit nicht ins Hintertreffen gegenüber ökologischen Zielsetzungen geraten (Kapitel 1, S. 9 und 3.3, S. 86).
- ▶ Die Wohnbauförderung ist ein Umsetzungsinstrument wohnungspolitischer Zielsetzungen von außerordentlicher Effizienz. Bei der Implementierung neuer Zielsetzungen, wie aktuell hinsichtlich der energetischen Qualität, ist Sorge zu tragen, dass die Förderungsnehmer nicht aus der Förderung ausscheren. Denn wohnungspolitischer Einfluss besteht nur so lange, als die Förderung und die damit in Verbindung stehenden Bedingungen angenommen werden. In Niederösterreich gelingt diese Zielsetzung, wie die Entwicklung der Förderungsgebarung 2006 belegt.
- ▶ Alle Bundesländer haben in den vergangenen Jahren ambitionierte energetische Zielwerte in ihre Förderungsmodelle für Neubau und Sanierung eingebaut. Mittlerweile sind in allen Ländern thermische Mindeststandards mit tendenziell deutlich sinkender Tendenz Förderungsvoraussetzung im Neubau. Doch die Modelle divergieren stark und erschweren den Vergleich. Noch stärker unterschiedlich sind die Modelle in der Sanierung, was den systematischen Vergleich stark erschwert. Niederösterreich hat bereits 2002 und damit früher als die meisten anderen Bundesländer zwingende thermische Standards im Neubau eingeführt. Sie wurden seither nicht nach unten revidiert. Damit liegen die Vorgaben in Niederösterreich heute im oberen Bereich im Bundesländervergleich. Von der neuen Art. 15a-B-VG-Vereinbarung sind deutlich verschärfte thermische Vorgaben zu erwarten.
- ▶ Im Gegensatz zum Durchschnitt der Bundesländer sind in Niederösterreich die Förderungsausgaben im Laufe der vergangenen Jahre sukzessive angestiegen und erreichten zuletzt über 500 Mio. Euro. Der Anteil der Neubauförderung liegt über dem Bundesländerdurchschnitt (Grafik 4, S. 14).
- ▶ Kapitel 2 (S. 21 ff.) befasst sich mit internationalen wohnungspolitischen Tendenzen mit Auswirkungen auf Niederösterreich. Detailliert dargestellt wird der internationale Trend zum sukzessiven Rückzug des Staats aus wohnungspolitischen Aufgaben, der Reduktion der Wohnbauförderung, der Substituierung der Objekt- durch Subjektförderungen, der Privatisierung sozialer Mietwohnungsbestände und einer Schwerpunktverlagerung des sozialen Wohnungssektors hin zur Wohnversorgung besonders einkommensschwacher Haushalte. Österreich und insbesondere Niederösterreich haben diesen internationalen Trend bekanntlich bisher kaum nachvollzogen – mit gutem Erfolg, wie der Kennzahlen-Vergleich belegt.

- ▶ Zur Erklärung des Erfolgs des österreichischen Wegs werden die Unterschiede zwischen dem hierzulande praktizierten universalistischen wohnungspolitischen Ansatz und den zielgerichteten Systemen, wie sie insbesondere im englischsprachigen Raum zur Anwendung kommen, analysiert (Kapitel 2.2, S. 31). Zielgerichtete Systeme haben den Vorteil, dass präziser auf Einkommensarmut reagiert werden kann. Der in den betroffenen Staaten erhoffte Kostenvorteil für die öffentliche Hand wird in der Praxis jedoch kaum erreicht. Zum einen wird die Wohnbeihilfe zu leicht durch steigende Wohnungspreise abgeschöpft. Zum anderen erweist es sich häufig als politisch unverzichtbar, auch die Mittelschicht zu bedienen. Dies geschieht in der Regel durch eine steuerliche Förderung der Wohnraumschaffung. In Kombination sind solche Systeme deutlich kostspieliger für den Staat als Objektförderungssysteme. In Niederösterreich werden durch das System der Wohnzuschüsse Wohnkostenbelastungen bei einkommensschwachen Haushalten von unter 10% erreicht (S. 83), was im Bundesländer- und im internationalen Vergleich sehr niedrig ist. Die Vorteile des universalistischen Ansatzes mit breiter Zugänglichkeit objektgeförderter Wohnungen ist die damit erzielbare soziale und räumliche Integration und die breite Akzeptanz derartiger Transferleistungen. Bei entsprechend angewachsenen Systemen zeigen sich auch Kostenvorteile für den Staat. Einmal geförderte Wohnungen stehen für Jahrzehnte als „sozialpolitische Manövriermasse“ zur Verfügung. Dies ist neben Österreich z.B. auch in den Niederlanden oder Schweden der Fall.
- ▶ Die EU hat lange Zeit einen wirtschaftsliberalen wohnungspolitischen Ansatz verfolgt und damit tendenziell zielgerichtete gegenüber universalistischen Systemen präferiert. Dies trug dazu bei, dass die Wohnungspolitik in den neuen EU-Mitgliedsländern bisher kaum Notiz von den wohnungspolitischen Erfolgen in Ländern wie Schweden, den Niederlanden oder Österreich nahmen. Jüngste Entwicklungen lassen eine Richtungsänderung erkennen (Kapitel 2.4, S. 56 ff.). Demgegenüber bereiten laufende EU-Verfahren gegen die wohnungspolitische Ausrichtung in den Niederlanden und Schweden Anlass zur Sorge (Kapitel 2.4.2, S. 59).
- ▶ Das Thema Privatisierung von Sozialwohnungen wird auf EU-Ebene und in Bezug auf Österreich abgehandelt (Kapitel 2.3, S. 43 bzw. 3.1, S. 65). Die Kaufoptionswohnung hat in Österreich mittlerweile die Eigentumswohnung weitgehend verdrängt. Angesichts offensichtlicher Vorteile des Mietens zeigt die bisherige Entwicklung eine nur verhaltene Inanspruchnahme der Kaufoption. Die von konservativer Seite ursprünglich intendierte Wirkung einer Erhöhung der Eigentumsquote scheint damit aus heutiger Sicht nicht erreicht.
- ▶ Detailliert dargestellt wird die Privatisierung der Bundesgesellschaften Buwog, WAG u.a. mit ihren ca. 60.000 Wohnungen zwischen 2000 und 2004 (Kapitel 3.1.2, S. 68 ff.), die eine Zerreißprobe für den gemeinnützigen Sektor insgesamt wurde. Die mit diesem Vorhaben einhergehende intensive politische Auseinandersetzung führte nach Ansicht der Autoren schließlich nicht zu einer Schwächung, sondern sogar zu einer Stärkung des Sektors. Mehrere Länder und Gemeinden hatten die Chance, ihre Gesellschaften gleichfalls aus der Gemeinnützigkeit heraus zu führen. Sie taten es im Gegensatz zum Bund nicht. Damit verdeutlichten sie nachdrücklich den Stellenwert, der gemeinnützigen Bauvereinigung bei der Umsetzung wohnungspolitischer Ziele beigemessen wird. Ein derart explizites Bekenntnis zum Sektor war zuvor kaum jemals ausgesprochen worden.

- ▶ In Kapitel 3.2 (S. 77 ff.) werden Wohnkosten, die Wohnversorgung und die Wirkung der Wohnbauförderung analysiert. Insgesamt ist die Wohnversorgung in Niederösterreich im Bundesländer-Vergleich sehr gut. Die meisten Kennzahlen liegen im Bundes-Durchschnitt, die Wohnfläche leicht darüber, die Wohnkostenbelastung leicht darunter. Es ist in Niederösterreich in der Vergangenheit gelungen, im mit Abstand größten Teil der Gemeinden (80%) geförderten Mehrwohnungsbau zu errichten. Gleichwohl ist die Verfügbarkeit sozialer Mietwohnungen (Gemeinden, GBV) regional stark unterschiedlich. Die annähernd flächendeckende Verfügbarkeit sozialer Mietwohnungen gewährleistet leistbares Wohnen für den mit Abstand größten Teil der Bevölkerung. In einem ländlich geprägten Bundesland wie Niederösterreich kommt auch dem Eigenheim evidente Bedeutung bei der Wohnversorgung aus sozialpolitischer Sicht zu. Ausländer-Haushalte, insbesondere aus den „klassischen“ Gastarbeiterländern des ehemaligen Jugoslawiens und der Türkei, sind in ihrer Wohnversorgung gegenüber den Inländer-Haushalten erheblich schlechter gestellt, und zwar sowohl hinsichtlich der Wohnungsgröße, der Ausstattung, als auch der Wohnkostenbelastung. Sie sind im sozialpolitisch für Niederösterreich so wichtigen Segment der Eigenheime stark unterrepräsentiert.
- ▶ Besonders hohe Wohnkostenbelastungen haben alleinstehende ältere Personen ohne Pension, weibliche Alleinerzieher und mit einigem Abstand Ausländer aus Nicht-EU-Ländern. Maßnahmen zur Linderung unzumutbarer Wohnbedingungen sollten sich nicht nur auf Geld- und Sachleistungen allein beschränken, sondern auch das Problem des Informationszugangs behandeln. Wenngleich die private Mietwohnung keine dominierende Wohnform ist (10% des Bestands), kommt ihr angesichts moderater durchschnittlicher Mieten eine durchaus bedeutende Versorgungsfunktion zu.
- ▶ Der Förderungseffekt der Wohnzuschüsse ist außerordentlich hoch. Durch die Stützung sinken die Wohnkosten auf durchschnittlich nur 7% des Haushaltseinkommens. Derartig geringe Wohnkosten sind angesichts des breiten Einsatzes von Wohnzuschüssen durchaus zu hinterfragen.
- ▶ Im abschließenden Kapitel 3.4 wird eine Abschätzung des zukünftigen Wohnungsbedarfs als Folge der nach oben revidierten Bevölkerungsprognose der Statistik Austria vorgenommen (S. 92 ff.). Demnach entspricht die heutige Wohnbau- und Förderungsrate (außer 2005) in etwa dem Bedarf. Mittelfristig ist jedoch entgegen der ÖROK-Wohnungsbedarfsprognose von 2005 keinesfalls mit einem Rückgang des Neubaubedarfs zu rechnen. Ganz im Gegenteil wird es notwendig sein, den Neubau auf jährlich über 10.000 Einheiten anzuheben. Die Deckung dieses gestiegenen Bedarfs ist wesentlich, um Engpässe am Wohnungsmarkt und die Abwanderung aus strukturschwachen Regionen zu vermeiden.

EINFÜHRUNG

Mit der vorliegenden Studie wird der heutige Stand der Wohnbauförderung hinsichtlich der Finanzausgleichsverhandlungen 2008 in umfassender Form dargestellt und Optionen für ihre Weiterentwicklung skizziert, jeweils mit besonderem Fokus auf Niederösterreich.

Es werden folgende inhaltlichen Schwerpunkte gesetzt:

- Aufbereitung der Informationsbasis in Hinblick auf das Auslaufen des geltenden und den Rahmenbedingungen des neu für die Periode 2008-2013 ausverhandelten Finanzausgleichs: Kapitel 1 gibt einen Einblick in die momentane Struktur der niederösterreichischen Wohnbauförderung im österreichischen Kontext. In Kapitel 3 werden für die neue Finanzausgleichsperiode wesentliche Aspekte diskutiert, beispielsweise die Ökologisierung der Wohnbauförderung oder die Herausforderung einer nach oben revidierten Wohnungsbedarfsschätzung.
- Wirtschafts- und Sozialpolitische Positionierung des österreichischen Modells im internationalen Kontext: In Kapitel 2 werden internationale Trends in der Wohnungspolitik aufgezeigt und bewertet und diese schließlich auf die niederösterreichische Förderung bezogen. Dafür wird aktuelle Literatur sowie EU-weites Datenmaterial herangezogen, ergänzt um Interviews mit führenden österreichischen Experten. Die theoretischen Grundlagen hierfür werden in Kapitel 2.1 und 2.2 zusammen gefasst. Besonderer Stellenwert wird den Fragen der Bestandsübertragung und der Kaufoption im europäischen Vergleich beigemessen (Kapitel 2.3), weiters der Stellung der EU in der Wohnungspolitik und hierbei v.a. der Förderungspolitik.
- In Kapitel 3 werden die in den vorangehenden Kapiteln erlangten Erkenntnisse aus dem europäischen Kontext auf die Situation Niederösterreichs angewendet und Schlussfolgerungen gezogen. Besonders hervorgehoben sei die Aufbereitung des komplexen Prozesses der Privatisierung der 5 Wohnbaugesellschaften des Bundes zwischen 2000 und 2004 in Kapitel 3.1.2. Kapitel 3.2 schließlich bietet einen detaillierten Überblick über die Entwicklung der Wohnkosten in Niederösterreich. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Sonderauswertung der Förderungsstatistik des Landes unter besonderer Berücksichtigung der Wohnzuschüsse vorgenommen.

Zusammenfassend bietet die vorliegende Studie einen Überblick über einige der brennenden Themen der Wohnbauförderung: ökonomische Performance der Niederösterreichischen Förderung im Bundesländervergleich, Positionsbestimmung des österreichischen Wegs im internationalen Kontext, europäische Entwicklungen mit Einfluss auf Österreich, Verkauf des sozialen Wohnungsbestand, Leistbarkeit, Ökologie.

Für das Projektteam



Dr. Wolfgang Amann

1 STAND DER WOHNBAUFÖRDERUNG

1.1 FÖRDERUNGSGEBARUNG ALLE BUNDESLÄNDER

1.1.1 STRUKTURWANDEL IN DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Nach mehreren Jahren konstanter Entwicklung erlebte die Wohnbauförderung der Länder 2006 mehrere grundlegende Änderungen:

1. Als Folge einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Erreichung der Kyoto-Ziele haben alle Länder ambitionierte thermische Grenzwerte in Neubau und Sanierung eingeführt.
2. Das Land Salzburg hat mit einem Wohnbaufonds, über den nunmehr die gesamte Förderung abgewickelt wird, ein für Österreich vollkommen neues Instrument eingeführt.
3. Die Länder nutzen die Möglichkeit, die Wohnbauförderung für nicht-baurelevante Maßnahmen einzusetzen, in stark steigendem Maße. Dabei geht es kaum um Maßnahmen zum Klimaschutz.
4. Bislang nicht eingetreten ist die vielfach angekündigte verstärkte Hinwendung zur Sanierung. Die Ausgaben stagnieren, der prozentuelle Anteil ist deutlich gesunken.

1.1.2 FÖRDERUNGS AUSGABEN

Die Förderungsausgaben der Länder sind 2006 um nicht weniger als 15% gegenüber dem Vorjahr auf 2,83 Mrd. Euro gestiegen. Dem stehen annähernd gleich hohe Einnahmen von 2,87 Mrd. € gegenüber. Damit werden die sinkenden Förderungsausgaben 2005 (-4,3%) mehr als kompensiert. Die Einnahmen aus Zweckzuschüssen des Bundes liegen demgegenüber seit über 10 Jahren bei unverändert 1,78 Mrd. €. Die gestiegenen Gesamteinnahmen resultieren aus Rückflüssen und Landesmitteln.

Die Entwicklung ist bundesländerweise stark unterschiedlich. Mehrere Bundesländer haben rückläufige Förderungsausgaben (Kärnten, Vorarlberg, Wien, Burgenland), während v.a. Salzburg und die Steiermark stark steigende Ausgaben aufweisen (in Zusammenhang mit hohen nicht-wohnbau-relevanten Ausgaben). Die Ausgabensteigerung in Niederösterreich kompensiert entsprechende Rückgänge 2005 aufgrund der damaligen Einführung neuer Förderungsmodelle.

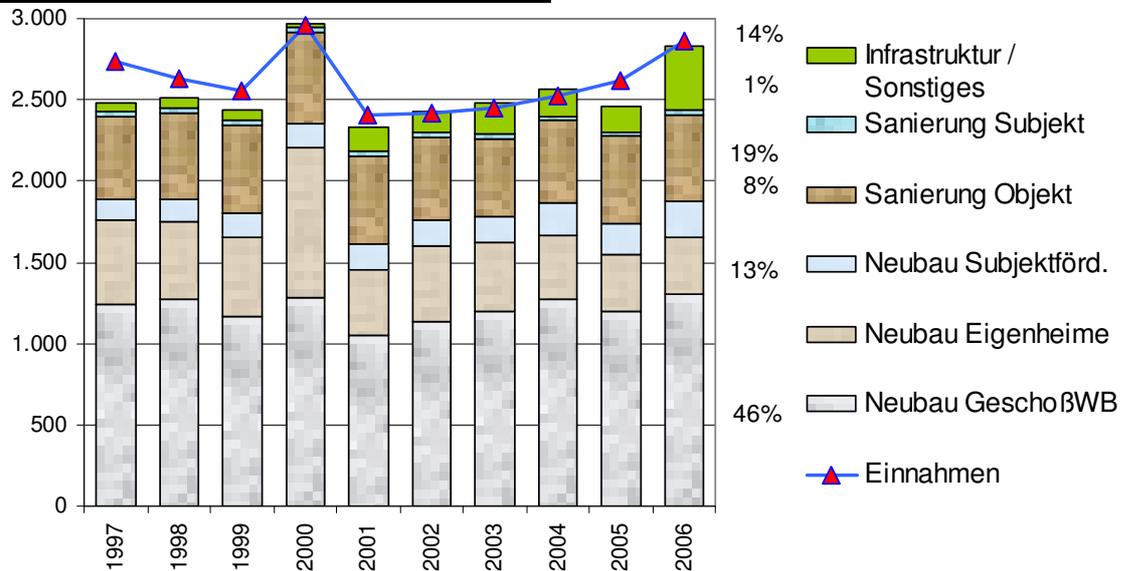
Besonders stark sind die Ausgabensteigerungen bei den nicht wohnbau-relevanten Ausgaben, die auf fast das Zweieinhalbfache des Vorjahreswerts gestiegen sind (400 Mio. €, siehe unten). Die Wohnbeihilfe ist um 13% auf knapp 250 Mio. € gestiegen. Sie zeigt damit eine kontinuierlich steigende Tendenz. Bei insgesamt wenig dynamischen Förderungsausgaben hat sie sich seit Anfang der 1990er Jahre verdoppelt und erreicht mittlerweile 9% der Gesamtausgaben.

Deutlich geringer hat die Objektförderung zugelegt. Die Zunahme im Neubaues um 7% auf 1,66 Mrd. € relativiert sich angesichts eines Rückgangs im selben Ausmaß im Jahr zuvor.

Die Sanierungsförderung (Objektförderung) stagniert bei ca. 530 Mio. €. Angesichts steigender Gesamtausgaben sank der Anteil der Sanierungsförderung (Objekt- und Subjektförderung) von 23% im Vorjahr auf unter 20% 2006. Das ist der niedrigste Anteil seit Anfang der 1990er Jahre und widerspricht diametral den politischen Zielsetzungen!

Ähnlich steht es mit der Förderung von Eigenheimen, die bei nominell konstanten Ausgaben einen rückläufigen Anteil an den Gesamtausgaben ausmacht. Lag der Anteil der Eigenheimförderung bis 2000 bei rund 20% der Förderungsausgaben, ist er mittlerweile auf unter 13% gesunken.

Grafik 1: Ausgaben der Wohnbauförderung, nominell



Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, IIBW

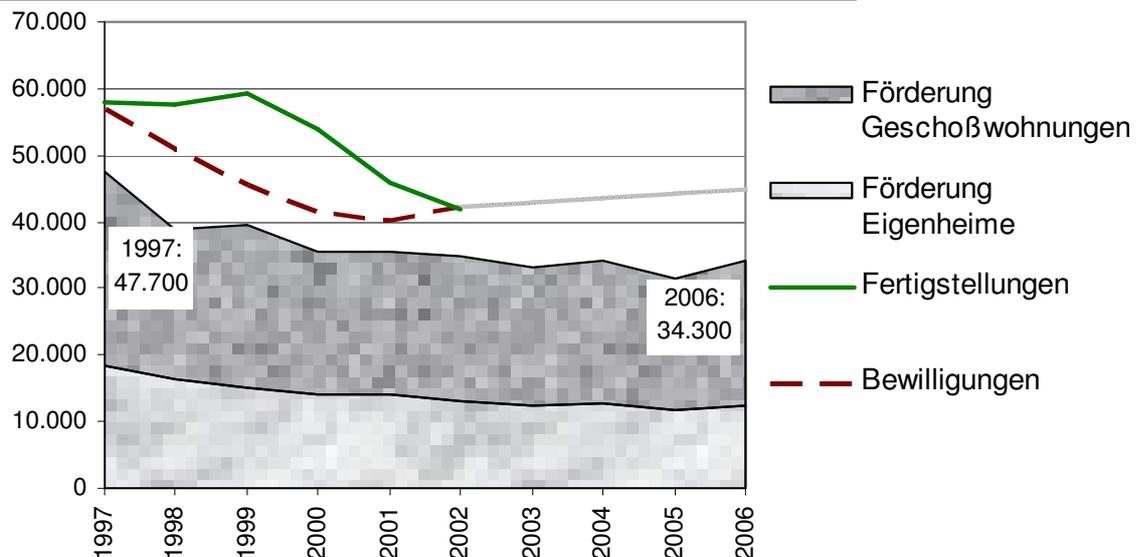
1.1.3 FÖRDERUNGSZAHLEN

2006 stieg die Zahl der Förderungszusicherungen um knapp 9% gegenüber 2005 auf 34.300 Einheiten. Aber auch hinsichtlich der Zusicherungszahlen relativiert sich der Aufschwung angesichts dessen, dass damit nur in etwa der Wert von 2004 erreicht wurde. Im Mehrwohnungsbau war die Erholung mit +10% noch deutlicher als bei den Eigenheimen. Die 22.000 Förderungsfälle sind der höchste Wert seit 1999. Mitte der 1990er Jahre wurden allerdings bis zu jährlich 30.000 Geschoßwohnungen gefördert. Die Zahl der geförderten Eigenheime lag mit 12.300 Einheiten zwar deutlich über 2005, aber ebenso deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt.

Besonders stark waren die Zuwächse im Burgenland und Salzburg mit annähernd +50% bzw. fast +30% gegenüber 2005. Starke Zuwächse von deutlich über 20% haben auch Niederösterreich und Tirol erreicht, allerdings nach ähnlich starken Rückgängen in den Jahren 2004 und 2005. Deutliche Rückgänge der Förderungsleistung haben die Steiermark (-7% nach -15% im Vorjahr) und Vorarlberg (-20%) zu verzeichnen. Die insgesamt positive Entwicklung bei den Eigenheimen ist fast ausschließlich auf Zuwächse in zwei Bundesländern zurück zu führen. In Niederösterreich wurde mit einem Plus von 21% der Einbruch des Vorjahres zwar nicht kompensiert, aber deutlich gemildert. Das Burgenland hat seine Förderungsleistung bei Eigenheimen seit 2004 fast verdoppelt.

Bezogen auf die Bevölkerungszahl erreichten 2006 das Burgenland, Niederösterreich und Tirol Förderungsleistungen über dem österreichischen Durchschnitt, Vorarlberg und Oberösterreich lagen im Bereich des Durchschnitts, alle anderen Länder entsprechend darunter.

Grafik 2: Förderungszusicherungen, Baubewilligungen, Baufertigstellungen



Anm.: Bewilligungs- und Fertigstellungszahlen stehen aufgrund der Umstellung der Statistik auf das Zentrale Gebäuderegister nach wie vor nicht zur Verfügung.

Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, Statistik Austria, IIBW

1.1.4 AMBITIONIERTE THERMISCHE GRENZWERTE

In der IIBW-Pressaussendung zur Wohnbauförderung 2005 wurde darauf hingewiesen, dass in mehreren Bundesländern steigende ökologische Anforderungen mit einem Rückgang der Förderungsleistung einher gingen, dass somit die Gefahr besteht, dass die Wohnbauförderung ihre Lenkungseffekte verliert. Tatsächlich haben 2006 zahlreiche Bundesländer die thermischen Anforderungen ihrer Förderungsvergaben deutlich verschärft. Dies war die Folge einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen Bund und Länder mit dem Ziel, die Wohnbauförderung in den Dienst der Kyoto-Ziele zu stellen.¹

Alle Länder (außer dem Burgenland) haben nunmehr zwingende Mindeststandards für die Gewährung von Förderungen im Neubau. Diese liegen bei einem durchschnittliche Mehrwohnungsbau je nach Bundesland zwischen 23 und 45 kWh/m².a. Aus Grafik 3 ist ersichtlich, in welchem Ausmaß diese Anforderungen im Laufe weniger Jahre verschärft wurden. Von Passivhaus-Standard, der gemäß Regierungsprogramm bis 2015 für den geförderten Geschößwohnbau flächendeckend erreicht werden soll, ist man freilich noch weit entfernt. Immerhin: alle Bundesländer bieten schon heute mehr oder weniger attraktive finanzielle Anreize für Neubauten in Passivhaus-Standard. In Vorarlberg ist für den geförderten Mehrwohnungsbau schon heute Passivhaus-Standard verbindlich. Erhebliche Unterschiede gibt es noch bei der Definition der Bauten mit minimalem Energieverbrauch. Das dem heutigen Stand der Technik entsprechende Passivhaus-Projektierungs-Paket (PHPP) wurde erst vereinzelt als Standard-Nachweis implementiert (vgl. Kapitel 3.3, S. 86).

¹ BGBl. II Nr. 19/2006.

1.1.5 SANIERUNGS-AUSGABEN UND SANIERUNGSFÄLLE

Die Förderungsausgaben der Länder für die Sanierung lagen 2006 praktisch gleichauf mit 2005. Angesichts steigender Gesamtausgaben sank der Anteil der Sanierungsförderung von 23% auf unter 20%. Sinkende Sanierungsausgaben werden für Wien, Vorarlberg, das Burgenland und Oberösterreich gemeldet. Starke Zuwächse verzeichneten Tirol und Niederösterreich. In Salzburg wurde ein Einbruch 2005 wieder kompensiert. Besonders hohe Anteile der Sanierungsförderung an den Gesamtausgaben der Wohnbauförderung mit jeweils über 25% haben Wien und die Steiermark. Über 15% haben Niederösterreich, Kärnten, Vorarlberg und Tirol. In allen anderen Ländern liegt der Anteil unter 15%. Die Zahl der Förderungsfälle in der Sanierung stagnierte 2006 ebenfalls. Einer deutlichen Zunahme bei den Eigenheimen stand ein noch stärkerer Rückgang bei den Geschoßwohnbauten gegenüber.

Diese Zahlen reflektieren eine Entwicklung von hoher Relevanz für die aktuelle politische Diskussion. Gemäß Klimastrategie 2007 und aktuellem Regierungsprogramm soll die thermische Sanierungsrate kurzfristig auf 3%, mittelfristig auf 5% angehoben werden. Gemäß IIBW-Schätzung werden heute bestenfalls 1,5% erreicht. Es ist also eine Verdoppelung bzw. Verdreifachung erforderlich.

Die Stagnation der Sanierungsförderung liegt weder an fehlender Bereitschaft von Politik und Verwaltung auf Länderebene, noch an fehlenden Instrumenten. Im Gegenteil praktizieren die Länder eine Fülle unterschiedlicher Modelle, die meisten aber mit ähnlichen Ergebnissen: In den Segmenten, wo die Länder direkten Zugriff auf die Entscheidungsträger haben, ist die thermische Sanierung mehr oder weniger auf Kurs: im Segment der Gemeindewohnungen und bei den gemeinnützigen Bauvereinigungen. In den Segmenten ohne direkten Zugriff reichen selbst großzügige Förderungen nicht aus, die Eigentümer im erforderlichen Ausmaß zur Sanierung ihrer Domizile zu bewegen. Unverändert problematisch sind die großen Bestände älterer Eigenheime und Eigentumswohnungen sowie die privaten Mietwohnungen.

Es wird als empirisch und theoretisch erwiesen aufgefasst, dass die Sanierungsförderung dieser Bestände auf Länderebene unzureichende Ergebnisse zeitigt. Es werden hierfür dringend bundesweit einheitliche und abgestimmte Förderungsmodelle in Verbindung mit konzertierten Kommunikations- und Werbemaßnahmen empfohlen. In Diskussion stehen ein steuerliches Förderungsmodell bzw. die Inanspruchnahme der Bausparkassen zur Umsetzung thermischer Sanierungen v.a. im großen Segment der Eigenheime.

1.1.6 MITTELABFLUSS AUS DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Abflüsse aus der Wohnbauförderung sind in zwei Gruppen ausgaben- bzw. einnahmenseitig verbucht:

- 2006 flossen nicht weniger als 14% der Förderungsausgaben (ca. 400 Mio. €) in nicht-wohnbaurelevante Maßnahmen. Bis 2005 machte v.a. Wien von dieser Möglichkeit Gebrauch. Seit 2006 sind weitere Länder sehr aktiv: Die Steiermark wendete 2006 rund 15% ihrer Ausgaben für „Infrastruktur“ auf, Salzburg meldete Ausgaben im Zusammenhang mit dem Aufbau seines neuen Wohnbaufonds im Ausmaß von rund 45% der (stark gestiegenen) Ausgaben. Diese Ausgaben betreffen großteils wohnbau-nahe Investitionen wie Kindergärten im Zusammenhang mit neuen Siedlungsentwicklungen (Wien) oder den Aufbau eines in Zukunft dem

Wohnbau dienenden Fonds (Salzburg). Klar ist aber, dass die Länder in zunehmendem Maße der Zweckbindung der Fördermittel für den Wohnbau ausweichen.

- Zusätzlich investierten die Länder 2006 fast 100 Mio. € in die allgemeine Wohnbeihilfe, die Förderung des Wohnumfeldes und sonstige Maßnahmen, die über die bis 2001 gültige Interpretation der Zweckbindung hinaus gehen. Über 200 Mio. € aus Forderungsverkäufen und Rückflüssen wurden für die Landesbudgets vereinnahmt bzw. dienen der Finanzierung für Landesmittel. Die gesamten ca. 300 Mio. € sind in der Förderungsstatistik einnahmenseitig verbucht und scheinen in den Förderungsausgaben nicht auf.

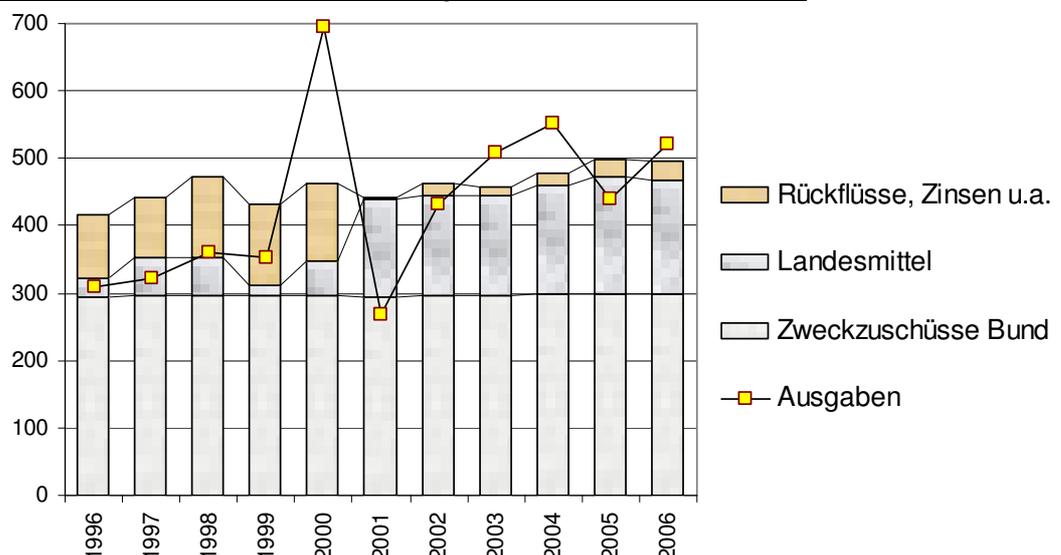
Somit wurden 2006 rund 700 Mio. € Wohnbauförderungsmittel nicht unmittelbar wohnbau-relevant eingesetzt, der größere Teil davon allerdings „wohnbau-nah“. Praktisch keine Mittel flossen in nicht wohnbau-relevante Klimaschutzmaßnahmen (es könnten aus Mitteln der Wohnbauförderung etwa Schulen und Amtsgebäude thermisch saniert werden).

1.2 FÖRDERUNGSGEBARUNG NIEDERÖSTERREICH

1.2.1 EINNAHMEN DER NÖ WOHNBAUFÖRDERUNG

Im Gegensatz zu den meisten Bundesländern zeigen die Einnahmen der Niederösterreichischen Wohnbauförderung eine leicht steigende Tendenz von 400 bis 450 Mio. Euro in den 1990er Jahren auf heute etwa 500 Mio. Euro (Grafik 3). Auch in Niederösterreich machen die Zweckzuschüsse des Bundes mit rund 300 Mio. Euro einen Großteil der Fördereinnahmen aus (64%). Außergewöhnlich ist allerdings der hohe Anteil an Landesmitteln von 33%. Kein anderes Bundesland finanziert einen auch nur annähernd so großen Teil der Wohnbauförderung aus dem Landesbudget. Dieses außergewöhnliche Commitment geht auf eine Vereinbarung von 2001 zurück. Damals verkaufte das Land praktisch die gesamten damals ausstehenden Förderungs-darlehen mit einer Nominalen von 4,7 Mrd. Euro. Im Gegenzug erhielt die Wohnbauförderungs-abteilung die Zusage einer dauerhaften Dotation aus dem Landesbudget von knapp 150 Mio. Euro, einem Betrag, der etwa den Rückflüssen ohne Darlehensverkauf entspricht.

Grafik 3: Einnahmen der NÖ Wohnbauförderung Niederösterreich, nominell



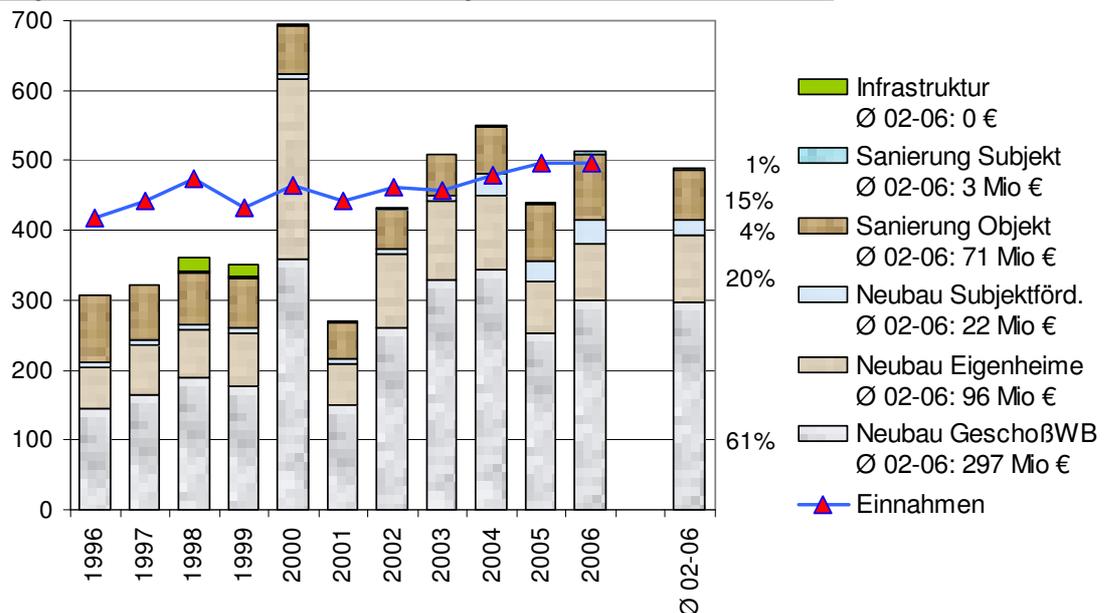
Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, IIBW

1.2.2 AUSGABEN DER NÖ WOHNBAUFÖRDERUNG

Kontinuierlich leicht steigenden Einnahmen stehen recht stark schwankende Ausgaben der Niederösterreichischen Wohnbauförderung gegenüber. Der Ausgabensprung im Jahr 2000 hat seine Ursache im Österreichischen Stabilitätspakt, den Bundesländer und Bund 2001 zur Erreichung der Maastricht-Kriterien schlossen.¹ Einzelne Bundesländer, allen voran Niederösterreich, zogen im Jahr davor noch in großem Ausmaß Förderungen vor, um nicht unter die neuen Regelungen zu fallen. Der starke Rückgang der Förderungsleistung im Folgejahr ist die logische Folge aus diesem Vorzieheffekt.

In der Folge nahmen die Förderungsausgaben bis 2004 stark zu. Auch dies sind teilweise Vorzieheffekte, allerdings aus anderem Grund. 2004 endeten die Übergangsfristen für die neue Niederösterreichische Öko-Förderung. Zahlreiche Förderungswerber – auch im großvolumigen Bereich – verfolgten das Ziel, ihre geplanten Bauten noch mit der „alten“ Förderung mit ihren vermeintlich einfacher zu erreichenden Kriterien durchzubringen. Dementsprechend ist der starke Rückgang der Förderungsleistung 2005 teilweise ein Nachzieheffekt. Teilweise trifft aber zweifellos auch zu, dass eine Verschärfung der ökologischen Anforderungen zu einer geringeren Inanspruchnahme der Förderung führt, insbesondere im Eigenheim-Bereich.

Grafik 4: Ausgaben der NÖ Wohnbauförderung nach Maßnahme, nominell



Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, IIBW

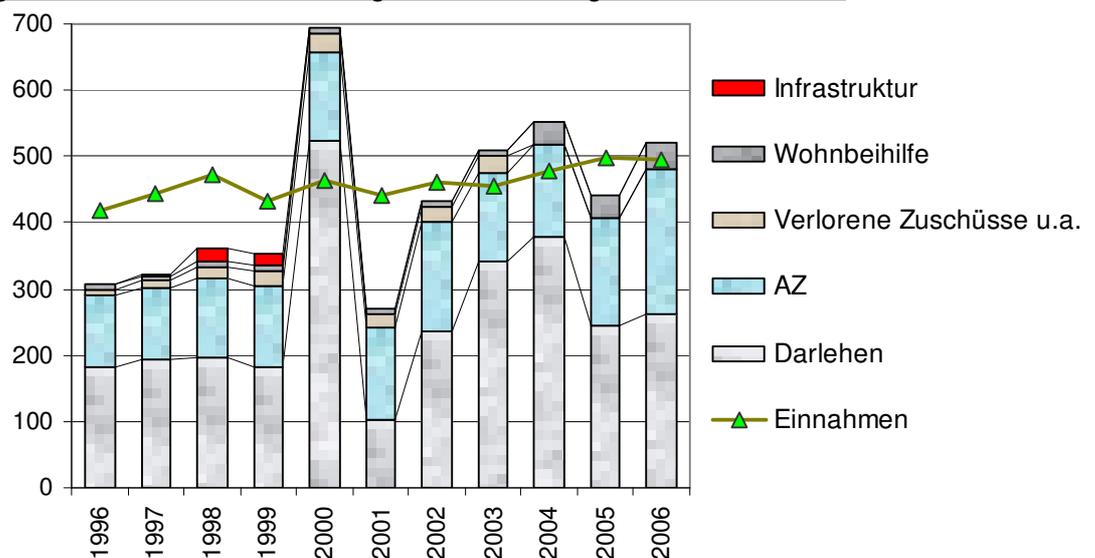
Im Durchschnitt der Jahre 2002-2006 gehen 85% der Niederösterreichischen Förderungsausgaben in den Neubau. Die verbleibenden Ausgaben für die Sanierung liegen demgemäß unter dem Bundesländer-Durchschnitt. Allerdings zeigen alle ländlich geprägten Bundesländer eine ähnliche Ausgabenverteilung. Seit 2002 sind die Ausgaben für die Sanierungsförderung kräftig auf zuletzt fast 100 Mio. Euro gestiegen.

¹ Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG, BGBl. I Nr. 39/2002.
Siehe Amann e.a. (2002), S. 33 ff..

1.2.3 FÖRDERUNGSSCHIENEN

Die wichtigste Förderungsschiene sind auch in Niederösterreich die Darlehen. Sie dominieren mit 60% (Ø 2002-2006) sogar noch stärker als im Bundesländerdurchschnitt (Grafik 5). Annuitätenzuschüsse machen 33% der Ausgaben mit zuletzt deutlich steigender Tendenz aus. Die Wohnbeihilfe ist 2004 stark gestiegen und legt seither weiter zu. Sie erreicht mittlerweile 5% der Ausgaben und schließt damit sukzessive auf den Bundes-Durchschnitt von 8% auf. Die Niederösterreichische Wohnbauförderung tätigt seit 2000 keine nicht-wohnbau-bezogenen Ausgaben (z.B. für Infrastruktur-Maßnahmen). Seit 2001 wurden keine Darlehensforderungen verkauft.

Grafik 5: Ausgaben der Wohnbauförderung nach Förderungsschiene, nominell

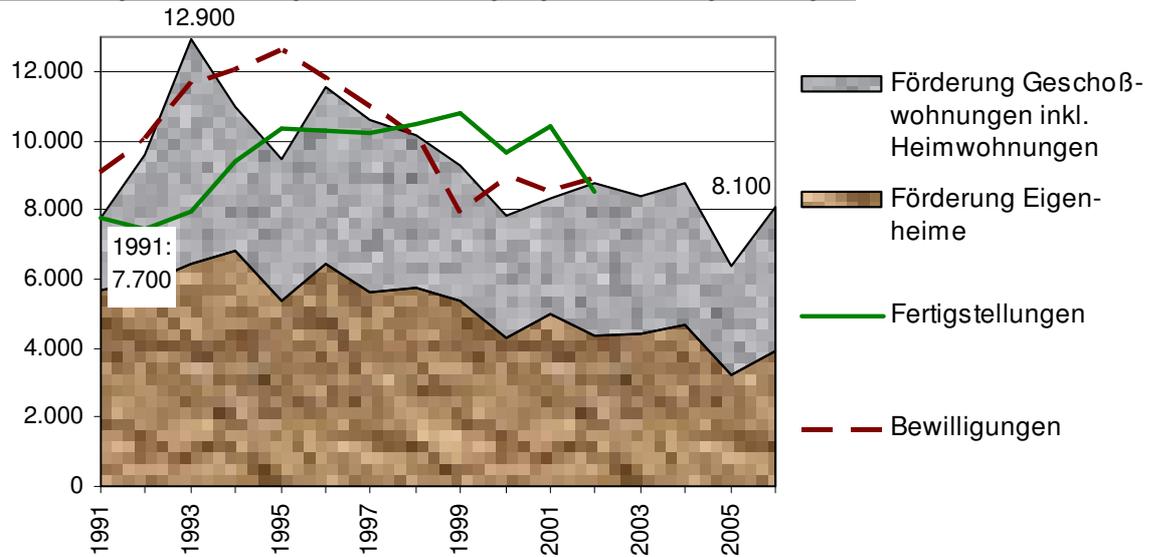


Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, IIBW

1.2.4 FÖRDERUNGSZUSICHERUNGEN

2006 erhielten 8.074 Wohnungen Förderungszusicherungen. Damit ist der starke Rückgang der Förderungsleistung 2005 wieder annähernd wettgemacht. Der damalige Rückgang war auf die Einführung der neuen Öko-Förderung zurück zu führen, und zwar zum Teil aufgrund von Vorzieheffekten, indem viele Förderungswerber ihre Projekte noch im alten Förderungsregime einreichten, zum Teil aber auch aufgrund der wesentlich verschärften Kriterien. Der Rückgang fiel denn auch bei den Eigenheimen deutlich stärker aus, als im großvolumigen Bereich.

Grafik 6: Förderungszusicherungen, Baubewilligungen, Baufertigstellungen



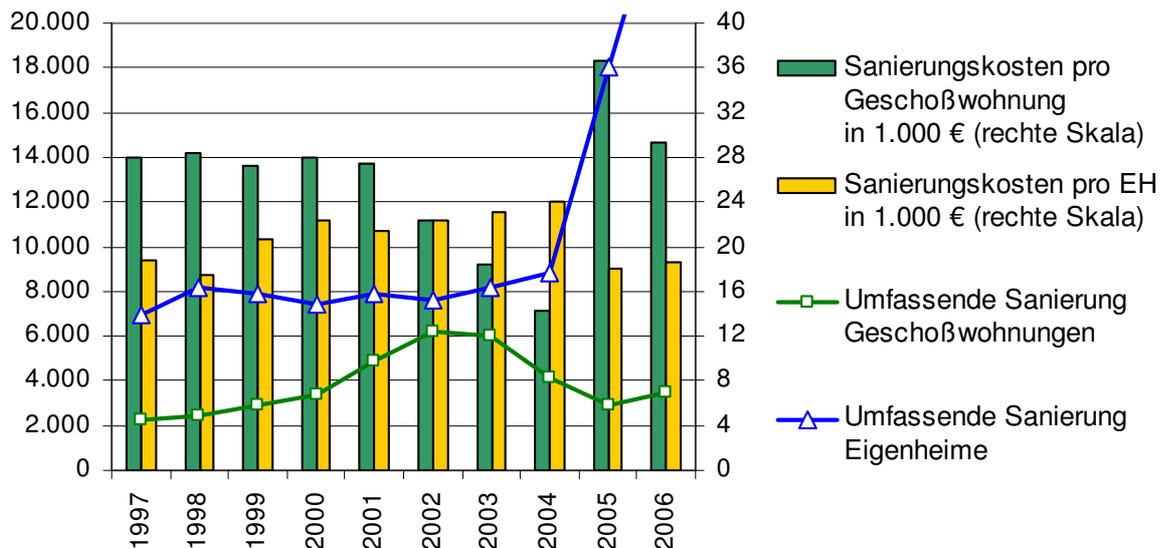
Anm.: Bewilligungs- und Fertigstellungszahlen stehen aufgrund der Umstellung der Statistik auf das Zentrale Gebäude-
register ab 2002 nach wie vor nicht zur Verfügung.

Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, Statistik Austria, IIBW

1.2.5 SANIERUNGSFÖRDERUNG

Mit gegenüber dem Vorjahr um 18% gestiegenen Sanierungsausgaben erreichte Niederösterreich 2006 annähernd den österreichischen Durchschnitt. Bei der Zahl der Zusicherungen liegt Niederösterreich ohnehin schon seit Jahren im Spitzenfeld (wobei es offensichtlich Unschärfen bei der statistischen Zurechnung gibt).

Grafik 7: Geförderte umfassende Sanierungen in NÖ, Sanierungskosten



Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, Statistik Austria, IIBW

1.3 FINANZAUSGLEICH 2005-2008

Die Wohnbauförderung agiert z.Z. unter den Rahmenbedingungen des Finanzausgleichsgesetzes 2005, das die Mittelzuwendungen des Bundes an die Bundesländer für den Zeitraum 2005-2008 regelt.¹

Volumen und Verteilungsschlüssel der Wohnbauförderungs-Zweckzuschüsse gehen auf Änderungen des diesbezüglichen Gesetzes 1996 zurück.² Nach einer Verfassungsklage bezüglich des Verteilungsschlüssels kam es zuerst zu einem Budgetprovisorium und schließlich zur betraglichen Festlegung der bis heute gültigen Zweckzuschüsse mit unbefristeter Geltungsdauer! Damit war eine Entkoppelung der Wohnbauförderung vom Steueraufkommen vollzogen. Selbst der Wohnbauförderungsbeitrag in der Höhe von jeweils 0,5% der Lohnsumme auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite steht seit 1996 in keinem direkten Zusammenhang mit den Wohnbauförderungs-Zweckzuschüssen. Der angefochtene abgestufte Bevölkerungsschlüssel, der Wien gegenüber den anderen Bundesländern bevorzugt, wurde beibehalten und mit dem Zweckzuschussgesetz 2001 sogar in Verfassungsrang erhoben.³

Seit dem Zweckzuschussgesetz 2001⁴ werden die Bundesmittel als „Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur“ bezeichnet, womit zum Ausdruck kommt, dass die Wohnbauförderungsmittel auch für nicht-wohnbau-relevante Maßnahmen eingesetzt werden können. Die Öffnung der Wohnbauförderung verfolgte den Zweck, einerseits in Zeiten geringeren Bedarfs sinnvolle Investitionsmöglichkeiten außerhalb des Wohnbaus zuzulassen und andererseits, zusätzliche Spielräume für die Erreichung der Kyoto-Ziele zu schaffen. Bis 2005 wurden die Wohnbauförderungsmittel nur von Wien in nennenswertem Ausmaß für nicht-wohnbau-relevante Maßnahmen eingesetzt, seither auch von Salzburg und der Steiermark.⁵

Im Vorfeld des Finanzausgleichs 2005 waren die Forderungen hinsichtlich einer Kürzung oder Abschaffung der Wohnbauförderung weniger lautstark als vier Jahre zuvor. Vor dem Finanzausgleich 2001 schien vieles möglich. Die neue Koalition aus ÖVP und FPÖ suchte nicht nur nach Quellen für die Budgetsanierung, sondern auch nach Bereichen staatlichen Handelns, aus denen ein Rückzug der öffentlichen Hand aus Gründen effizienter Staatsführung möglich und zweckmäßig schien. Das Ausschwenken der in Bundesbesitz befindlichen Gemeinnützigen Bauvereinigungen Buwog, WAG, EBS Linz und ESG Villach aus dem Wohnungsgemeinnützigkeitsregime und deren Verkauf 2004 an institutionelle Investoren war Ausdruck dafür. Käufer der ca. 62.000 Wohnungen war ein Österreich-Konsortium aus Raiffeisen Landesbank Oberösterreich, Immofinanz Immobilienanlagen AG, Wiener Städtische Allgemeine Versicherung AG, Oberösterreichische Landesbank AG und Oberösterreichische Versicherung AG.

¹ BGBl. I Nr. 156/2004.

² BGBl. I Nr. 853/1995.

³ BGBl. I Nr. 4/2001.

⁴ BGBl. I Nr. 3/2001.

⁵ Siehe Kapitel 1.1.6, S. 12.

Es stand 2000/2001 eine deutliche Reduktion der Bundeszuschüsse um bis zu zwei Drittel zur Diskussion.¹ Die rückläufigen Förderungszahlen legten die Schlussfolgerung nahe, dass damit auch die Förderungsausgaben reduziert werden könnten. Geschürt wurde die Diskussion durch den einsetzenden Verkauf von Darlehensforderungen durch einzelne Länder. Der Erhalt der Wohnbauförderung in der bis dahin gültigen Form ist vor allem auf das geschlossene Eintreten der Landeshauptleute zurück zu führen.

Auch im Zuge der Verhandlungen um den Finanzausgleich 2005 fehlte es nicht an gleichlautenden Forderungen nach einer Kürzung der Wohnbauförderung. Diesmal war jedoch die Unterstützung für den Erhalt noch breiter als vier Jahre zuvor. Neben dem erneut entschlossenen Auftreten der Landeshauptleute gab es diesmal auch eine dezidierte Stellungnahme von Interessenvertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite.² Dass die Wohnbauförderung die erste Materie war, die in den Verhandlungen außer Streit gestellt wurde, ist ein Beleg für die geänderte Haltung.

1.4 FINANZAUSGLEICH 2008-2013

Die Kritik am Instrument der Wohnbauförderung war auch 2007 nicht verklungen, beschränkte sich aber auf wenige Akteure, im Vorfeld der Finanzausgleichsverhandlungen insbesondere den Rechnungshof, der frühere Forderungen des Instituts für Höhere Studien nach einer Kürzung der Förderungsmittel um bis zu einer Milliarde Euro übernahm.³ Keinesfalls konnte aber von breiter Ablehnung gesprochen werden. In mehreren Studien wurde zwischenzeitlich die gute Performance des Systems im internationalen Vergleich und insbesondere hinsichtlich der Umsetzung der Klimaschutz-Ziele der Bundesregierung dargestellt. Besonderen Stellenwert für die Diskussion in Österreich hatten die Untersuchungen in Czasny (2004) hinsichtlich der sozialen Qualität der Wohnumgebung und der Gleichheit der Wohnversorgung, wo Österreich wesentlich bessere Ergebnisse als europäische Vergleichsländer erzielt, sowie Darstellungen in Lugger/Amann (2005) hinsichtlich der Ausgaben der öffentlichen Hand für Wohnen, die deutlich unter dem Durchschnitt der EU15 liegen. Im Regierungsprogramm 2007 ist die Wohnbauförderung gänzlich unbestritten. Ihr Erhalt wird mit der Zielsetzung der Zurverfügungstellung von leistbaren und qualitativ hochwertigen Wohnungen und der Erreichung der Kyoto-Ziele eingefordert (siehe Kapitel 3.3).⁴

Seit 1996 belaufen sich die Wohnbauförderungszweckzuschüsse also auf 1,78 Mrd. Euro, wovon knapp 300 Mio. Euro auf Niederösterreich entfallen. Seither (1995-2006) ist der Verbraucherpreisindex um ca. 20%, der Baupreisindex um 22%, der Baukostenindex um 36% (beide 4/2007), das Brutto-Inlandsprodukt nominell um 41%, das bis 1996 den Wohnbauförderungszweckzuschüssen zugrunde liegende Steueraufkommen sogar um rund 60% (beide 2006) gestiegen.⁵

¹ Siehe z.B. Czerny (2001), Presseaussendung von StR Werner Faymann von 4.7.2000.

² Der Plattform „Wohnbauförderung“ gehörten an: Fachverband Stein- & keramische Industrie, Fachverband der Immobilientreuhänder, Geschäftsstelle Bau, Gewerkschaft Bau-Holz, Arbeiterkammer Österreich, Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen u.a. mit Fachexperten Dr. Wolfgang Amann. Pressekonferenz am 20.4.2004.

³ Rechnungshof (2007), S. 33.

⁴ Regierungserklärung 2007, Kapitel „Justiz“, „Wohnrecht“, S. 149.

⁵ Statistik Austria.

Die Förderungszusicherungen im Neubau sind 2006 gegenüber dem Vorjahr erwartungsgemäß deutlich angestiegen (Grafik 2, S. 11). Die ÖROK hat in ihrer Wohnungsbedarfsprognose 2005 erforderliche Neubauzahlen berechnet, die deutlich über den heutigen Neubauzahlen liegen. Aktuelle, nach oben revidierte Bevölkerungsprognosen lassen einen sogar noch größeren Bedarf erwarten (Kapitel 3.1, S. 65). Einer aktuellen WIFO-Studie zufolge¹ sollte der Wohnungsneubau von heute ca. 45.000 auf mindestens 55.000 Einheiten erhöht werden, um mit der demografischen Entwicklung Schritt zu halten. Dies erfordert eine Erhöhung der Förderungsleistung um rund 10.000 Einheiten jährlich. Es ist nicht zu entscheiden, ob die Belegung 2006 bereits eine Trendwende bedeutet. Jedenfalls stößt eine weitere Erhöhung der Förderungsleistung der Länder bei unveränderten Wohnbauförderungsbudgets an die Grenzen der Finanzierbarkeit. Dasselbe trifft auf die Sanierung zu. Es erscheint aussichtslos, eine Verdoppelung oder Verdreifachung der Sanierungsrate bei gleichzeitig höheren thermischen Standards unter den Rahmenbedingungen des heutigen Förderungsvolumens zu erreichen. Die Rahmenbedingungen für die Finanzausgleichsverhandlungen waren somit günstig.

Im Sommer 2007 zeichnete sich ab, dass der bisherige Finanzausgleich abgekürzt und ein neuer für eine sechsjährige Periode von 2008-2013 beschlossen werden sollte. Dominante Themen waren die Finanzierung der Pflege und der von der Bundesregierung beschlossenen Grundsicherung. Nach nur dreimonatigen Verhandlungen wurde der neue Pakt am 10.10.2007 unterzeichnet. Folgende wesentlichen Änderungen für die Wohnbauförderung wurden fixiert:

- a) Fokussierung der Wohnbauförderung auf Klimaschutzmaßnahmen in Umsetzung der Klimastrategie 2007;
- b) Umwandlung des bisherigen „Investitionsbeitrags für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur“ (vulgo Wohnbauförderungszweckzuschuss)² sowie der „Bedarfszuweisungsmittel für den Haushaltsausgleich“³ in Ertragsanteile, Auslaufen des Wohnbauförderungszweckzuschussgesetzes gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der nachfolgend beschriebenen Art.15a-B-VG-Vereinbarung;
- c) Erarbeitung einer neuen Art.15a-B-VG-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern „über gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen“⁴ bis Mitte 2008 und Inkrafttreten per 1.1.2009.

Mit der Abschaffung der Zweckzuschüsse und deren Umwandlung in Ertragsanteile hat der Bund die letzten verbliebenen Agenden der Wohnbauförderung an die Länder übertragen. Die mit dem Zweckzuschussgesetz verbundene Bindung der Mittelverwendung soll nunmehr durch einen Staatsvertrag zwischen den Ländern geregelt werden. Verhandelt wird die neue Vereinbarung unter ähnlichen Rahmenbedingungen wie die Art.15a-B-VG-Vereinbarung von Jänner 2006. Es ist somit eine weitgehende Fokussierung auf ökologische Maßnahmen zu erwarten.

¹ Czerny, M., Weingärtler, M. (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor (Wien, WIFO).

² § 1 Zweckzuschussgesetz 2001.

³ § 22 FAG 2005).

⁴ BGBl. II Nr. 19/2006.

2 INTERNATIONALE WOHNUNGSPOLITISCHE TENDENZEN MIT AUSWIRKUNGEN AUF NIEDERÖSTERREICH

2.1 TRENDS IN DER WOHNUNGSPOLITIK IN EUROPA

Obwohl sich die wohnungspolitischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte in zahlreichen Staaten Europas nicht über einen Kamm scheren lassen, zeichnen sich doch bestimmte Trends hinsichtlich der Umgestaltung der Förderungspolitik in Europa ab. Auf diese soll in der Folge eingegangen werden, um den Kontext für die Entwicklung der österreichischen und niederösterreichischen Wohnbauförderung zu skizzieren. Ausgehend von einer verstärkten Liberalisierung, Marktorientierung und Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit lassen sich folgende Grundtendenzen beobachten:

2.1.1 REDUKTION DER FÖRDERUNG

In vielen Ländern Europas, die nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg mit massiven Wohnungsfehlbeständen zu kämpfen hatten, wurde in der Nachkriegszeit ein durch Objektförderungen gestützter sozialer Wohnungssektor aufgebaut. Für diese Maßnahme wurden mitunter hohe öffentliche Beträge in die direkte Förderung des sozialen Neubaus geleitet, wobei die entstehenden gemeinnützigen oder sozialen Wohnungssektoren durch Bestimmungen zur Mietenberechnung und Belegungspraxis rechtlich abgegrenzt und politisch beeinflusst wurden. Hierbei bestimmte das Volumen der sozialen Wohnungssektoren und die relative Größe des potentiellen Kundenkreises das Entstehen von universellen oder aber eher zielgerichteten wohnungspolitischen Systemen (vgl. Kapitel 2.2).

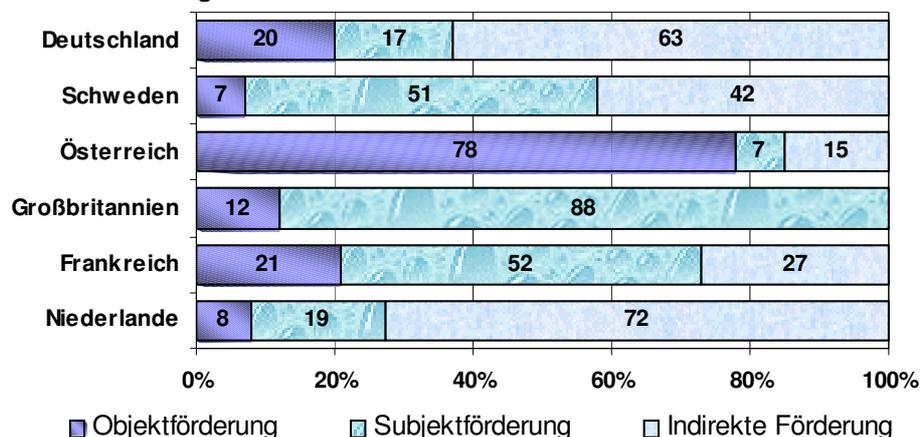
Spätestens seit Beginn der 1990er Jahre verliert die Bereitschaft vieler europäischer Staaten zur direkten Wohnbauförderung spürbar an Gewicht, wobei Faktoren wie der Rückgang des quantitativen Fehlbestandes, die von den EU-Mitgliedstaaten eingeforderte Budgetdisziplin und die Vermarktwirtschaftlichung und Liberalisierung innerhalb der Wohnungspolitik als treibende Kräfte zu sehen sind. Insbesondere die direkte Neubauförderung gemessen an der Investitionsrate in den sozialen Wohnbau ist in Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien, Schweden, Dänemark und Finnland stark zurückgegangen. Auch in Österreich und Deutschland ist dieser Trend, unterbrochen von kurzen Phasen starken Neubaus in den 1990er Jahren, feststellbar.

Seit den 1970er Jahren wurde in vielen Staaten Europas eine Mittelverlagerung vom Neubau hin zur Renovierung des Bestandes vorgenommen. Nach der Deckung des quantitativen Fehlbestandes ging man dazu über, öffentliche Förderungen für qualitative Ziele und den Bestandserhalt zu nutzen (insbesondere: Österreich, Dänemark, Niederlande, Schweden, Großbritannien). Tendenziell ist diese Phase in den weit entwickelten Staaten Europas mittlerweile vorüber: für die Renovierung des Sozialwohnungsbestandes sollen in steigendem Maße die Eigenmittel und Rücklagen der Wohnungsanbieter verwendet werden. Sehr wohl förderungswürdig werden jedoch Renovierungen, die eine Ökologisierung und energieschonende Bewirtschaftung von Bauten ermöglichen können (Österreich, Norwegen) (vgl. Kapitel 3.3).

2.1.2 OBJEKT-FÖRDERUNG ZU SUBJEKT-FÖRDERUNG

Mit der Reduktion von direkten am Wohnungsangebot ansetzenden Förderungen einhergehend lässt sich europaweit eine Verlagerung hin zu subjektseitigen (Wohnbeihilfen, Wohngeld) und indirekten Förderungen (steuerliche Absetzbeträge etc.) beobachten. Wie in Grafik 8 dargestellt, haben mittlerweile die meisten europäischen Länder die Subjektförderungskomponente massiv ausgebaut und steuerliche wohnungspolitische Maßnahmen implementiert. Dies gilt auch für Länder wie Schweden und die Niederlande, die sich in der Vergangenheit ähnlich wie in Österreich stark an direkte Objektförderungen gehalten haben und auf diesem Weg einflussreiche soziale Mietbestände aufgebaut haben (vgl. Kapitel 2.2). Momentan arbeiten diese zwei Länder an der kompletten Abschaffung der Objektförderung. In Österreich, wo 78% aller Förderungen nach wie vor über die Objektseite vergeben werden, ist diese Umstellung bisher nicht vollzogen worden, obwohl auch hier die Wohnbeihilfe an Bedeutung gewinnt.

Grafik 8: Öffentliche Ausgaben für Maßnahmen der Wohnbauförderung 2001
In Prozent an Gesamtausgaben



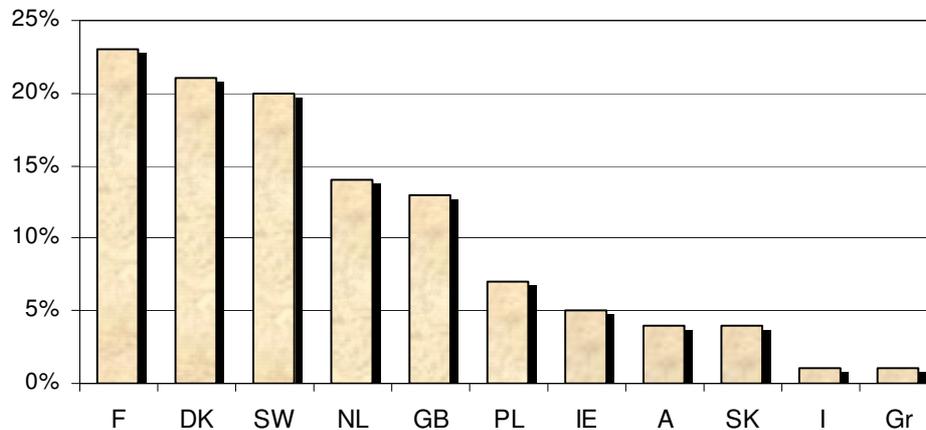
Quelle: Stigel, 2004.

Wohnbeihilfen knüpfen meist an einer angemessenen Wohnkostenbelastung eines Haushalts an und definieren eine zumutbare Miethöhe in Bezug auf das Einkommen. Die Differenz zwischen tatsächlicher Miete und zumutbarem Teil des Haushaltseinkommens wird über Förderungen abgegolten. Ähnlich diesem System ist auch die Verwendung von Gutscheinen (vouchers), die vom Staat an einkommensschwache Haushalte zur Stützung des Wohnkonsums ausgegeben werden. Ihre Einführung ist in einige europäischen Staaten erfolgt oder in Überlegung (siehe Kapitel 2.2).

In Grafik 9 ist für einige europäische Länder der jeweilige Anteil der Haushalte, die Wohnbeihilfen beziehen, dargestellt. Es zeigt sich deutlich, dass manche Staaten (Dänemark, Schweden, Niederlande, Frankreich), die traditioneller Weise eine universelle Ausrichtung der Wohnungspolitik verfolgt haben, mittlerweile den Schwerpunkt der Förderungspolitik auf die Subjektseite verlagert haben. Im Gegensatz zu historisch gesehen stark zielgerichtet ausgerichteten Ländern wie Großbritannien, ist in diesen Ländern der Anteil der Haushalte, die aufgrund ihrer Einkommen zum Bezug von Wohnbeihilfe berechtigt sind, sehr hoch. In Großbritannien ist die Förderung auf die untersten Einkommen konzentriert und fällt in ihrer Höhe verhältnismäßig geringer aus. Der relativ niedrige Einsatz von Subjekthilfen in Österreich kommt auch im Anteil der Haushalte, die

Wohnbeihilfe beziehen, zum Ausdruck. Dieser Anteil liegt nach einer Schätzung des GBV bei etwa 4%, wobei aufgrund der bundesländerspezifischen Förderungsgestaltung starke regionale Unterschiede zu verzeichnen sind.

Grafik 9: Anteil an Haushalten, die Wohnbeihilfe beziehen, 2002.



Anm.: Polen, Slowakei Daten von 2000.

Quelle: Czischke, 2007; Lux, 2003; Lujanen, 2004; Hegedüs, 2007; UN-ECE; Schätzung GBV.

Als weiterer europaweiter Trend zeichnet sich ab, dass ein zunehmender Teil der Förderungen nicht nur auf die Seite der Nachfrage verlagert, sondern auch immer mehr auf einkommensschwache Haushalte und spezifische Zielgruppen (alte Menschen, Behinderte, kinderreiche Familien, Alleinerziehende, junge Haushalte etc.) konzentriert wird – die Förderung daher zunehmend „treffsicher“ ausgerichtet wird.

2.1.3 RESIDUALISIERUNG DER SOZIALEN MIETWOHNUNGSSEKTOREN

Es ist sinnvoll, im europäischen Vergleich den sozialen Wohnungssektor über die Bestimmungen zur Maximalmiete (Sozial-, und Kostenmieten) zu definieren und über die Spezifität von Wohnungsträgern in diesem Segment eine Abgrenzung zum kommerziellen Wohnungssektor vorzunehmen: In Europa besteht der soziale Wohnungssektor heutzutage aus einer Kombination von öffentlichen (gesamtstaatlichen, regionalen, lokalen) Wohnungsträgern und einer Vielzahl gemeinnütziger, „non-profit“, „limited-profit“ Wohnungsanbietern (Genossenschaften, Wohnungsunternehmen, Institutionen).¹ Abgesehen von der Reduktion der objektseitigen Neubauförderung von sozialen Wohnungen, die in vielen Ländern Europas zu beobachten ist, hatten noch andere Faktoren einen Einfluss auf den relativen Bedeutungsverlust des sozialen Wohnungssektors in vergangenen Jahren. So zeichnet sich ein Trend zum Verkauf von Teilen (insbesondere des öffentlichen) Sozialbestandes ab – entweder an ansässige Mieter oder an kommerzielle Wohnungsunternehmen (vgl. Kapitel 2.3). Die Veränderungen des Wohnungsbestandes in Richtung Wohnungseigentum und in Richtung privater Mietsektor sind in fast allen europäischen Ländern zu beobachten. Abzulesen ist dieser Trend in den in Tabelle 10 wiedergegebenen Daten. Es zeigt sich, dass der soziale Mietsektor sowohl im Verhältnis zum kommerziellen

¹ Vgl. Czischke, 2007.

Mietsektor wie auch zum Eigentumssegment im Laufe der 1990er Jahre in den meisten europäischen Staaten an Bedeutung verloren hat. Ebenso in Österreich: Obwohl hier die Bedeutung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen innerhalb des Mietangebots in der Nachkriegszeit kontinuierlich zugenommen hat, wurde diese Entwicklung im letzten Jahrzehnt wieder ausgeglichen. Durch die starke Neubauleistung kommerzieller Mietwohnungsanbieter im Laufe der 1990er Jahre und durch den relativen Rückgang der Kommunalwohnungsbestände, der durch den starken Rückzug der Gemeinden aus dem Neubau verursacht wurde, ist der Anteil an als Sozialwohnungen klassifizierten Mietwohnungen am Gesamtmietbestand 2001 geringer als im Jahre 1991. Auch der Verkauf der bundeseigenen gemeinnützigen Wohnungsbestände im Jahre 2004 verringerte den Anteil an Sozialwohnungen (vgl. Kapitel 3.1).

Tabelle 10: Relativer Bedeutungsverlust des sozialen Mietsegments in Europa

	Sozialwohnungen an allen Mietwoh- nungen	Bezugsjahr	Sozialwohnungen an allen Mietwoh- nungen	Bezugsjahr	Jährliche Änderung
Dänemark	48%	1990	51%	1999	0,33%
Finnland	58%	1992	53%	2001	-0,56%
Frankreich	38%	1990	45%	2002	0,58%
Deutschland	26%	1987	11%	2001	-1,07%
Niederlande	78%	1993	74%	1998	-0,80%
Slowenien	97%	1991	71%	2002	-2,36%
Schweden	49%	1991	47%	1997	-0,33%
Österreich	55%	1991	51%	2001	-0,40%
Großbritannien	70%	1994/95	67%	2001/02	-0,43%

Quelle: Whitehead, 2007; Donner, 2000; Statistik Austria

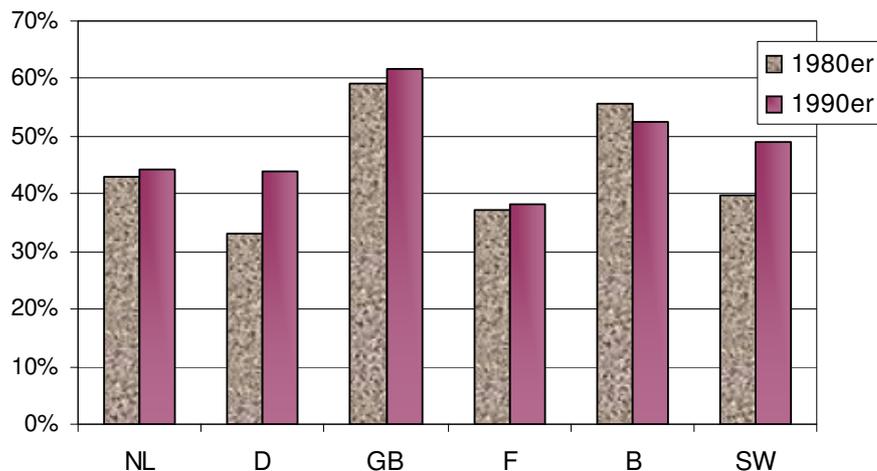
Einhergehend mit dem Schrumpfen des sozialen Mietsektors ist die verstärkte Orientierung der verbleibenden Bestände an sozialen Risikogruppen und untersten Einkommensschichten. Dieser Trend wird unter dem Schlagwort „Residualisierung des Sozialbestandes“ geführt. Insofern der verbleibende Sozialwohnungsbestand räumlich in bestimmten Wohngebieten gebündelt ist (z.B. Vororte von Paris) ergeben sich daraus ebenfalls massive soziale Veränderungen der betroffenen Nachbarschaften und Wohngebiete.¹ Daten zur Belegungsstruktur der sozialen Wohnungssektoren im Zeitverlauf sind nur begrenzt vorhanden. Grafik 11 gibt einen Eindruck über die Veränderungen hinsichtlich der Bewohner von Sozialwohnungen in europäischen Ländern. Es zeigt sich, dass in allen Ländern außer Belgien der Anteil von einkommensschwachen Haushalten (niedrigsten drei Einkommensdezile) im Sozialwohnungsbestand bereits seit den 1980er Jahren stark angestiegen ist. Begleitet wird diese Entwicklung durch den gleichzeitigen Abgang von einkommensstärkeren Bewohnerschichten: Haushalte, die sich andere Wohnformen außerhalb der sozialen Mietbestände finanziell leisten können, nehmen diese in zunehmendem Maße in Anspruch.²

¹ Hickman/Robinson, 2006.

² Vgl. auch Priemus/Dieleman, 2002; Czasny, 2004.

Grafik 11: Residualisierung der sozialen Wohnungssektoren in Europa

Anteil der niedrigsten drei Einkommensdezile (Haushalte) im sozialen Wohnsegment



Quelle: van der Heijden, 2002, S. 334.

Die Residualisierung des Sozialsektors hängt mit anderen Trends in der Wohnungspolitik und den Wohnungsmärkten zusammen. Für einkommensstarke Haushalte bedeutet die generelle Tendenz der Angleichung der Sozialmieten an Marktmieten und die Verlagerung der Förderungen hin zum Eigentumssegment einen relativen Attraktivitätsgewinn von Eigenheimen und fördert deren Abwanderung aus den sozialen Wohnungsbeständen. Hinzu kommt, dass die Anspruchskriterien für die Zuteilung zu einer Mietwohnung im sozialen Sektor in vielen europäischen Staaten verschärft wurden. Die folgende Stigmatisierung des sozialen Wohnungssektors löst in zunehmenden Maße Besorgnis über Tendenzen zu Gettoisierung, einer ethnischen und räumlichen Segregation und steigenden Kriminalitätsraten in den betroffenen Nachbarschaften aus.¹

2.1.4 PRIVATISIERUNGEN UND ZUNAHME DES WOHNUNGSEIGENTUMS

In vielen Industrie-Staaten nimmt die Eigentumsquote innerhalb des Wohnungsbestandes zu, wie in Grafik 12 ersichtlich ist. Der Hauptteil der Menschen wohnt mittlerweile in der eigenen Wohnung oder dem eignen Haus. Dennoch besteht keine direkte Korrelation zwischen der Höhe des BIP pro Kopf und der Eigentumsquote.² Im Gegenteil: Besonders reiche und entwickelte Länder, wie etwa die Staaten Skandinaviens, Österreich und Frankreich, haben ein großes soziales Mietsegment aufgebaut und verzeichnen nur relativ niedrige Eigentumsquoten. Das beste Beispiel stellt die Schweiz dar: Trotz des hohen Volkseinkommens ist die Miete mit Abstand die verbreitetste Wohnform (65% Mietmarkt im Jahre 2003)³. Auf der anderen Seite bevorzugen insbesondere Länder des englischen Sprachraums das Wohnungseigentum. Der Besitz von Eigenheim oder Eigentumswohnung hat dort darüber hinaus eine kulturelle Konnotation („property-owning democracy“ in Großbritannien, Bestandteil des „American Dream“ in den USA)⁴. In den USA und Australien stieg die Eigentumsquote bereits seit den 1950er Jahren stark an, wobei

¹ Vgl. Stäger/Weidenholzer, 2006.

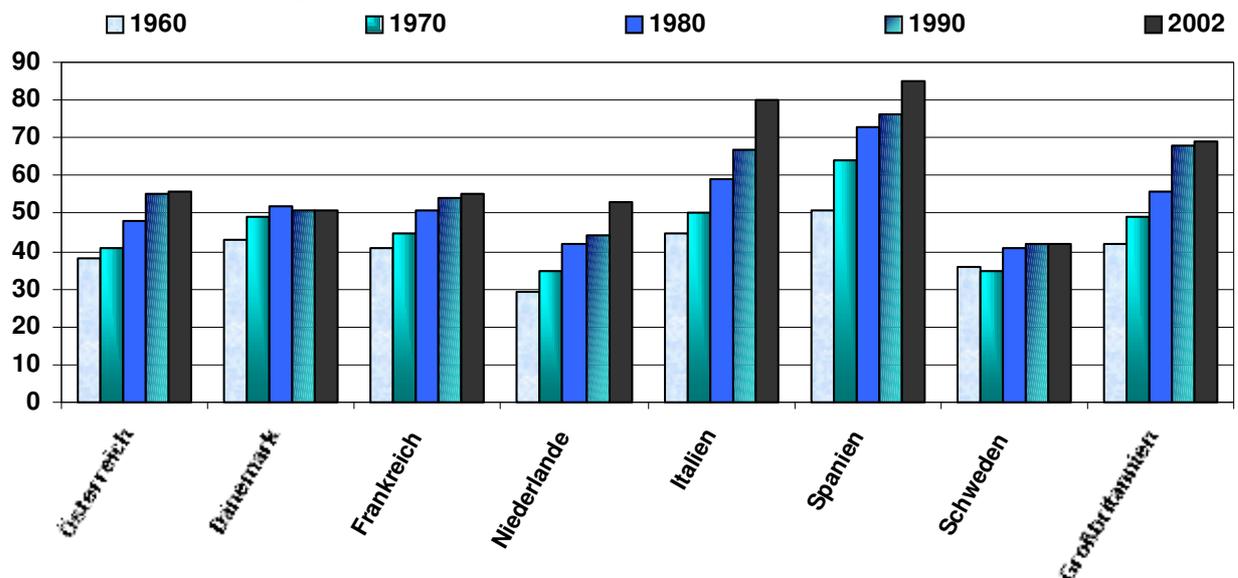
² Vgl. Balchin (Hg), 1996; Stephens, 2003; Kemeny, 2005.

³ UN-ECE.

⁴ Stephens, 2003, S. 1013.

steuerliche Förderungen ein wichtiger Antriebsfaktor waren. Ebenfalls sehr ausgeweitet hat sich das Wohnungseigentum in südeuropäischen Ländern, wie Italien und Spanien (siehe Grafik 12), und in den Transformationsstaaten Zentralost- und Südosteuropas, auf die noch im Detail einzugehen ist (siehe Grafik 19, Kapitel 2.3.6).

Grafik 12: Zunahme des Wohnungseigentums in der Nachkriegszeit
In Prozent des Wohnungsbestands



Quelle: Doling, 2007; AlberdÍ & Levenfeld, 1996.

In anderen Staaten Europas hat das Wohnungseigentum nur gering (Österreich, Frankreich) zugenommen, oder stagniert überhaupt (Schweden, Dänemark). Der Anteil des Wohnungseigentums im gesamten Wohnungsbestand ist eine wichtige Kenngröße (unter anderen), um Staaten zu unterscheiden, die divergierende wohnungspolitische Systeme verfolgen. Dies wird genauer in Kapitel 2.2 thematisiert.

Neben dem kontinuierlichen Sinken des realen Zinssatzes (bis 2006), der Entwicklung von Hypothekarmärkten mit zunehmend diversifizierten Finanzierungsprodukten und der öffentlichen Förderung des Wohnungseigentums, spielen vor allem großflächige Privatisierungen des (öffentlichen und sozialen) Mietbestandes eine bedeutende Rolle für die Zunahme des Wohnungseigentums. Auf diese wird in Kapitel 2.3 detailliert eingegangen.

2.1.5 DEREGULIERUNGEN DES MIETRECHTS

Die Herauslösung immer größerer Anteile des Bestandes aus mietrechtlichen Preiskontrollen ist in den meisten Staaten zu beobachten. Oft bleiben hierbei Höchstmieten oder Indexierungen für bestehende Mietverträge aufrecht, während die Mieten im Neubau zunehmend freigegeben sind. Die Tatsache, dass die Mietkosten in Staaten wie Irland, Frankreich und Spanien weit über der generellen Inflation (VPI) anwachsen, lässt sich auf diese Entwicklung zurückführen.

Auch in Österreich lässt sich diese Entwicklung beobachten. Mietrechtliche Eingriffe in bestehende Verträge sind die Ausnahme. Deshalb existiert ein Nebeneinander von unterschiedlichen Mietzinsregulierungen, die je nach dem Vertragsbeginn zur Anwendung gekommen sind und weitergeführt werden, solange der Vertrag Bestand hat. Hierbei unterliegen ältere Mietverträge einer strengeren Mietenkontrolle und einem in der Regel geringeren Mietzins. Wiedervermietungen hingegen unterliegen weniger strengen Mietpreisobergrenzen und kommen in die Nähe von Marktmieten (etwa Richtwertmieten ab 1994). Schrittweise wurden in den vergangenen Jahrzehnten die billigen Bestands- durch deutlich teurere Neumietverträge ersetzt. Relativ hohe Steigerungsraten ergaben sich Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre, als durch die Lockerung der Mietenregelung (Mietrechtänderungsgesetz 1967) sich v.a. der ältere Wohnungsbestand stark verteuerte (zunächst aus der Bauperiode vor 1919, gefolgt – mit geringeren Raten – von den Wohnungen aus der Zeit von 1919 bis 1960).¹ Das heißt, vor allem der Altbestand der Periode vor 1919 passte sich immer mehr an das Marktmietenniveau an (und verzeichnet die höchsten Teuerungsraten). Während die Steigerung der Wohnkosten im Laufe der 1980er und 1990er Jahre stets ein bis zwei Prozentpunkte über der Gesamtteuerung lagen, unterschritt sie diese 2000 erstmals. Diese Entwicklung lässt Rückschlüsse zu, dass der langfristige Strukturwandel im österreichischen Wohnungswesen abgeschlossen ist. Dieser Prozess (1. WÄG 1987, „Verländerung“ 1987/88, 3.WÄG 1994, Wohnrechtsnovelle 2000) war geprägt durch eine zunehmende Liberalisierung der Mietenkontrolle und eine Annäherung der Bestandsmieten an die höheren Marktmieten.

Die Deregulierung der Mieten geht in vielen Staaten mit der beschriebenen Umstellung von angebotsseitigen zu nachfrageseitigen Förderungen einher. Durch Wohnbeihilfen wird die zukünftige Leistbarkeit von Wohnungen für einkommensschwache Haushalte, die mit Mietpreissteigerungen konfrontiert sind, sichergestellt.² Mittlerweile zeichnet sich in vielen europäischen Staaten eine hohe Dynamik in den Ausgaben für Wohnbeihilfen ab (vgl. Kapitel 2.2.3).

2.1.6 NEUE FINANZIERUNGSMETHODEN

Im Zusammenhang mit dem Rückgang der staatlichen Neubauförderung, aber auch mit der wachsenden Solidität der sozialen Wohnungssektoren, steht das Entstehen und Ausdifferenzieren neuer Finanzierungsmethoden. In zunehmendem Maße ist die Finanzierung neuer sozialer Wohnprojekte und die Renovierung und Instandhaltung des alten Bestandes von Finanzierungsmitteln des Kapitalmarktes abhängig.³ Nur wenige Länder (unter anderem Deutschland und Österreich) vergeben nach wie vor langfristige zinsbegünstigte Darlehen zur Finanzierung des sozialen Wohnbaus. In den meisten Ländern gibt es die Risikoübernahme der öffentlichen Hand für vom sozialen Sektor aufgenommene Darlehen. Als Sicherheit für diese Darlehen fungieren in zunehmendem Maße auch die sozialen Wohnungsbestände. Durch die effiziente Einbettung in interne und öffentliche Kontrollmechanismen, durch die zusätzliche Förderung mittels staatlicher Kredite und durch die hohe Solidität des gemeinnützigen Wohnungssektors genießen die Anbieter sozialen Wohnbaus in Österreich sehr gute Finanzierungskonditionen am Kapitalmarkt.⁴ Über

¹ Bauer, 2005.

² Vgl. Turner/Elsinga, 2005.

³ Vgl. Priemus/Dieleman, 1999; Whitehead, 2003; Hickman/Robinson, 2006.

⁴ Vgl. Amann/Mundt, 2006.

die indirekte Förderung der Wohnbauanleihen ist es in Österreich gelungen, auch private Kapitalmittel in die Finanzierung neuer Sozialwohnungsprojekte zu leiten. Auch in den Niederlanden, Großbritannien und Schweden wird auf die „gemischte“ Finanzierung aus öffentlichen und privaten Geldern und die teilweise Risikoübernahme zunehmend Wert gelegt. Als private Geldgeber fungieren neben Kommerzbanken und Bausparkassen auch Wohnbaubanken und speziell auf die Wohnbaufinanzierung ausgerichtete Finanzierungsinstitute.¹ In Dänemark und Schweden wird die Finanzierung nach genauen rechtlichen Bestimmungen über Hypothekarinstitute durchgeführt. Die Niederlande nehmen in der Einbindung von Kapitalmarktkrediten für die Finanzierung des sozialen Wohnbaus seit jeher eine Vorreiterrolle ein. Mittlerweile wurden der „Zentrale Wohnungsfonds“ und der „Garantiefonds für den sozialen Wohnbau“ eingerichtet. Durch eine kollektive Risikotragung und Finanzierungsbasis der teilnehmenden gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ist dadurch eine optimale Finanzmarktfinanzierung und die Unabhängigkeit von staatlichen Bewirtschaftungszuschüssen gelungen.

Die Ausdifferenzierung der Finanzierungsinstrumente geht mit der Professionalisierung der Finanzierung bei den Anbietern von Sozialwohnungen und der Erhöhung der sektorinternen Kontrolle einher. Ebenso nimmt die Bedeutung von eigenen finanziellen Rücklagen der Sozialwohnungsanbieter sowie von Mieteinnahmen zu. Durch die tendenzielle Anpassung der Mieten im sozialen Wohnungsbereich an die Marktmieten werden die zukünftigen Mieteinnahmen in ihrer Bedeutung für die Finanzierung verstärkt. Schließlich ist auch die wohnungspolitische Umstellung hin zu subjektseitigen Förderungen in diesem Licht zu sehen.

Gibb und McLennan haben die Möglichkeiten, die den sozialen Wohnungsanbietern für die Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit zur Verfügung stehen, für Großbritannien und Schottland systematisiert.² Neben den Bestandsübertragungen eines Teils der Wohnungen an ansässige Mieter und der dadurch lukrierten Finanzierungsmasse für den verbleibenden Bestand (vgl. Kapitel 2.3.2) werden in steigendem Maße Private Finance Initiatives (PFI) und Private Public Partnerships (PPP) eingesetzt. Hierbei wird die Bewirtschaftung und Instandhaltung eines Teiles des sozialen Wohnungsbestandes an private Unternehmen übertragen, die dafür ein Entgelt erhalten. Das Ziel dieser Maßnahmen ist es, privates Investitionskapital zu nutzen und gleichzeitig eine partielle Risikoübertragung zu erzielen.³

2.1.7 STEIGENDE WOHNUNGSPREISE UND WOHNKOSTENBELASTUNG

Die jüngste Hochkonjunktur der Wohnungspreise in einigen europäischen Ländern hat ein nie da gewesenes Maß erreicht. Die Unterschiede sind jedoch, wie in Grafik 13 dargestellt, groß. Irland und Spanien verzeichnen mittlerweile seit mehreren Jahren enorme Preissteigerungen. Auch in Polen und Estland ist die Preissteigerung mittlerweile ein mehrjähriges Phänomen. Relativ neu ist die starke Kostendynamik in den skandinavischen Ländern. In anderen Staaten waren die Preissteigerungen verhaltener und in einigen Ländern fand überhaupt kein Anstieg statt.

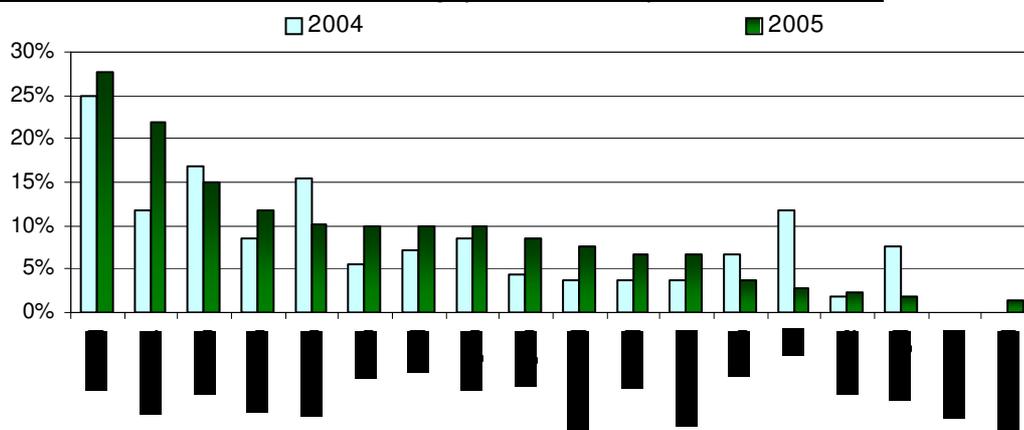
¹ Gibb, 2002.

² Gibb/McLennan, 2006.

³ Ebd. S. 105.

In Grafik 13 zeichnen sich diejenigen Länder ab, denen innerhalb der vorliegenden Studie breiter Raum gewidmet ist: Schweden, die Niederlande und Großbritannien. Die ersten zwei dieser Länder werden so wie Österreich der Gruppe von Ländern mit integrierten Mietenmärkten zugeordnet, deren wohnungspolitischen Erfolge im internationalen Kontext immer hervorgehoben wurden, die jedoch in der Vergangenheit mit umfassenden Veränderungen der wohnungspolitischen Rahmenbedingungen und mit wachsenden Problemen zu kämpfen haben (vgl. Kapitel 2.2.3). Steigende Wohnungspreise sind nur eines der Probleme. Großbritannien gehört zwar zu den Ländern mit dualen Mietmärkten, ist für den Vergleich mit Österreich aber aus dem Grund interessant, dass es in der Vergangenheit einen sehr voluminösen Sozialmietsektor aufgebaut hatte, der in den letzten Jahrzehnten durch Privatisierungen und die Einführung des Right-to-Buy massiv dezimiert worden ist (vgl. Kapitel 2.3.2).

Grafik 13: Wachstum der realen Wohnungspreise in Europa 2004 und 2005



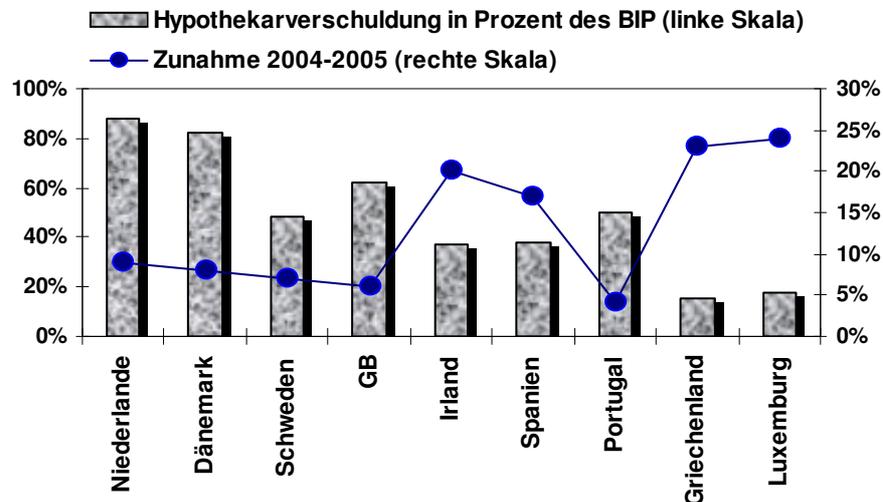
Quelle: RICS, 2006.

Deutschland, Österreich und die Schweiz erlebten Anfang bis Mitte der neunziger Jahre Grundstücks- und Immobilienbooms, ausgelöst durch die Wiedervereinigung Deutschlands und die Zuwanderung aus Mittel-Ost- und Südost-Europa. Gleichzeitig befanden sich zahlreiche andere europäische Wohnungsmärkte an einem Tiefpunkt und verarbeiteten gerade die Wohnungspreisbooms der späten achtziger Jahre. Als die Hochkonjunktur Mitte der neunziger Jahre ihren Höhepunkt überschritten hatten, kam es in der Folge zu Angebotsüberhängen in Deutschland und Österreich. Dies geschah gerade zu einem Zeitpunkt, als die Preise im Rest Europas zu steigen begannen. Die Anbieter von Hypothekarkrediten in Deutschland verschärfen aufgrund einiger Verluste in der Abschwungphase gerade damals ihre Kreditkonditionen. Fast zeitgleich begannen die Darlehensgeber in den übrigen EU-Staaten, ihre Konditionen aufgrund des hohen Wettbewerbsdrucks zu lockern. Die Wohnungskonjunkturzyklen in Europa verlaufen somit nur begrenzt synchron.

Der jüngste Aufschwung wird durch niedrige Nominalzinsen und erleichterte Kreditanforderungen in einigen Staaten begünstigt. Die steigenden Wohnungspreise sind begleitet von einem starken Wachstum der Hypothekarverschuldung (vgl. Grafik 14). Hierbei holen insbesondere die südeuropäischen Länder und Irland, aber auch Luxemburg auf. Die jährlichen Wachstumsraten der ausständigen Hypothekarkredite sind dort regelmäßig zweistellig. Die Bedeutung des Hypothekarmarktes für die Entwicklung eines generellen funktionsfähigen Kapitalmarktes ist unumstritten.

Dennoch birgt die hohe Verschuldung der Haushalte gemessen am Einkommen Gefahren von Zahlungsschwierigkeiten und Leistbarkeitsproblemen.¹

Grafik 14: Hypothekarverschuldung in Europa, 2005



Quelle: Doling, 2007; RICS, 2007.

Zwei Angebotsfaktoren haben einen besonders starken Einfluss auf die Preissteigerungen auf zahlreiche europäische Wohnungsmärkte gehabt. Zum einen die hohe Konzentration der wirtschaftlichen Dynamik auf eine kleine Gruppe von Wachstumsregionen: Je stärker geographisch konzentriert die wirtschaftliche Dynamik ist, desto geringer ist der verfügbare Wohnungsbestand und das Angebot an Bauland für Wohnzwecke, das zur Anpassung an den gestiegenen Bedarf bereit steht. Zum anderen, ist die Anpassung des Angebots auf die gestiegene Nachfrage auf den europäischen Wohnungsmärkten sehr gering: Einige Staaten, etwa Dänemark, die Niederlande und Schweden, haben aus einer Vielzahl von Gründen relativ hohe Baukosten. Die meisten Staaten etablierten in unterschiedlichem Ausmaß zusehends rigide Widmungsbestimmungen, die das Baulandangebot verringern – gerade in den Gebieten des höchsten Bedarfs (siehe Kapitel 2.3.5).

Tendenziell hält die Entwicklung der Haushaltseinkommen in Europa nicht mit der Wohnpreisdynamik Schritt. Dies führt dazu, dass ein wachsender Anteil der Einkommen für Wohausgaben verwendet wird. Verstärkt wird diese Problematik durch zeitweise überproportionale Energiekostenzuwächse. Dies gilt insbesondere für jene Haushalte, die zum ersten Mal auf die Eigentums- oder Mietmärkte treten. Für Wohnungseigentümer sind die gestiegenen Anzahlungen und die Zinsenbelastung während der ersten Jahre besonders schwer zu verkraften. Aufgrund der üblichen großzügigen Steuererleichterungen für Wohnungseigentum und der weiterhin steigenden Preise profitieren allerdings auch neue Eigentümer schon bald von steuerfreien Vermögenszuwächsen, obwohl sie eine solche erzwungene Vermögensakkumulation unter anderen Rahmenbedingungen möglicherweise nicht gewählt hätten.

Die steigenden Kosten für Eigentum am freien Markt führen auch zu einer Erhöhung des Mietniveaus von neuen Mietverträgen, die oft einer weniger rigiden Mietkontrolle unterliegen. Dies

¹ Vgl. Boelhouwer u.a., 2005; Stöger/Weidenholzer, 2006; Doling, 2007.

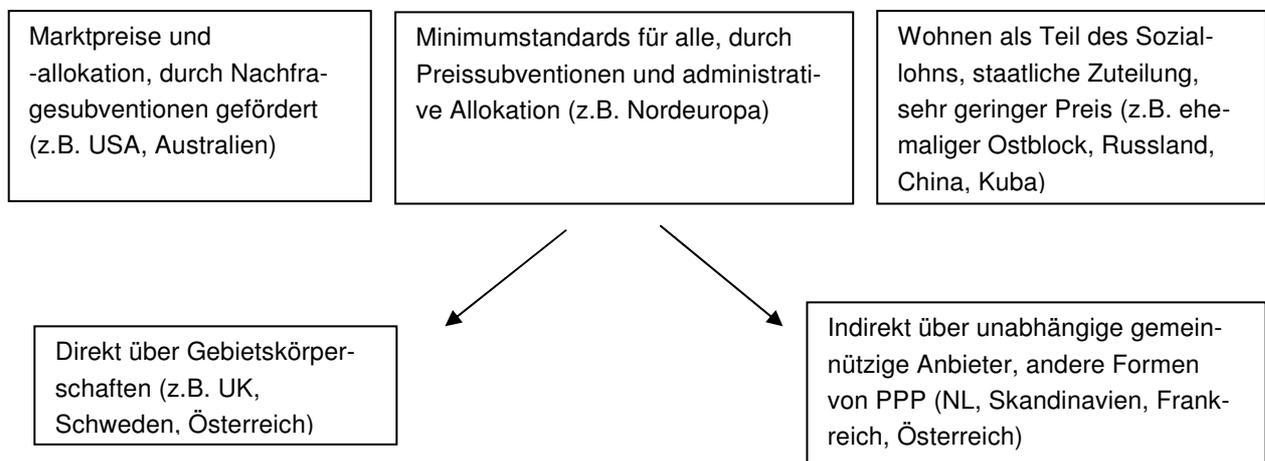
alles führt zu bedeutenden Problemen für Bezieher geringer Einkommen und für junge Haushalte, insbesondere in Gebieten der höchsten Wohnungsnachfrage.

2.2 UNIVERSELLE VERSUS ZIELGERICHTETE SYSTEME

2.2.1 WOHNUNGSPOLITISCHE SYSTEME

Entwickelte Staaten haben unterschiedlichste Möglichkeiten gefunden, eine ausreichende Wohnversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Grafik 15 gibt schematisch das internationale Spektrum dieser Zugangsmöglichkeiten wieder. Sie zeigt, dass insbesondere in einigen Staaten Europas ein vom kommerziellen Sektor abgegrenztes, durch öffentliche oder gemeinnützige Anbieter gebildetes, soziales Mietsegment Bedeutung gewonnen hat.

Grafik 15: Mögliches Spektrum zur Sicherung eines ausreichenden leistbaren Wohnungsangebots



Quelle: Whitehead, 2007, eigene Darstellung.

Die theoretische Auseinandersetzung mit der Unterschiedlichkeit nationaler wohnungspolitischer Systeme ist ein relativ neuer Forschungsstrang. Frühe Versuche betonen die Bedeutung der Struktur des Wohnungsbestandes für die Einteilung von Staaten hinsichtlich ihrer Wohnungspolitik. So ordnet Balchin 1996 die von ihm untersuchten (europäischen) Länder gemäß der dominierenden Bestandsform: Wohnungseigentum, sozialer Mietbestand oder privater Mietbestand.¹ Andere Systematisierungen lehnen sich stark an die vor allem von Esping-Andersen angeregte vergleichende sozialpolitischen Forschung von unterschiedlichen Wohlfahrtsregimen an. Er unterscheidet liberal, konservativ oder sozialdemokratisch organisierte Wohlfahrtsysteme unter den entwickelten Sozialstaaten.² Im Zuge dieser Unterscheidung wurden nationalstaatliche Wohnungspolitiken unter dem Einfluss, den die drei Wohlfahrtsregime³ auch auf die Ausrichtung der Wohnungspolitik haben, untersucht.⁴

¹ Balchin, 1996.

² Esping-Andersen, 1990.

³ Teilweise wurde die von Esping-Andersen begründete Trias von Wohlfahrtsregimen durch einen weiteren, nämlich den südeuropäischen, Sozialstaattypus erweitert.

⁴ Vgl. Matznetter, 2002; Mundt, 2005.

Von großem Interesse ist der jüngere Strang der vergleichenden Wohnungspolitikforschung, der von unterschiedlichen Wohnungspolitiktypen ausgeht und eine historische Auseinanderbewegung der jeweiligen nationalen Wohnungspolitiken betont. Jim Kemeny¹ teilt die modernen Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich der Wohnungspolitik in zwei Gruppen ein, deren Unterscheidungsmerkmal die Tendenz zu mehr oder weniger Kollektivismus im Wohnungsbestand ist: Die den Eigenheimbesitz betonenden Staaten wie Australien, Kanada und die USA, haben eine auf das Private konzentrierte Gesellschaftsstruktur. Der Mietwohnungsmarkt in diesen Ländern ist dual: Der Sozialmietensektor wird durch den Staat kontrolliert, finanziert und bleibt bestimmten Zielgruppen mit niedrigen Einkommen sowie Risikogruppen vorbehalten. Er hat die Funktion eines Sicherheitsnetzes, trägt aber auch zur Gettoisierung der darin wohnenden Haushalte bei. Der private Mietensektor in Ländern mit dualen Mietmärkten ist durch ein hohes Preisniveau und unsichere Vertragsverhältnisse gekennzeichnet. In einem „dualen Mietmarkt“ ist der soziale Sektor vom Wettbewerb mit dem privaten Sektor abgeschirmt. Diese Struktur ist neben den englischsprachigen Ländern auch für südeuropäische Länder und mittlerweile auch Mittel-Ost- und Südost-Europa typisch.

Die zweite Gruppe von Staaten – zu der gemäß Kemeny u.a. Deutschland, Schweden, die Niederlande, Dänemark und Österreich gehören – hat eine historisch bedingte Tendenz zu mehr Kollektivismus in der Wohnungspolitikgestaltung: Es existiert ein großer Wohnungsbestand mit Kostenmieten, der durch seine Konkurrenz auch den privaten Mietsektor in einem einheitlichen Mietwohnungsmarkt beeinflusst. In einem „einheitlichen Mietmarkt“ wird das Mietenniveau durch den Wettbewerb zwischen dem privaten und dem geförderten Mietmarkt bestimmt. Sozialwohnungen sind für breitere Bevölkerungsschichten zugänglich, wodurch Residualisierung und Ghettobildung vermieden werden sollen.

Die Gliederung von Kemeny bietet überzeugende Erklärungen für wesentliche Unterschiede zwischen den europäischen Ländern. Die Unterteilung deckt sich in erheblichem Maß hinsichtlich der bevorzugten Förderungsmodelle. Die großen Sozialwohnungsbestände in den Ländern mit einheitlichen Mietmärkten sind überwiegend durch objektbezogene Förderungen aufgebaut worden. Der Trend der letzten Jahre geht in die Richtung bedarfsorientierter Förderungen (Subjektförderungen). Der Anteil der explizit als Subjektförderung klassifizierten Leistungen liegt in Österreich im internationalen Vergleich sehr niedrig. Ein derartig geringer Grad an Residualismus im Förderwesen (also an einkommensabhängigen, bedarfsgeprüften Sozialleistungen) ist generell für universell ausgerichtete Sicherungssysteme typisch. Es besteht eine weitere Besonderheit der österreichischen Subjektförderung: Die österreichische Wohnbeihilfe wird im kommunalen oder regionalen Bereich verwaltet. Daher unterscheidet sie sich von im Steuersystem verankerter Subjektförderung, wie dem Wohngeld in Deutschland oder von im Sozialversicherungssystem verankerter Subjektförderung, wie dem ‚housing benefit‘ in Großbritannien.²

Tsenkova und Turner haben eine sehr geeignete Darstellungsweise für die Unterschiedlichkeit von nationalen wohnungspolitischen Systemen vorgelegt (siehe Grafik 16). Hierbei wird die Größe des sozialen Mietsektors mit dem Anteil der als Subjektförderung klassifizierten Leistungen im Förderungsmix gegenübergestellt. Klar erkennbar sind die Staaten, die einen „einheitlichen Mietmarkt“

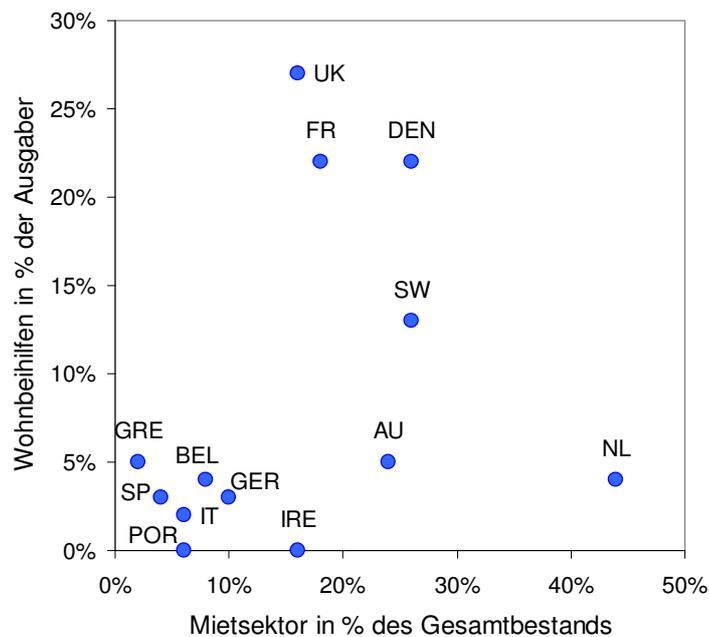
¹ Kemeny, 1995; Kemeny et al., 2001; 2005.

² Vgl. Deutsch, 1999, S. 287.

aufgebaut haben (Niederlande, Dänemark, Schweden und Österreich). Das soziale Mietsegment hat ein ausreichendes Volumen erreicht, um mit kommerziellen Anbietern von Mietwohnungen in Konkurrenz zu treten. Die meisten Staaten haben – klar in Grafik 16 ersichtlich – Sozialmietensektoren eines geringeren Volumens. Auch die Unterschiedlichkeit der Bedeutung der Subjektförderung ist abzulesen. Viele Staaten vertrauen in der Aufgabe, Wohnraum für die Bevölkerung leistbar zu machen, unterschiedlichen Formen von Wohnbeihilfen. Dies gilt in zunehmendem Maße auch für die Staaten mit „einheitlichen Mietmärkten“, in denen die Mieten im sozialen und kommerziellen Bereich ähnlich hoch sind. Es wird hierbei die Kostendeckungsbestimmung des sozialen Mietsegments mit Wohnbeihilfen und anderen subjektbezogenen Förderungen kombiniert, während objektseitige Förderungen an den sozialen Sektor zurückgenommen werden (vgl. Kapitel 2.1.1). Einige der Unterschiede zwischen den Ländern sind zweifellos das Ergebnis übergeordneter Eigenheiten, z.B. der größeren Einkommensungleichheit (etwa in Großbritannien) oder den bestehenden Sozialsystemen (etwa in Frankreich und den Niederlanden).

Grafik 16: Unterschiedlichkeit Wohnungspolitischer Systeme

nach Anteil der Wohnbeihilfe an den gesamten wohnungspolitischen Ausgaben (brutto), nach Anteil des Mietsektors am Gesamtbestand, 2000



Quelle: Tsenkova/Turner, 2004

Bezüglich Grafik 16 sind die Daten zu den Niederlanden zu relativieren. Mittlerweile wurden dort die objektseitigen Förderungen massiv zurückgefahren und die Subjektförderungen gestärkt, wobei indirekte steuerliche Förderungen einen hohen Stellenwert haben. Der Anteil an Wohnbeihilfen an allen Förderungen liegt in den Niederlanden daher mittlerweile, wie in Schweden und Dänemark, höher als in der Grafik abgebildet. Auch in Spanien nimmt die Subjektförderung innerhalb der Wohnungspolitik mittlerweile eine dominierende Rolle ein. In Spanien baut das System des sozialen Wohnbaus nicht auf dem Mietsegment auf, sondern verbilligt den Angebotspreis einiger Eigentumswohnungen durch Subventionen. Gesetzliche Regelungen verhindern das Entstehen eines Sekundärmarktes, indem der Weiterverkauf dieser Sozialwohnungen im Eigentum der berechtigten Haushalte beschränkt ist.

Angesichts dieser unterschiedlichen Systematiken zur Analyse wohnungspolitischer Systeme kristallisiert sich eine Einflussgröße von übergeordneter Bedeutung heraus. Sei es hinsichtlich der Allokation von Sozialwohnungen zu mehr oder weniger großen Bevölkerungsgruppen, sei es hinsichtlich der Bedeutung von meist einkommensabhängigen Subjektbeihilfen: Es lassen sich deutlich „universelle“ von „zielgerichteten“ Systemen unterscheiden.

Die universellen Systeme bauen auf einem Modell des Sozialwohnungsangebots auf, das soziale Fürsorge als universelles Recht etabliert und versucht, für die Gesamtbevölkerung ein leistbares Wohnungsangebot guter Qualität zu schaffen. Oft geht dieses Konzept mit einem verankerten „Recht auf Wohnen“ einher. Es definiert das ausreichende Wohnungsangebot als öffentliche Verantwortung und setzt massiv auf öffentliche Wohnungsunternehmen oder subventionierte gemeinnützige Wohnungsträger. Das soziale Wohnsegment soll bewusst einen mietensenkenden Einfluss auf den Gesamtbestand ausüben, um sicherzustellen, dass breite Bevölkerungskreise von der Wohnungspolitik profitieren. Oft geschieht dies in Kombination mit Mietenkontrollen. Darüber hinaus ist es ein erklärtes Ziel, die soziale Durchmischung innerhalb des sozialen Mietsektors sicherzustellen und dadurch Gettoisierung und soziale Segregation zu verhindern. Die Belegung erfolgt unter meist mit relativ hohen Einkommensgrenzen und orientiert sich auch aufgrund der Eigenmittelbeteiligung der zukünftigen Bewohnen am Mittelstand.

Zielgerichtete Systeme basieren dahingegen auf der Annahme, dass die Ziele der Wohnungspolitik am ehesten durch den freien Markt verwirklicht werden. Der Ruf nach mehr Markt im Wohnungswesen lässt erkennen, dass dieser als zentrales regulatives Element auch in sozialpolitischen Gebieten betrachtet wird. Betont werden die Gefahren von Staatsfehlern, die Verzerrung der Marktergebnisse durch staatlichen Einfluss sowie dessen Unzulänglichkeiten in allokativer Sicht. Zielgerichtete Systeme bevorzugen eine Organisation der Wohnungspolitik entlang der Grundprinzipien des liberalen Wohlfahrtsregimes. Objektseitige Förderungen werden wegen Ineffizienzen und geringer sozialer Treffsicherheit abgelehnt. Zielgerichtete Systeme etablieren einen sozialen Mietsektor, der für Bevölkerungsteile, die sich nicht am Markt mit Wohnungen versorgen können, reserviert ist. Dementsprechend rigide werden die Anspruchsvoraussetzungen für die Zuteilung von Sozialwohnungen definiert. Die Bedarfsprüfung und zielgruppenspezifische Konzentration wohnungspolitischer Leistungen ist ein besonderes Anliegen. Durch die Abgrenzung des sozialen vom kommerziellen Mietensegment entstehen duale Mietenmärkte. Auch ist der Eigentumssektor im Vergleich zum Mietensegment groß. Neben den in ihrem Volumen beschränkten sozialen Wohnsegmenten ist das vorwiegend eingesetzte wohnungspolitische Instrument die einkommensabhängige und bedarfsgeprüfte Wohnbeihilfe, aber auch steuerliche indirekte Förderungen, die das Ziel von mehr Wohnungseigentum erreichen sollen.

Dieser Unterscheidung gemäß korrelieren die Größe der sozialen Wohnsegmente mit der Größe der von wohnungspolitischen Maßnahmen begünstigten Bevölkerungsgruppe. Tabelle 17 zeigt eine Bündelung von europäischen Staaten zum einem im Feld der auf untere Einkommensbezieher und Risikogruppen ausgerichteten kleinen Wohnsektoren, zum anderen im Feld von Ländern, die große Wohnsektoren mit mehr oder weniger universeller Orientierung unterhalten. Nur wenige Staaten (etwa Finnland und Großbritannien aus unterschiedlichen Gründen) fallen aus dieser Systematik.

Tabelle 17: Unterschiedliche Ausrichtung der Wohnungspolitik, Größe des Sozialmietsektors

GRÖßE DES SOZIALEN WOHNUNGSSEKTORS	ORIENTIERUNG DER SOZIALEN WOHNUNGSPOLITIK		
	UNIVERSELL	ZIELGERICHTET	
		ARBEITSNEMER, ANGESTELLTE	UNTERSTE EINKOMMEN, RISIKOGRUPPEN
geringer als 10%		Belgien Deutschland Griechenland	Belgien Estland Deutschland Ungarn Irland Portugal Spanien
10 bis 20%	Finnland	Tschechische Republik Finnland Frankreich	Frankreich
größer als 20%	Schweden Niederlande Österreich Dänemark	Polen Österreich	Großbritannien

Quelle: Czischke, 2007, eigene Darstellung.

Im Weiteren soll diese Unterscheidung in universelle und zielgerichtete Systeme genutzt werden, um auf aktuelle Problem eingehen zu können, die sich sowohl aus theoretischen Überlegungen als auch aus empirischen Beobachtungen für die unterschiedlichen Systeme ergeben.

2.2.2 VORTEILE UND PROBLEME UNIVERSELLER SYSTEME

Einen universellen Zugang in der Zuteilung von Sozialwohnungen und in der Orientierung der Wohnungspolitik verfolgen die betroffenen Länder aus folgenden Gründen:

- Durch die Tatsache, dass große Teile der Bevölkerung von wohnungspolitischen Maßnahmen profitierten, wird eine große Stabilität und Kontinuität des Systems garantiert. Die politische Bereitschaft der Bevölkerung, einen großen sozialen Wohnsektor zu finanzieren (wie etwa in Österreich und Schweden lange Zeit über Steueranteile), ist größer, wenn auch die Mittelschicht prinzipiell Zugang zu diesem Sektor hat.
- Die soziale und ethnische Durchmischung der Bevölkerung wird im Sozialwohnungsbestand betrieben, um so eine hohe Wohnqualität und Wohnzufriedenheit breiter Bevölkerungsschichten zu erreichen. Wenn unterschiedliche Bevölkerungsteile ähnlich gute Wohnqualitäten verzeichnen, stärkt das den sozialen Zusammenhang. Gettoisierung und ethnische Konzentration wird durch die Durchmischung innerhalb der Sozialbauten und durch die strategische Platzierung dieser Bauten im Stadtbild erreicht.
- Durch den Aufbau eines großen sozial gebundenen Wohnsektors ist die politische Einflussnahme auf die Wohnversorgung garantiert. Diese Manövriermasse soll langfristig der Variabilität von sozialpolitischen Zielen in der Wohnungspolitik zur Verfügung stehen.
- Insofern die Mieten des sozialen Bestandes über die Kostendeckung definiert werden und der Bestand ein gewisses Volumen erreicht, wird eine preisdämpfende Wirkung auf andere Wohnsektoren erzielt. Je universeller der Zugang zum sozialen Bestand ist, desto größer ist diese Wirkung.
- Gemeinnützig orientierte Wohnungsunternehmen und das Kostendeckungsprinzip verhindern exzessive Gewinne auf Wohnungsmärkten, die durch Mängel gekennzeichnet sind.

- Universelle Systeme bedienen sich traditioneller Weise der Objektförderung. Durch diese kann der Staat in manchen Fällen flexibler auf erkennbare Trends oder plötzliche Angebotsdefizite reagieren. Im Gegensatz zur indirekten Subjektförderung ist die Einflussnahme auf das Wohnungsangebot unmittelbarer.
- Durch die Objektförderung kann relativ schnell und flexibel Einfluss auf die Errichtungskosten genommen werden (maximal förderbaren Baukosten, günstiges Bauland etc.). Die Förderung des Wohnungsneubaus erhöht direkt das Wohnungsangebot in einem gegebenen Wohnungsmarkt und erzeugt dadurch Druck auf das Mietenniveau und die Kaufpreise.
- Die Ausrichtung der Objektförderung ermöglicht zahlreiche Lenkungseffekte, die über die sozialpolitischen Ziele der Wohnungspolitik hinausgehen (umweltpolitische, konjunkturpolitische, regionalpolitische Ziele).

Gegen eine universelle Ausrichtung sprechen folgende Gründe und Entwicklungen:

- Geringe „soziale Treffsicherheit“ und „Überförderung“: Es kommen auch Bevölkerungssteile, die nicht darauf angewiesen wären, in den Genuss von wohnungspolitischen Leistungen. Diese Mitnahmeeffekte beeinflussen das Ausmaß an Wohnkonsum.
- Marktergebnisse werden verzerrt: Durch die selektive Förderung bestimmter Wohnungsangebote wird die private Investitionsbereitschaft beeinflusst. Der mietendämpfende Einfluss des großen sozialen Bestandes, der unter Gewinnbeschränkung funktioniert, reduziert private Wohnbauinvestitionen. Auch die Wohnungsnachfrage ist verzerrt: Da im Sozialwohnungssektor die Mieten unter dem Marktniveau gehalten werden, konzentriert sich die Wohnungsnachfrage auch derjenigen Haushalten, die sich Marktmieten leisten könnten, auf diesen Sektor.
- Auf verzerrten Märkten können Sekundärmärkte entstehen. Wenn etwa der Unterschied zwischen Marktmieten und den kontrollierten Mieten des sozialen Sektors beträchtlich ist, werden nur wenige Haushalte ihre Sozialwohnungen aufgeben, während zahlreiche Haushalte am Bezug einer solchen interessiert sind. Sollte ein Haushalt eine Sozialwohnung nicht länger benötigen, ist es für ihn gewinnträchtig, die Wohnung illegal zu einem über dem kontrollierten Mietenniveau liegenden Zins weiter zu vermieten oder das Recht auf die niedrige Miete „zu verkaufen“.
- Kosten des Systems: Der Aufbau eines sozial gebunden Wohnsegments ist teuer und in Zeiten angespannter staatlicher Budgetsituationen schwer aufrecht zu erhalten.
- Möglichkeit ineffizienter Bauführung: Im Vergleich zu einer freien Marktsituation können die Baukosten aufgrund des fehlenden Wettbewerbsdrucks höher liegen.
- Gefahr der Fehlbelegung: Wenn eine Sozialwohnung einmal bezogen worden ist, haben steigende Einkünfte häufig keinen Einfluss auf die Anspruchsberechtigung. Die universelle Ausrichtung des Sektors kontrastiert mit der Konzentration auf primär Hilfsbedürftige. Dadurch ist die Möglichkeit gegeben, dass spezielle Risikogruppen und die untersten Einkommensschichten unterversorgt sind.
- Geringe Mobilität der Haushalte, die bei einem Wechsel des Wohnorts den Verlust des Zugangs zu einer günstigen Sozialwohnung befürchten. Dies kann negative Konsequenzen für den Arbeitsmarkt nach sich ziehen.

Die Probleme, mit denen universelle wohnungspolitische Systeme momentan zu kämpfen haben, sind somit unterschiedlich. Zum einen ist die geringe Marktkonformität ein Kritikpunkt, der in einem zunehmend auf Vermarktwirtschaftlichung und Liberalisierung aller Politikbereiche ausgerichteten Kontext geäußert wird. Hierbei sind die Wettbewerbsregeln auf EU-Ebene eine entscheidende Einflussgröße. In Kapitel 2.4 wird die EU-Position, die v.a. von der Kommission

ausgeht und eine zunehmend treffsichere Orientierung von Sozialleistungen und die Abschaffung selektiver Bevorzugungen in Förderungssystemen befürworten, ausführlich behandelt.

Zum zweiten bewirken die wachsende Notwendigkeit staatswirtschaftlicher Budgetdisziplin und der allgemeine Trend zur Reduktion staatlicher Ausgaben Druck auf die Wohnungspolitik, der die Ausgaben für universelle Leistungen zunehmend in Frage stellt. Dass die Gesamtkosten von universellen Leistungen nicht notwendiger Weise höher liegen müssen, als die Konzentration auf zielgerichtete Leistungen, ist aus Grafik 18 (S. 39) ersichtlich. Dies gilt insbesondere für Staaten, in denen ein sozial gebundener Wohnungssektor mittlerweile hohe Solidität erreicht hat.

2.2.3 VORTEILE UND PROBLEME ZIELGERICHTETER SYSTEME

Die Ausrichtung der Wohnungspolitik auf spezielle Risikogruppen und die untersten Einkommensbezieher hat ebenfalls bestimmte Vor- und Nachteile. Zielgerichtete Systeme und deren bevorzugtes Instrument (subjektbezogene Förderungen, Wohnbeihilfen) werden aus folgenden Gründen zusehends in Anspruch genommen:

- In der kurzen Frist wird mit geringeren staatlichen Ausgaben gerechnet.
- Der Hauptteil des Wohnungsmarkts wird in seiner Funktion nicht beeinträchtigt, wodurch die Nachfrage auf das Angebot wirkt. Durch die hohe Marktkonformität werden die Marktergebnisse nicht verzerrt.
- Die Wohnpräferenzen des begünstigten Haushalts sind im Gegensatz zur Vergabe von Sozialwohnungen nicht eingeschränkt, was einen höheren Nutzen im Wohnkonsum sicherstellt.
- Gemäß des Subsidiaritätskonzeptes werden nur die Haushalte durch wohnungspolitische Maßnahmen begünstigt, die sich nicht am Markt mit ausreichend Wohnraum guter Qualität versorgen können.
- Treffsicherheit kann für soziale Risikogruppen und unterste Einkommensbezieher höhere Sicherheit bedeuten.
- Durch diesen engfassten Zielkatalog ist die Effektivität wohnungspolitischer Maßnahmen leichter zu überprüfen.
- Innerhalb des weiten Feldes der Wohnungspolitik ermöglicht die Wohnbeihilfe die weitgehende Deregulierung der Mieten und eine Neuordnung der häufig gestörten Verhältnisse auf den Mietmärkten (Beseitigung des Schwarzmarkts).
- Effektivität der Förderung in Bezug auf bestimmte Einkommensgruppen und Flexibilität, wenn sich die soziale Situation eines Haushalts ändert.
- Ungeachtet der Gefahren einer Armutsfalle verbessert die Wohnbeihilfe die Arbeitsmobilität deutlich mehr als ein starres System von Sozialwohnungen mit niedrigen Mieten. Die Wohnbeihilfe ist eine übertragbare Zuwendung, die von unterschiedlichen Wohnorten aus beantragt werden kann.
- Ein korrekt konzipiertes Wohnbeihilfesystem motiviert die Haushalte, angemessene Wohnverhältnisse zu suchen und beseitigt den „Überkonsum“ beim Wohnen.

Folgende sind die am häufigsten angeführten Nachteile zielgerichteter wohnungspolitischer Systeme:

- Die hohe Konzentration auf kleine Teile der Bevölkerung und steigende Ausgaben senken die Akzeptanz der Finanzierung. Dies kann zu Ausgabenkürzungen führen und geringe Stabilität und Kontinuität bewirken.

- Wenn nicht große Bevölkerungsteile von politischen Maßnahmen profitieren, kann darunter die Qualität der Leistungen leiden („Services for the poor tend to be poor services“).
- Eine Stigmatisierung innerhalb des sozialen Wohnsektors und von Wohnbeihilfebeziehern kann zu sozialer, räumlicher und ethnischer Segregation bis zur Gettoisierung und zu einem Rückgang des sozialen Zusammenhalts führen.
- Da Wohnbeihilfen zu den indirekten (nachfrageseitigen) Förderungen zählen, wird die Elastizität des Wohnungsangebots zum entscheidenden Faktor für den Erfolg. Wenn die Elastizität des Angebots gering ist (etwa wegen strengen Planungsvorschriften, strengen Widmungsbestimmungen), werden Wohnbeihilfen lediglich einen Mietenanstieg auslösen, ohne das Angebot an Wohnungen zu stimulieren. Darüber hinaus ist die geringste Elastizität des Angebots gerade in jenen Wohnungsmarktsegmenten zu beobachten, die Haushalte mit niedrigen Einkommen mit Wohnungen geringer Qualität versorgen. Ein derartiger Marktfehler lässt sich nicht durch marktkonforme indirekte Nachfrageförderungen korrigieren. Eine Stärkung der Nachfrage nach Wohnungen mittels Wohnbeihilfen führt, zumindest kurzfristig, zu Mieterhöhungen bei bestehenden Wohnungen und Inflationsdruck.¹
- Obwohl wohnungspolitische Reformen hin zu subjektbezogenen Systemen die angestrebten Ziele (Senkung der Staatsausgaben) kurzfristig erfüllen mögen, ist erkennbar, dass zahlreiche Nebeneffekte – ausgelöst etwa durch ein zu hohes Reformtempo – langfristig zu bedeutenden Rückschritten führen können. Häufig wurden zusätzlich erforderliche Staatsausgaben erst nach erfolgter Reform erkennbar, was die erhofften Einsparungen schließlich zunichte macht. Tatsächlich haben heute Staaten mit überwiegend zielgerichteter Förderung tendenziell höhere Staatsausgaben für Wohnen als Staaten mit einem universellen Ansatz (Grafik 18).
- Ein weiteres Feld der Kritik knüpft an den generellen Unzulänglichkeiten von einkommensabhängigen bedarfsbepürften Fürsorgeleistungen an: Ähnlich wie andere bedarfsbezogenen Sozialtransfers kann auch die Wohnbeihilfe die Chancen am Arbeitsmarkt beeinträchtigen, d.h. eine Armutsfalle bedingen.
- Die Bürokratie bei der Abwicklung ist hoch, da die Wohnbeihilfe bei jeder Einkommensänderung der Haushalte neu berechnet werden muss. Dazu kommen erhebliche direkte wie indirekte Administrationskosten bei der Auszahlung der Beihilfen.²
- Fürsorgeleistungen tendieren oft zu niedrigen take-up Raten: Durch Fehlinformation und Stigma werden sie oft nicht von allen Personen in Anspruch genommen, die berechtigt sind.
- Andererseits kann das Wohnbeihilfesystem anfällig für Missbrauch und Fehler sein, wenn etwa Einkommensflüsse nicht oder nicht wahrheitsgemäß deklariert werden (moral hazard).
- Bei schlechter Konzeption der zielgerichteten Leistung kann nicht nur der Effekt einer Armutsfalle verstärkt werden, sondern auch übermäßiger Wohnkonsum angeregt werden. Dies ist etwa der Fall, wenn Haushalte durch den Erhalt von Wohnbeihilfe nicht zur Suche von günstigeren Wohnalternativen angeregt werden.
- Da Wohnbeihilfen als subsidiäre Fürsorgeleistungen zu sehen sind, werden die staatlichen Ausgaben für diese in Krisenzeiten und Rezessionen (steigende Arbeitslosigkeit, stagnierende oder sinkende Nettolöhne) stärker anwachsen, als in Zeiten eines wirtschaftlichen Aufschwungs. Durch diese contrazyklische Kostenbewegung kann die angespannte Situation öffentlicher Haushalte in wirtschaftlichen Abschwüngen zusätzlich verschlimmert werden.

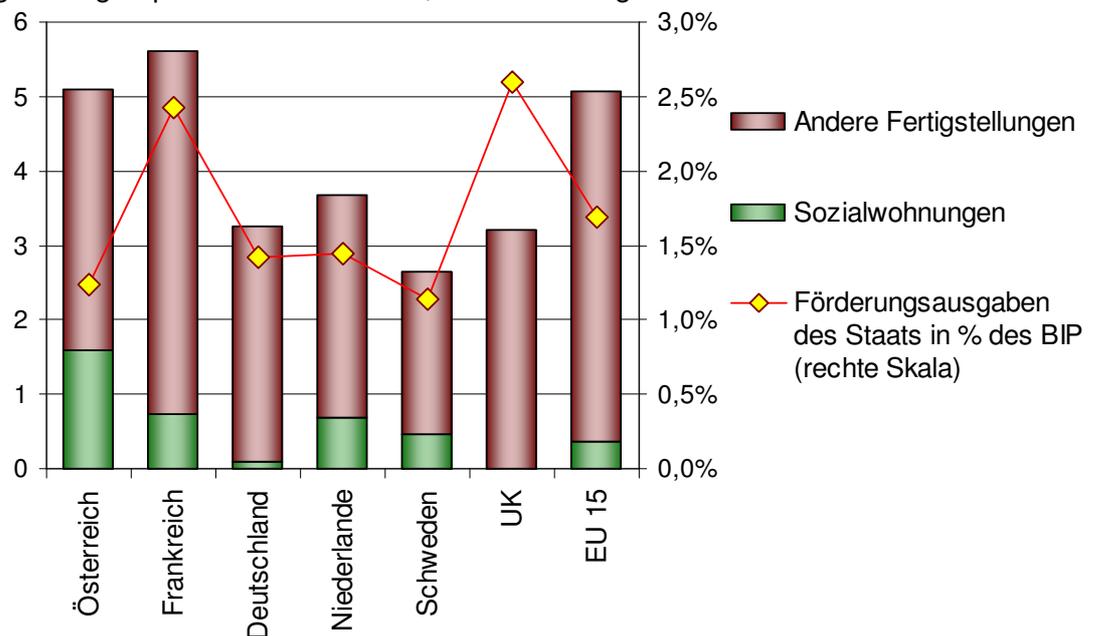
¹ LeBlanc/Laferrère, 2001.

² Oxley/Smith, 1996, S. 143.

Diese hier zusammengeführten Unzulänglichkeiten zielgerichteter wohnungspolitischer Systeme ergeben sich in erster Linie aus theoretischen Überlegungen. Ob sich Probleme wie Armutfallen, steigende Ausgaben, Überkonsum und Gettoisierung tatsächlich ergeben, hängt insbesondere von der Ausgestaltung der zielgerichteten Leistungen und den sozialen Rahmenbedingungen innerhalb spezifischer Nationalstaaten ab. Hierbei ist die Fachliteratur, die zielgerichtete wohnungspolitische Systeme und die Umstellung hin zu treffsicheren Leistungen in der europäischen Wohnungspolitik dokumentiert, mittlerweile stark angewachsen.¹ Im Kommenden werden wir uns auf wichtige europäische Erfahrungen konzentrieren.

Grafik 18: Mietwohnbau und Staatsausgaben 2003

Wohnungsfertigstellungen pro 1.000 Einwohner, Wohnbauausgaben des Staats in % des BIP



Anm.: Für Großbritannien Daten von 1997.

Quelle: Housing Statistics in the EU, 2005; PRC Bouwcentrum International, 2005; Lujanen, 2004

a) GROßBRITANNIEN

Seit dem Machtantritt der Regierung Thatcher wurde die Wohnungspolitik Großbritanniens grundlegend neu ausgerichtet. Die Elemente dieser Umorientierung, die auch nach der Machtübernahme durch die Labour Party 1997 aufrecht erhalten wurden, waren folgende: Umschichtung von objektseitigen zu subjektseitigen Förderungen, Deregulierung der Mieten, Übertragung eines Großteils ehemals kommunaler Mietwohnungsbestände ins Eigentum der Mieter oder gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Registered Social Landlords), Einführung eines Right-to-Buy (siehe Kapitel 2.3.2), Umorientierung des verbleibenden sozialen Wohnungsbestandes.²

¹ Vgl. Oxley/Smith, 1996; Galster, 1997; Amann, 2000; Donner, 2000; Donner, 2005; Hulse, 2003; Kemp, 2000; Kemp, 2006; Gibb, 2002; Priemus/Kemp, 2004; Stephens, 2005; Lux, 2004; Lujanen, 2004; Turner/Elsinga, 2005; Struyk/Petrova/Lykova, 2006; Hegedüs, 2007.

² Vgl. Maclennan/More, 2001; Gibb & Maclennan, 2006.

Nach einem Viertel Jahrhundert wird diese Umstellung und stärker zielgerichtete Ausrichtung der Wohnungspolitik und vor allem das Wohnbeihilfesystem aufgrund von strukturellen Mängeln und beobachtbaren Problemen kritisiert.

Durch den Wegfall der laufenden Zuschüsse für Gemeindewohnungen erhöhten sich bereits Anfang der 1980er Jahre die Mieten im Gemeindebestand enorm, was zu einer steigenden Abhängigkeit der Mieter von Wohnbeihilfen beitrug. Mittlerweile hat die Kombination von der Konzentration des Gemeinde- und gemeinnützigen Bestands auf unterste Einkommensbezieher und der Anpassung der Mieten in diesem Bereich an das Marktniveau zu einer enormen Abhängigkeit der Mieter von Wohnbeihilfen geführt. In Großbritannien ist der überwiegende Teil sozial schwacher Haushalte im sozialen Mietsegment untergebracht. Im Jahre 2001 erhielten über 63% aller Mieter im Gemeindebestand Wohnbeihilfen.¹

Die staatlichen Ausgaben für Wohnbeihilfen haben sich in Großbritannien stetig erhöht. Im Jahre 2001 gab Großbritannien gemäß Wolfgang Stigel 323 Euro pro Einwohner für Subjektförderungen aus, in Summe ergibt das ca. 1,14 % des BIP.² Peter Kemp geht sogar von Wohnbeihilfeausgaben von 1,5 % des BIP aus.³ Das ist der höchste Wert in Europa und hauptverantwortlich für die insgesamt hohen Kosten der englischen Wohnungspolitik im internationalen Vergleich (siehe Grafik 18). Die Besorgnis der Öffentlichkeit hinsichtlich der rasant ansteigenden Aufwendungen für Wohnbeihilfe führte zur Reduktion der Leistungen und zur Verkleinerung des Kreises von Anspruchsberechtigten (z.B. Studenten).

Die Besonderheit der englischen Wohnbeihilfe im internationalen Kontext ist, dass sie nicht dem klassischen System eines „housing-gap“⁴ folgt. Das bedeutet, dass für viele Empfänger die Wohnbeihilfe 100% der Miete ausmacht. Kombiniert mit der steilen Ausschleifregelung mit steigendem Einkommen führt dies zu einer starken Konzentration der Hilfe auf unterste Einkommensbezieher und zu der Verstärkung der Armutsfalle durch hohe implizite Steuersätze im Bereich niedriger Einkommen.⁵ Durch die volle Übernahme von Mietpreissteigerungen durch die Wohnbeihilfe (solange sie unter einer Höchstgrenze, „eligible rent“, liegen) fehlen Anreize, billigere Wohnalternativen zu suchen (d.h. es fehlen die oben beschriebenen sogenannten „shopping incentives“).

Die englische Wohnbeihilfe wurde auch aufgrund ihrer „Unkontrollierbarkeit“ kritisiert. So sind die staatlichen Kosten für Wohnbeihilfe direkt über Variablen bestimmt, auf die kein direkter staatlicher Einfluss ausgeübt werden kann. Durch die automatische Indexierung der Wohnbeihilfen an Mietpreissteigerungen (in Kanada und Deutschland gibt es diese nicht) sind die staatlichen Ausgaben direkt nachfragegesteuert und nicht in ihrem Gesamtvolumen beschränkt.⁶ Im Vergleich zu objektseitigen Förderungen, die leicht jährlich „gedeckelt“ werden können und in ihrer Höhe da-

¹ Stephens, 2005, S. 118.

² Stigel, 2004, S. 47/48.

³ Kemp, 2006, S. 69.

⁴ Für eine systematische Analyse von der Struktur von Wohnbeihilfen siehe insbesondere Donner, 2000; Lujanen (Hg.), 2004; Lux, 2004; Kemp, 2006. Für einen österreichischen Einblick s. Springler, 2006.

⁵ Kemp, 2006, S. 71.

⁶ Kemp, 2000, S. 55.

durch staatlich kontrollierbar sind, hat sich die fehlende Kontrollierbarkeit von subjektseitigen Förderungsausgaben in Großbritannien klar gezeigt.

Letztendlich hat sich in Großbritannien auch die hohe Anfälligkeit von zielgerichteten Systemen für Fehler und Missbrauch bewahrheitet: Wie eine umfassende Untersuchung des zuständigen Ministeriums gezeigt hat, kann man davon ausgehen, dass zu jedem beliebigen Zeitpunkt etwa jeder 6. Beihilfebezieher aufgrund von Fehlberechnungen oder Fehldeklarationen die gesetzmäßig falsche Höhe von Wohnbeihilfe bezieht.¹ Darüber hinaus zeigt sich, dass eine gewisse Anzahl von Haushalten (ca. 5-13%! aller Berechtigten) die Wohnbeihilfe – meist aus Informationsdefiziten – nicht in Anspruch nimmt. Obwohl die „take-up rate“ der Wohnbeihilfe besser ist als bei anderen Fürsorgeleistungen kommt es vor, dass durch dieses Nicht-in-Anspruch-nehmen das Einkommen mancher Haushalte nach Abzug der Mieten weit unter das Existenzminimum fällt, wodurch die soziale Auffangfunktion der Wohnbeihilfe nicht mehr gewährleistet ist.²

Die Ausrichtung der Wohnbeihilfe hat sich im Laufe der Zeit vom Ziel, die Leistbarkeit zu erhöhen (durch Reduktion der Mietkostenbelastung gemessen am Einkommen), zum Ziel der Einkommenssicherung (durch Erreichen eines Mindesteinkommens nach Mietzahlungen) verschoben. Beide Ziele werden relativ zufriedenstellend im sozialen Wohnungsbestand erfüllt, wo die Wohnbeihilfe die Wohnkostenbelastung der Mieter massiv reduzieren kann. Im privaten Segment werden diese Funktionen jedoch nicht ausreichend erfüllt.³

Wie von Lux⁴ und Wilcox & Meen⁵ in Bezug auf Großbritannien aufgezeigt wurde, sind die Kosten des Staats bei steigenden Sozialmieten wesentlich höher als gemeinhin angenommen, wenn man alle Kostenfaktoren berücksichtigt: Administrationskosten der Wohnbeihilfenauszahlung, Kosten einer Aufwertung von Pensions- und Beihilfeansprüchen (insofern als Wohnkostensteigerungen im Verbraucherpreisindex enthalten sind) und vor allem die Kosten einer wachsenden sozialen Ausgrenzung (die Kosten leer stehender Wohnungen in residualisierten Ghettos, die Kosten von Kriminalitätsbekämpfung und Präventionsprogrammen in den Ghettos). Tatsächlich steht also die stärker zielgerichtete Ausrichtung der Wohnungspolitik im Zusammenhang mit der steigenden Residualisierung (Konzentration von einkommensschwachen Haushalten) der verbleibenden sozialen Mietbestände. Die Umorientierung von besser gestellten Haushalten vom Sozialwohnungsbereich hin zum Eigentumssektor (ausgelöst durch die geringeren ökonomischen Anreize aufgrund des Mietenanstiegs und der wachsenden sozialen Probleme im Sozialwohnungssektor) hat zum bisher größten Wohnungspreisanstieg in Großbritannien in den vergangenen Jahren beigetragen, der wiederum Probleme der Leistbarkeit mit sich gebracht hat (siehe Kapitel 2.1.7).

Momentan werden die grundlegende Neugestaltung der Wohnbeihilfe in Großbritannien diskutiert und Feldversuche durchgeführt. Man will in Zukunft die Wohnbeihilfe nicht mehr von der tatsächlich gezahlten Miete abhängen lassen, sondern von der durchschnittlichen Miete in einer

¹ Kemp, 2006, S. 71; siehe auch Priemus/Kemp, 2004, S. 659.

² Stephens, 2005, 116.

³ Stephens, 2005; Kemp, 2006.

⁴ Lux, 2004.

⁵ Wilcox/Meen, 1995.

gewissen Wohngegend. Obwohl durch die Umgestaltung einige Fehlkonzeptionen der Wohnbeihilfe beseitigt werden sollen (Abwesenheit von „shopping incentives“, kostentreibende Anpassung der Beihilfe an steigende Mieten, hoher Verwaltungsaufwand), werden andere Kritikpunkte der britischen Wohnbeihilfe nicht beseitigt (hohe implizite Steuersätze durch steile Ausschleifung, Anreize zu Überkonsum, „Unkontrollierbarkeit“).¹ Mit einem Rückgang der staatlichen Aufwendungen für Wohnbeihilfe wird trotz der Reform nicht gerechnet.

b) NIEDERLANDE

In den Niederlanden kam es verstärkt seit den 1990er Jahren zu einer grundlegenden Umorientierung innerhalb der Wohnungspolitik. Staatliche Objektförderungen, die in der niederländischen Förderungspolitik historisch eine starke Rolle gespielt hatten, wurden sukzessive zurückgenommen (staatliche Darlehen, Bewirtschaftungszuschüsse). Die Wohnbeihilfe, die vom Konzept her als zusätzliche nachfrageseitige Förderung innerhalb des angebotsseitig gestützten sozialen Bestandes konzipiert war, wurde massiv ausgedehnt. Ebenso die steuerlichen Förderungen, die höhere Einkommensschichten begünstigen (siehe Grafik 8 in Kapitel 2.1.2). Es zeigte sich bald, dass so wie in Großbritannien auch in den Niederlanden der Kreis der Wohnbeihilfebezieher so schnell anstieg, dass eine Revision des Systems notwendig wurde, um die Ausgaben kontrollieren zu können. In den Niederlanden (und auch Frankreich) haben sich die Kosten der Wohnbeihilfe zwischen 1988 und 1993 fast verdoppelt.² Die Folge waren Reduktionen der Wohnbeihilfen und Verkleinerungen des Kreises der Anspruchsberechtigten. Hierbei wird kritisiert, dass diese Reduktionen gerade in ökonomischen Krisenzeiten durchgeführt wurden, in denen die Haushalte eigentlich besonders auf die Leistungen angewiesen waren.³ Da auch in den Niederlanden die Wohnbeihilfe in ihrer Funktion immer mehr zu einem Instrument der Einkommenssicherung geworden war, ergaben sich sozialpolitische Probleme, als ihrer prozyklischen Kostenentwicklung mit Leistungsreduktionen begegnet wurde.

Darüber hinaus sind aufgrund der umfassenden Mietenderegulierung seit den 1990er Jahren die Mieten in den Niederlanden stark gestiegen – wesentlich stärker als die Einkommen. Dies hat zu einem Anstieg der Mietenquote (Mieten zu Haushaltseinkommen) von 19,7 im Jahre 1990 zu 23,9 im Jahre 2002 geführt.⁴ Trotz langfristig steigenden Wohnbeihilfeausgaben des Staates konnte somit die wachsende Wohnkostenbelastung der Haushalte nicht ausgeglichen werden.

Priemus sieht daher das wohnungspolitische System der Niederlande vor einem massiven Überarbeitungsrückstand, wenn er schreibt: „Rent deregulation is a time bomb under the public expenditure on housing allowances, which is already rising at a disproportionate rate in this harsh economic climate.“⁵ Probleme des niederländischen Wohngelds sind nach Priemus die exzessive Höhe, die schwierige Verwaltung und die Vielzahl von ungünstigen Anreizen, die das Arbeitsangebot reduzieren und eine faktische oder angebliche Haushaltstrennung motivieren (moral hazard).

¹ Kemp, 2006, S. 81-83.

² Gibb, 2002, S. 333.

³ Priemus/Kemp, 2004, S. 657.

⁴ Priemus, 2006, S. 227; Stagel, 2004, S. 77.

⁵ Priemus, 2006, S. 231.

Die Einführung von Mietkaufoptionen im gemeinnützigen Bestand, die im starken Zusammenhang mit der generellen Systemumstellung der Wohnungspolitik steht, wird noch eingehend in Kapitel 2.3.4 behandelt.

c) SCHWEDEN

In Schweden war die Umstellung der Wohnungspolitik besonders deutlich. So wie in den anderen angeführten Ländern beinhaltete sie die starke Reduktion angebotsseitiger Förderungen, die massive Ausweitung von Wohnbeihilfen, die weitgehende Anpassung des generellen Mietenniveaus an die Marktmieten und die zunehmend zielgerichtete Ausrichtung des sozialen Wohnungsbestandes.

In Schweden zeigt sich deutlich, dass durch die Schwerpunktverlagerung der Förderung auf die Subjektseite die direkte staatliche Einflussnahme auf die Wohnungsproduktion und damit das Wohnungsangebot aufgegeben wurde. Die Neubaurate sinkt seit den 1970er Jahren, insbesondere seit den späten 1990er Jahren. Die Folge sind massive Preissteigerungen im Miet- wie im Eigentumssegment. Die einkommensabhängige Wohnbeihilfe muss mit diesen Preisentwicklungen mitwachsen, um eine Kontinuität der Leistbarkeit von Wohnungen zu garantieren. Dadurch steigen die öffentlichen Ausgaben, ohne Auswirkungen auf das Wohnungsangebot zu haben.¹

Der Kostenexplosion der Wohnbeihilfezahlungen wurde in Schweden durch eine Reduktion der Leistungen begegnet. Dies zeigt sich durch den seit 1995 kontinuierlich sinkenden Anteil an Ausgaben für Wohnbeihilfen gemessen am BIP und an der Anzahl an Haushalten, die Wohnbeihilfe beziehen.² Neben Frankreich und Dänemark liegt auch in Schweden der Anteil der Haushalte, die Wohnbeihilfe beziehen, momentan bei ca. 20 % (siehe Grafik 9 in Kapitel 2.1.2).

Im Kontext von momentan extremen Wohnkostenanstiegen (siehe Grafik 13 in Kapitel 2.1.7) ist die Funktionsfähigkeit der schwedischen Wohnbeihilfe hinsichtlich des Ziels, die Leistbarkeit von angemessenem Wohnraum zu sichern, nicht mehr gegeben.³

2.3 PRIVATISIERUNG UND KAUFANWARTSCHAFT IN AUSGEWÄHLTEN EU-STAATEN

2.3.1 PRIVATISIERUNG, DEREGULIERUNG, DEZENTRALISIERUNG

Die Einführung von Kaufanwartschaften und Mietkaufoptionen steht in einem Naheverhältnis zu europäischen Entwicklungen der Privatisierung und Deregulierung in der Wohnungspolitik und der Übertragung von Politikbereichen an untergeordnete Gebietskörperschaften.

Das Recht auf den Erwerb der Wohnung durch die Mieter im sozialen Wohnungssektor ist eine alte Idee in Europa. Doch die Formen dieser Besitzübernahme unterscheiden sich im Länderver-

¹ Stigel, 2004, S. 86, Turner/Whitehead, 2001.

² Åhrén, 2004, S. 181, 182.

³ Turner/Whitehead, 2001, S. 216; Åhrén, 2004, S. 201.

gleich erheblich. Folgende Faktoren sind für eine strukturierte Betrachtung des Phänomens von Kaufanwartschaften und Bestandsübertragungen entscheidend:

- Die Art des Besitzerwechsels: Übertragung von Gebietskörperschaften an gemeinnützige Wohnungsunternehmen; Übertragung des Mietbestandes in soziales Wohnungseigentum; Übertragung von sozialen Wohnungsanbietern an kommerzielle; Übertragung des Sozialwohnungsbestandes an einzelne Haushalte.
- Die Quantität der Bestandsübertragung: Gesamtbestand oder nur Neubau ab gewissem Zeitpunkt; Übertragung aller Wohneinheiten eines bestimmten Anbieters; Übertragung von einzelnen Projekten.
- Die Freiwilligkeit der Übertragung: Etablierung eines zwingenden Rechts der Mieter, unter bestimmten Voraussetzungen die Kaufoption in Anspruch nehmen zu können, oder Option des Eigentümers auf freiwilliger Basis; Übertragung der Bestände einzelner Anbieter mit oder ohne Mitbestimmung der ansässigen Mieter, mit oder ohne Veränderungen im Mietverhältnis (geltendes Mietrecht, max. Mietpreis, Mieterschutz, usw.).
- Der Kaufpreis: Verkauf der Wohnungen an die Mieter zu Marktpreisen, oder indirekte Subvention der ansässigen Mieter durch Preisabschläge.
- Die Zielsetzung des Bestandverkaufs: Erhöhung der Eigentumsquote; Geldbeschaffung für den staatlichen Sektor; Sicherstellung einer Neuinvestition im sozialen Wohnsektor; Verbesserung des Wohnungsmanagements durch neuen Eigentümer.

Die Tendenz in Richtung einer Privatisierung des sozialen Wohnungsbestandes wird durch folgende Faktoren begünstigt:

- Wachsende Einkommen lassen das Gut „Wohnen“ immer mehr zu einem privaten Gut werden.
- Die Präferenzen der Haushalte gehen tendenziell in Richtung Eigentum und größere Kontrolle über die eigene Wohnform.
- Die generelle Deregulierung der Finanzmärkte und die zunehmende Integration der Wohnungsfinanzierung in die globalen Märkte ermöglicht private Finanzierungsbeteiligung in der Bereitstellung von sozialen Wohnungen (siehe Kapitel 2.1.6).
- Der quantitative Mangel an Wohnraum ist in Europa im Großen und Ganzen behoben.
- Die Ausgaben des öffentlichen Sektors sind zunehmend begrenzt, was die Notwendigkeit, andere Finanzierungsquellen zu finden, erhöht.
- Der soziale Wohnungsbestand ist ein unbelasteter Vermögensbestand von hohem realen Wert, der sich zur Aufnahme von privatem Kapital eignet.
- Europäische Wettbewerbsbestimmungen stehen einem großem und undifferenziertem sozialen Wohnungssektor zunehmend kritisch gegenüber (siehe Kapitel 2.4).

Ghekière¹ unterscheidet in der Vielzahl der möglichen Bestandsübertragungen, die in Europa zur Anwendung kommen, folgende zwei stark unterschiedlichen Konzeptionen:

1. Bestandsübertragung im Zeichen der Privatisierung öffentlicher Bestände:

Hierbei handelt es sich um eine politische Konzeption, die den Wohnungsverkauf als wohnungspolitische Aufgabe nach der Logik der Privatisierung einer öffentlichen Wohnhausanlagen auffasst. Der Verkauf wird meistens von lokalen oder übergeordneten Gebietskörper-

¹ Ghekière, 2006.

schaften durchgeführt. Dieses Vorgehen ist angesichts ähnlicher Rahmenbedingungen in Großbritannien und Irland verbreitet. In Portugal folgt der Wohnungsverkauf der Logik einer „Liquidierung“ des wohnungspolitischen Erbes des öffentlichen Wohnbaus der sechziger und siebziger Jahre. In jüngerer Vergangenheit findet sich diese Politik auch in den Neuen Bundesländern in Deutschland als Teil einer umfassenden Strategie mit dem Ziel, die herunter gekommenen öffentlichen Wohnanlagen als Erbe der Ex-DDR auf heutige Standards zu bringen. Das italienische Gesetz zum Verkauf von sozialen Mietwohnungen der IACP geht in dieselbe Richtung. In den neuen EU-Mitgliedsstaaten, in mittel-ost- und südost-europäischen Ländern wurde der soziale Mietwohnungsbestand in einem ersten Schritt vom Staat an die lokalen Gebietskörperschaften übertragen, welche dann diese Wohnungen in großem Umfang an die Bewohner verkauften. Das führt heute zu großen Problemen bei der Bewirtschaftung der allgemeinen Teile der Bauten, die häufig in schlechtem Zustand sind.

2. Verkauf eines Teilbestandes zur Sicherung des Erhalts und der Reinvestition:

Hierbei handelt es sich um ein Instrument der Bewirtschaftung des Erbes an sozialen Mietwohnungen durch unabhängige Akteure. Der Verkauf folgt der Initiative des Vermieters (meist gemeinnützige Wohnungsgesellschaften) und ist stark reglementiert. Dies ist der Fall in Belgien (in den flandrischen und wallonischen Regionen), in Deutschland (Alte Bundesländer), wo sich die Dynamik des Wohnungsverkaufs im Zuge der Privatisierung kommunaler Wohnungsgesellschaften stark erhöht hat, in Luxemburg und den Niederlanden. Der Verkauf folgt einerseits der Logik, die Investitions- und Erhaltungskosten des Wohnungsunternehmens in voller Höhe dem Wohnungskäufer anzulasten (Belgien), andererseits der Logik der Reinvestition des Verkaufserlöses innerhalb des Sektors bzw. der Diversifikation der Mittelaufbringung der Wohnungsunternehmen (Luxemburg, Deutschland). Sichtbar ist diese Strategie auch in den Niederlanden im Rahmen der finanziellen Verselbständigung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen.

Zu diesen zwei großen grundlegenden Modellen in der Bestandsübertragung in europäischen Staaten sollte noch ein weiterer Typus angeschlossen werden: Der Fall Österreichs ist deswegen ein besonderer, weil die Kaufoption niemals auf den Gesamtbestand sozialer Wohnungen ausgerichtet war, sondern lediglich – wie in Kapitel 3.1 noch im Detail beschrieben wird – auf einen gewissen Teil des geförderten Neubaus ab einem Stichtag. Die Erlöse aus den gefördert errichteten und schließlich an langjährige Mieter verkauften Wohnungen sollen in Zukunft für die Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Neubaus verwendet werden. Eine umgehende Privatisierung des sozialen Bestandes geht damit jedoch nicht einher.

Folgende Erfahrungen aus Einzelstaaten sollen hervorgehoben werden:

2.3.2 GROßBRITANNIEN

Soziale Mietwohnungen wurden auch vor Regierungsantritt von Margret Thatcher 1979 an die Mieter veräußert. Neu bei ihrer Politik war jedoch die Idee, den Verkauf von Kommunalwohnungen an die Mieter durch die Einrichtung eines "Rechts auf Wohnungserwerb" (Right-to-Buy) zu forcieren. Die ambitionierten Verkaufsziele (250.000 Wohnungen bzw. 5% des Wohnungsbestands) zeigen den Anspruch der politischen Entscheidungsträger, ein neues Kapitel in der Geschichte des öffentlichen Wohnungssektors aufzuschlagen. Folgende Einzelziele wurden verfolgt:

Es sollte ein Instrument zur Steigerung des Anteils an Eigentümern etabliert werden. Das Vereinigte Königreich sollte zu einer „Nation von Eigentümern“ gemacht werden. Während der 1980er Jahre stieg die Eigentumsquote um 12 Prozentpunkte, im Gegensatz zu den 1970er Jahren mit nur sechs Prozentpunkten Anstieg. 1990 erreichte das Vereinigte Königreich 67% Wohnungseigentumsquote, im Vergleich zu 55% zehn Jahre zuvor.

Es sollte ein Instrument der Chancengleichheit geschaffen werden, das es auch Mietern mit bescheidenen Einkünften ermöglicht, Eigentümer ihrer Wohnung zu werden. Dieses Ziel wurde aus mehreren Gründen nur teilweise erreicht. Der Wohnungserwerb begünstigte vor allem Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkünften.¹ Einkommensschwächere Haushalte wurden zwar ebenfalls zum Kauf motiviert. Nachdem die laufenden Einkünfte aber trotz Kaufpreisen deutlich unter dem Marktniveau kaum für die Ratenzahlungen reichten, fruchtete diese Zielsetzung nur wenig.

Das Instrument sollte zur Reduktion des Einflusses des öffentlichen Sektors in der britischen Wirtschaft beitragen, indem lokale Gebietskörperschaften angeregt wurden, einen Teil ihrer Wohnungsbestände an die Mieter oder an private Vermieter zu verkaufen. Diesbezüglich ist die Unzufriedenheit der Mieter zu betonen, die durch hohe Bewirtschaftungskosten stark belastet waren. Die Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes war unzureichend organisiert.

Es sollte die soziale Durchmischung in Gebieten mit überwiegendem Sozialwohnungsbestand verbessert werden. Vor allem in einigen Städten mit besonders hohen Anteilen an öffentlichem Wohnbau sollte eine bessere Sozialstruktur geschaffen werden.

Schließlich sollte dem Wunsch derjenigen entsprochen werden, die die Verwendung der Wohnbauförderung verantworteten. Nach deren Ansicht war der Wohnungsverkauf eine Gefälligkeit gegenüber den Gemeinden, da sowohl die Erhaltung der gealterten Wohnungsbestände, als auch die Wohnbeihilfen sehr kostenintensiv waren. Genauere Untersuchungen haben mittlerweile gezeigt, dass dies insgesamt und langfristig nicht zutrifft.

Das Beispiel Großbritanniens wird sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern der Wohnungsprivatisierung gerne angeführt. Hervorgehoben wird vor allem das erreichte Volumen (während zwanzig Jahren wurden zwei Millionen Wohnungen verkauft, was 25% des öffentlichen Wohnungsbestandes entspricht) und das klare Ergebnis einer Erhöhung der Wohnungseigentumsquote. Die wichtigsten Schlussfolgerungen sind:

Die niedrigen Verkaufspreise von 40% bis 70% (im Durchschnitt 50%) unter dem Marktwert wurden nicht durch den Staat kompensiert. Zwar konnte ein Teil der Erträge für die Sanierung der verbleibenden Wohnungsbestände benutzt werden. Dies wurde aber bald dadurch aufgewogen, dass die Gemeinden ihre Besitzstände verloren haben und der Erhalt der verbleibenden Bestände kostenintensiver wurde (Kostendegression: kleiner werdende Bestände verursachen höhere Kosten pro Einheit, Alterung der Bauten, Verkauf der qualitativ besten Wohnungen, sinkende Ausgleichswirkung wegen der Verarmung der Mieterhaushalte und der Abwertung der verbleibenden Miethäuser).

¹ vgl. Brown/Sessions, 1997; Goodlad/Atkinson, 2004.

Hinsichtlich der Chancengleichheit wurde die Konzentration öffentlicher Förderungen auf Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkünften kritisiert.¹ Die Kaufoption wurde überwiegend von Haushalten mit höheren und mittleren Einkünften in Anspruch genommen, nachdem diese häufig bereits bei der Wohnungsvergabe profitiert hatten. Demgegenüber waren Haushalte mit unzureichender Zahlungsfähigkeit von den Vorteilen des Rechts auf Wohnungserwerb ausgeschlossen. In der Folge hat die Forcierung des Wohnungsverkaufs zu einer Erhöhung der Mieten geführt. Der Verkauf war für die Mieter unfair, weil die öffentliche Unterstützung des Erwerbs nicht einkommensbezogen moduliert wurde, sondern von der Bestandsdauer abhing. Hinsichtlich der Situation der Mieter im privaten Sektor und der Haushalte auf den Wartelisten der Gemeinden wird die fehlende Fairness dieses Systems sogar noch deutlicher sichtbar, weil die Kaufoption auf Bestandsmieter beschränkt war, die bereits jahrelang von Förderungen profitiert haben (z.B. durch einkommensbezogene Mieten, Wohnungsvergabe, Mietensicherheit). Zu allen diesen Begünstigungen kamen die mit dem Kauf verbundenen Vorteile hinzu. Weiters führte die Verkaufspolitik zu einer Reduktion des Angebots an Sozialwohnungen, unzureichenden Bestandsinvestitionen, Steigerung der Mieten und zur Verlängerung der Wartelisten.

Soziale und räumliche Segregation: Durch den Verkauf der qualitativ hochwertigeren Wohnungen an zahlungsfähige Mieter kam es zu einer Stigmatisierung des verbleibenden öffentlichen Wohnungsbestandes, weil jene Haushalte übrig blieben, die wegen ihrer nicht gegebenen Zahlungsfähigkeit bzw. der fehlenden Attraktivität der Wohnungen (herab gewirtschaftete Wohnungen, Gemeinschaftswohnungen) das Kaufrecht nicht wahrnahmen. Diese Wohnungen waren häufig sowohl aus wirtschaftlichen, als auch aus sozialen Gründen (hohe Arbeitslosigkeit, Unsicherheit) unattraktiv. Der Anteil der privatisierten Wohnungen war üblicher Weise umgekehrt proportional zum Anteil an sozial problematischen Haushalten.

Hinsichtlich der sozialen Durchmischung der Siedlungen und der Integration der verkauften Wohnungen in die lokalen Märkte bleiben die Resultate sehr ungleich und abhängig von den regionalen Märkten. Die ersten Verkaufswellen waren von nur geringer Mobilität der Mieter und folgendem Weiterverkauf begleitet (Stabilität sozialer Strukturen). Bei jüngeren Verkaufswellen war die Mobilität stärker. Allerdings war bei Häusern der sechziger und siebziger Jahre ein Weiterverkauf häufig unmöglich, da die Banken die Finanzierung ablehnten.

Hinsichtlich des Angebots von Sozialwohnungen hat der ungleichmäßige Verkauf zu Ungleichgewichten beim Angebot von sozialen Mietwohnungen geführt. Dieses blieb hoch in Zonen schwacher wirtschaftlicher Dynamik (geringer Verkauf wegen unzureichender Zahlungsfähigkeit der Mieter) und sank stark in Zonen mit guter wirtschaftlicher Entwicklung (steigendes Verkaufsvolumen). Das Recht auf Wohnungserwerb erlaubt kein territoriales Management des sozialen Mietwohnungsangebots.

2.3.3 DÄNEMARK

Wenngleich es den Regierungen Großbritanniens und Irlands in großem Maßstab gelungen ist, große aus Ein- und Mehrfamilienhäusern bestehende Siedlungen zu privatisieren, wurden Regie-

¹ Brown/Sessions 1997

rungen anderer Länder bei der Verfolgung dieser Zielsetzung durch das Beharren der Parlamente und regionaler Gebietskörperschaften gehemmt. In Dänemark scheiterte die umfassende Bestandsübertragung am Widerstand auf lokaler Ebene. Die lokalen Gebietskörperschaften sollten die eigenen Sozialwohnungen auf freiwilliger Basis den Mietern zum Kauf anbieten. Das Recht auf Wohnungserwerb kollidierte aber mit dem Belegungsrecht der Gemeinden für einen großen Teil (25%) der Sozialwohnungen. Die Gesetzesvorlage sah vor, dass der Verfassungsgerichtshof angerufen werden könne, falls der freiwillige Verkauf nicht funktioniere. Dieser hätte Maßnahmen bis zur Enteignung anordnen können. Diese Regelung war ausschlaggebend für die Ablehnung der Gesetzesvorlage durch das Parlament.

In Dänemark herrscht nach wie vor ein großes politisches Bekenntnis zum sozialen Mietsegment. Seit der Nachkriegszeit war in diesem Land ein großer sozialer Mietsektor durch objekt- und subjektseitige Förderungen aufgebaut worden.¹ In seiner Größe, ca. 20% des Wohnungsbestandes, ist er nur mit Schweden und den Niederlanden vergleichbar. Der große Einfluss des Nationalverbands Dänischer Wohnungsunternehmen (Boligselskabernes Landsforening), die Interessen der Gemeinden und der politische Konsens waren ausschlaggebend dafür, dass ein zwingendes Right-to-Buy in Dänemark nicht eingeführt wurde.

Dieses Beispiel belegt die Aktualität der Frage des Verkaufs von Sozialwohnungen an die Mieter auf Basis eines rechtlichen Anspruchs. In Frankreich besteht ebenfalls großes Interesse an dieser Thematik, doch findet der Wohnungsverkauf heute noch weit weniger Verbreitung als in anderen Ländern.

2.3.4 NIEDERLANDE

In den Niederlanden wurde 1990 eine wohnungspolitische Reform durchgeführt, die den erleichterten Zugang zu Eigentum, eine Stärkung der sozialen Rolle der Wohnbaugesellschaften sowie deren finanzielle Autonomie zum Ziel hatte. In diesem Zusammenhang sollten die Wohnbaugesellschaften 15% ihrer Wohnungsbestände an die Bewohner verkaufen. Dem lag die Idee zugrunde, dass die Verkaufserlöse für die Sanierung der verbleibenden Bestände und weiteren Wohnungsneubau genutzt werden sollte. Es wurde festgelegt, dass es nur mit dem Einverständnis der Gemeinden zu Wohnungsverkäufen kommen sollte. Als Zielgröße wurde der Verkauf von jährlich 10.000 Bestandswohnungen bei einem gesamten Wohnungsbestand von zwei Millionen Einheiten fixiert.

Die zentrale Regierung der Niederlande plant, den Eigentumsanteil von 53 % (2001) auf 65 % (2010) anzuheben. Der Anstieg der Eigentumsquote war bereits während der Nachkriegszeit sehr hoch gewesen: Im Jahre 1945 gehörten nur 28% des Wohnungsbestandes dem Eigentumssektor an, im Jahre 1981 waren es 42%.² Dieser Anstieg wurde durch mehrere Faktoren beeinflusst: Zum einen machten es kontinuierlich niedrige Zinsen immer erschwinglicher, die Finanzierung des Wohnungskaufs auf sich nehmen zu können. Zum zweiten wurden von der Regierung indirekte Förderungen in Form von Steuervergünstigungen des Wohnungserwerbs eingeführt. Die

¹ Vgl. Kristensen, 2002; Lujanen (Hg.), 2004.

² Aalbers, 2004, S. 484.

dritte entscheidende Ursache war, dass die niederländische Regierung den Verkauf der Mietbestände durch die Wohnungsunternehmen befürwortete.

Anders als in Großbritannien und dem Right to Buy-Schema, wird in den Niederlanden lediglich eine Kaufoption angeregt. Das bedeutet, dass dem Wohnungsbesitzer der Verkauf an die ansässigen Mieter nicht vorgeschrieben wird und dass Mieter den Besitzer nicht zum Verkauf zwingen können.

Die wichtigsten Wohnungsanbieter der Niederlande, die Wohnungsgesellschaften, waren früher rein privat geregelte Institutionen, sind jedoch in letzter Zeit immer mehr in die Abhängigkeit von staatlichen Regulierungen gekommen. In den Niederlanden gibt es ca. 700 solcher Wohnungsgesellschaften, die in Summe einen Bestand von ca. 2 Millionen Wohneinheiten verwalten.

Niederländische Wohnungsgesellschaften erhalten kaum noch staatliche Förderungen. Es gibt jedoch eine Anzahl indirekter Förderungen. Der Bestand, den sie halten, konnte über die Jahrzehnte durch staatliche Förderungen aufgebaut werden.

1995 wurde eine Vereinbarung zwischen dem Staat, dem sozialen Wohnungssektor und den Gemeinden geschlossen, die die Übertragung aller Forderungen aus ausstehenden Förderungsdarlehen an den sozialen Sektor bei gleichzeitigem dauerhaftem Verzicht des Sektors auf zukünftige Objektförderungen vorsah („Brutering“). Auf dieser Basis organisierte der Sektor einen Garantiefonds von heute bemerkenswerter Kapitalstärke. Sozialer Wohnbau wird heute überwiegend aus dieser Quelle gespeist. Dessen Subventionscharakter scheint heute nicht mehr auf. Der AAA-geratete Garantiefonds finanziert im Wesentlichen zu Konditionen des internationalen Kapitalmarkts, das heißt im Bereich des Euribor flat. Das ist zwar eine sehr günstige Finanzierung, reicht aber noch nicht aus, um leistbare Mietwohnungen zu errichten. Angesichts der erreichten finanziellen Unabhängigkeit und der Erfordernis, zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen, hat der Niederländische soziale Wohnungssektor seine Produktpalette wesentlich erweitert. Er produziert heute auch Wohnungen zu Marktmieten und Eigentumswohnungen. Mit den daraus erzielten Überschüssen subventioniert er sozial gebundene Mietensegmente zur Erzielung leistbarer Wohnungen (unternehmensbezogene Quer-Subventionierung). Diese ökonomisch überzeugend funktionierende Konzeption ist zuletzt auf Widerstand der EU-Wettbewerbsbehörden gestoßen (siehe Kapitel 2.4).

Es dauerte bis ins Jahr 2000, bis die Regierung eine klare Begründung für die Notwendigkeit einer Steigerung der Eigentumsrate ausgab: Die Gründe hierfür sind (1.) dass die niederländische Eigentumsrate relativ gering ist (2.), dass Bürger einen größeren Einfluss auf die eigene Wohnung und Wohnumgebung haben sollen (3.), dass Wohnungseigentum besser zur praktizierten wohnungspolitischen Praxis einer weitgehenden Deregulierung und Privatisierung passt und (4.) dass Wohnungseigentumsbildung dem übergeordneten politischen Ziel einer Vermögensbildung dient.¹

Die niederländischen Wohnungsunternehmen müssen ihren Bestand nicht zu einem vorgegebenen reduzierten Verkaufspreis anbieten, im Gegenteil – die Obergrenze des erlaubten Rabatts ist

¹ Housing Ministry, 2000.

mit 30% vorgegeben. Das Volumen des Verkaufs sozialer Wohnungsbestände wird durch nachfrageseitige und angebotsseitige Faktoren beschränkt:

Lediglich jeder vierte Mieter will seine Wohnung kaufen. Das bedeutet, dass die Wohnungsgesellschaften 70% aller Wohnungen anbieten müssten, um die angezielte Rate an Wohnungsverkäufen zu erreichen. In Amsterdam liegen die Angebotspreise von Sozialwohnungen deutlich unter den Marktpreisen. Dennoch sind in der Praxis die Mieter kaum daran interessiert, ihre Wohnung zu kaufen. Der Unterschied zwischen dem sozialen Mietenniveau und den monatlichen Hypothekenraten ist sehr hoch, insbesondere in besseren Nachbarschaften. Aus diesem Grund wurden die meisten Wohnungsverkäufe in unbeliebteren und billigeren Wohngebieten Amsterdams registriert, wo der Anstieg der monatlichen Belastung geringer ist.¹

Viele Wohnungsgesellschaften verkaufen einen Teil ihres Bestandes und erzielen dadurch hohe Einnahmen, die in den Neubau von sozialen Wohnungen und die Renovierung des verbleibenden Bestandes fließen. Andere Wohnungsgesellschaften weigern sich jedoch, einen Teilverkauf des Bestandes vorzunehmen. Da der staatliche Einfluss auf die Wohnungsgesellschaften sehr gering ist, können sie zu einem Verkauf auch nicht gezwungen werden.

2.3.5 DEUTSCHLAND

In den Alten Bundesländern Deutschlands ist der Verkauf von ehemaligen Sozialwohnungen durch ein Bundesgesetz von 1980 geregelt, wird aber durch regionale und kommunale Regelungen konkretisiert. Das nationale Gesetz erlaubt einem Vermieter, einen gewissen Anteil der Wohnungen zu verkaufen, während beim verbleibenden Teil der Wohnungen die dem sozialen Sektor entsprechenden Bestandsrechte unter Berücksichtigung regionaler Bedingungen aufrecht bleiben müssen.

Dieser Vorgangsweise liegt die Zielsetzung zugrunde, durch eine Diversifizierung der Mittelaufbringung der Wohnbaugesellschaften den Neubau von Sozialwohnungen zu stützen. Der Verkauf eines Teils der Bestände sollte dazu beitragen, die notwendigen finanziellen Quellen für Investitionen in den verbleibenden Bestand und für Neuinvestitionen zu erlangen. Selbst dort, wo das Volumen der jährlichen Verkäufe vorgegeben und Verkaufsanreize für die Vermieter gesetzt wurden, respektierten die Regierungen die Rechte der Wohnbaugesellschaften und zwangen diese nicht, ihre Bestände gegen ihren Willen zu veräußern. Die Ziele einer Stärkung der rechtlichen und finanziellen Autonomie der Wohnungsunternehmen geriet dabei in Konflikt mit den Verpflichtungen zum Wohnungsverkauf an die Bestandsmieter.

Allerdings schloss das Zugeständnis, dass die Wohnungsunternehmen nicht zum Verkauf gezwungen werden sollten, den indirekten Zwang zur Veräußerung nicht aus; so geschehen in den Niederlanden durch die Kürzung von Fördermitteln bei gleichzeitiger Erhöhung des Anteils an Eigenmittelfinanzierung. Dennoch blieb in allen Fällen die Entscheidung über den Verkauf und die Nutzung der Erträge in der Verantwortung der Wohnbaugesellschaften.

¹ Aalbers, 2004, S. 487, 491.

Seit der durch den Zusammenbruch des Gemeinnützigen Wohnungsunternehmens (GWU) „Neuen Heimat“ beeinflussten Aufhebung der „Wohnungsgemeinnützigkeit“ im Jahre 1990 hat sich das Konzept „Sozialer Wohnbau“ in Deutschland grundlegend verändert. Mittlerweile gilt eine Definition von Sozialwohnungen, die nicht an den unterschiedlichen Trägern orientiert ist, sondern – unabhängig von der Art des Wohnungsunternehmens – eine Wohnung bezüglich Belegungsrechte und Mietenhöhe sozial bindet, solange die öffentliche Förderung nicht zurückbezahlt ist. Zwischen ehemaligen gemeinnützigen und privaten Wohnungsunternehmen wird steuerrechtlich kein Unterschied mehr gemacht. Auch die öffentliche Kontrolle der ehemaligen GWU und die partielle Risikoübernahme durch die Öffentlichkeit wurde abgeschafft und somit der Hauptteil sozialer Mietwohnungen von der dauerhaften Sozialbindung befreit. Nach Auslaufen der Förderung und bestimmten Nachwirkungsfristen werden diese Wohnungen daher einer marktkonformen Nutzung zugeführt.¹

Der Bestand an Sozialwohnungen nahm in der Folge kontinuierlich ab und schrumpft weiterhin. Hierfür ist nicht wie in Großbritannien der Verkauf von Wohnungen an ansässige Mieter im Sinne eines Right-to-Buy maßgeblich, sondern die umfassenden Veräußerungen von ehemals von Kommunen, Ländern und öffentlichen Unternehmen gehaltenen Beständen oder Teilbeständen an private Investoren. Es ist zwar anzunehmen, dass trotz der Abschaffung der langfristigen Sozialbindung des ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsbestandes die im Besitz von Gemeinden und anderer öffentlicher Institutionen verbleibenden Wohnungen auch weiterhin einer sozialen Mieterorientierung unterliegen werden², die an private Unternehmen oder Immobilienfonds veräußerten Bestände werden jedoch in der längeren Frist der Marktlogik unterliegen.

Treibender Faktor für den Verkauf von ehemaligen gemeinnützigen Beständen waren Budgetprobleme des öffentlichen Sektors. Umfangreiche Verkäufe betrafen auch die Wohnungen ehemals öffentlicher Unternehmen wie Bahn und Post. Der Höhepunkt der Bestandsübertragungen wurde in den Jahren 2000 bis 2005 erreicht. Mittlerweile zeichnet sich ein gewisser Rückgang der großvolumigen Verkäufe ab.³ Für die ansässigen Mieter ist der Eigentümerwechsel nicht mit einer unmittelbaren Verschlechterung der Mietkonditionen verbunden. Dies garantieren die noch bestehenden Förderungsbestimmungen, Schutzfristen, das deutsche Mietrecht sowie die darüber hinausgehenden für die betroffenen Bestände abgeschlossenen Sozialchartas. Für die Zukunft besteht jedoch Unsicherheit über die Bestimmungsfaktoren und das Volumen des künftigen Sozialwohnungsbestands und die langfristigen Mietkonditionen. Diese Unsicherheit wird durch die in Summe mittlerweile enormen Bestandsübertragungen an ausländische Finanzinvestoren und die teilweise hohe Instabilität von Eigentümerstrukturen verstärkt. Das jüngste Beispiel des Verkaufs von über 20.000 Wohnungen der Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften BGAG an den Finanzinvestor Cerberus erregte großes Medieninteresse, ebenso die Übertragung von 48.000 kommunalen Wohnungen in Dresden an den US-Finanzinvestor Fortress. In Wilhelmshaven wurde der Bestand einer ehemaligen Gemeinnützigen bereits zum dritten Mal weiterverkauft. Durch die vorzeitige Rückzahlung von Förderungsdarlehen wird z.T. die Einzelverwertung von ehemali-

¹ Donner, 2000, S. 195.

² So etwa Stigel, 2004, S. 106.

³ Lutz Freitag, Präsident des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (beinhaltet auch ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen), CECODHAS-Konferenz 30.5.2007, Wien.

gen Sozialwohnungen an die Mieter zu Marktkonditionen ermöglicht, wobei ansässige Mieter oft finanziell überfordert sind und nur kurzfristige Schutzfristen genießen. Ein Rückgang des sozialen Quartiersmanagements, das früher über die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen betrieben wurde, zeichnet sich bereits ab und hat auch negative Auswirkungen auf die umliegenden Bestände (Zunahme von Vandalismus, kleinräumige soziale Problemzonen).¹

Im Zuge der Integration der Wohnungsbestände der neuen Bundesländer musste seit 1990 dem enormen Renovierungsrückstand durch gesamtstaatliche Kreditvergaben entgegengewirkt werden. Die Anpassung an das bestehende wohnungspolitische System der BRD machte auch langfristige Übergangsbestimmungen und umfassende Sozialtransfers an Haushalte notwendig. Man versuchte, durch Auflagen zur Kreditvergabe im Zuge der Eingliederung der neuen Mietbestände einen bestimmten Anteil der Wohnungen (15%) den ansässigen Mietern zu überantworten und dadurch die Eigentumsquote zu heben. In bestimmten Gebieten der Neuen Bundesländer, die durch sinkende wirtschaftlicher Dynamik geprägt sind, gelang dieses Vorhaben nur begrenzt.² Busch-Geertsema schätzt, dass im Zeitraum von 1993 bis 1999 ca. 281.000 Wohneinheiten im ehemaligen Ostdeutschland privatisiert wurden.³

Der Rückgang des Sozialwohnungsbestandes sowie die Übertragung von ehemaligen Mietwohnungen an Einzelpersonen ist in Deutschland im europäischen Vergleich durchaus beträchtlich. Warum sind die in anderen Staaten beobachteten negativen Auswirkungen von Privatisierungen ehemaliger (sozialer) Mietwohnungen und von umfassenderen Bestandsveränderungen in Deutschland dennoch nicht so augenfällig wie anderorts? Hierfür lassen sich insbesondere zwei Gründe anführen:

Zum einen besteht eine große Besonderheit des deutschen Wohnmarktes im internationalen Vergleich in der mittlerweile lang andauernde Abwesenheit von inflationären Tendenzen der Wohnungspreise (vgl. Kapitel 2.1). Die mäßige wirtschaftliche Dynamik Deutschlands bis 2006, das geringe Vertrauen der Verbraucher in die wirtschaftliche Entwicklung und das Volumen des Wohnungsangebots seit dem Bauboom der 1990er Jahre haben dazu beigetragen, dass Wohnungspreise und -mieten im großen Unterschied zu fast allen europäischen Ländern relativ konstant geblieben sind.⁴ In manchen Gebieten im Osten des Landes, die durch hohe Leerstellungsrate und Landflucht gekennzeichnet sind, sind die Preise sogar gesunken. In einem derartigen Umfeld werden – erstens – Probleme der Leistbarkeit, die sich durch den Abbau des Sozialwohnungsbestandes ergeben können, entschärft und – zweitens – tendenzielle Trends in der Nachfrage hin zum Eigentum und weg von der Miete reduziert. In Ländern mit hochinflationären Wohnungspreisen wie Spanien und Irland wird aufgrund des Investitionsmotivs der Trend zum Wohnungseigentum massiv verstärkt.

Zum anderen stellt die geringe Eigentumsquote Deutschlands eine internationale Besonderheit dar. Mit nur 43% Wohnungseigentum am Gesamtbestand wird Deutschland europaweit nur von

¹ Lutz Freitag, CECODHAS-Konferenz 30.5.2007, Wien.

² Donner, 2000, S. 532.

³ Busch-Geertsema, 2004, S. 312.

⁴ RICS, 2007, S. 51.

der Schweiz unterboten.¹ Der Anteil ist zwar seit der Wiedervereinigung um etwa 5 Prozentpunkte gestiegen und auch der Kauf von Eigentumswohnungen hat zugenommen, doch sind die generellen Rahmenbedingungen, die sich aus einer derart geringen Quote ergeben, grundlegend unterschiedlich zu anderen Ländern. Wohnungsprivatisierungen an Einzelpersonen könnten noch ein wesentlich höheres Niveau ausmachen, bevor sich die typischen Probleme von Ländern, die durch exzessiv hohe Eigentumsquoten gekennzeichnet sind, ergeben würden.

Seit Mitte der 1990er Jahre ist neben einer generellen Rücknahme der öffentlichen Fördermitteln und der Verlagerung von angebotsseitigen zu nachfrageseitigen Subventionsarten (vgl. Kapitel 2.1) ein relativer Bedeutungsgewinn der Eigentumsförderung im Verhältnis zur Mietförderung zu beobachten.² Die Förderkonstellation und das Mietrecht waren in der Vergangenheit sehr zu Gunsten des Mietsektors ausgelegt. Die Umstellung hin zu einem relativ bestandsneutralen Förderungsrahmen vollzieht sich in den vergangenen Jahren jedoch eher durch eine Zurücknahme der bisherigen Maßnahmen zur Unterstützung des Mietsektors und nicht durch eine Ausweitung der Eigentumsförderungen. Als Hemmfaktoren einer weiteren Zunahme des Eigentumssegments werden Baulandmängel und das generelle mietergünstige Wohnrecht genannt. So wird auf regionaler und lokaler Ebene für den Eigenheimbau gewidmetes Bauland teilweise nur sehr sparsam zugänglich gemacht.

2.3.6 NEUE EU-MITGLIEDSSTAATEN UND CEE-TRANSFORMATIONSSTAATEN

Die Transformationsstaaten Mittel-Ost- und Südost-Europas erlebten nach der politischen Wende eine massive Privatisierungswelle.³ In allen neuen EU-Mitgliedstaaten dieser Region stieg der Eigentumsanteil im Wohnungsbestand mehr oder minder stark an, wobei der Anteil an im Zeitraum von 1990 bis 2004 durchgeführten Privatisierungen von 12% des Gesamtbestandes in der Tschechischen Republik bis zu 27% in Rumänien und 31% in der Slowakei variierte.⁴ Die meisten Transformationsstaaten übertrugen 75 bis 95% des ehemaligen staatlichen Mietbestandes an ansässige Mieter.⁵

Motivation und Ziele der Privatisierung des früheren staatlichen Wohnungsbestandes waren vielfältig. Dominierendes Kriterium war jedoch die angespannte budgetäre Lage vieler ehemaliger Ostblockstaaten – insbesondere derjenigen, die sich rasch für einen EU-Beitritt qualifizieren wollten – die die Notwendigkeit steigender staatlicher Einnahmen und vor allem einer Reduktion der Subventionierung der bisherigen staatlichen Wohnungspolitik bedingten. Eingebettet war diese Umorientierung in den generellen Trend zur Vermarktwirtschaftlichung, Liberalisierung und Deregulierung umfassender früherer staatlicher Sektoren und Versorgungsbereiche. In vielen ehemaligen Ostblockstaaten war der Verkauf oder die Vergabe der ehemals staatlichen Wohnungen eine kurzfristige Reaktion auf die umfassende wirtschaftliche und soziale Krise der Transformation.

¹ Ebd. S. 45.

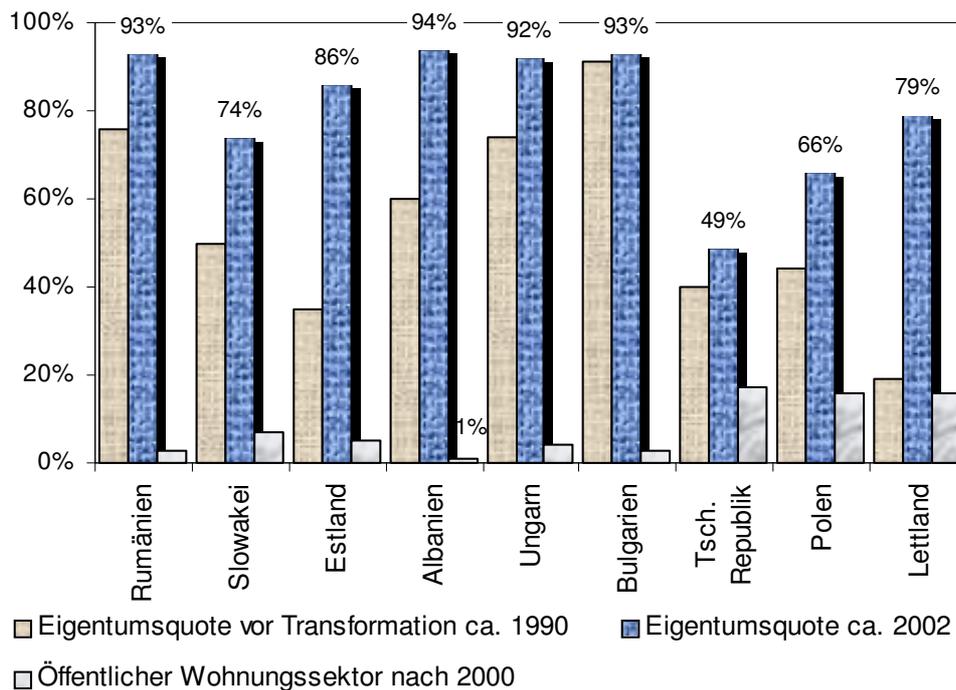
² Vgl. Tomann, 1996; RICS, 2007.

³ Zahlreiche Werke nehmen sich diesem Thema an, etwa: Lux, 2003; CEB & The World Bank, 2004; Ecorys Hungary 2005; Dübel u.a. 2006; Hegedüs, 2007.

⁴ Amann (Hg.), 2006, S. 19.

⁵ Hegedüs, 2007.

Grafik 19: Privatisierungen und öffentliche Mietsektoren in Transformationsstaaten



Quelle: Lux, 2003; PRC Bouwcentrum International, 2005; CEB & World Bank, 2004; Hegedüs, 2007; UN-ECE

Weitere Faktoren, die die umfassende Privatisierung vorantrieben, waren die Unsicherheit der Haushalte, deren Wunsch nach sicheren Wohnverhältnissen die Präferenz für das Wohnungseigentum massiv erhöhten, und die Einflussnahme internationaler Institutionen, die mit Verweis auf die Notwendigkeit von verbreitetem Wohnungs- und Hauseigentums für die Entwicklung eines Hypothekar- und damit Finanzmarktes in den betroffenen Ländern die Bestandsübertragung anregten.¹ Die Dezentralisierung und Übertragung der meisten sozialpolitischen Kompetenzen auf regionale und insbesondere kommunale Ebene in Kombination mit intensiven Geldnöten der Gemeinden verstärkten die Tendenz zu mehr Wohnungseigentum.²

Die Rahmenbedingungen (neues politisches System, Privatisierungs- und Liberalisierungsdruck, Einsparungserfordernisse, Reformstau des öffentlichen Sektors) waren jedenfalls dergestalt, dass eine Alternative zur weitgehenden Privatisierung des Bestandes nicht gesehen wurde: Die politische Wahlmöglichkeit, ob die Staaten eine Entwicklung hin zu einem dualen oder aber zu einem einheitlichen Mietmarkt (vgl. Kapitel 2.2) bevorzugen würden, existierte nicht, da ein einheitlicher Mietmarkt in der gegebenen Situation nicht greifbar war.³

¹ Dübel u.a. nennen in diesem Zusammenhang etwa die massive Einflussnahme von USAID: „The financially best endowed and most focused sponsor of technical assistance in housing and local government affairs since 1989/91 has been USAID, whose housing policy agenda is strongly nested in a political environment that historically prioritizes homeownership. The European Union, which would have been a geographically and politically more natural partner with lesser constraints about tenure choice, has been forced to largely ignore transition country housing sectors because of its constraints in mandate“ (Dübel u.a. 2006: 54).

² Dübel u.a., 2006.

³ Hegedüs, 2007.

Ungeachtet dessen unterscheidet sich Charakter, Geschwindigkeit und Ausmaß der Bestandsübertragung zwischen den einzelnen Staaten erheblich. Es lassen sich „schnelle Privatisierer“, „langsame Privatisierer“ und Staaten mit einer Sondersituation unterscheiden.¹ Zu einer schnellen und umfassenden Privatisierung kam es in Staaten, in denen die Zentralregierung ein verpflichtendes Right-to-Buy im ehemaligen staatlichen Bestand beschloss (z.B. Ungarn, Rumänien, Estland, Slowakei) und die Parameter der Vergabe regulierte (Verkaufspreis, Anspruchsberechtigte, teilweise öffentliche Darlehenskonditionen). Die Bestandübertragung an ansässige Mieter wurde zum Teil durch Restitutionsforderungen von Besitzern vor den planwirtschaftlichen Verstaatlichungen verkompliziert. Dies führte teilweise zu sozialen Spannungen zwischen klaren „Privatisierungsgewinnern“ und Bewohnern von Wohnungen, auf denen eine Restitutionsforderung bestand. Dieses Problem musste beispielsweise in Estland mit der Verpflichtung der Gemeinden gelöst werden, für die betroffenen Mieter eine äquivalente Wohnung zu finden, die unter denselben günstigen Bedingungen erworben werden konnte. Zu den „langsamen Privatisierern“ zählen insbesondere die Tschechische Republik und Polen. In diesen Ländern konnten die Gemeinden das Ausmaß und die Geschwindigkeit der Privatisierung selbst bestimmen, zumal kein Right-to-Buy im gesamten ehemals öffentlichen Mietwohnungsbestand eingerichtet wurde. Somit wurde lediglich ein bestimmter Anteil des Bestandes – etwa der Bestand von Wohnkooperativen – privatisiert, wobei die Verkaufspreise wesentlich näher am Marktpreis lagen als in anderen Ländern. Bulgarien nimmt in dieser Klassifikation unterschiedlicher Privatisierungssystematiken eine Sonderrolle ein, da aufgrund der bereits vor der Wende praktizierten Vergabe staatlicher Wohnungen in das Privateigentum ansässiger Mieter die Eigentumsquote bereits im Jahr 1992 bei 91% lag. Bis heute wurde dieser Anteil ohne grundlegende Umänderung der Praxis weiter erhöht.

Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit der umfassenden Privatisierung ergeben haben, sind folgende:

Einige Haushalte konnten die Kosten des Eigentumserwerbs trotz Preisnachlässen und indirekten Steuersubventionen nicht bestreiten. In Ländern, die den Wohnungsbestand unter einem großen Preisnachlass gewährten, ergaben sich schnell Problem einer Residualisierung und zum Teil ethnischen Segregation des Bestandes.²

Die Nachfrage nach leistbaren Wohnungen ist unverändert. Durch die Reduktion des staatlichen Bestandes sind jedoch leistbare Wohnungen nicht mehr zugänglich. Der Sektor, über den die Öffentlichkeit noch eine politische Verfügungsgewalt innehat, ist tendenziell von schlechter Qualität und Erhaltungszustand, wo der Unterschied zwischen Mietenniveau und den Kosten der Instandhaltung besonders hoch sind.

Viele Haushalte waren mit den Kosten des Eigentumsmanagements bald überlastet. Dadurch wurden die Erwartungen, dass durch die Privatisierung eine höhere Investitionsbereitschaft und effiziente Gebäudeverwaltung im Mehrgeschossbau vorangetrieben werden könnten, zunichte gemacht. Dies lag gemäß Dübel u.a.³ an drei Gründen. Erstens kam es nach dem Rückzug des

¹ Lux, 2003.

² Lux, 2003.

³ Dübel u.a., 2006.

staatlichen Sektors aus dem Wohnungsneubau und der Wohnbaufinanzierung zu einem massiven Absinken der Neubauleistung. Erst mit einer 10- bis 12jährigen Verspätung nach der Transformation haben sich die Neubauraten wieder erholt, ergeben jedoch bei Weitem nicht die für die Bewältigung des massiven Fehlbestandes notwendigen Ausmaße. Zweitens wurde das Hauptproblem, das bereits in den frühen 1990er Jahren in der Region ersichtlich war, nämlich die ausständige Renovierung und Instandsetzung des heruntergewirtschafteten Gebäudebestandes nicht vorangetrieben, sondern durch die neue private Besitzerstruktur und die rechtlich ungenügenden Bestimmungen zu Entscheidungsfindung noch zusätzlich erschwert. Hinzu kommt die Tatsache, dass neue Eigentümer nicht in der finanziellen Lage sind, die stark rückschrittliche Qualität des Bestandes zu sichern, und daher teilweise nicht einmal das alltägliche Gebäudemanagement und die Finanzierung der Bewirtschaftung allgemeiner Teile von Eigentumswohnungsblocks gewährleistet ist. Drittens konnte die Umwandlung früherer Mieter in Wohnungseigentümer nicht effektiv die bisherige Grundeinstellung verändern, dass die Gemeinden als für "allgemeine" Gebäudeteile verantwortlich gesehen wurden. Die Bereitschaft (aber auch die finanzielle Fähigkeit) der neuen Wohnungsbesitzer für die zeitgerechte Rücklagenbildung zur allgemeinen Gebäudesanierung ist nach wie vor ungenügend.

Die extremen Eigentumsquoten, die in vielen Ländern der Region zu beobachten sind, haben zu den typischen bereits aus anderen Staaten bekannten Problemen¹ geführt: Zunahme der Hypothekarverschuldung der Haushalte und daraus resultierender Anstieg in Kreditausfällen und Zwangsräumungen, negative Konsequenzen auf die Arbeitsmobilität durch das Fehlen von Wohnalternativen, Spaltung der Gesellschaft in Wohnungseigentümer einerseits und Junghaushalte, Mieter und Risikogruppen andererseits, die sich Eigentum nicht leisten können und auf unzureichend Wohnalternativen in schlechterer Qualität angewiesen sind.

Aufgrund dieser zahlreich zu beobachtenden Misserfolge ist daher mittlerweile in einigen Ländern der Versuch einer Wiedereinführung eines sozialen (Miet-)Wohnungsbestandes unternommen worden. Dieser Versuch, der bisher keine großen Erfolge gezeigt hat, stieß jedoch u.a. auf das Problem, dass kein unabhängiger in der Zivilgesellschaft verankerter Sektor von Wohnkooperativen oder sonstigen am Gemeinwohl orientierten Wohnungsanbietern vorhanden ist. Darüber hinaus erschweren finanzielle Nöte der zunehmend für die Wohnungspolitik verantwortlichen Gemeinden die kommunale Initiativen in der Produktion von Sozialwohnungen.²

2.4 EU-POSITIONEN

Wohnungspolitik ist auf nationalstaatlicher und nicht auf EU-Ebene angesiedelt. Der indirekte Einfluss auf die Gestaltung der Wohnungspolitik in den Mitgliedsländern ist dennoch enorm und nimmt in letzter Zeit noch zu. Er geht von einem von rechtlichen Regelungen aus, die im Zuständigkeitsbereich der EU liegen und Politikbereiche betreffen, die in einem Naheverhältnis zur Wohnungspolitik stehen (von Wettbewerbsrecht bis Steuerrecht). Zum anderen ist die hohe Anzahl politischer Initiativen zu nennen, die EU-weit betrieben werden und Auswirkungen auf

¹ Boelhower, Doling, Elsinga (Hg.), 2005.

² Amann u.a., 2006.

wohnungspolitische Maßnahme in den Mitgliedsländern haben (von der Lissabon-Strategie bis zur Öffnung der Strukturfonds). Dieser zunehmende gemeinschaftliche Einfluss ist der Grund, dass von einem graduellen Abgehen vom Subsidiaritätsprinzip gesprochen werden kann.

2.4.1 EU-WETTBEWERBSBESTIMMUNGEN

Zwar wird die soziale Wohnungspolitik als legitimes und sinnvolles Element in der nationalen Politikgestaltung gesehen, das mit den Zielen der Europäischen Union in Einklang steht,¹ doch ist es für staatliche Förderungen in der Wohnungspolitik genauso wie für andere Maßnahmen erforderlich, mit den Wettbewerbsbestimmungen der EU überein zu stimmen. Es ist insbesondere das EU-Wettbewerbsrecht, wie es in den Artikeln 87-89 des EG-Vertrags, in späteren sachbezogenen Entscheidungen der Europäischen Kommission² und in den Urteilen der Europäischen Gerichtshöfe³ konkretisiert wurde, das in der Ausgestaltung des sozialen Wohnbaus beachtet werden muss.

Für Förderungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, aber auch für andere staatliche Leistungen in der Wohnungspolitik, bedeutet das konkret Folgendes: Staatliche Beihilfen gleich welcher Art sind untersagt, insofern sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar sind, d.h. den Handel zwischen den Mitgliedsländern beeinträchtigen.

Hierzu nennt der EG-Vertrag jedoch einige Ausnahmen von Beihilfen, die mit dem gemeinsamen Markt als vereinbar definiert werden.⁴ Darunter fallen etwa Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden. Wohnbeihilfe, die eine Bedarfsprüfung vorsieht und an Bedürftige in Abhängigkeit von Einkommen und zumutbarem Wohnungsaufwand ausgezahlt wird, stellt im Bereich der Wohnungspolitik eine derartige Ausnahme dar. Bedarfsgeprüfte Subjektbeihilfen sind somit wesentlich einfacher mit dem EU-Recht in Einklang zu bringen als Förderungen die an Unternehmen gerichtet sind (vgl. Kapitel 2.2.2).

Artikel 86 des EG-Vertrages legt eine weitere Situation fest, in der staatliche Mittel in Übereinstimmung mit EU-Recht an bestimmte Unternehmen gezahlt werden können: Die Bereitstellung von sozialen Wohnungen kann durch die Mitgliedstaaten als „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ definiert werden. Es ist insbesondere diese Regelung, die im Bereich des sozialen Wohnbaus von Bedeutung ist und die im Weiteren genauer behandelt wird.

Durch Artikel 86 des EG-Vertrages wird die generelle Möglichkeit eröffnet, Unternehmen, die mit der Erfüllung von Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch die öffentliche Hand betreut sind, durch staatliche Gelder zu finanzieren. Diese Gelder stellen nicht staatliche

¹ Entscheidung der Europäischen Kommission zu N209/2001.

² Insbesondere die Entscheidungen der EU-Kommission in den Fällen N 497/01, N 239/02, C 515/02, N 209/01 und in L312/67-69 von 2005.

³ Vor allem ECR I-7747 2003.

⁴ Artikel 87 (2) und (3).

Beihilfen (im Sinne des Artikel 87) dar, sondern die Abgeltung der Kosten einer spezifischen Gemeinwohlverpflichtung und sind daher zulässig.

Eine genauere Klärung der angemessenen Höhe dieser Abgeltung brachte das bekannte Urteil des Europäischen Gerichtshofes im „Altmark Trans GmbH“ Fall¹. Der Gerichtshof stellte fest, dass der für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährte Ausgleich keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 EG-Vertrag darstellt, wenn folgende vier Kriterien erfüllt sind:

1. Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.
2. Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, müssen im Vorhinein objektiv und transparent festgelegt werden.
3. Der Ausgleich darf nicht über den Kosten der Erfüllung dieser gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung hinausgehen. Hierbei sind alle dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn zu berücksichtigen.
4. Das Unternehmen, das mit der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung betraut werden soll, soll mittels öffentlicher Ausschreibung ausgewählt werden, mit der sich derjenige Bewerber ermitteln lässt, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann. Kann eine derartige Ausschreibung nicht durchgeführt werden, ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Kostenanalyse zu bestimmen, wobei ein durchschnittliches, gut geführtes und angemessen ausgestattetes Unternehmen als Referenz zu dienen hat.

Die „Altmark-Entscheidung“ stellt somit eine geeignete Vorlage dar, um staatliche Förderungen an Unternehmen mit Versorgungsverpflichtungen gemäß ihrer Übereinstimmung mit EU-Wettbewerbsrecht zu evaluieren: Wenn die Förderungen als Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zu sehen sind und die vier Voraussetzungen erfüllt werden, stellen sie keine „staatlichen Beihilfen“ dar und sind somit rechters.

Für den Bereich des sozialen Wohnbaus brachte eine Kommissionsentscheidung zusätzliche und genauere Klärung der Rechtslage, indem die Besonderheiten des sozialen Wohnbaus hervorgehoben und spezielle Regelungen für diesen Bereich festgelegt wurden.² Die Kommission stellte fest, dass im sozialen Wohnungsbau tätige Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, Besonderheiten aufweisen, die berücksichtigt werden müssen. Folgende Definitionen und Regelungen wurden in dieser Entscheidung festgelegt:

- Die Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus sind benachteiligte Bürger oder sozial schwache Bevölkerungsgruppen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen.
- Die staatliche Abgeltung der Leistungen des sozialen Wohnungsbaus muss nicht im Vorhinein durch die Kommission überprüft und bewilligt werden.
- Die Mitgliedstaaten sollen in regelmäßigen Abständen überprüfen, ob der gewährte Ausgleich nicht zu einer Überkompensierung der sozialen Wohnbauunternehmen führt. Ein gewisses Maß an Überkompensierung kann jedoch ins nächste Jahr übertragen werden: Wer in diesem

¹ ECR I-7747.

² Entscheidung der EU-Kommission vom 28.1.2005 (L 312/67-73).

Bereich ausschließlich Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt, kann daher den jährlichen Ausgleichsbetrag um bis zu 20% überschreiten und im Folgejahr anrechnen. Ein darüber hinaus gehender jährlicher Ausgleichsbetrag stellt eine Verletzung von EU-Recht dar.

- Gesonderte Buchführung und klare Trennung von gewerblichen und gemeinnützigen Tätigkeitsbereichen von Wohnungsunternehmen wird zur Pflicht erklärt.
- Ebenfalls festgelegt wurden die Kostenfaktoren, die in der Berechnung der Ausgleichsbeträge mit einbezogen werden sollen, etwa Investitionskosten oder auch eine „angemessene Rendite“, die jedoch die im Vergleich zu kommerziellen Wohnungsunternehmen geringeren Risiken von (staatlich begünstigten) gemeinnützigen Wohnungsanbietern berücksichtigen muss.¹

Diese Richtlinie brachte somit eine weitere Konkretisierung des „Altmark-Urteils“ für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus mit sich. Im Großen und Ganzen wurde die spezielle Position dieses Wohnungspolitikbereichs innerhalb des gemeinsamen Marktes hervorgehoben und eine wohlwollende Handhabung innerhalb des EU-Wettbewerbs festgesetzt. Auch wurde die Selbstverantwortung der Mitgliedsstaaten bei der Definition der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bestätigt. Es bleibt den Nationalstaaten im Grunde alleine überlassen, welche Aufgaben sie als solche definieren. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass in den 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zahlreiche unterschiedliche Definitionen von sozialem Wohnungsbau vorliegen, unterschiedlichste Institutionen (des öffentlichen Sektors, Gemeinnützige, Genossenschaften) mit der Erfüllung der entsprechenden Verpflichtungen betraut sind und je nach Staat verschiedenste Bereiche zu den Verpflichtungen des sozialen Wohnungsbaus gezählt werden.² Dennoch stellt die Kommissions-Entscheidung von 2005 keinen Freischein für die Finanzierung des sozialen Wohnbaus in den Mitgliedsländern dar. Dies wird im folgenden Kapitel verdeutlicht.

2.4.2 ÜBERPRÜFUNG DER EU-KONFORMITÄT VON NATIONALEN POLITIKSYSTEMEN

Inwiefern könnten die Wettbewerbsregelungen der EU in Zukunft eine Bedrohung für die österreichische Wohnungspolitikstruktur darstellen? Die Analyse der Bereitstellung von Sozialwohnungen in den Mitgliedsländern hat gezeigt, dass unterschiedlichste Zugänge in der Ausrichtung des Angebots von Sozialwohnungen in Verwendung sind, die auf unterschiedlichen Definitionen von „social housing“ aufbauen und unterschiedliche Institutionen mit der Bereitstellung dieses Gutes betraut haben. Momentan werden zwei Organisationsformen des sozialen Wohnbaus – nämlich in Schweden und den Niederlanden – von der Kommission überprüft, um deren Übereinstimmung mit den EU-Wettbewerbsregeln zu bestimmen.

Nach der Meinung mancher Experten könnten diese von der Kommission durchgeführten Überprüfungen in Kombination mit den durch das Altmark-Urteil gesetzten Rahmenbedingungen eine zukünftige Bedrohung für die Angebotsstruktur des sozialen Wohnbaus in allen Mitgliedsstaaten bedeuten.³ Obwohl die Sachverhaltsdarstellungen über die Übereinstimmung mit EU-Recht in den beiden genannten Ländern unterschiedlich sind, liegt doch bei beiden der Vorwurf zugrunde, dass

¹ Details zur „angemessenen Rendite“ siehe Entscheidung der EU-Kommission vom 28.1.2005 (L 312/67-73).

² Vgl. Czischke (2005).

³ Birgersson & Turner 2006.

eine zu weite und offene Definition von sozialem Wohnbau angewandt wird und der Kreis der potenziellen Nutznießer nicht eng genug gefasst ist. Die Problematik besteht somit in der Tendenz der EU-Kommission eine restriktive Festlegung von sozialem Wohnbau zu forcieren, was mit universell ausgerichteten wohnungspolitischen Systemen in Widerspruch gerät (vgl. Kapitel 2.2.1).

Bereits in der Entscheidung der Kommission im Falle einer Finanzierungsagentur für Sozialwohnungen in Irland¹ legte die EU eine restriktive Abgrenzung von sozialem Wohnbau vor: So könne man nicht von sozialem Wohnbau sprechen, wenn klare Bestimmungen in der Belegung von Sozialwohnungen fehlen. Dieser Zugang wird auch in jüngeren Stellungnahmen der EU verwendet (siehe Kommissions-Entscheidung vom November 2005, wie weiter oben dargestellt). Eindeutig nimmt die EU daher Einfluss auf das generelle Recht der Mitgliedstaaten, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und deren Umfang zu definieren. Universell ausgerichtete Wohnungssysteme könnten damit möglicherweise nicht mehr ihrer eigenen Logik eines auf weite Bevölkerungsschichten ausgerichteten Zugangs von sozialen Leistungen folgen und müssten zu einer residualen Wohlfahrtspolitik übergehen, die auf bedarfsgeprüfte und zielgruppenspezifische Leistungen aufbaut.

a) SCHWEDEN

In Schweden² wird die Übereinstimmung bestimmter wohnungspolitischer Maßnahmen mit dem EU-Wettbewerbsrecht durch zwei Klagen des Europäischen Verbands von Immobilieneigentümern (European Property Federation – EPF) bei der Europäischen Kommission in Frage gestellt. Hierbei bezieht sich die erste Klage, die aus dem Jahr 2002 stammt, auf ein spezielles staatliches Unterstützungsprogramm von Gemeinden, die mit der Restrukturierung ihrer kommunalen Wohnbauunternehmen überlastet sind. Die zweite Klage, die noch während der laufenden Untersuchung im Jahre 2005 eingereicht wurde, behauptet die Existenz von illegalen kommunalen Förderungen von Wohnungsunternehmen durch die besseren Finanzierungsbedingungen, die den gemeindeeigenen Unternehmen zur Verfügung stehen. Der Dialog zwischen der schwedischen Regierung, der EPF und der Europäischen Kommission ist ein langwieriger und betrifft mittlerweile weite Bereiche der schwedischen Wohnungspolitik. Im Grunde steht das schwedische System der Mietenkontrolle in Frage. Es ist so aufgebaut, dass auch die Mieten des privaten Sektors indirekt durch die Mienhöhe im stark subventionierten sozialen Sektor begrenzt sind. Darüber hinaus wird die Größe der Zielgruppe (nämlich die Gesamtbevölkerung!) des sozialen Wohnsegments in Schweden durch die EU-Kommission kritisiert. Die schwedische Regierung rechtfertigt sich folgendermaßen:

„Access to good housing for all citizens has long been an important part of Swedish welfare policy. The right to a home is laid down in the Swedish constitution. The goal of housing policy is to create conditions for everyone to live in good housing at reasonable cost and in a safe and stimulating environment. [...] The public utility housing companies in Sweden have a dual assignment. [...] This dual purpose was to supply good quality housing at reasonable cost to economically weak and vulnerable groups, and to have a social integration function. [...] In order to be able to solve their dual assignment, the public housing sector had to aim at all citizens regardless of income, family size or social standing. Social interaction is thereby

¹ Kommissions-Entscheidung im Fall N 209/2001.

² The Swedish Case (CP 115/02).

enabled between individuals of different backgrounds, which in turn can reduce the problems resulting from economically weak and vulnerable groups being concentrated in certain areas“.¹

Das schwedische Ministerium verteidigt somit die universelle Ausrichtung der Wohnungspolitik durch den Verweis auf die soziale Integrationsfunktion und die Notwendigkeit, sozial durchmischte Wohngebiete zu schaffen. Die Strukturen der schwedischen Wohnungspolitik haben sich historisch entwickelt und zu positiven gesamtgesellschaftlichen Ergebnissen geführt. Klar ersichtlich ist, dass es hier zu einem systembedingten Konflikt zwischen dem universellen und dem zielgerichteten Zugang von Sozialleistungen gekommen ist (siehe Kapitel 2.2).

b) NIEDERLANDE²

Das Drängen der Generaldirektion „Wettbewerb“ der Europäischen Kommission nach einer Änderung der Definition von sozialem Wohnbau ist im Falle der Niederlande, der seit 2005 verhandelt wird, noch deutlicher.³ Hierbei geht es ganz klar gegen den freien Zugang großer Bevölkerungsteile zum sozialen Wohnungsbestand. In den Niederlanden ist dieser auch für obere Einkommensschichten zugänglich. Die ca. 600 gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in den Niederlanden besitzen etwa 75% des Mietbestandes und erhalten staatliche Beihilfen, zwar nicht mehr über direkte Objektförderungen aber doch über die sektorspezifischen Fonds, die letztendlich das Produkt von vergangenen staatlichen Förderungen darstellen. Da die gemeinnützigen Unternehmen mit kommerziellen Wohnungsanbietern um den selben Kundenkreis konkurrieren, wird die selektive staatliche Unterstützung der Gemeinnützigen von Kritikern als Verzerrung des Wettbewerbs gesehen. Die Verteidigung des universellen Zugangs bringt das Argument vor, dass die Zurverfügungstellung von subventionierten Wohnungen auch für Bezieher höherer Einkommen in der Definition der Ziele des sozialen Wohnbaus mit eingeschlossen ist. Ein kostendämpfender Effekt des Sozialwohnungsbestandes auf die Mieten im kommerziellen Sektor ist ein fundamentaler Bestandteil der niederländischen Wohnungspolitik (siehe Kapitel 2.2.1).

In folgenden Aussagen wird deutlich, dass es der Kommission um eine zielgerichtetere Ausrichtung des Sozialwohnungsbestandes geht:

„The possibility of letting homes to higher income groups or undertakings should be regarded as an obvious error on the part of the public services. [...] The public services have a social character; the definition of activities of housing associations must therefore maintain a direct link with socially disadvantaged households and not only with a maximum value of homes. [...] [T]he Commission feels that letting homes to households that are not socially deprived cannot be regarded as a public service.“⁴

Dies sind klare Stellungnahmen der Kommission – in einem Bereich, der eigentlich in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten angesiedelt ist, nämlich der Definition von sozialen Dienstleistungen und deren Reichweite. Diese klare Präferenz der Kommission für zielgerichtete Leistungen in der Wohnungspolitik und zu Ungunsten universeller Systeme wird von Kritikern als Verletzung des

¹ Swedish Ministry of Sustainable Development 8.11.2005.

² Siehe Kapitel 2.3.4, S. 48 und S. 42.

³ The Dutch Case (Supporting measure no. E 2/2005, Ex.-NN. 93/02).

⁴ European Commission Directorate General Competition 14.7.2005, S. 30, 34, 39.

Subsidiaritätsprinzips gesehen. Die Bevorzugung einer zielgerichteten, auf spezielle Risikogruppen und untere Einkommensbezieher ausgerichteten Wohnungspolitik ist jedoch bereits in den Verträgen angelegt. Während eine universelle Ausrichtung von sozialen Unterstützungsleistungen durch eine strenge Auslegung des Altmark-Urteils und durch den zunehmenden Einfluss der Kommission schwieriger zu legitimieren wird, genießen bedarfsgeprüfte Subjektbeihilfen durch deren Ausnahme von den Wettbewerbsregeln bereits seit langem eine gewisse Bevorzugung.

Die Kommission, als Hüterin der Verträge, ist jedoch naturgemäß auch für die strikte Einhaltung der Wettbewerbsregeln zuständig. Sie ist jedoch nicht die einzige Akteurin auf EU-Ebene. Universelle wohnungspolitische Systeme bekommen zunehmend Rückhalt durch politische Initiativen auf EU-Ebene, die von einer Vielzahl europäischer Akteure ausgehen.

2.4.3 WOHNUNGSPOLITISCHE INITIATIVEN AUF EU-EBENE

Die jahrzehntelange mehr als zögerliche Haltung der EU, sich wohnungspolitisch zu engagieren, scheint der Vergangenheit anzugehören. Eine Vielzahl von politischen Aktivitäten und Initiativen auf EU-Ebene haben einen indirekten oder direkten Einfluss auf wohnungspolitische Maßnahmen in den Mietgliedsländern. Ausgangspunkt für eine Welle an Initiativen 2005/06 war einerseits die unzureichende wohnungspolitische Situation in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern, andererseits die Unruhen in den französischen Banlieux, die das Scheitern wohnungspolitischer Konzepte in einzelnen westeuropäischen Ländern sichtbar machten. Dass diese Initiativen 2007 kaum Fortschritte machten, verdeutlicht in wie hohem Maße sie von den politischen Prioritäten der Vorsitzländer abhängen.

Im Folgenden sollen die wichtigsten dieser Entwicklungen aufgezeigt werden. Sie bestätigen eine sehr positive Position der EU gegenüber wohnungs-sozialpolitischen Maßnahmen.

- a) Auf sozialpolitischer Ebene ist vor allem Artikel 34 (3) der EU Charta der Grundrechte, wie sie im Jahre 2000 in Nizza beschlossen wurde, zu erwähnen. Um soziale Ausgrenzung und Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die über keine ausreichenden Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht. Auch wenn die Charta noch keine Rechtskraft hat, bedeutet sie doch einen starken politischen Anreiz, indem sie die Grundsätze und Rechte expliziert, der die besondere Aufmerksamkeit der Gemeinschaftsinstitutionen gelten soll. Darüber hinaus findet sich das Recht auf Wohnen in zahlreichen nationalen Verfassungen (z. B. Belgiens, Finnlands, Griechenlands, Portugals etc.). In Frankreich wird an der Etablierung eines „Rechts auf Wohnen“ gearbeitet, das über den Charakter einer reinen Absichtserklärung hinausgeht.
- b) Abgesehen von den Bestimmungen der erwähnten Entscheidung der Kommission von November 2005 (siehe Kapitel 2.4.1) ist für den sozialen Wohnungsbau vor allem die Verlängerung der Mehrwertsteuer-Ausnahme relevant, die am 29. Jänner 2006 beschlossen wurde, und einen EU-weiten Kompromiss darstellt: Für arbeitsintensive Dienstleistungen, zu denen der soziale Wohnungsbau ausdrücklich zählt, dürfen Mehrwertsteuersätze unterhalb der allgemeingültigen 15%-Mindestgrenze festgelegt werden. Diese indirekte Förderung kann

daher im Bereich des sozialen Wohnungswesens den Wohnungsneubau, die Renovierung und die Umänderung des Bestandes begünstigen.

- c) Von Seiten der Kommission wurde sozialer Wohnbau im Zuge der Umsetzung des Lissabon-Programms behandelt. Zur Klärung der gesellschaftlichen Funktion und Wettbewerbsposition von „Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (in Abgrenzung zu „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“)¹ wurde eine Mitteilung veröffentlicht,² gefolgt von einem Verfahren der offenen Konsultation der Mitgliedstaaten. Ein von der Kommission beauftragtes Forschungsprojekt³ fließt in eine Mitteilung der Europäischen Kommission zur „Strategie zu Sozialdienstleistungen“ ein. Der Aspekt „Wohnen“ wird bei diesem Forschungsprojekt von der Cecodhas, dem Europäischen Dachverband sozialer Wohnungsunternehmen, abgedeckt.
- d) Im April 2006 verabschiedete die „Urban-Housing“-Intergroup des Europäischen Parlaments den Entwurf einer „European Charter for Housing“ mit Schwerpunkt auf sozial- und umweltpolitischen sowie urbanistischen Aspekten des Wohnens: Recht auf Wohnung, Leistbarkeit, Kohäsion, Integration, Minderung von Emissionen. Nur ansatzweise abgedeckt sind wirtschaftspolitische Aspekte sowie Fragen der Organisation und Finanzierung von leistbarem Wohnbau. Die Intergroup beabsichtigt eine Weiterentwicklung des Dokuments ohne klaren zeitlichen Rahmen.
- e) Auf Basis der Arbeit der „Urban-Housing“-Intergroup hat der Ausschuss für regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments einen Initiativbericht zum Thema „Wohnraum und Regionalpolitik“ erarbeitet.⁴ Mit breitem Ansatz werden die derzeit laufenden Initiativen unterstützt (Beschlussfassung einer europäischen Wohnungscharta, Operationalisierung von EFRE- und JESSICA-Mitteln, siehe unten) sowie prozessuale (Forschungsschwerpunkt, Stärkung der horizontalen und vertikalen Koordination), sozialpolitische (Recht auf menschenwürdigen und leistbaren Wohnraum), raumordnungs- und energiepolitische Forderungen erhoben.
- f) Die Entwicklung, die Strukturfonds und andere Finanzierungsquellen für Maßnahmen des Wohnbaus insbesondere in den neuen Mitgliedsstaaten zu öffnen, ist als eindeutiges Bekenntnis zur EU-weiten Förderung des sozialen Wohnungsbaus zu verstehen. Mit Verordnung von Juli 2006 wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für Maßnahmen des Wohnens im Rahmen integrierter Stadtentwicklungsvorhaben geöffnet.⁵ Als Paradigmenwechsel wird nicht nur das erstmalige finanzielle Commitment der Union für Wohnen, sondern auch die auf die neuen Mitgliedsländer eingeschränkte Inanspruchnahme aufgefasst. Die Mittel können für Sanierung und Stadterneuerung, aber auch für Wohnungsneubau im Rahmen integrierter städtebaulicher Konzepte verwendet werden.
- g) Im Herbst 2006 startete JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), ein von der Kommission in Kooperation mit EIB (Europäische Investitionsbank) und CEB

¹ Gem. Art. 16 und Art. 86 (2) EG-Vertrag.

² Mitteilung der Kommission KOM(2006) 177.

³ European Centre for Social Welfare Policy and Research.

⁴ Arbeitsdokument über Wohnraum und Regionalpolitik, Berichterstatter: Alfonso Andria, von 8.11.2006. Entwurf eines Berichts über Wohnraum und Regionalpolitik (2006/2108(INI)), Berichterstatter: Alfonso Andria, von 9.1.2007.

⁵ Verordnung 1080/2006 vom 5. Juli 2006.

(Entwicklungsbank des Europarats) entwickeltes Finanzierungsinstrument mit dem Ziel, die Kohäsionspolitik der Union¹ auf Ebene der Städte umzusetzen sowie die Öffnung des EFRE für Wohnen zu operationalisieren. Gelder der Strukturfonds und Darlehen der Entwicklungsbanken sollen in lokale Entwicklungsfonds fließen. Auf Basis integrierter Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungspläne werden diese Fonds zukünftige Sanierungs- und Neubauprojekte revolvierend finanzieren und damit den Eigenmitteleinsatz der Städte verringern. Die Implementierung auf lokaler Ebene wirft noch einige Fragen auf.

- h) Der Europäische Rat präzisierte 2006 in einem „Gemeinsamen Standpunkt“ die Dienstleistungsrichtlinie hinsichtlich eines allgemeinen Ausnahmetatbestands „Sozialwohnungen“ (siehe oben).²
- i) Das im Jänner 2007 gestartete 7. EU-Forschungsrahmenprogramm bietet etwas bessere Ansatzpunkte für wohnungsbezogene Forschungen als frühere Rahmenprogramme, etwa bei den Themen Energie und Sicherheit.
- j) Gemäß EU-Gebäuderichtlinie sollte 2006 der Energieausweis für neu errichtete Gebäude von allen Mitgliedstaaten eingeführt werden. Die Implementierung ist erst vereinzelt erfolgt.

¹ Entscheidung des Rats von 6.10.2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG).

² Gemeinsamer Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt (10003/06), Artikel 2 „Anwendungsbereich“ (2), lit. j).

3 PERSPEKTIVEN DER NÖ WOHNBAUFÖRDERUNG

Im vorliegenden Kapitel sind beispielhafte Themen von besonderer wohnungspolitischer Brisanz für Niederösterreich dargestellt. Es geht bei den knappen Problemaufrissen keinesfalls um ihre umfassende Beschreibung, sondern um die Skizzierung der gegebenen Potenziale.

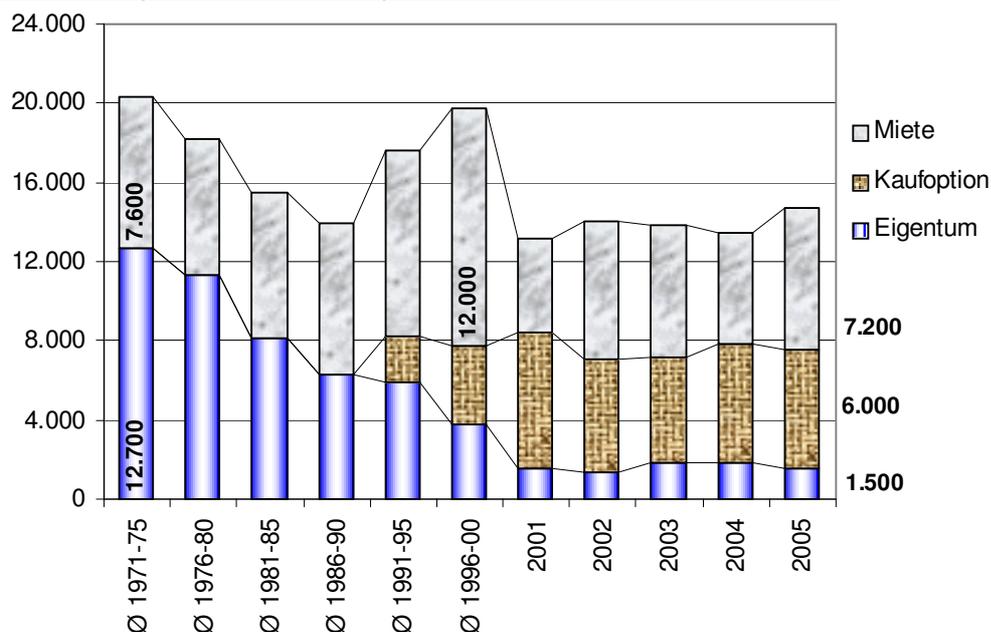
3.1 PRIVATISIERUNG UND KAUFANWARTSCHAFT

Für Österreich waren im europäischen Zusammenhang von Bestandsübertragung und Right-to-Buy insbesondere zwei Ereignisse relevant: Die Einführung einer Kaufanwartschaft auf Bundesebene für ab 1993 geförderte Wohnungen und der Verkauf des bundeseigenen gemeinnützigen Wohnungsbestandes ab dem Jahr 2000.

3.1.1 KAUFANWARTSCHAFT

Die in Kapitel 2.3 dargestellte europäische Entwicklung zur Einführung eines Right-to-Buy für die Bewohner von ehemals sozialen Mietwohnungen lässt sich in Österreich in der Entwicklung von sogenannten "Options-" oder "Mietkaufwohnungen" beobachten. Darunter sind Mietwohnungen zu verstehen, die erst gemietet werden und nach einer gewissen Anwartszeit von den ansässigen Mietern unter bestimmten Bedingungen als Eigentumswohnungen gekauft werden können. Unter Kaufanwartschaft versteht man also das beim Kauf unter Eigentumsvorbehalt erworbene Anwartschaftsrecht. Wichtig ist dabei der Unterschied zwischen der großflächigen Einführung eines Right-to-Buy im Bestand, wie etwa in Großbritannien oder den Niederlanden, und der Etablierung einer Kaufanwartschaft lediglich im Neubau des gemeinnützigen Sektors wie in Österreich.

Grafik 20: Bauleistung der Gemeinnützigen in Österreich nach Bestandsart



Quelle: GBV

Wie Grafik 20 zeigt, hatte der gemeinnützige Eigentumswohnungsbau in den 1970er Jahren seinen Höhepunkt. Der hohe Anteil an von Gemeinnützigen erbauten Wohnungen im heutigen Bestand an Eigentumswohnungen hat seine Wurzeln in den 1960er und 1970er Jahren. Jährlich wurden 10.000 – 12.000 Eigentumswohnungen fertiggestellt. Dies übertraf die Bauleistung im Mietensegment deutlich.¹ Seit Beginn der 1980er Jahren setzte ein steter Rückgang der gemeinnützigen Bauleistung im Eigentumssegment ein – Mietwohnungen gewannen an Bedeutung. Seit 1991 entwickelte man dann das Angebot an Mietkaufwohnungen, also Wohnungen mit Kaufanwartschaft. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz hat mit entsprechenden Regelungen, die Anfang der 1990er Jahre in Kraft gesetzt wurden, unter gewissen Voraussetzungen einen Anspruch auf Einräumung dieser Option geschaffen. Auf rein vertraglicher Basis waren derartige Modelle schon vorher möglich.

Im Bestand der Gemeinnützigen befinden sich heute rund 64.000 Wohnungen mit einer gesetzlich verankerten Kaufoption, das sind ca. 13% aller Mietwohnungen.² Besonders beliebt ist das Angebot dieser Wohnungsform im Burgenland, Niederösterreich und der Steiermark mit 25 bis 35%. Deutlich niedriger ist das Niveau in Kärnten, Tirol, Vorarlberg und Wien mit 7 – 9%, in Oberösterreich und Salzburg sind es gerade 3%. Dieses Spektrum ist vor allem durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Wohnbauförderung in den Bundesländern bedingt.³

Die Erhebungen des Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen ergeben, dass in den letzten Jahren durchschnittlich pro Jahr rund 5.000 Wohnungen mit einer (gesetzlich verankerten) Kaufoption errichtet wurden. Diese Zahl ist eine konservative Schätzung, da nicht alle Mitgliedsvereinigungen vollständige Meldungen über den betreffenden Bestand abgegeben haben.

In wie vielen dieser Wohnverhältnisse das Kaufrecht tatsächlich ausgeübt wird, ist noch nicht langfristig abzuschätzen. Die umsatzsteuerlich bedingte 10-Jahresfrist ist erst für relativ wenige Anwartschafts-Wohnungen abgelaufen. Eine Zunahme an Übereignungen aus dem Mietwohnungsbestand war bis zum Jahr 2003 noch nicht zu bemerken. Dies liegt daran, dass in den Anfangsjahren der gesetzlich verankerten Kaufoption noch relativ wenige Wohnungen davon betroffen waren, nämlich bis inklusive 1995 rund 2.000 pro Jahr (siehe Grafik 20). Erst ab den Jahren 2004/2005 begann das Ende der 10-Jahres-Frist für „starke“ Jahrgänge an Kaufanwartschaftswohnungen abzulaufen. So hat erst das Jahr 2004 mit rd. 800 Übereignungen einen relativ deutlichen Zuwachs an Übertragungen von Mietwohnungen ins Eigentum gebracht, im Folgejahr waren es in etwa ebenso viele. Im Jahr 2006 kam es zu einem deutlichen Zuwachs auf 1.400 Übereignungen aus dem Mietwohnungsbestand. Die zentrale Frage nach der Relation dieser Größe zum in Frage kommenden Bestand kann derzeit nur auf Basis einer Schätzung mit einer Quote von rund 20% angenommen werden. Die nächsten Jahre werden zeigen, wie viele Wohnungen effektiv angekauft werden.

Ob die Option in Anspruch genommen wird, hängt in vielen Fällen vom Vertragsabschluss, insbesondere der Gestaltung der Kaufoption, zusammen. Mehr entscheidend ist jedoch die Lage der

¹ Eva Bauer, GBV.

² Vgl. Lugger, 2007; Eva Bauer, GBV.

³ Lugger, 2007, S. 77.

einzelnen Projekte im Stadtbild und der Wohnungen innerhalb der Projekte. Es zeichnet sich beispielsweise in Wien ab, dass insbesondere Wohnungen entlang der Donau gerne über die Kaufoption erstanden werden. Tendenziell wird sie eher von mittleren Einkommensbeziehern in Anspruch genommen, bei denen der Unterschied zwischen Mietkosten und Kosten der Darlehensrückzahlung weniger ins Gewicht fällt.¹

MIETKAUFWOHNUNGEN NACH DEM WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEITSGESETZ

Im Folgenden werden die gesetzlichen Bestimmungen zum zwingenden Anspruch auf Übertragung der Wohnung dargestellt, wie sie das WGG in aktueller Fassung vorsieht.²

Ein Mieter oder sonstiger Nutzungsberechtigter hat Anspruch auf Übertragung in Wohnungseigentum, wenn

- es sich um einen nach dem 30.6.2000 unter Zuhilfenahme öffentlicher Mittel errichteten Mietgegenstand handelt,
- die Förderung aufrecht ist und anlässlich der Überlassung neben dem Entgelt ein Einmalbetrag (bei Erstbezug Grund- und Baukosten, bei Wiedervermietung nur Grundkosten) von mehr als 50 € pro m² Nutzfläche eingehoben worden ist. Dieser Einmalbetrag wird jährlich durch eine Indexanpassung erhöht und liegt heute bei ca. 57 €/m².

Der Mieter, auf den die angeführten Voraussetzungen zutreffen, kann nach Ablauf von 10, höchstens aber 15 Jahren, nach erstmaligem Bezug der Baulichkeit einen Antrag auf Übertragung ins Wohnungseigentum stellen. Die Eigentumsoption ist untrennbar mit der Wohnung verbunden.³

Der Kaufpreis der Wohnung nach Ausübung der Kaufoption wird durch die gemeinnützige Bauvereinigung nach Vorschriften des WGG berechnet. Die Bestimmungen zur Preisfestsetzung sind nicht eindeutig, doch müssen angemessene Preise verrechnet werden. Der Kaufpreis darf also nicht den ortsüblichen Preis für freifinanzierte gleichartige Objekte übersteigen. Generell wird er aufgrund des zu ermittelnden "Substanzwertes" der Wohnung, unter Berücksichtigung des "Verkehrswertes" berechnet, wobei der bezahlte Mietzins nicht angerechnet wird. Werden von Seiten des Mieters Einwendungen gegen die Höhe des Kaufpreises vorgebracht, so kann das Gericht angerufen werden, das dann mittels Sachverständigem einen Preis festsetzt.

Das Mietkaufmodell bietet für die Mieter ökonomische Vorteile. Die Mieten, die bis zum Beginn des Kaufrechts verrechnet werden, sind Kostenmieten, über deren korrekte Höhe die Revision des Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen wacht. Gemeinnützige Bauvereinigungen sind von der Körperschaftssteuer befreit, was sich neben den Verwaltungs- auch auf die Baukosten und mittelbar auf die Preise der ins Eigentum übertragenen Wohnungen auswirkt. Die Kostenvorteile werden auf bis zu 15% geschätzt. Wenn die Kaufoption in Anspruch genommen wird, können die zum Zeitpunkt des Kaufes noch offenen – im Allgemeinen günstigen – Bank- und Förderungsdarlehen übernommen werden. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Mietkäufer die Möglichkeit haben, vor einer endgültigen Kaufentscheidung die Qualität der Wohnung und des

¹ Gespräch mit Dietmar Teschl, MA 50.

² Insbesondere §15a ff. WGG.

³ Theo Österreicher, GBV.

Umfelds kennen zu lernen. Für das Mietkaufmodell ist nur ein vergleichsweise geringer Eigenmitteleinsatz bei Mietantritt erforderlich. Dadurch kann sich der Haushalt zu einem Zeitpunkt für eine „endgültige“ Wohnversorgung entscheiden, zu dem Eigentum noch nicht leistbar ist.

Für die Wohnungspolitik der Länder bietet der Wohnungsverkauf bei gleichzeitiger Tilgung der Förderung die Möglichkeit, dass Finanzierungsmittel in das Budget zurückfließen und diese wieder "Maastricht-wirksam" vergeben werden können. In Wien können auf diesem Wege jährlich ca. € 5 bis 10 Mio. für neue wohnungspolitische Maßnahmen eingesetzt werden.¹

3.1.2THEMA PRIVATISIERUNG DES GEMEINNÜTZIGEN BESTANDES

Im Jahre 2000 wurde von der Bundesregierung der Beschluss gefasst, die im Bundesbesitz befindlichen gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften zu veräußern. Die Maßnahme war ein Teil des Regierungsprogramms, das einerseits eine Budgetkonsolidierung und Reduktion der Staatsverschuldung anstrebte, andererseits aber auch die Reduktion der staatlichen Leistungen auf Kernfunktionen anvisierte. Die Führung gemeinnütziger Bauvereinigungen in öffentlichem Eigentum wurde nicht als Kernfunktion gesehen.²

Der Prozess der Veräußerung zog sich bis ins Jahr 2004 hin, als schließlich die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Bundesbesitz neue, marktorientierte Eigentümer erhielten. Die Privatisierung erfolgte in folgenden Schritten:

Im Herbst 2000 wurde damit begonnen, die Wohnungen der Wohnbaugesellschaften den Mietern mit einem geringen Abschlag unter dem Marktwert³ zum Kauf anzubieten. Dieses Vorhaben stieß auf nur geringes Interesse. Vorerst war als Bedingung des Verkaufs eine Quote von 25% kaufinteressierten Mietern innerhalb einer Wohnungsanlage vorgesehen. Aber auch eine Reduktion dieser Anforderung auf 10% lieferte nicht die gewünschten Ergebnisse.

Es galt, eine rechtliche Legitimation der Veräußerung der im öffentlichen Besitz befindlichen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen an kommerzielle Eigentümer zu schaffen. Das WGG sieht eine generelle Vermögensbindung vor. Damit soll gewährleistet werden, dass Vermögenswerte, die unter Inanspruchnahme gemeinnützigkeitsrechtlicher Steuer- und Förderungsvorteile im Geschäftsbetrieb der GBV erwirtschaftet wurden, nicht aus dem System abfließen und auf Dauer wohnungsgemeinnützigen Zwecken dienen.⁴ Ausdrücklich ist dieser Grundsatz in § 1 Abs. 2 WGG formuliert, wo es heißt, gemeinnützige Bauvereinigungen "...haben ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesen zu richten, ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen [...]". Der Grundsatz der Vermögensbindung sollte im konkreten Fall verhindern, dass der gebietskörperschaftliche Alleineigentümer durch gesellschaftsrechtliche Maßnahmen eine erlössteigernde Geschäftsgebarung, z.B.

¹ Gespräch mit Dietmar Teschl, MA 50.

² Z.B. Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen 4245/AB vom 22.10.2002 und 399/AB vom 7.7.2003.

³ Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen 549/AB vom 11.8.2003.

⁴ Vgl. Korinek (Hg.), 1994, 382 f..

durch vermehrten Verkauf von Mietwohnungen, erwirken und diese Erlöse über seine Anteilseignerschaft lukrieren kann.

Diese Bestimmungen des WGG wurden von Kritikern der Veräußerung und der politischen Opposition herangezogen, um die Rechtmäßigkeit der Bestandsübertragung anzuzweifeln. Letztendlich setzte sich jedoch die Auffassung der Bundesregierung durch, dass zu 100% im Staatseigentum befindliche Gemeinnützige durch Gesetzesänderung einem Verkauf zugeführt werden können. Das schlagende Argument hierbei war, dass die finanzielle Basis für die im Mietwohnungsbestand der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gebundenen stillen Reserven durch öffentliche Mittel (Wohnbauförderung, Bundeswohnbaudarlehen, Steuerprivilegien) gelegt worden sei und der Staat als Förderungsgeber und Eigentümer der Bauvereinigungen insofern daran partizipieren können sollte. Es sollte somit für den Staat die Möglichkeit bestehen, dass in seinen Gesellschaften gebundenes gemeinnütziges Vermögen über seine Anteilseignerschaft an die öffentlichen Haushalte zurückfließen kann.

Für die betroffenen gemeinnützigen Gesellschaften, also die im alleinigen Besitz des Bundes, der Länder oder der Gemeinden, wurde vom Bundesgesetzgeber eine Frist beschlossen, bis zu welcher den Gesellschaften die Möglichkeit eingeräumt wurde, für den Verbleib in der Gemeinnützigkeit zu optieren (Opting-in Regelung). Anderenfalls wurden sie mit Ablauf der Frist automatisch aus der Gemeinnützigkeit "ausgeschieden". Die Herausnahme war somit keine unbedingte. Diese Möglichkeit bestand nur einmalig und war unwiderruflich. Betroffen waren zehn gemeinnützige Kapitalgesellschaften, nämlich fünf Gesellschaften mit ausschließlicher oder nahezu ausschließlicher (und weiterer Beteiligung von Gemeinden) Bundesbeteiligung und fünf Gesellschaften mit Landesbeteiligung (und Beteiligung weiterer Gemeinden).

Auf Bundesebene betraf die Möglichkeit zum Verkauf die drei 'großen' gemeinnützigen Bauvereinigungen Buwog – Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft für Bundesbedienstete GmbH (Wien), WAG – Wohnungsanlagen GmbH. (Linz) und die Wohnbaugesellschaft der Österreichischen Bundesbahnen samt deren beiden Schwestergesellschaften (insgesamt fast 62.000 Wohnungen). Hierbei kam es zu einem über ein Jahr dauernden politischen "Intermezzo", als versucht wurde, durch Anteilsverkäufe an eine (nicht im ausschließlichen Eigentum von Gebietskörperschaften stehende) Genossenschaft, die Herausnahme einer dieser Gemeinnützigen aus dem WGG zu verhindern. An der gemeinnützigen Wohnbaugesellschaft der Österreichischen Bundesbahnen gemeinnützige GmbH waren nämlich ursprünglich der Bund als eindeutiger Mehrheitseigentümer und in untergeordnetem Ausmaß die Stadtgemeinden Mürtzuschlag und Bruck an der Mur beteiligt. Im Jänner 2001 verkauften nun die beiden Gemeinden ihre Geschäftsanteile an der Gemeinnützigen Wohnbaugesellschaft der Österreichischen Bundesbahnen an eine den ÖBB nahestehende Genossenschaft (BWS). Der somit gegebene Verlust der ausschließlichen Eigentümerschaft von Gebietskörperschaften sollte das 'Auspendeln' aus dem WGG verhindern, die WBG Wien weiterhin gemeinnützig bleiben. Als der Verfassungsgerichtshof letztendlich dieses Vorgehen anerkannte¹, wurde die Herausnahme der WBG Wien aus dem WGG verzögert, durch Gesetzesanpassungen jedoch letztendlich doch durchgesetzt. Im Vergleich zu den anderen wesentlich größeren Bundeswohngesellschaften fiel deren Bestand jedoch kaum ins Gewicht.

¹ VfGH Erkenntnis vom 5.12.2002

Auf der Ebene der untergeordneten Gebietskörperschaften hatten die VOGEWOSI in Vorarlberg, die GSWB in Salzburg, die Neue Heimat Tirol, die Neue Heimat Kärnten und die Kärntner Heimstätte mit zusammen ca. 46.000 Mietwohnungen die Möglichkeit sich für oder gegen den Verbleib in der Gemeinnützigkeit zu entscheiden.

Ohne Zweifel kann die durch die Opting-in Regelung geschaffene Situation in den Jahren 2000 und 2001 als Scheidepunkt in der österreichischen Gemeinnützigkeit gesehen werden. Die Gesetzesänderung betraf 22% des gesamten gemeinnützigen Mietwohnungsbestandes von 480.000 Wohneinheiten.¹ Dadurch stand ein beachtliches Volumen des Bestandes vor der Entscheidung, die Gemeinnützigkeit aufzugeben.

Die Entscheidung lag in Händen der staatlichen Eigentümer. Vermögen, das unter den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen erworben worden war, konnte nach der geplanten Änderung an die gebietskörperschaftlichen Anteilseigner zurückfließen, soweit die GBV in deren Alleineigentum stand. Diesen und nur diesen sollte das wahlweise Verbleiben in der Gemeinnützigkeit, eben über den Weg der Opting-in Erklärung offen stehen. Davon nicht betroffen waren Genossenschaften und GBV mit anderen Teileigentümern. Denn für die Gemeinnützigen, an denen private Rechtsträger beteiligt waren, blieben die gemeinnützigkeitsrechtlichen Bindungen und Beschränkungen (aber auch die insbesondere abgabenrechtlichen Vorteile) bestehen. Deren private und mitbeteiligte gebietskörperschaftlichen Rechtsträger blieben von der Ausschüttung "überschießenden" Vermögens ihrer Gemeinnützigen ausgeschlossen. Einige nicht staatliche Eigentümer von gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften hatten während des Prozesses Interesse an einer Herausnahme auch ihrer Gesellschaften aus dem WGG gezeigt. Rückblickend kann man sich jedenfalls die Frage stellen, ob vielleicht andere Eigentümer, insofern sie die Möglichkeit gehabt hätten, ihre eigenen gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften aus dem WGG herausgenommen und durch den Verkauf das ehemals sozial gebundene Vermögen dieser Gesellschaften im eigenen Interesse verwertet hätten. Die heikle Situation für die generelle Zukunft der österreichischen Gemeinnützigkeit wurde durch die Abgrenzung gelöst, dass dem Staat als Eigentümer hinsichtlich der Vermögensbindung von Gemeinnützigen andere Rechte zustehen als privaten Eigentümern.

Wie wurde nun die Möglichkeit zur Opting-in Regelung durch die unterschiedlichen Gebietskörperschaften genutzt? Während sich die Landesregierungen bzw. Städte der fünf betroffenen Landesgesellschaften in Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Kärnten aufgrund von politischen, aber auch sozialen und wirtschaftlichen Erwägungen für die Beibehaltung der Gemeinnützigkeit entschieden, verloren die fünf Bundeswohnungsgesellschaften (WAG, Buwog und drei Eisenbahnerwohnungsgesellschaften) per 1. April 2001 diesen Status. Die Buwog verfügte österreichweit über ca. 20.000 Wohnungen, die Linzer WAG samt der Linzer Eisenbahnergesellschaft EBS über 25.000 Wohnungen, die WBG Wien über 4.000 und die Villacher Eisenbahnergesellschaft ESG über 12.000 Wohnungen. Diese fünf Bundesgesellschaften hatten in den Jahrzehnten davor ca. 10% der Neubauleistung der Gemeinnützigen erbracht.² Die Wohnungsbestände dieser Gesell-

¹ Insgesamt waren damals 754.000 Wohneinheiten im Verwaltungsbestand der Gemeinnützigen. Vom Auspendeln der angeführten Gesellschaften aus dem WGG waren allerdings vorwiegend die Mietwohnungen, kaum aber die 241.000 Eigentumswohnungen und die 34.000 für Gemeinden verwaltete Mietwohnungen betroffen.

² Lugger, 2007, 77.

schaften weisen eine stark unterschiedliche Qualität und Belegungsstruktur auf. Hervorzuheben ist insbesondere die Buwog, die für ihre bisherige Klientel der Bundesbediensteten qualitativ deutlich überdurchschnittliche Wohnungen in vielfach sehr guter Lage in allen Bundesländern errichtet hat.

Die wohnzivilrechtlichen Bestimmungen für die unter dem WGG errichteten Baulichkeiten betreffend die Entgelts- und die Preisbildung, die Höhe von Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge blieben jedoch weiterhin gänzlich aufrecht. Der Weg zu einer Privatisierung der genannten Gesellschaften stand nun offen.

Der Verkauf an ansässige Mieter zu angemessenen, also marktnahen Abgabepreisen, für den keine Herausnahme aus dem WGG erforderlich gewesen wäre, hatte aufgrund des geringen Kaufinteresses nicht funktioniert. Ein sozialpolitischer Verkauf der Wohnungen zu Preisen weit unter dem Marktniveau war aufgrund der Verwertungsinteressen des Bundes nie intendiert gewesen. Daher wurde der Verkauf der Gesellschaften an kommerzielle Unternehmen in Angriff genommen. Zu diesem Zweck wurde 2003 ein Ermächtigungsgesetz verabschiedet.¹ Über ein zweistufiges Verfahren wurde für diesen Verkauf zuerst ein professioneller Abwickler gesucht und mit einiger Verzögerung im Bankhaus Lehman Brothers auch gefunden.

Für die verhältnismäßig kleine WBG Wien, die bereits im April 2004 privatisiert wurde, konnte der Bund € 55 Mio. (inklusive Forderungen) lukrieren. Neuer Eigentümer wurde die BWS (Gemeinnützige allgemeine Bau-, Wohn- und Siedlungsgenossenschaft), die bereits früher die Anteile der zwei genannten Gemeinden erstanden hatte. Der Verkauf der verbleibenden vier "großen" Bundeswohnbaugesellschaften mit insgesamt 58.000 Wohnungen erfolgte als Gesamtpaket. Sie bekamen im Juni 2004 neue Eigentümer. Das „Österreich-Konsortium“, in dem mit der Raiffeisenlandesbank Oberösterreich AG, der Immofinanz Immobilien Anlagen AG, der Wiener Städtischen Versicherung, der Hypo Oberösterreich und der Oberösterreichischen Versicherung führende Unternehmen des heimischen Finanz-, Versicherungs-, und Immobilienwesens vertreten sind, hatte im Bieterverfahren das für den Bund beste Angebot gelegt. Von den anfänglich 25 am Kauf interessierten Investoren haben jedoch letztendlich nur zwei Interessenten verbindliche Kaufangebote gelegt.

Die vier Gesellschaften wurden in weiterer Folge auf die fünf Mitglieder des Bieterkonsortiums aufgeteilt:

- Die Immofinanz als neuer Eigentümer der rund 20.000 Wohnungen der Buwog,
- Die Raiffeisenlandesbank Oberösterreich AG, Wiener Städtische, Hypo Oberösterreich und Oberösterreichische Versicherung als neue Eigentümer der WAG und der EBS (Linzer Eisenbahngesellschaft) mit insgesamt rund 25.000 Wohnungen,
- die rund 13.000 Wohnungen der Villacher Eisenbahngesellschaft (ESG) sind ein gemeinsames Engagement aller Mitglieder des Konsortiums. Das Land Kärnten hatte zweimal auf das Vorkaufsrecht verzichtet.

Der reale Erlös durch den Verkauf der Bundeswohngesellschaften (inklusive der WBG Wien) betrug € 861 Mio. Das Transaktionsvolumen lag zwar bei € 2,453 Mrd., doch sind in diesem Be-

¹ BGBl. I Nr. 46/2003.

trag die Kosten der Übernahme von auf den Wohnungen lastenden Schulden (€ 1,436 Mrd.), und die bereits kassierten Dividenden für die Jahre 2001 bis 2003 (€ 156 Mio.) enthalten.

Die beschriebene Chronologie der Privatisierung der Bundeswohngesellschaften zog sich von der Entschlussfassung bis zur tatsächlichen Privatisierung somit über dreieinhalb Jahre hin. Der finanzielle Erfolg der Privatisierung ist umstritten. Einerseits lagen die anfänglichen Erwartungen deutlich über dem schlussendlich erzielten Betrag. Andererseits bewerten Branchenkenner den Kaufpreis als hoch und nur angesichts dessen gerechtfertigt, als börsen-notierte Unternehmen mit Bilanzierung gemäß IAS (International Accounting Standard) selbst die dauerhaft preisgebundenen Wohnungen zum Verkehrswert verbuchen können.

Folgende Überlegungen beziehen sich auf die Prüfung des Privatisierungsprozesses durch den Rechnungshof¹, der bestätigte, dass durch die Privatisierung der Bundeswohngesellschaften das staatliche Budget entlastet wurde, da die Reduktion der Staatsverschuldung mehr Zinsen einsparte als die jährlichen Dividenden der Gesellschaften ausmachten. Er kritisierte jedoch, dass ein höherer Verkaufspreis durch erlössteigernde Maßnahmen möglich gewesen wäre. Dies hätte das Finanzministerium durch eine attraktive Präsentation der zum Verkauf stehenden Gesellschaften erzielen können, indem etwa auf den Verkauf als Gesamtpaket verzichtet worden wäre, oder aber eine bessere Vorbereitung der Veräußerung stattgefunden hätte. Auch wäre das geringe Interesse der Mieter für den Wohnungskauf bei einer sorgfältigen Vorbereitung vorhersehbar gewesen. Rechtsstreitigkeiten, die sich im Zuge der Verkaufsabwicklung ergeben hatten, hätten vermieden werden können. Ebenfalls bemängelte der Rechnungshof das Fehlen einer durchgängigen Dokumentation aller Runden des Bieterverfahrens und die übermäßige Dauer des Privatisierungsprozesses. Das eingeräumte (jedoch nicht wahrgenommene) Vorkaufsrecht des Landes Kärnten für die ESG Villach stellte nicht nur eine einseitige Bevorzugung des Vorkaufsberechtigten dar, sondern führte darüber hinaus zu einer Erlöseinbuße in der Höhe von € 3,61 Mio.

Erhebliches Medieninteresse und Kritik von Seiten der politischen Opposition² ernteten die hohen Honorare, die an das Investmenthouse Lehman Brothers für die Abwicklung des Bieterverfahrens gezahlt worden waren. Das Gesamthonorar hatte € 8,2 Mio. ausgemacht. Das Finanzministerium rechtfertigte die Vorgehensweise damit, dass besondere Fachkenntnisse auf dem Gebiet des strukturierten Verkaufs nötig waren und dass Immobilienpakete eines derartigen Volumens ohne professionelle Berater nirgends in Europa veräußert werden würden.³ Von Seiten der Regierung wurde darauf hingewiesen, dass der Verkauf im europäischen Vergleich als sehr erfolgreich zu gelten habe.

Ebenfalls beanstandet wurde die Tatsache, dass nur ein geringer Teil der Wohnungen direkt an die Mieter verkauft wurde. Dies hatten die Geschäftsführungen der einzelnen Wohnungsunternehmen mit geringem Erfolg versucht. Es hatten nur 10 bis 20 Prozent der Mieter Kaufinteresse geäußert. Auch stand nur ein Teil der Wohnungen aufgrund bestehender gesetzlicher Bindungen

¹ Wahrnehmungsberichte des Rechnungshofes 2003/04, III-51, XXII GP; 2007/03, III-44, XXIII GP.

² Für die Dokumentation der politischen Einschätzung des Privatisierungsprozesses, siehe parlamentarische Anfragen und deren Beantwortung, insbesondere: 2227/J vom 28.3.2001; 2261/J vom 2.4.2001, 3284/J vom 22.1.2002; 387/J vom 8.5.2003; 516/J vom 11.6.2003; 789/J vom 2.9.2003; 1935/J vom 28.6.2004; 1352/J vom 10.7.2007.

³ Vgl. Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen 549/AB vom 11.8.2003 u.a.

(offene Darlehen, Baurechte) überhaupt zum Kauf. Es gab wenig Interesse an älteren und sanierungsbedürftigen Wohnungen, bei neueren Wohnungen waren offene Förderungsdarlehen ein Hindernis. Weiters standen einem gemischten Verkauf (teilweise an Mieter, teilweise an Investoren) negative Erfahrungen mit Mischhäusern entgegen, die schwer zu verwalten, zu bewerten und zu verwerten sind. Aus Verwertungssicht werden Kaufobjekte mit einheitlicher Eigentümerstruktur eindeutig bevorzugt, was sich entsprechend auf den erzielbaren Preis auswirkt.

Tatsächlich an die Mieter verkauft wurden schließlich nur 1.200 Wohnungen.¹ Das sind gerade 2% des Bestandes. Bei der Buwog war der Verkaufserfolg gegenüber den Bestandsmietern vergleichsweise groß. Von den insgesamt ca. 20.000 Wohnungen waren nur etwa 16.000 „eigentumsfähig“. Schließlich wurden etwa 5.000 Wohnungen in Eigentum umgewandelt, davon rund 1.000 an ansässige Mieter. Damit wurden 8% von den verwertbaren Wohnungen tatsächlich privatisiert. Dies ist eine im internationalen Vergleich relativ hohe Privatisierungsquote, zumal keine sozialpolitisch motivierten Verkaufspreise, sondern angemessene Preise verrechnet wurden.² Wie generell bei Mietkaufmodellen (siehe Kapitel 3.1.1) zeigte sich, dass das Kaufinteresse sehr stark vom jeweiligen Projekt und der Lage der Wohnung innerhalb des Gebäudes abhängt. Bevorzugt wurden bessere (teurere) Projekte, abhängig von der Gebäudeart, wobei Dachgeschosswohnungen besonders gefragt waren.

Der Bund verzichtete im Laufe der Verhandlungen auf das vorerst geplante "Einweisungsrecht" für einen Teilbestand der Buwog-Wohnungen. Dies wurde damit gerechtfertigt, dass dadurch ein höherer Verkaufspreis ermöglicht würde.³ Doch wurde laut Rechnungshof auf diesen Vorteil im Bieterverfahren nicht ausreichend hingewiesen. Andererseits verlor der Bund damit alle sozialpolitische Einflussnahme in diesen ehemals gemeinnützigen Bestand.

Während des Privatisierungsprozesses wurden in den Medien immer wieder Befürchtungen geäußert, die Mietkonditionen und insbesondere die Kosten würden sich als Folge der Privatisierung für die ansässigen Mieter verschlechtern. Von Anfang an war jedoch festgelegt, dass in bestehende Verträge nicht eingegriffen würde und somit die günstigen Kostenmieten auch nach dem Eigentümerwechsel verrechnet werden. Für alle vor 2001 fertiggestellten Objekte ist weiterhin ein Entgelt gemäß WGG zu verrechnen. Dies betrifft auch Wiedervermietungen, für die somit nicht auf Marktmieten umgestellt werden kann. Verkauf und Vermietung hat nach WGG zu erfolgen. Überdies wurde die freiwillige Weiterprüfung durch den Revisionsverband der Gemeinnützigen Bauvereinigungen als normaler Wirtschaftsprüfer beschlossen. Bei allen Wohnungen besteht ein Vorkaufsrecht des Bestandsmieters.

Andererseits kann nicht bezweifelt werden, dass die neuen privaten Eigentümer die Wohnungen der Bundeswohngesellschaften nach kommerziellem Kalkül kauften. Den potenziellen Investoren im Bieterverfahren waren langfristige Wachstumspotenziale aus dem Mietgeschäft in Aussicht gestellt worden. Selbst bei bestehenden Verträgen kann es zu Mietenanhebungen über der nor-

¹ Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen 399/AB vom 7.7.2003.

² Gespräch mit Gerhard Schuster, Buwog; Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen 549/AB vom 11.8.2003.

³ Vgl. Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen 1338/AB vom 10.9.2007.

malen Indexierung kommen, etwa durch eine durchgängige Anhebung des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags auf das maximal zulässige Ausmaß oder die Rücknahme von Stundungen.¹ Denn bei einem kleineren Teil der bestehenden Verträge hatte der Eigentümer bisher darauf verzichtet, den gesetzlich möglichen Mietzins auszuschöpfen. Bei Neuvermietungen können trotz WGG-Bindung im Allgemeinen höhere Mieten verrechnet werden, was bei einem jährlichen Umschlag von ca. 6% des Bestands durchaus zu Buche schlägt. Dazu kommen WGG-konforme "Auslaufgewinne" bei ausfinanzierten Wohnungen.

Im internationalen Vergleich von Privatisierungen ehemals sozialer Wohnungsbestände (siehe Kapitel 2.3) ist dem österreichischen Ergebnis positiv anzurechnen, dass einerseits die Möglichkeit der Herausnahme bestimmter Gemeinnütziger aus der sozialen Wohnungswirtschaft und damit die Verwertung des eigentlich gebundenen sozialen Vermögens nur während einer kurzen Frist bestand. Die Länder und Gemeinden haben sich klar für eine Weiterführung der wohnungspolitischen Aufgaben unter Zuhilfenahme der Wohnungsgemeinnützigkeit bekannt. Im Vergleich zu internationalen Erfahrungen fand die Wohnungsübertragung durchaus sozial abgedeckt statt, da in die laufenden Verträgen bis hin zu weitgehenden Eintrittsrechten nicht eingegriffen wurde. Ebenfalls positiv ist die Tatsache zu bewerten, dass sich ein österreichisches Käuferkonsortium finden ließ. Ein solches ist noch eher gegenüber sozialpolitischen und wohnungspolitischen Zielen verpflichtbar als international agierende Immobiliengesellschaften, die z.B. in Deutschland in großem Maßstab als Käufer ehemals sozialer Wohnungsbestände auftraten.

Nicht zu bestreiten ist allerdings die Tatsache, dass es durch die Privatisierungen zu einer beachtlichen Verminderung des sozial gebundenen Wohnungsbestandes in Österreich kam. Die wohnungspolitischen Auswirkungen sind nicht abschließend zu bewerten, da die unternehmerische Gestion der neuen Eigentümer bei der Verwertung ihrer neu hinzu gekommenen Bestände nur unzureichend vorhersehbar ist. Zwar hat sich der Bund klar vom wohnungspolitischen Instrument der Wohnversorgung durch gemeinnützige Unternehmen im eigenen Verantwortungsbereich verabschiedet, doch wurde durch den ständigen Neubau der österreichischen Gemeinnützigern der "Verlust" der Bundeswohngesellschaften im Jahre 2001 bereits wieder ausgeglichen. Die gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften verwalten mittlerweile wieder mehr Wohnungen als vor der Herausnahme dieser Gesellschaften im Jahre 2001.²

Ein positiver Effekt ist auch, dass mit diesem Prozess die Grenzen des Systems der Wohnungsgemeinnützigkeit aufgezeigt und klare Bekenntnisse von Akteuren eingefordert wurden. Niemals zuvor (vielleicht mit Ausnahme der späten 1980er Jahre, als die Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland gekippt worden war) war das System der Wohnungsgemeinnützigkeit stärker in seiner Existenz gefährdet, als 2000/2001, als die Frage im Raum stand, welche der Eigentümer gemeinnütziger Bauvereinigungen Zugriff auf die umfangreichen stillen Reserven der Unternehmen erhalten sollten. Das zähe Ringen um ein Auspendeln der Bundesgesellschaften aus dem Gemeinnützigkeitsregime bei gleichzeitigem Ausschluss aller anderen Eigentümer von dieser Möglichkeit trug zu einem klaren Bewusstsein über Bedeutung und Verbindlichkeit der gesetzlichen Gewinnbeschränkung und Vermögensbindung bei. Das klare Bekenntnis aller betroffenen Länder und Gemeinden zum Erhalt

¹ Vgl. Parlamentarische Fragebeantwortung des Bundesministers für Finanzen 399/AB vom 7.7.2003.

² Lugger, 2007, S. 79; GBV.

ihrer Gesellschaften im Gemeinnützigkeitsregime trug darüber hinaus wesentlich zum Selbstverständnis der Gemeinnützigen als Erfüllungsgehilfen für die Umsetzung von Wohnungspolitik auf Länder- und Gemeindeebene bei. In gewisser Weise hat der dargestellte Privatisierungsprozess daher auch zu einer Stärkung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich beigetragen.

3.1.3 EINSCHÄTZUNG VON RIGHT-TO-BUY OPTIONEN UND BESTANDSÜBERTRAGUNGEN

Die europäische Tendenz zur Einführung von Right-to-Buy-Optionen und der Privatisierung ehemals sozialer Wohnungsbestände intendiert im Grunde den Anstieg der Eigentumsquote im Wohnungsbestand, wobei, wie eingangs erwähnt, stark unterschiedliche Zielkonzeptionen zu unterscheiden sind. Hierbei lassen sich folgende Auswirkungen unterscheiden:

1. Wenn das Recht auf Wohnungserwerb quantitativen Zielen folgt, dann schmälert es massiv die Interventionsmöglichkeiten der öffentlichen Hand bei der Regulierung lokaler Märkte, und zwar sowohl hinsichtlich der Angebotsausweitung sozialer Mietwohnungen als auch des Gleichgewichts der räumlichen Verteilung. Vom Verkauf profitieren vor allem Mieter mit mittleren und höheren Einkünften. Ein fundamentaler Unterschied im Vergleich Österreichs zu internationalen Erfahrungen ist die Tatsache, dass die Kaufanwartschaft nicht für den Bestand, sondern nur für den geförderten Neubaus festgeschrieben wurde und somit nicht in den gesamten sozialen Wohnungsbestand eingreift. Dieser Unterschied birgt den Vorteil, dass durch entsprechende Maßnahmen ein langsamer Trend zu mehr Wohnungseigentum unterstützt werden kann, ohne dass sich die negativen Erfahrungen anderer Länder ergeben müssen, die bei massiven Bestandsübertragungen offensichtlich unvermeidlicher Weise auftreten.
2. Bei der Einführung von Kaufanwartschaften und Right-to-Buy Optionen kommt es in der Regel zu selektiven Bestandsübernahmen: Hierbei ist der Fall Amsterdams (siehe Kapitel 2.3.4) im internationalen Vergleich die Ausnahme, denn in der Regel besteht die Gefahr, dass nur die besten Lagen und die besten Wohnungen innerhalb der Gebäude durch die Mieter erworben werden, während die Wohnungen schlechterer Qualität im Eigentum der Anbieter verbleiben. Die attraktivsten Wohnungen stehen dann nicht mehr als Teil des sozialen Wohnungsbestands zur Verfügung. Dies verstärkt die Tendenzen zu einer Residualisierung der verbleibenden sozialen Wohnungsbestände, die vermieden werden sollte (siehe Kapitel 2.1.3).
3. Außer der Reduktion des sozialen Mietwohnungsbestands gerade dort, wo sie am meisten gebraucht werden, können anhand verschiedener europäischer Beispiele weitere Effekte identifiziert werden:
 - Mangel von Fairness im System, indem mittlere und höhere Einkommensschichten favorisiert und ihnen Vorteile durch den Kauf geboten werden, obwohl sie schon zuvor von öffentlichen Förderungen profitiert haben. Dieser Effekt erhöht sich, wenn die Wohnungen nicht zu marktnahen Preisen abgegeben werden, sondern zu sozialen Preisen, die oft eine erhebliche Subventionierung der Käufer beinhaltet. Abgesehen davon erfordert der Verkauf an einkommensschwache Sozialmieter, die von der Privatisierung sozialer Mietwohnungen profitieren sollten, erhebliche Ankaufoförderungen durch die öffentliche Hand. Die Tatsache, dass die österreichische Kaufanwartschaft markt-ähnliche Verkaufspreise vorsieht, ist in diesem Zusammenhang positiv zu bewerten, insbesondere aus dem Grund, dass dadurch

- für die Anbieter sozialen Wohnraums Geldmittel zugänglich werden, die für die Erhaltung des verbleibenden Bestandes und für den Neubau genutzt werden.
- Verlust des Lastenausgleichs im Wohnungsbestand mit einer Tendenz zur Erhöhung der Mieten in den verbleibenden sozialen Mietwohnungen. Dies gilt jedoch nicht, wenn das System von vornherein kein rent-pooling vorsieht.
 - Verlust der Kostendegression.
 - Relative Verarmung von sozialen Wohnhausanlagen und deren Stigmatisierung.
 - Sehr ungleiche Effekte auf die Durchmischung, Schwierigkeiten beim Weiterverkauf.
4. Die Beispiele der Niederlande und Dänemarks zeigen, dass man auf das Recht auf Wohnungserwerb verzichten kann, ohne Mietern mit legitimen Ansprüchen die Tür zu verschließen. Die gesetzten Ziele sind mit einer Politik des freiwilligen Verkaufs am ehesten zu erreichen. Die Möglichkeit des Wohnungsverkaufs sollte daher auch in anderen Ländern Europas eröffnet werden, allerdings auf Initiative der Wohnungsunternehmen.
 5. In Österreich hat es Tradition, möglichst breite Bevölkerungsschichten durch irgend eine Art der Wohnbauförderung zu begünstigen. Hierbei ist die geförderte Eigentumswohnungen traditioneller Weise für mittlere Einkommen konzipiert gewesen. Mittlerweile wurde diese Form der Förderung durch die Mietkaufwohnungen quasi ersetzt. Dies birgt die für die Mietkäufer erwähnten Vorteile (siehe Kapitel 3.1.1) und ermöglicht der öffentlichen Hand und den Gemeinnützigen, während der Anwartszeit eine gewissen Kontrolle über den sozialen Mietwohnungsbestand zu behalten. Das Vorhandensein von Eigenheimförderungen, die ebenfalls an mittlere Einkommen gerichtet sind, aber in Niederösterreich auch eine hohe Bedeutung für untere Einkommensbezieher haben (siehe Kapitel 3.2.4), ist ebenfalls positiv zu bewerten, da sie eine den Präferenzen der Förderungsnehmer ansprechende Alternative zu Mietkaufwohnungen darstellt.
 6. Obwohl die Privatisierung der ehemals sozialen Bundeswohngesellschaften in Österreich im internationalen Vergleich unter sozialpolitischer Absicherung erfolgte, ist es im Laufe der Privatisierung zu erheblichen Ineffizienzen gekommen (siehe Kapitel 3.1.2). Positiv zu bewerten ist die Tatsache, dass sich Länder und Gemeinden klar zur Weiterführung des sozialen Wohnungsangebots auch in ihrer direkten Eigentümerschaft bekannt haben. In Niederösterreich hat sich die Frage einer Privatisierung nicht gestellt, da sich keine Wohnbaugesellschaft zum Zeitpunkt der Opting-in Regelung im Eigentum des Landes befand. Die niederösterreichische Wohnungspolitik hat jedoch in ihrer bisherigen Ausrichtung (siehe Kapitel 1.2 und 3.2) klar gezeigt, dass sie sich ebenfalls zum gemeinnützigen Mietwohnungsangebot bekennt.
 7. Privatisierungen von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wirken dem Entstehen eines integrierten Mietenmarktes entgegen (siehe 2.2.1). Sie verringern die wohnungs- und sozialpolitische Manövriermasse der öffentlichen Hand. Es ergibt keinen Sinn, den langfristig aufgebauten sozial gebundenen Wohnungsbestand aufgrund von kurzfristigen Budgetüberlegungen der öffentlichen Hand abzubauen, ohne eine nachhaltige wohnungspolitische Alternative anzubieten. Dies gilt selbst dann, wenn sich die Budgetsituation des Staats nicht nur kurzfristig aufgrund des einmaligen Verkaufserlöses reduziert, sondern auch längerfristige niedrigere staatliche Ausgaben aufgrund der Staatsschuldenreduktion erzielbar sind. Wenn langfristig keine wohnungspolitischen Alternativen angeboten werden, wird sich diese Änderung schließ-

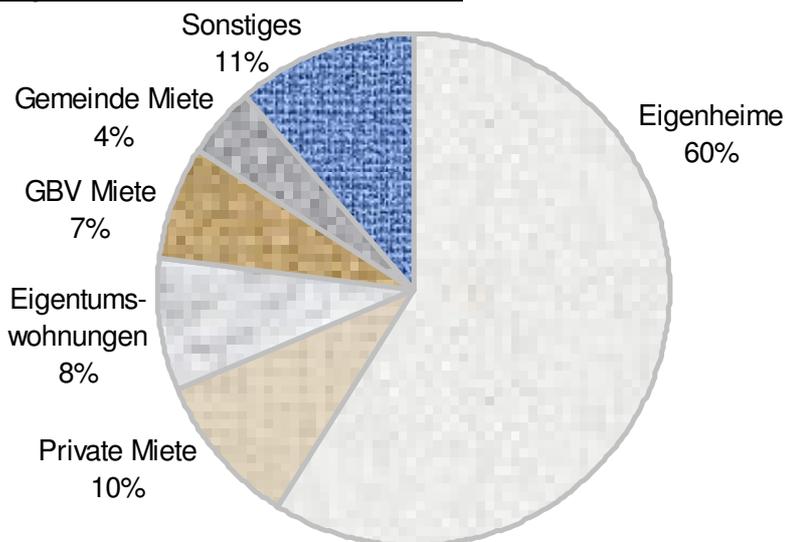
lich wieder auf das Budget auswirken. Eine Systemumstellung auf ausschließlich zielgerichtete, am Förderungssubjekt anknüpfende, wohnungspolitische Instrumente hat sich bisher im internationalen Vergleich nicht als geeignete Alternative erwiesen (vgl. Kapitel 2.2).

3.2 WIRKUNG DER NÖ WOHNBAUFÖRDERUNG AUF WOHNKOSTEN UND WOHNVERSORGUNG

3.2.1 WOHNVERSORGUNG

Niederösterreich ist ein Land der Eigenheime. In Bezug auf den gesamten Wohnungsbestand sind 60% der Wohneinheiten Ein- und Zweifamilienhäuser (in Bezug auf die Hauptwohnsitze sind es 57%). Etwa 12% sind sozial gebundene Mietwohnungen, davon der größere Teil von gemeinnützigen Bauvereinigungen und der kleinere Teil von Gemeinden. Die verbleibenden 28% verteilen sich auf Eigentumswohnungen, private Mietwohnungen und sonstige Nutzungsverhältnisse (Dienstwohnungen, von Verwandten bewohnt etc.).

Grafik 21: Wohnungsbestand Niederösterreich 2001



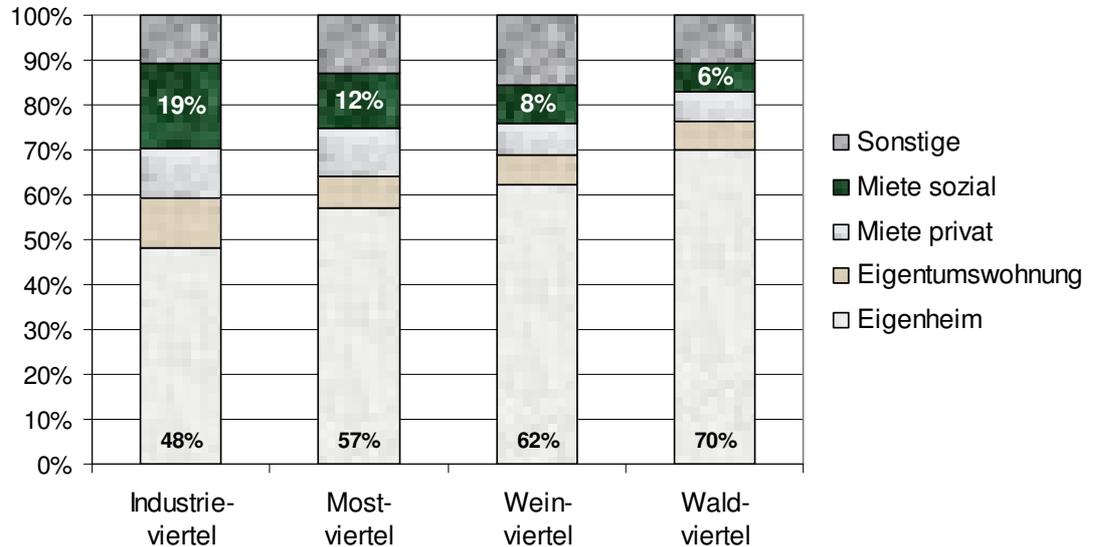
Quelle: St.at, IIBW

Besonders hoch ist der Bestand an Eigenheimen mit 70% aller Hauptwohnsitze im Waldviertel, vergleichsweise niedrig mit 48% im Industrieviertel (Grafik 22). Umgekehrt finden sich im Industrieviertel 19% soziale Mietwohnungen (Gemeinden, GBV), im Waldviertel nur 6%. Den höchsten Anteil an Eigenheimen hat der Bezirk Mistelbach mit 77%, den mit Abstand höchsten Anteil an sozialen Mietwohnungen Wiener Neustadt (Stadt) mit nicht weniger als 42%.

Die Wohnform unterscheidet sich sehr stark nach Nationalität. Niederösterreichische Inländer-Haushalte (Haushaltsrepräsentant) leben zu 59% im Eigenheim und nur zu 21% zur Miete (im Bundesdurchschnitt sind es 41% zu 38%). Haushalte aus den westeuropäischen EU-Ländern (insb. Deutschland) haben eine ähnliche Struktur. Türkische Haushalte leben zu nur 13% in Ei-

genheimen und zu 75% in Mietwohnungen, Haushalte aus dem ehemaligen Jugoslawien (die größte Gruppe) zu nur 9% im Eigenheim und zu 72% in Mietwohnungen.¹

Grafik 22: Struktur des Wohnungsbestands nach Vierteln (Hauptwohnsitze 2001)



Quelle: St.at, IIBW

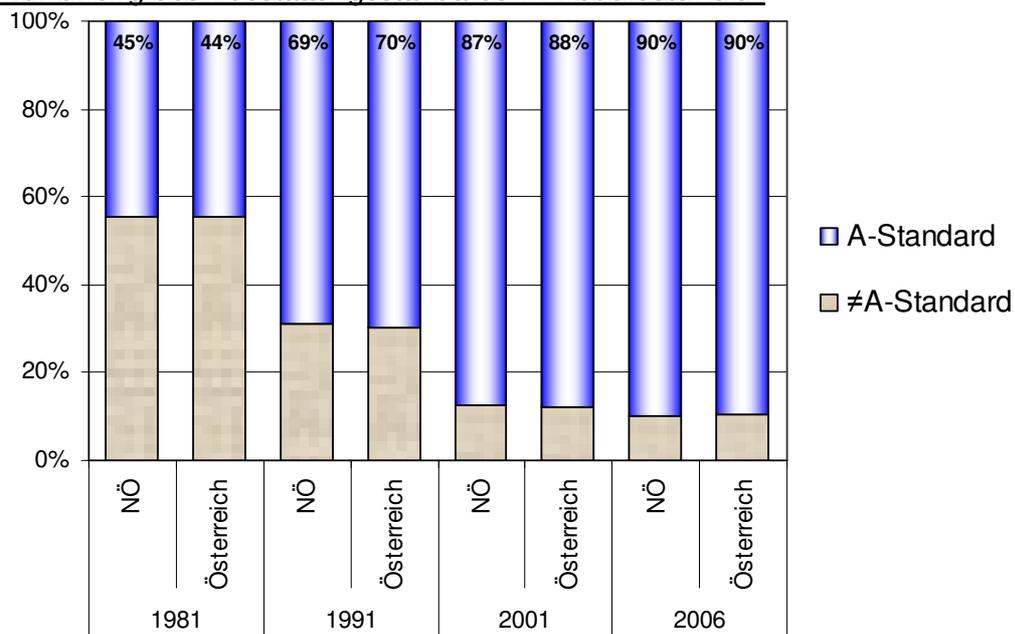
Die durchschnittliche Wohneinheit ist 113m² groß. Dieser Wert wird im Bundesländervergleich nur mehr vom Burgenland überboten. Er hängt direkt mit dem großen Anteil von Eigenheimen zusammen, die ihrerseits im Durchschnitt 137m² groß sind. Mehr als ein Drittel der Niederösterreichischen Eigenheime ist größer als 130m².

Inländer-Haushalte verfügen über signifikant mehr Wohnfläche als Ausländer-Haushalte. Der Median liegt bei ca. 45m² pro Person und damit deutlich über dem Bundes-Durchschnitt. Ein Drittel der Inländer-Haushalte verfügt über mehr als 60m² pro Person. Bürger aus dem früheren Jugoslawien müssen sich mit einer halb so großen Wohnfläche pro Person zufrieden geben. Nur etwa jeder Zehnte hat eine Wohnfläche von über 45m² pro Person. Türken haben eine durchschnittliche Wohnfläche pro Person von sogar unter 20m². 7% drängen sich auf weniger als 10m² pro Person. Gerade die Bewohner mit der geringsten Wohnfläche pro Person leben stark überproportional in Mietwohnungen.

Der Ausstattungsstandard der Wohnungen ist insgesamt sehr gut, 90% sind Kategorie A mit Zentralheizung und Bad (Grafik 23). Das war nicht immer so. Noch 1981 waren nur 45% Kategorie A. Das heißt, dass dieser Anteil innerhalb von 25 Jahren verdoppelt werden konnte (ähnliche Anstrengungen sind heute hinsichtlich der thermischen Sanierung des Wohnungsbestands erforderlich). Mit dieser beeindruckenden Entwicklung ging Niederösterreich weitgehend im Gleichschritt mit dem Durchschnitt der Bundesländer.

¹ VZ/GWZ 2001.

Grafik 23: Entwicklung des Ausstattungsstandards in Niederösterreich



Quelle: St.at, IIBW

In über 80% der Niederösterreichischen Gemeinden wurden im abgelaufenen Jahrzehnt geförderte Mehrwohnungsbauten errichtet.¹

3.2.2 WOHNUNGS-AUFWAND

Die durchschnittliche Hauptmietwohnung in Niederösterreich hat 2007 einen monatlichen Aufwand von genau 5 €/m². Das ist einer der niedrigsten Werte im Bundesländervergleich. Deutlich billiger sind Mieten nur noch im Burgenland. Der österreichische Durchschnitt liegt bei 5,70 €/m². Auch bei den laufenden Kosten von Eigentumswohnungen liegt Niederösterreich mit 3,60 €/m² am unteren Rand im Bundesländervergleich bei einem österreichischen Durchschnitt von 4,00 €/m².

Bedeutsam ist die geringe Wohnkostendynamik mit österreichweit gerade 1,3% jährlicher Wohnkostensteigerung bei Hauptmieten im Durchschnitt der vergangenen 4 Jahre. In Niederösterreich sind die Mieten im selben Zeitraum sogar um nur durchschnittlich 0,1% gestiegen. Der Wohnungsaufwand für Eigentumswohnungen ist seit 2004 gesunken. Diese Ergebnisse einer Mikrozensus-Auswertung bestätigen die Aussagen der FGW-Studie „Wohnkosten in Österreich“ von 2005, mit der der damals kolportierten angeblichen massiven Wohnkostensteigerung entgegen getreten wurde.² Wie nachgewiesen werden konnte, waren diese abrupten Steigerungen 2003/04 das Ergebnis einer Statistik-Umstellung und nicht von Marktveränderungen.³ Die aktuell neuerlich kolportierten Wohnkostensteigerungen dürften auf dasselbe statistische Problem zurück zu führen sein.⁴

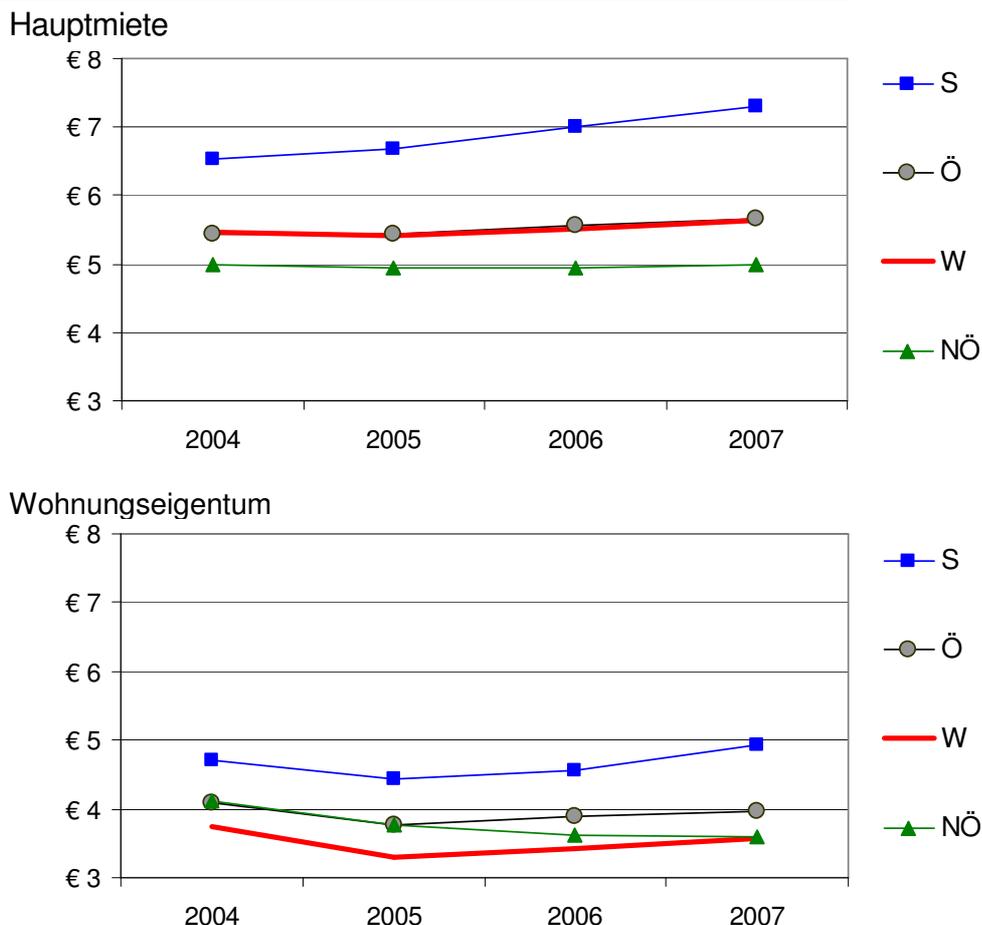
¹ Amann u.a., 2005b, 59.

² Amann, W., Götzl, K. (2005): Wohnkosten in Österreich. Kostendynamik im Wohnungsbestand – Preisdynamik am Wohnungsmarkt (Wien, FGW-Schriftenreihe 165).

³ Vgl. Janik, W. (2005): Wohnungsaufwand 2002-2005. Statistische Nachrichten 9/2005. 806-818.

⁴ Gstach, D. (2007): Der Einfluss steigender Wohnungsmieten auf den Konsum (Wien, AK).

Grafik 24: Wohnkosten/m² in Niederösterreich und anderen Bundesländern



Anm.: 2007 – 1. und 2. Quartal
 Quelle: St.at Mikrozensus, ohne BK

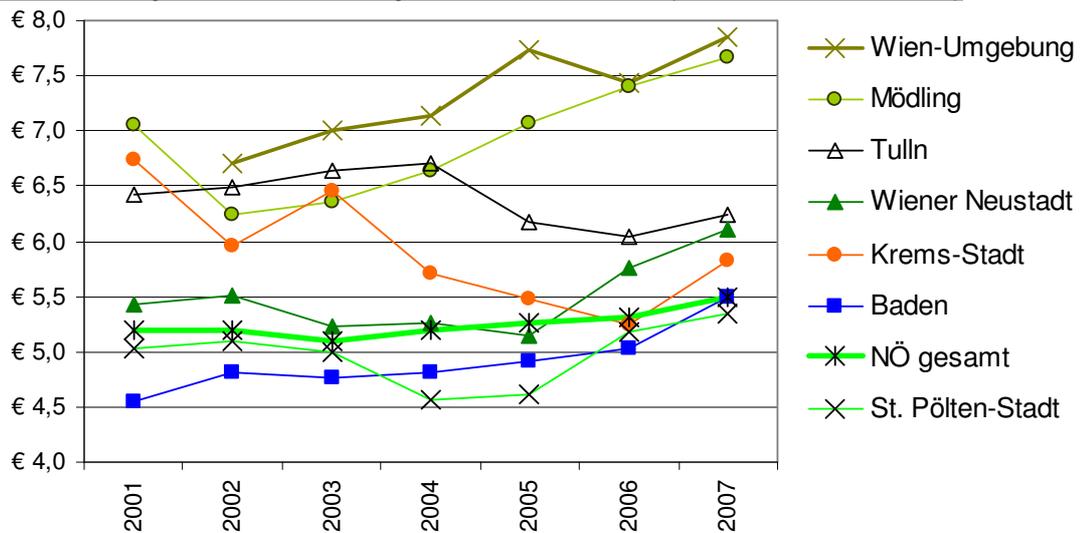
Etwas stärker sind die Betriebskosten gestiegen, im Österreich-Durchschnitt der vergangenen 9 Quartale aber auch nur um 3,1%, in Niederösterreich um 2,6%. Sie liegen damit heute bei 1,70 €/m², in Niederösterreich bei 1,50 €/m².

3.2.3 WOHNUNGSMARKTENTWICKLUNG

Die Wohnkosten im Bestand spiegeln die Marktpreise der Vergangenheit wider. Sie sind bei weitem nicht so volatil wie die Marktpreise. Steigende Wohnkosten gehen auf indexierte Bestandsverträge und Änderungen beim Marktgeschehen zurück.

In Niederösterreich zeigt auch das Marktgeschehen eine durchaus moderate Entwicklung. Im Landesdurchschnitt lagen die Marktmieten 2004 mit 5,20 €/m² auf demselben Niveau wie 2001 (Werte für alle Bezirke liegen erst seit 2001 vor). Seit damals kam es zu einer leichten Belebung, die jüngst immerhin 3% Marktpreissteigerung erreichte (Ø 5,50 €/m²).

Grafik 25: Wohnungsmarktentwicklung in den NÖ Städten (frei vereinbarte Miete)

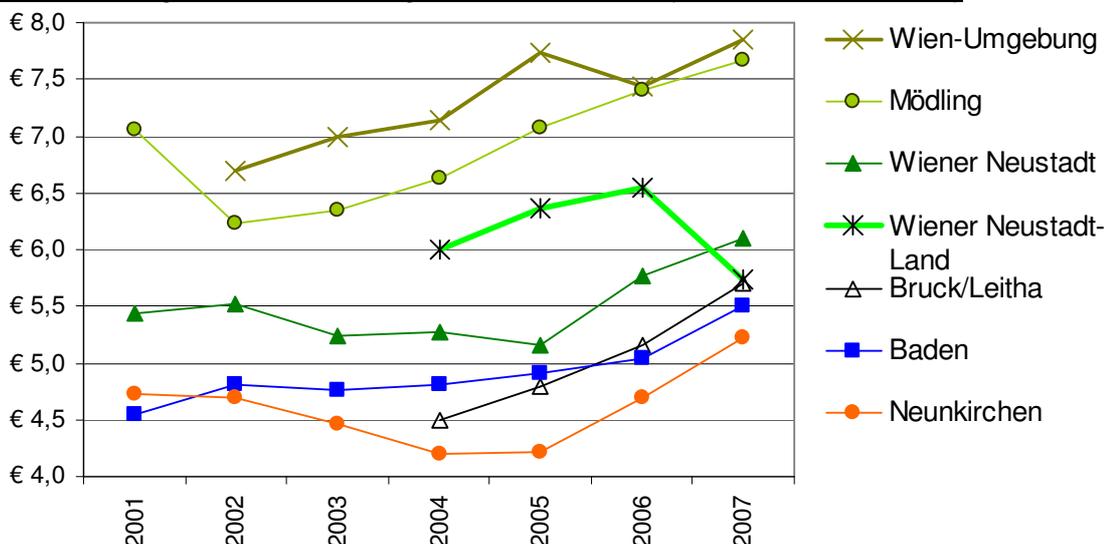


Quelle: WKO Immobilienpreisspiegel, ohne BK und Ust.

In den meisten Niederösterreichischen Städten liegen die Marktmieten über dem Landesdurchschnitt, besonders deutlich in Mödling mit zuletzt 7,70 €/m² und insgesamt im Wiener Umland mit 7,90 €/m². Deutlich geringere Marktmieten gibt es in Tulln und Wiener Neustadt mit knapp über sowie in Krems mit knapp unter 6,- €/m². Baden und St. Pölten liegen mit rund 5,50 €/m² im Landesdurchschnitt. Die Städte zeigen zuletzt auch eine deutlich stärkere Preisdynamik (2007: +6%) als der Landesdurchschnitt (+3%).

Die einzelnen Viertel zeigen aufgrund ihres unterschiedlichen wirtschaftlichen Potenzials naturgemäß stark unterschiedliche Marktwerte. Im Industrieviertel liegen die Mieten überwiegend (außer im Bezirk Neunkirchen) über dem Landesdurchschnitt mit zuletzt deutlich steigender Tendenz (Grafik 26).

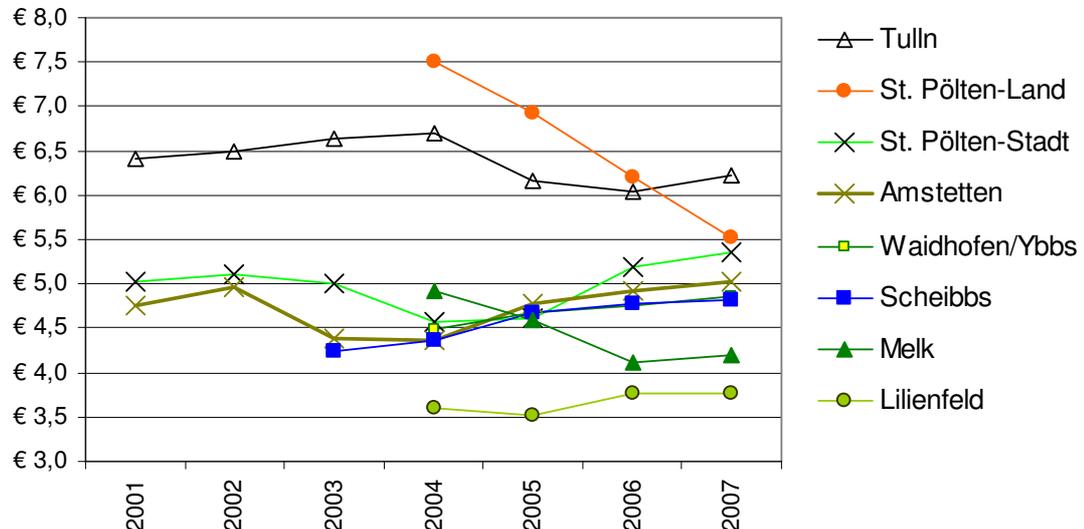
Grafik 26: Wohnungsmarktentwicklung im Industrieviertel (frei vereinbarte Miete)



Quelle: WKO Immobilienpreisspiegel, ohne BK und Ust.

Demgegenüber zeigt das Mostviertel stagnierende Wohnungsmarktpreise insgesamt leicht unter dem Landesdurchschnitt. Auffallend ist das stark rückläufige Marktniveau in St. Pölten Land.

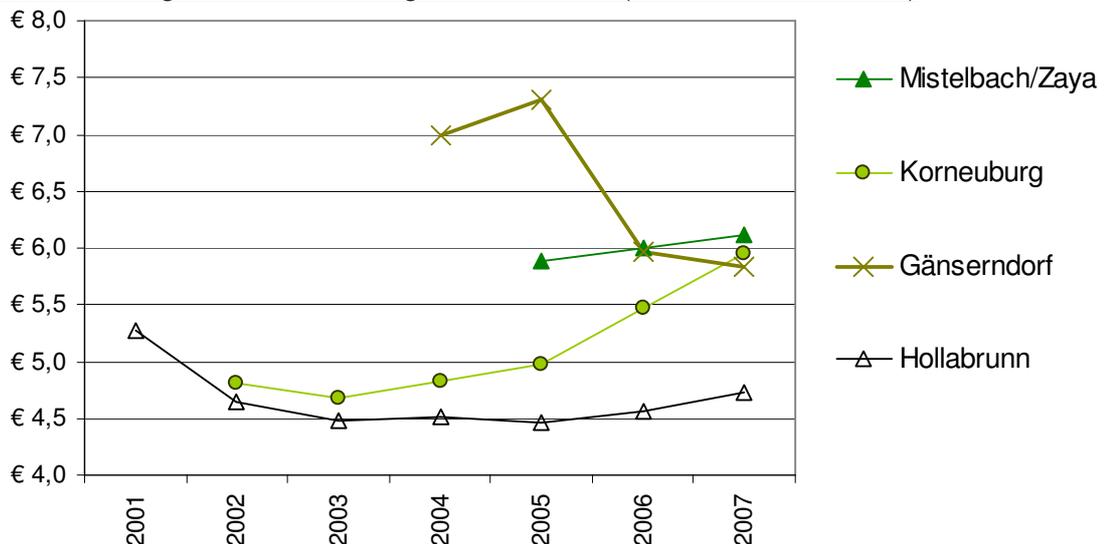
Grafik 27: Wohnungsmarktentwicklung im Mostviertel (frei vereinbarte Miete)



Quelle: WKO Immobilienpreisspiegel, ohne BK und Ust.

Das Weinviertel hat, je nach der Nähe zur Bundeshauptstadt, stark unterschiedliche Preisniveaus, die insgesamt leicht über dem Landesdurchschnitt liegen. Eine stark positive Entwicklung zeigt Korneuburg, während der Bezirk Hollabrunn anhaltend vergleichsweise günstig ist.

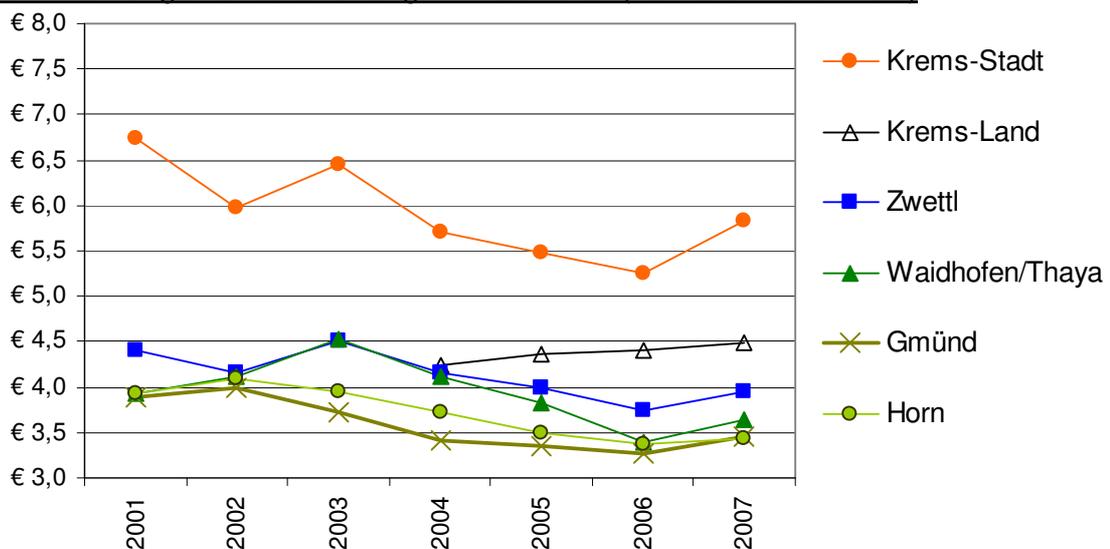
Grafik 28: Wohnungsmarktentwicklung im Weinviertel (frei vereinbarte Miete)



Quelle: WKO Immobilienpreisspiegel, ohne BK und Ust.

Im Weinviertel ist das Wohnungsmarktniveau entsprechend dem gesamtwirtschaftlichen Niveau deutlich unter dem Landesdurchschnitt (mit Ausnahme der Stadt Krems). Die günstigsten Mieten finden sich in Waidhofen, Gmünd und Horn mit ca. 3,50 €/m².

Grafik 29: Wohnungsmarktentwicklung im Waldviertel (frei vereinbarte Miete)



Quelle: WKO Immobilienpreisspiegel, ohne BK und Ust.

3.2.4 EINKOMMEN UND WOHNKOSTENBELASTUNG

Gemäß EU-SILC¹ liegt das durchschnittliche Haushaltseinkommen in Österreich bei monatlich € 2.000 (1/14 des Jahresnettoeinkommens, Median), Ein-Person-Haushalte verfügen über € 1.200, Zwei-Personen-Haushalte über durchschnittlich € 2.060, Drei-Personen-Haushalte über € 2.630,-.

Die Niederösterreichischen Haushalte verfügen über ein überdurchschnittliches Einkommen. Niederösterreich liegt hinter Wien, Vorarlberg und Oberösterreich an 4. Stelle im Bundesländervergleich (Äquivalenzeinkommen).

Gemäß EU-SILC liegt die Wohnkostenbelastung im Durchschnitt bei 17% des Haushaltseinkommens, besonders hoch in Wien mit 20%. Niederösterreich liegt mit 16% leicht unter dem Österreich-Durchschnitt. Entgegen diesem objektiven Wert liegt die subjektive Empfindung der Wohnkostenbelastung deutlich über dem Bundes-Durchschnitt.² Besonders hohe Wohnkostenbelastungen haben alleinstehende ältere Personen ohne Pension, weibliche Alleinerzieher und mit einigem Abstand Ausländer aus Nicht-EU-Ländern.

3.2.5 SONDERAUSWERTUNG DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN WOHNZUSCHUSS-FÖRDERUNG

Mit Unterstützung der Wohnbauförderungsabteilung des Landes konnte die Wohnversorgung des besonders einkommensschwachen Bevölkerungsteils der Bezieher von Wohnzuschüssen analysiert werden.

¹ Statistik Austria (Hrsg., 2007): Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU-SILC 2005 (Wien, Statistik Austria).

² a.a.O, p. 123.

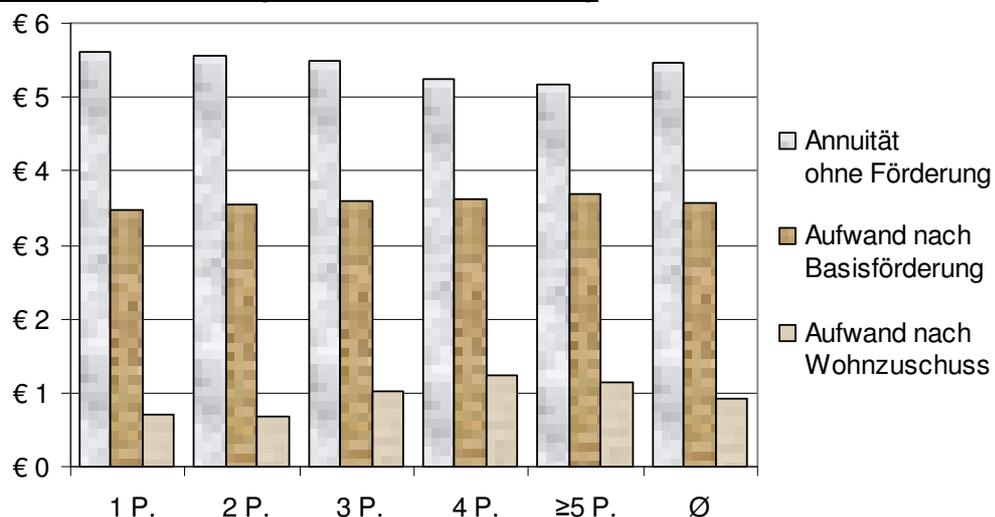
Während des Untersuchungszeitraums von Anfang 2005 bis September 2007 wurden ca. 3.800 Wohnzuschüsse im großvolumigen Bereich gewährt, der weit überwiegende Teil im Neubau. Für denselben Zeitraum liegen ca. 8.200 Fertigstellungsmeldungen im Neubau und ca. 9.000 in der Sanierung vor. Daraus ergibt sich ein Anteil der Wohnzuschussförderung im großvolumigen Neubau von fast 45%.

Der durchschnittliche Zuschuss-Bezieher hat ein Monats-Einkommen von € 1.120,- (Grafik 31). Mehr als ein Drittel der Zuschüsse geht an Ein-Person-Haushalte mit einem Durchschnittseinkommen von gerade € 720,-, jeweils ein Fünftel an 2- bzw. 3-Personen-Haushalte mit Einkommen von durchschnittlich € 990,- bzw. € 1.380,-. Das verbleibende Viertel geht an größere Haushalte.

60% der Bezieher erhalten den 5-prozentigen Annuitätenzuschuss, nur jeweils rund 11% die niedrigeren Förderungsstufen. Entsprechend hoch ist der Förderungseffekt.

Ohne Förderung hätten die untersuchten Haushalte Annuitäten von 5,50 €/m² zu bezahlen, zuzüglich Betriebskosten und MWSt.. Das ist der Bereich privater Mietwohnungen. Die Basisförderung reduziert die laufenden Annuitäten auf ca. 3,60 €/m². Mit den Wohnzuschüssen werden für die betroffenen besonders bedürftigen Haushalte Annuitäten von durchschnittlich gerade noch 90 ¢/m² erzielt.

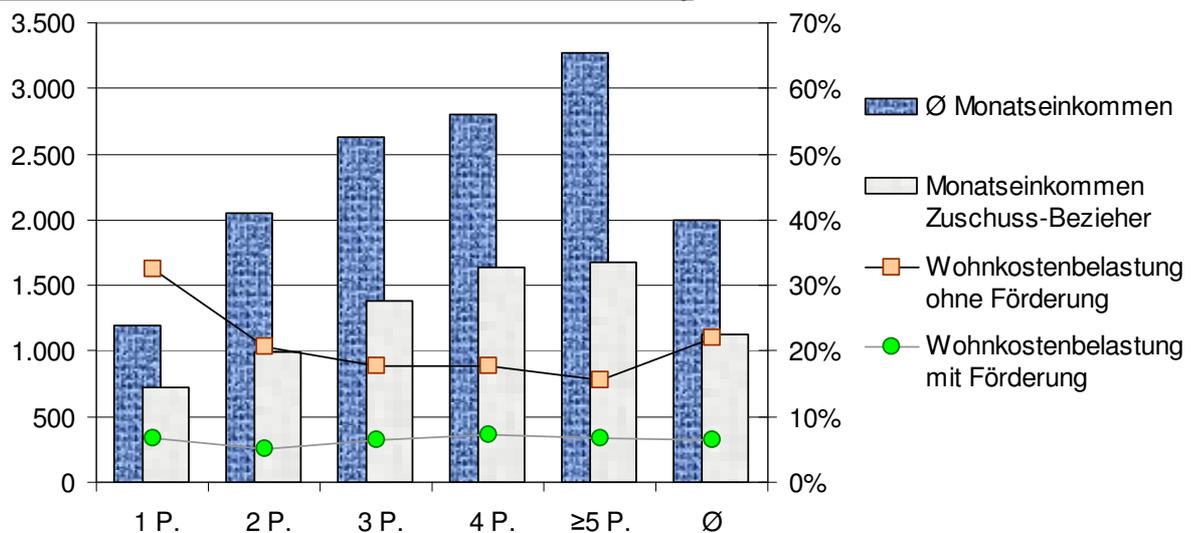
Grafik 30: Wohnkostenbelastung mit und ohne Förderung



Quelle: Land Niederösterreich, IIBW

Grafik 31 verdeutlicht den Förderzweck und Effekt. Die von der NÖ Zuschussförderung begünstigten Haushalte verfügen im Durchschnitt über Einkommen, die nur bei etwa der Hälfte des Durchschnittseinkommens liegen. Ohne Förderung hätten sie Wohnkostenbelastungen von bis zu 30% zu bewältigen. Durch Basisförderung und Wohnzuschuss gelangen sie auf deutlich unter 10% Wohnkostenbelastung.

Grafik 31: Haushalts-Einkommen und Wohnkostenbelastung



Anm.: Ø Monatseinkommen = 1/14 des Jahreseinkommens gemäß EU-SILC für Österreich
 Monatseinkommen Zuschuss-Bezieher: 1/12 des Jahreseinkommens, bereinigt um Sonderzahlungen
 Quelle: Land Niederösterreich, IIBW

3.2.6 SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Insgesamt ist die Wohnversorgung in Niederösterreich im Bundesländer-Vergleich sehr gut. Die meisten Kennzahlen liegen im Bundes-Durchschnitt, die Wohnfläche leicht darüber, die Wohnkostenbelastung leicht darunter.
- Es ist in Niederösterreich in der Vergangenheit gelungen, im mit Abstand größten Teil der Gemeinden (80%) geförderten Mehrwohnungsbau zu errichten. Gleichwohl ist die Verfügbarkeit sozialer Mietwohnungen (Gemeinden, GBV) regional stark unterschiedlich.
- Die annähernd flächendeckende Verfügbarkeit sozialer Mietwohnungen gewährleistet leistbares Wohnen für den mit Abstand größten Teil der Bevölkerung.
- In einem ländlich geprägten Bundesland wie Niederösterreich kommt auch dem Eigenheim evidente Bedeutung bei der Wohnversorgung aus sozialpolitischer Sicht zu.
- Ausländer-Haushalte, insbesondere aus den „klassischen“ Gastarbeiterländern des ehemaligen Jugoslawiens und der Türkei, sind in ihrer Wohnversorgung gegenüber den Inländer-Haushalten deutlich schlechter gestellt, und zwar sowohl hinsichtlich der Wohnungsgröße, der Ausstattung, als auch der Wohnkostenbelastung. Sie sind im sozialpolitisch für Niederösterreich so wichtigen Segment der Eigenheime stark unterrepräsentiert.
- Besonders hohe Wohnkostenbelastungen haben alleinstehende ältere Personen ohne Pension, weibliche Alleinerzieher und mit einigem Abstand Ausländer aus Nicht-EU-Ländern.
- Maßnahmen zur Linderung unzumutbarer Wohnbedingungen sollten sich nicht nur auf Geld- und Sachleistungen beschränken, sondern auch das Problem des Informationszugangs behandeln.
- Wenngleich die private Mietwohnung keine dominierende Wohnform ist (10% des Bestands), kommt ihr angesichts moderater durchschnittlicher Mieten eine durchaus bedeutsame Versorgungsfunktion zu.
- Der Förderungseffekt der Wohnzuschüsse ist außerordentlich hoch. Durch die Stützung sinken die Wohnkosten auf durchschnittlich nur 7% des Haushaltseinkommens. Derartig geringe Wohnkosten sind angesichts des breiten Einsatzes von Wohnzuschüssen durchaus zu hinterfragen.

3.3 ÖKOLOGISIERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG

3.3.1 ERREICHUNG DER KYOTO-ZIELE

1992 wurden im Rahmen der UNO-Rahmenkonvention zum Klimawandel Ziele zur Reduktion von Treibhausgasemissionen definiert. Bei der Klima-Konferenz in Kyoto wurde 1997 das „Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen“ verabschiedet, das eine Gesamtreduktion der Emissionen der sechs Treibhausgase (u.a. Kohlendioxid, Methan, wasserstoffhaltige Fluorkohlenwasserstoffe) durch die Industriestaaten bis 2012 um zumindest 5,2% gegenüber den Werten von 1990 vorsieht. Das Kyoto-Protokoll trat 2005 offiziell in Kraft, wodurch es völkerrechtlich verbindlich geworden ist. Die EU hat sich zu einem Reduktionsziel von gemeinsam 8% bereit erklärt. Für ihre Mitglieder hat die Union eine interne Lastenteilung vereinbart. Durch Entscheidung des Rates entfällt auf Österreich ein Reduktionsziel von 13%. Das Kyoto-Protokoll wurde im März 2002 vom österreichischen Parlament einstimmig ratifiziert.

Der Sektor „Raumwärme und Kleinverbraucher“ machte 2005 mit 15,6 Mio. Tonnen CO₂eq 17% der österreichischen Gesamtemissionen aus, etwa drei Viertel davon entfällt auf Wohngebäude. Er wird seit je als ein Sektor mit besonders großen Einsparungspotenzialen angesehen. Dessen ungeachtet konnten in den vergangenen 15 Jahren keine Emissionseinsparungen erzielt werden. Gemäß Klimastrategie 2007 sollen die CO₂-Emissionen des Sektors bis 2010 um über 20% auf 11,9 Mio. Tonnen CO₂eq sinken. Dies ist nur mit durchgreifenden Maßnahmen realisierbar. Folgende Vereinbarungen auf Bundesebene der vergangenen Jahre markieren den Weg.

a) PROGRAMMLINIE „HAUS DER ZUKUNFT“

1999 wurde vom BMVIT (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie) und der FFG (Forschungsförderungsgesellschaft) das Forschungsprogramm mit dem Schwerpunkt Nachhaltigkeit ins Leben gerufen. Es wurden seither eine große Zahl von Demonstrationsbauvorhaben in Passivhaus-Standard ko-finanziert und dokumentiert.

b) ZWECKZUSCHUSSGESETZ 2001

Zur Verdeutlichung der Potenziale der Wohnbauförderung für den Klimaschutz wurde sie mit diesem Gesetz in „Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur“ umbenannt.¹

c) NATIONALE KLIMASTRATEGIE FÜR ÖSTERREICH 2002

Im damaligen Regelwerk war für den Sektor Raumwärme eine noch deutlich stärkere Reduktion der Emissionen als in der Klimastrategie 2007 vorgesehen. Zur Umsetzung wurden sowohl ordnungspolitische Maßnahmen (Baubestimmungen, Mietrecht etc.) als auch zielgerichtete Anreizfinanzierungen (Wohnbauförderung) angeführt.²

d) EU-GEBÄUDERICHTLINIE 2002

Die EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden³ legt fest, dass in jedem EU-Mitgliedstaat neu errichtete Gebäude und im Fall von größeren Renovierungen auch bestehende

¹ BGBl. I Nr. 3/2001.

² Annahme im Ministerrat am 18.6.2002.

³ RL 2002/91/EG.

Gebäude Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz erfüllen müssen. In Österreich erfolgt die nationale Umsetzung dieser Mindeststandards im Rahmen der Bauordnungen der Bundesländer, wofür ab Anfang 2008 entsprechende Novellierungen vorliegen werden. Zukünftig ist bei der Baueinreichung neben der thermischen Qualität der Gebäudehülle auch die Effizienz der Heizungsanlage und der Warmwasserbereitung, ggfs. auch der Lüftungs- oder Klimaanlage nachzuweisen. Die Berechnungsmethode sowie Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden wurden vom OIB (Österreichisches Institut für Bautechnik) erarbeitet.

e) ART. 15A B-VG-VEREINBARUNG ZUR REDUKTION VON TREIBHAUSGASEN 2005

Nach mehrjährigen Verhandlungen gelang es Ländern und Bund durch Abschluss dieser Vereinbarung 2005, sich auf gemeinsame Qualitätsstandards der Wohnbauförderung zur Emissionseinsparung im Sektor Raumwärme zu einigen. Demnach soll es zu einer Umschichtung des Mitteleinsatzes vom Neubau zur Sanierung kommen. Der maximale Energieverbrauch im Mehrwohnungsbau soll in der Periode 2005-2008 auf 40 kWh/m².a und ab 2010 auf 30 kWh/m².a gesenkt werden. Weiters einigte man sich darauf, mittels der Wohnbauförderung den Einsatz klimaschonender Haustechnik, von Niedertemperatur-Verteilssystemen und Wärmerückgewinnungssystemen, von ökologisch unbedenklichen Baustoffen sowie weitere ökologische Maßnahmen in Gang zu bringen. Auch die heute weite Verbreitung von Ökopunktesystemen in der Wohnbauförderung geht auf diese Vereinbarung zurück.¹

f) KLIMA:AKTIV-VEREINBARUNG MIT DEM VERBAND GEMEINNÜTZIGER BAUVEREINIGUNGEN

Die 2005 geschlossene Vereinbarung sieht die Reduktion des Energiebedarfs im Wohnungsbestand der gemeinnützigen Mitgliedsunternehmen um 10% bis 2012 (jährliche Einsparung von 200.000 t CO₂eq) und eine klimarelevante Sanierungsrate von jährlich 3% des Wohnungsbestandes nach 1945 vor.

g) ENERGIEAUSWEISVORLAGE-GESETZ 2006 (EAV-G)

Ein weiteres Kernelement der EU-Gebäuderichtlinie ist der verpflichtende Energieausweis, mit dem auch für Nicht-Fachleute Informationen über die energetische Qualität eines Gebäudes verfügbar gemacht werden sollen. Das 2006 vom Nationalrat beschlossene EAV-G schreibt vor, dass ab 1. Jänner 2008 Energieausweise für neue Gebäude und ab 1. Jänner 2009 Energieausweise für bestehende Gebäude erstellt werden müssen, wenn diese verkauft oder vermietet werden.²

h) KLIMASTRATEGIE-ANPASSUNG 2007

Die Klimastrategie 2007 brachte eine weitgehende Revision der Kyoto-Ziele, wie sie in der Klimastrategie 2002 festgeschrieben worden sind. Damit wurde der tatsächlichen Emissionsentwicklung in den einzelnen Sektoren ebenso Rechnung getragen, wie den großen Potenzialen der internationalen Instrumente zum Ankauf von Emissions-Zertifikaten.³

Folgende Maßnahmen sind in der Klimastrategie 2007 zur Erreichung des Reduktionsziels im Sektor „Raumwärme“ angeführt:

¹ BGBl. II Nr. 19/2006.

² BGBl. I Nr. 137/2006.

³ Annahme im Ministerrat am 21.3.2007.

- Erhöhung der thermischen Sanierungsrate auf zumindest 3% p.a. (2008-2012), mittelfristig auf 5%; Für den problematischen Bestand an Eigenheimen wird die Prüfung einer steuerlichen Begünstigung empfohlen;
- Impulse im Wohnungsneubau (vom Niedrigenergie- zum Passivhaus);
- Forcierung erneuerbarer Energieträger;
- Einbeziehung von Energieeffizienz in die Raumplanung.

i) REGIERUNGSPROGRAMM 2007

Das aktuelle Regierungsprogramm beinhaltet teilweise klarere quantitative Ziele als die Klimastrategie:

- Umstellung von mindestens 100.000 Haushalten auf erneuerbare Energieträger bis 2010 und von 400.000 bis zum Jahr 2020;
- Steigerung der Sanierungsrate im Wohnbau, dadurch soll die thermische Sanierung sämtlicher Nachkriegsbauten (1950-1980) bis 2020 ermöglicht werden;
- Ab 2015 Koppelung der großvolumigen Neubauförderung an den „klima: aktiv-Passivhaus-Standard“.

Die in Kapitel 1.4 dargestellte Neufassung des Finanzausgleichs setzt die in der Klimastrategie und im Regierungsprogramm formulierten Zielsetzungen um.

j) ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG

Auf internationaler Ebene ist ein Folge-Übereinkommen zum Kyoto-Protokoll noch nicht ausverhandelt. Für die Periode 2012 bis 2020 sind noch keine Reduktionsziele festgelegt. Demgegenüber hat die EU eine Erhöhung der Emissionseinsparung bis 2020 um mindestens 20% gegenüber dem Ausgangswert von 1990 beschlossen (gegenüber -8% gemäß Kyoto-Protokoll bis 2012). Im energiepolitischen Paket der Kommission sind weiter reichende Ziele formuliert. Es gilt, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur um mehr als 2°C zu verhindern. Dies wird als Grenze aufgefasst, über welcher klimatische Änderungen unbeherrschbare und unvorhersehbare Auswirkungen haben werden. Dafür sollten die Industrieländer ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 30%, bis 2050 sogar um 60-80% senken.

3.3.2 THERMISCHE STANDARDS IM GROBVOLUMIGEN NEUBAU

Die energetischen Grenzwerte im Länderrecht werden in drei Stufen absteigender Verbindlichkeit festgeschrieben:

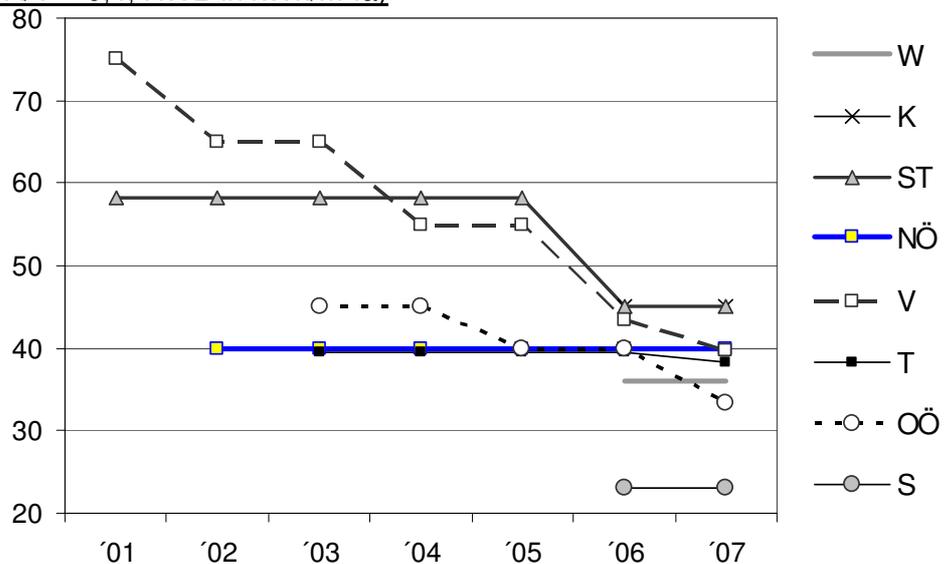
- Das Baurecht weist vergleichsweise moderate Grenzwerte auf, denn diese müssen für alle Baumaßnahmen (auch im Nicht-Wohnbau) zwingend erreicht werden.
- In der Wohnbauförderung können diese Werte als verbindliche Vorgaben für alle Förderungsfälle erheblich unterschritten werden, denn die Förderung ist ein Stiftungsakt in der Privatrechtsverwaltung der Länder, auf den kein Rechtsanspruch besteht.
- Durch finanzielle Anreize kann die Wohnbauförderung schließlich jeglichen sinnvoll vertretbaren Standard definieren.

Es kommt regelmäßig zu Abschichtungen zwischen diesen Stufen, indem thermische Grenzwerte in der einen Stufe auf ihre Praxistauglichkeit getestet werden und idF auf die Stufe mit nächster Verbindlichkeit gehoben zu werden. So wurde Niedrigenergiehaus-Standard in einigen Bundes-

ländern zunächst durch Anreize erprobt, um schließlich als genereller Standard in die Regelförderung aufgenommen zu werden. Die zwingenden Grenzwerte der Wohnbauförderung wurden mit ebensolcher Regelmäßigkeit mit mehreren Jahren Verzögerung in das Baurecht überführt.

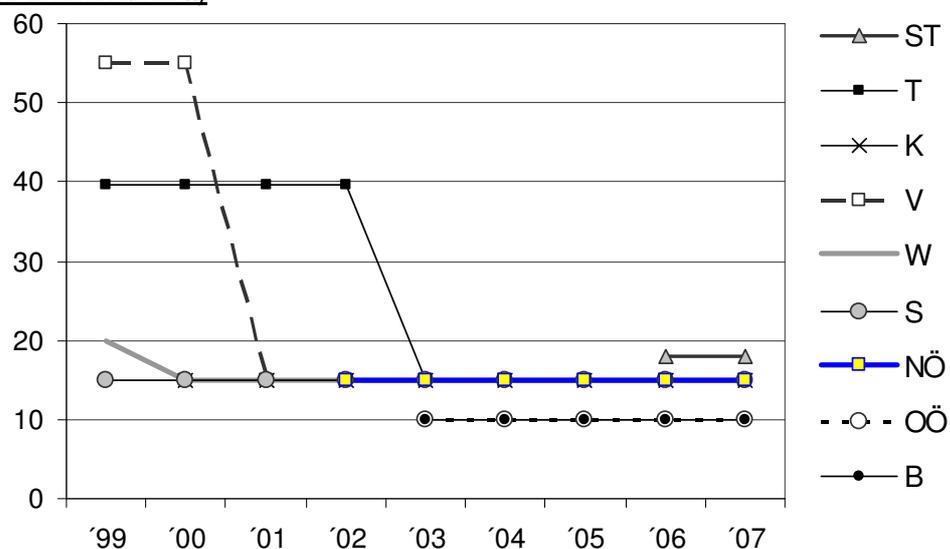
Die Bundesländer haben unterschiedlich schnell zwingende energetische Grenzwerte in die Wohnbauförderung aufgenommen, für den in Grafik 32 dargestellten Mehrwohnungsbau teilweise erst in jüngster Vergangenheit als Folge der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 15a B-VG zur Reduktion von Treibhausgasen von 2005 (siehe S. 87).

Grafik 32: Grenzwerte Energieverbrauch in der Wohnbauförderung für Mehrwohnungsbauten (bei A/V = 0,4, HWB in kWh/m².a)



Quelle: Landesregierungen, FGW-Loseblattsammlung „Förderungsvorschriften“, IIBW

Grafik 33: Grenzwerte Energieverbrauch für höchsten Förderungssatz bei Mehrwohnungsbauten (HWB in kWh/m².a)



Quelle: Landesregierungen, FGW-Loseblattsammlung „Förderungsvorschriften“, IIBW

Mit finanziellen Anreizen zur Erreichung thermisch anspruchsvoller Bauten experimentieren einzelne Bundesländer wie Salzburg, Vorarlberg, Tirol und Wien schon seit den frühen 1990er Jahren. Heute haben alle Bundesländer abgestufte Förderungssätze mit maximaler Förderung für Bauten mit unter 15 kWh/m².a Heizwärmebedarf. Erhebliche Unterschiede gibt es noch bei der Definition der Bauten mit minimalem Energieverbrauch. Das Passivhaus-Projektierungs-Paket (PHPP) wurde erst vereinzelt als Standard-Nachweis implementiert.

Niederösterreich hat bereits relativ früh (2002) zwingende Grenzwerte des Energieverbrauchs im Mehrwohnungsbau eingeführt und die damaligen Grenzen bis heute beibehalten.

3.3.3 THERMISCHE STANDARDS IN DER UMFASSENDEN SANIERUNG VON MEHRWOHNUNGSBAUTEN

Bei der Berücksichtigung energetischer Maßnahmen übertrifft die Sanierungsförderung der Länder die Neubauförderung noch deutlich an Komplexität. Alle Bundesländer geben starke Anreize für

Tabelle 34: Großvolumige thermische Sanierungsförderung in den Ländern

	BERECHNUNGSMODELL	ENERGETISCHE KENNZAHLEN	FÖRDERHÖHE
B	Punktesystem für thermische und ökologische Maßnahmen	≤ 60 kWh/m ² .a nach Sanierung, ≥ 50 kWh/m ² .a, Zusatzpunkte für Heizung, Warmwasser, Sonstiges	Ökozuschlag zur normalen Förderung bis ca. 250 €/m ² (Zuschuss)
K	Demonstrative Auflistung förderbarer Maßnahmen	Kein Energieausweis; Mindeststandard gemäß Baurecht	Bis 100% der anerkannten Kosten für thermische Gesamtsanierungen förderbar (AZ)
NÖ	EKZ-System (absteigend): HWB minus Reduktionspunkte für ökologische Maßnahmen	Energieausweis zwingend, Förderung jedoch nicht an Energieeinsparung gekoppelt	Bis 90% der anerkannten Kosten für thermische Gesamtsanierungen förderbar (AZ); bei Sanierungen mit mehr als 1.000 €/m ² wahlweise Neubauförderung; Kesseltauschförderung
OÖ	Mindeststandards und Förderaufschläge gestaffelt nach HWB nach der Sanierung	Mindeststandards in U-Werten von Bauteilen und Dämmstärken; Förderaufschläge bei HWB ≤40 / ≤35 / ≤25 kWh/m ² .a (bei A/V ≤0,2) sowie Passivhaus	Bis 80% der anerkannten Kosten förderbar (max. 800 €/m ²) (AZ); Erhöhte AZ für große Einsparungen; Passivhaus-Sanierungen mit verlängerter AZ-Laufzeit
S	Alternativ maßnahmenbezogene Förderhöhen oder Punktesystem für Öko-Förderung	Energetische Maßnahmen zwingend; strikte Mindeststandards für Öko-Förderung; starke Anreize bis zu Passivhaus-Standard	Max. 500 €/m ² + max. ca. 300 €/m ² aus Ökopunkten (Darlehen)
ST	Ökopunkte für Zusatzförderung	Mindeststandard 35 kWh/m ² .a (bei A/V ≤0,2) analog Neubau, mind. 30% Senkung der EKZ	Bis zu 908 €/m ² + 200 €/m ² für ökologische Maßnahmen förderbar (AZ)
T	Taxative Auflistung	Maximale U-Werte bei der Regelförderung; Bei Öko-Zusatzförderung Mindest-Standard 37 kWh/m ² .a (bei A/V ≤0,2)	Erhöhter AZ/Zuschuss für Öko-Maßnahmen, Öko-Bonus für bes. starke Energieeinsparung und Solaranlagen (Zuschuss)
V	Ökopunktesystem (Öko1/2/3)	Maximale U-Werte bei der Regelförderung; Abgestufte HWB-Werte; bei Öko 3 ≤ 25 kWh/m ² .a.	Förderung als Darlehen oder Zuschuss; bei Sanierungen über € 50.000 in Öko 3 = 60% Förderdarlehen
W	„THEWOSAN“: Staffelförderung	Förderhöhe abgestuft nach HWB-Reduktion oder HWB nach Sanierung; höchste Förderung bei >-110 kWh/m ² .a oder Standard Niedrigenergiehaus	Zuschüsse von max. 75 €/m ² ; zusätzliche Darlehensförderung und Förderung von Einzelmaßnahmen; Gesamt-Förderungsbarwert bis zu 40%

Quelle: FGW-Loseblattsammlung; Komendantova/Amann (2007)

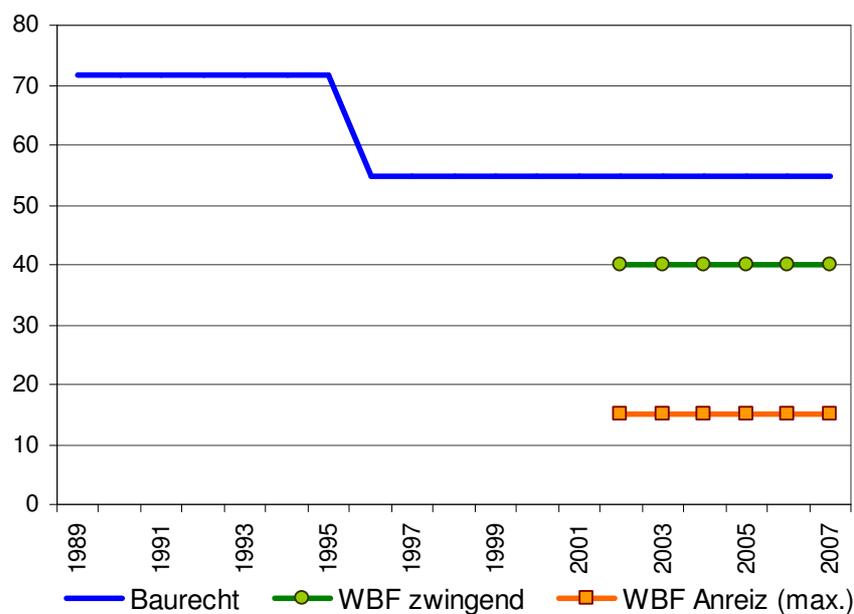
energetisch hochwertige Sanierungen. Die Berechnungsmodelle für die Förderhöhe, die Förderungshöhen selbst sowie die Förderungsarten (Darlehen, Zuschuss, Annuitätenzuschuss) unterscheiden sich allerdings stark (Tabelle 34). Die Förderungsmodelle der Bundesländer haben sich in den letzten Jahren trotz aller Bemühungen um Vereinheitlichung weiter auseinander entwickelt.

3.3.4 ENTWICKLUNG DER THERMISCHEN STANDARDS IN NIEDERÖSTERREICH

Die nachfolgenden Grafiken veranschaulichen die Entwicklung der Grenzwerte für den Heizwärmebedarf von Mehrwohnungsbauten in Niederösterreich. Unterschiedliche U-Wert-Ensembles der Bauordnungen und Arten der Förderung wurden auf ein einheitliches System mit Heizwärmebedarf gemäß OIB (Stand 4/2007) umgerechnet.¹ Bei unterschiedlichen Voraussetzungen für Miet- und Eigentumswohnungen sind die Regelungen für Mietwohnungen angeführt. Der Heizwärmebedarf gemäß Bauordnungen der Länder wurde für ein mehrgeschossiges Referenz-Wohngebäude mit 1.800 m² Bruttogrundfläche und einem Oberflächen/Volumen-Verhältnis (A/V) von 0,4 berechnet. Die Werte beziehen sich auf ein Referenzklima bei 3.400 Kd. Ermittelt wurde der maximale Heizwärmebedarf nach ÖNORM B 8110-6 (entsprechend der zulässigen U-Werte für Außenwand, Fenster, Kellerdecke und oberster Geschoßdecke) bezogen auf die konditionierte Bruttogrundfläche.

Im Baurecht gehen erste Standards bis auf die 1950er Jahre zurück. Die Grenzwerte wurden von zuerst 133,7 kWh/m².a sukzessive auf 85,2 kWh/m².a (1982), 71,6 kWh/m².a (1988) und schließlich 54,7 kWh/m².a (1996, jeweils für das berechnete Referenzgebäude) reduziert.

Grafik 35: Mindestanforderungen Heizwärmebedarf in kWh/m².a in Baurecht und Wohnbauförderung (WBF) im großvolumigen Wohnbau



Quelle: Land Niederösterreich, e7, FGW, IIBW, OIB

¹ Berechnung durch W. Hüttler (e7). Lugger/Amann (2007).

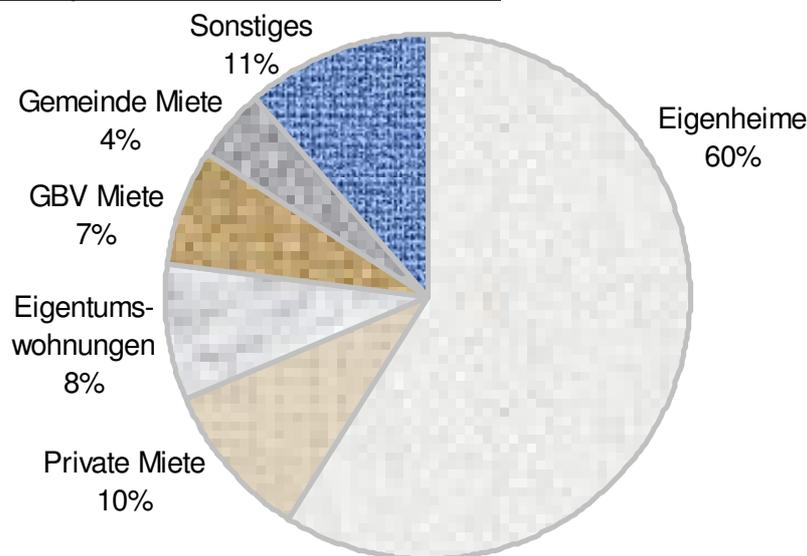
In der Wohnbauförderung werden die thermischen Anforderungen an Wohngebäude auf Basis eines Punkteschemas mit Bewertungszahl umgesetzt. Der thermische Mindeststandard beträgt seit 2002 40 kWh/m².a (Bewertungszahl). Es sind Förderungsaufschläge gemäß Bewertungszahl auf Basis der Energiekennzahl (HWB_{BGF}) mit Korrekturfaktoren und Zusatzpunkten für ökologische Maßnahmen vorgesehen. Ebenfalls seit 2002 bestehen starke Anreize in Richtung Passivhaus mit +40% Aufschlag gegenüber der Regelförderung (bei ≤15 kWh/m².a).

3.4 REVIDIERTE WOHNUNGSBEDARFSPROGNOSE

3.4.1 WOHNUNGSBESTAND

Grafik 36 zeigt die Aufgliederung des Wohnungsbestands in Niederösterreich mit über 60% Eigenheimen, 8% Eigentumswohnungen, 10% privater Miete sowie ca. 11% Sozial-Miete.

Grafik 36: Wohnungsbestand Niederösterreich 2001



Quelle: St.at, IIBW

3.4.2 ÖROK-HAUSHALTS- UND WOHNUNGSBEDARFSPROGNOSE 2005

Mitte 2005 hat die ÖROK eine Wohnungsbedarfsprognose für Österreich veröffentlicht, die auf die Bevölkerungsprognose von 2003 aufbaut.¹ Demnach wird die Bevölkerungszahl Niederösterreichs von 1,544 Mio. (2001) auf 1,655 Mio. (2031) und die Zahl der Haushalte im selben Zeitraum von 622.000 auf 722.000 anwachsen. Dem entspricht eine Zunahme der Wohnungszahl von 738.000 (2001) auf 866.000 (2031).

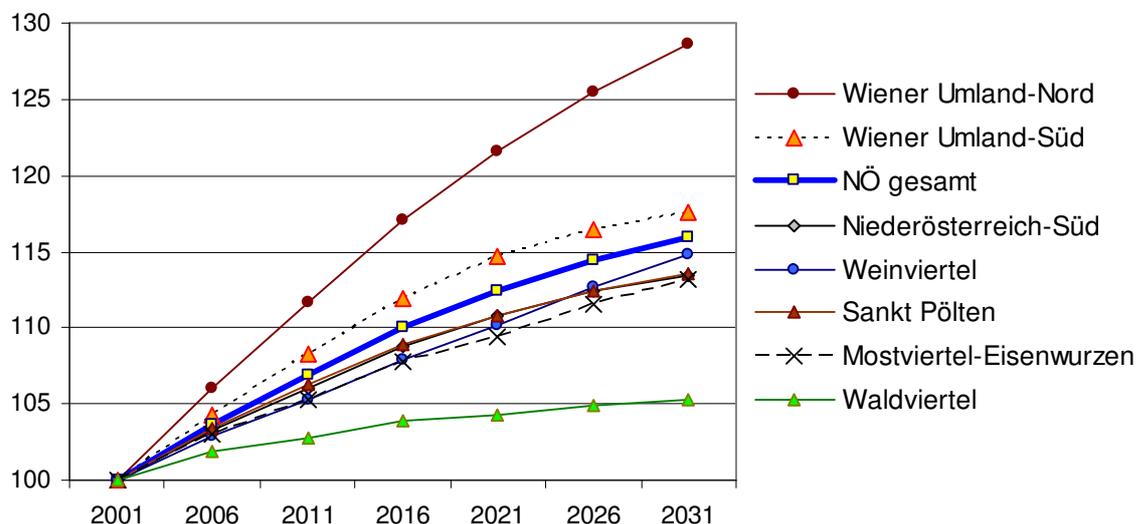
Regional aufgegliedert sind die Wachstumsraten stark unterschiedlich (Grafik 37). Während das Weinviertel in etwa im österreichischen bzw. leicht unter dem Landesdurchschnitt liegt, wird für das Waldviertel eine der geringsten Wachstumsraten im Bundes-Vergleich prognostiziert. Dem-

¹ ÖROK (2005).

gegenüber soll das Wiener Umland-Nord Zuwächse erfahren, die österreichweit nur noch von den Wachstumsregionen in Tirol und Vorarlberg übertroffen werden.

Grafik 37: ÖROK-Haushaltsprognose nach NUTS 3-Regionen 2001-2031

2001=100



Quelle: ÖROK (2005)

Die Prognose des Wohnungsbestands (Tabelle 38) korrespondiert mit jener der Haushalte, wobei der Wohnungsbestand durchschnittlich etwa 20% über den Haushaltszahlen liegt (Zweitwohnsitze, Leerstände, „Umzugsreserve“). Der stärksten Zuwächse werden für das Wiener Umland (Nord und Süd) erwartet, wo der Wohnungsbestand bis 2031 um nicht weniger als zusammen 110.000 Einheiten wachsen soll. Für Niederösterreich gesamt wird ein Plus von 220.000 Wohnungen prognostiziert.

Tabelle 38: ÖROK-Wohnungsbestandsprognose nach NUTS 3-Regionen 2001-2031

	1991	2001	2011	2021	2031	01-31
Wiener Umland-Nord	121.000	141.000	157.000	171.000	181.000	29%
Wiener Umland-Süd	128.000	148.000	161.000	172.000	177.000	20%
Sankt Pölten	57.000	65.000	70.000	73.000	76.000	16%
Niederösterreich-Süd	110.000	122.000	131.000	137.000	141.000	16%
Mostviertel-Eisenwurzen	78.000	93.000	98.000	102.000	106.000	15%
Weinviertel	57.000	63.000	65.000	68.000	71.000	14%
Waldviertel	97.000	107.000	110.000	112.000	113.000	6%
Niederösterreich	648.000	738.000	792.000	836.000	866.000	17%

Quelle: ÖROK (2005)

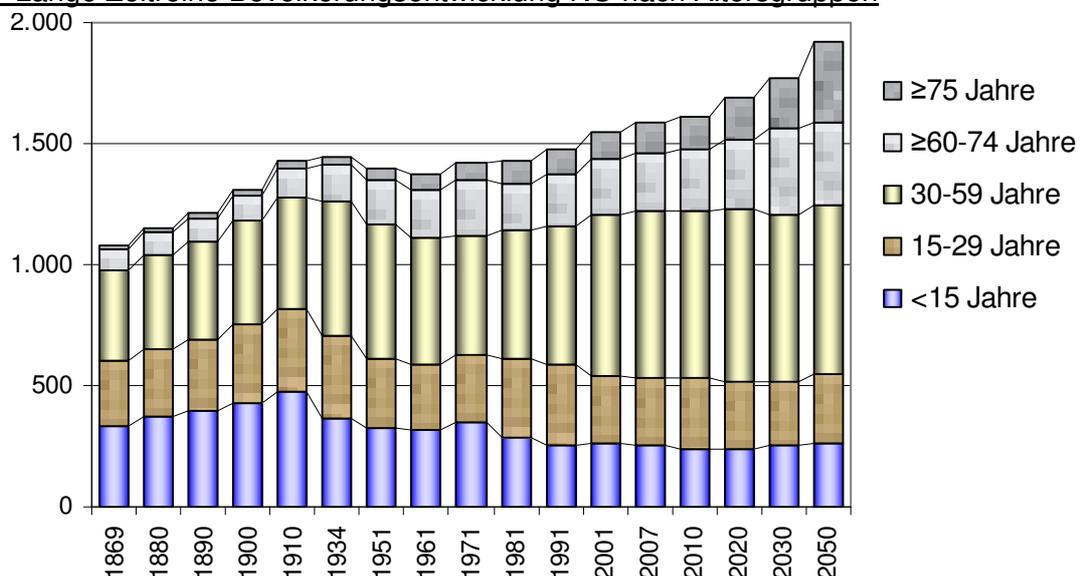
Die ÖROK hat für Niederösterreich einen Neubaubedarf von jährlich 8.700 Wohnungen im laufenden Jahrzehnt bis 2011, von 7.300 Wohnungen im Jahrzehnt darauf bis 2021 und von 5.900 Wohnungen im Jahrzehnt bis 2031 berechnet.

Tatsächlich wurden in Niederösterreich in den ersten Jahren des laufenden Jahrzehnts zwischen 8.000 und 8.800 Wohnungsneubauten gefördert. 2005 gab es einen Rückgang auf 6.400 Einheiten, der 2006 wieder ausgeglichen werden konnte. Die Zahl der insgesamt errichteten Wohnungen dürfte etwa 15% höher liegen. Konkrete Zahlen zu Wohnungsbewilligungen und Fertigstellungen liegen aufgrund der Umstellung der Statistik auf das Zentrale Gebäuderegister seit 2003 nicht vor. Das heißt, dass in Niederösterreich im Wesentlichen entsprechend dem prognostizierten Wohnungsbedarf gebaut wird. Dies steht im deutlichen Gegensatz zu den meisten Bundesländern.

3.4.3 REVISION DER ÖROK-PROGNOSE

Die ÖRÖK-Wohnungsbedarfsprognose 2005 basiert auf einer Bevölkerungsprognose der Statistik Austria von 2003. Demnach wird die Bevölkerung Niederösterreichs noch bis in die 2030er Jahre wachsen und dann zurück gehen. Auf Basis aktueller demografischer Daten hat die Statistik Austria ihre Bevölkerungsprognosen wiederholt, zuletzt im Oktober 2007 nach oben revidiert. Demnach wird Niederösterreich 2031 nicht wie der ÖROK-Prognose zugrunde gelegt 1,655 Mio., sondern um 120.000 mehr Einwohner haben. Die Bevölkerung wird demnach auf Sicht weiter wachsen. 2050 werden 1,92 Mio. Einwohner erreicht (Grafik 39). Eine Revision der Wohnungsbedarfsprognose von Seiten der ÖROK ist geplant, aber noch nicht beauftragt.

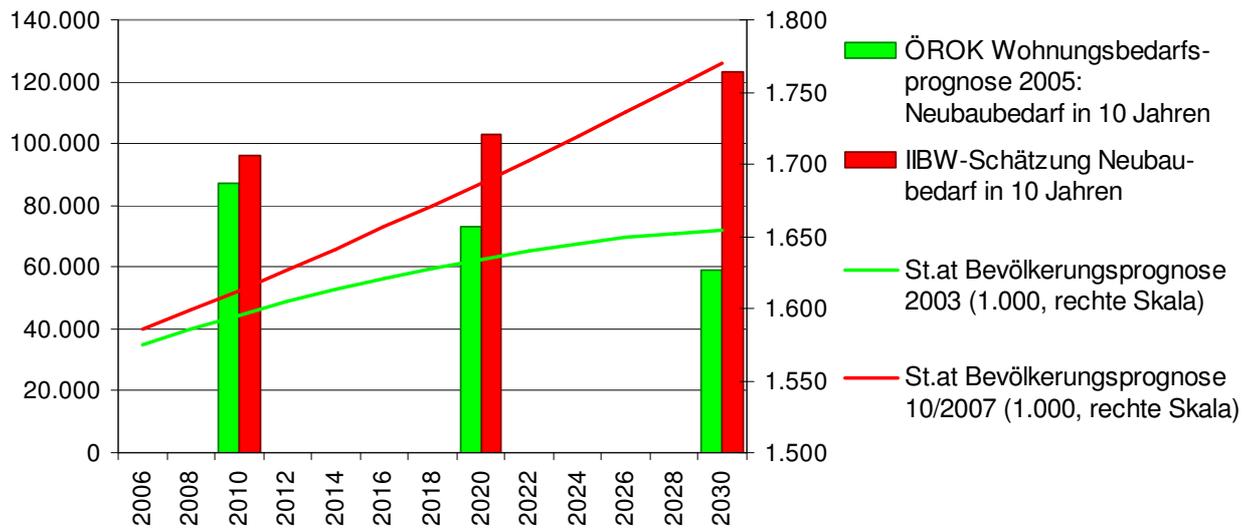
Grafik 39: Lange Zeitreihe Bevölkerungsentwicklung NÖ nach Altersgruppen



Quelle: St.at, St.at-Prognose 10/2007, IIBW

Grafik 40 gibt eine grobe Abschätzung hinsichtlich der Anpassung des erforderlichen Wohnungsneubaus aufgrund der stärkeren Bevölkerungsdynamik. Für das laufende Jahrzehnt ist eine moderate Revision des Wohnungsbedarfs auf durchschnittlich 9.600 Neubauwohnungen pro Jahr erforderlich. Diese Größenordnung wird – mit Ausnahme des Berichtsjahrs 2005 – erreicht. Wesentlich ist jedoch, dass der Wohnungsbedarf mittelfristig nicht sinken, sondern steigen wird, bereits im nächsten Jahrzehnt auf über 10.000 Neubauwohnungen pro Jahr. Die Deckung dieses gestiegenen Bedarfs ist wesentlich, um Engpässe am Wohnungsmarkt zu vermeiden.

Grafik 40: Förderungszusicherungen, Baubewilligungen, Baufertigstellungen



Quelle: Förderungsberichte der Länder, BMF, Statistik Austria, IIBW

4 ANHANG

LITERATUR

- Aedes vereniging van woningcorporaties (2003): Dutch social housing in a nutshell (Hilversum, Aedes).
- Aalbers, M. B. (2004): Promoting Home Ownership in a Social-rented City: Policies, Practices and Pitfalls, *Housing Studies* 19 (3), pp. 483-495.
- Amann, W., Mundt, A. (2006): Following a different track: the Austrian system of social housing (applied for the Housing Studies).
- Amann, W. (2006): Gewerbliche Bauträger im geförderten Mietwohnbau in Wien (Wien, IIBW, im Auftrag der Wirtschaftskammer Wien, Fachgruppe der Immobilien- und Vermögenstreuhänder, publiziert in: *ImmZ* 20/2006, p. 357-361).
- Amann, W. (Hg.) (2006): HFA – A Housing Finance Agency for Central Eastern and South Eastern Europe (Wien: IIBW).
- Amann, W., Adametz, H., Bruckner, K., Deutsch, E., Fister, G., Oberhuber, A., Schörner, G. (2005): Steuerliches Förderungsmodell für die thermisch orientierte Gebäudesanierung (Wien, FGW-Schriftenreihe 166).
- Amann, W., Oberhuber, A., Komendantova, N., Deutsch, E., Cerveny M. (2005): Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung (Wien, FGW-Schriftenreihe 160, im Rahmen der Programmlinie „Haus der Zukunft“ des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie).
- Amann, W., Gutknecht, B., Bauernfeind, S., Griller, S., Dutzler, B., Donner, C., Stübler, W., Fleischmann, E. (2002): Maastricht-konforme Neugestaltung der NÖ Wohnbaufinanzierung (Wien, FGW-Schriftenreihe 146).
- Amann, W., Bertsch, W., Bussjäger, P., Doubek, C., Handler, H., Hanika, A., Österreicher, T., Pentz, H., Rauchlatner, F., Rischaneck, U., Sommer, A., Umgeher, P. (2001): Praxis der Wohnbauförderung (Wien: FGW-Schriftenreihe 140).
- Amann, W. (2000): Schwerpunkt Subjektförderung. Auswirkungen einer substanziellen Mittelverlagerung (Wien, FGW-Schriftenreihe 136).
- Amann, W., Bosek, P., Deutsch, E., Jokl, S., Rießland B., Sagasser, C., Schmidinger J., Vallant, H.-C., Zehnder, A. (2000): Wohnbaufinanzierung (Wien, FGW-Schriftenreihe 138).
- Amann, W. (1999): Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen (Wien, FGW-Schriftenreihe Nr. 132).
- Amann, W., Lebeda, H., Oberhuber, A. & Steckel, R. (2005a): Die Bürgerschaft als Instrument der Wohnbaufinanzierung (Wien, FGW-Schriftenreihe 163).
- Amann, W., Schuster, B., Bornett, W., Kanov, H. (2005b): Beitrag der Wohnbauförderung zum Strukturerehalt im ländlichen Raum (Wien: FGW, im Auftrag des Landes Niederösterreich),
- Atterhög, M., Lind, H. (2004): How does Increased Competition on the Housing Market Affect Rents? An empirical Study Concerning Sweden, *Housing Studies*, 19 (1) pp.107-123.
- Balchin, P. (Hg.) (1996): Housing Policy in Europe (London, Routledge).
- Ball, M. (2005): RICS European housing review 2005 (London et al., Royal Institution of Chartered Surveyors).
- Barr, N. (2004): *The Economics of the Welfare State* (4th edition, New York, Oxford University Press).
- Bartel, R; Kepplinger, H.; Pointer, J. (2006): Für eine soziale Wohnungspolitik. In: *Kurswechsel* 3/2006, S. 50-58.

- Bauer, E. (2005): Entwicklung der Wohnungskosten. Ursachen, lang- und kurzfristige Effekte, Auswirkungen. Vorläufiges Manuskript (Wien, GBV).
- Bauernfeind, S., Amann, W., Deutsch, E., Yurdakul, A. (2002): Wohnbauförderung und Beschäftigung – Auswirkungen unterschiedlicher Förderungsschichten auf die Beschäftigung am Bau (Wien, FGW-Schriftenreihe 149).
- Blaas, W., Wieser, R. (2005): Wohnungswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Probleme durch Kürzung der Wohnbauförderung (Wien, Arbeiterkammer Wien).
- Boelhouwer, P.; Doling, J.; Elsinga, M. (Hg.) (2005): Home ownership. Getting in, getting from, getting out (Delf, DUP Science).
- Brown, S., Sessions, J. G. (1997): Housing, Privatisation and the 'Right-to-Buy', *Applied Economics* 29, pp. 581-590.
- Busch-Geertsema, V. (2004): The Changing Role of the State in German Housing and Social Policy. In: *European Journal of Housing Policy* 4 (3), S.303-321.
- CECODHAS (Hg.) (2007): Social Housing & Structural Funds. 2007-2013 (Brüssel, CECODHAS).
- Council of Europe Development Bank; The World Bank (2004): Housing in South Eastern Europe. Solving a puzzle of challenges. Proceedings of the Ministerial Housing Conference, Paris, April 2003 (Paris, CEB).
- Czasny, K. (2004): Internationaler Vergleich wohnungsbezogener Transfers (Wien, SRZ Stadt- & Regionalforschung GmbH).
- Czasny, K. (Ed.) (2004): The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe (SOCOHO). Final Report (Wien, SRZ Stadt- & Regionalforschung GmbH).
- Czasny, K., Moser, P. (1999): Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbauförderungsmittel (Frankfurt a. M., Peter Lang).
- Czerny, M. (Ed.) (2001): Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen (Wien, WIFO).
- Czerny, M., Weingärtler, M. (2005): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Ökologisierung der öffentlichen Wohnbauförderung in Niederösterreich (Wien, WIFO, im Auftrag des Landes Niederösterreich).
- Czerny, M.; Weingärtler, M. (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor (Wien, WIFO, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit).
- Czischke, D. (2005): Social Housing in the EU (Brüssel, European Social Housing Observatory).
- Czischke, D. (Hg.) (2007): Current Developments in Housing Policies and Housing Markets in Europe: Implications for the Social Housing Sector (Brüssel, European Social Housing Observatory).
- Czischke, D. (2007): Affordability of Housing in the EU: Overview of Cost of Housing and Housing Allowances. Beitrag zur CECODHAS-Konferenz „The importance of housing production and affordable housing for a prospering economy in Europe“. Wien, 30.Mai 2007.
- Deutsch, E. (1999): Wohnbaufinanzierung und intergenerationelle Vermögensbildung (Wien, Linde).
- Doherty, J. (2004): European Housing Policies: Bringing the State Back in? *European Journal of Housing Policy* 4 (3), pp. 253-260.
- Donner, C. (2000): Wohnungspolitik in der Europäischen Union (Wien, Selbstverlag).
- Donner, C. (2006): Wohnungspolitik in Mitteleuropa (Wien, Selbstverlag).
- Dübel, H.-J., Brzeski, W.J., Hamilton, E. (2006): Rental Choice and Housing Policy Realignment in Transition. Post-Privatization Challenges in the Europe and Central Asia Region (Washington, The World Bank).

- Ecorys Hungary (2005): Housing Sector Study in Central Eastern and South Eastern Europe (Luxemburg, European Investment Bank).
- FGW (2005): Loseblattsammlung „Veränderte Förderungsvorschriften für den Wohnungsbau in Österreich“ (Wien, FGW).
- Galster, G. (1997): Comparing Demand-side and Supply-side Housing Policies: Submarket and Spatial Perspectives, *Housing Studies* 12 (4), pp. 561-578.
- Glöckl, K., Gugerell, F., Haas, R., Plach, W. (2004): Kyoto-Ziel: Handlungsmöglichkeiten bei der Althausanierung (St. Pölten, NÖ Wohnbauforschung).
- Goodlad, R., Atkinson, R. (2004): Sacred Cows, Rational Debates and the Politics of the Right-to-Buy after Devolution. In: *Housing Studies* 19 (3), S. 447-463.
- Hegedüs, J. (2007): Social Housing in the New Housing Regimes of the Transition Countries. Paper presented at the ENHR Comparative Housing Research Conference (Dublin: ENHR).
- Hickman, P., Robinson, D. (2006): Transforming Social Housing: Taking Stock of New Complexities, *Housing Studies* 21 (2), pp. 157-170.
- Hoscher, D.; Wala, T.; Wurm, K. (Hg.) (2006): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006 (Wien: LexisNexis).
- Housing Statistics in the European Union 2004 (2005). National Board of Housing, Building and Planning, Sweden and Ministry for Regional Development of the Czech Republic (Ed.) (Karlskrona, Sweden: Boverket).
- Kemeny, J. (1995): From Public Housing to the Social Market, Rental Policy Strategies in Comparative Perspective (London: Routledge).
- Kemeny, J. (2005): „The Really Big Trade-Off“ between Home Ownership and Welfare: Castles' Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on. In: *Housing, Theory and Society* 22 (2), S. 59-75.
- Kemeny, J. (2006): Corporatism and Housing Regimes. In: *Housing, Theory and Society* 23 (1), S.1-18.
- Kemeny, J., Andersen, H.T., Matznetter, W.; Thalman, P. (2001) Non-retrenchment reasons for state withdrawal: developing the social rental market in four countries. Institute for Housing and Urban Research Working Paper 40 (Uppsala: Uppsala University).
- Kemeny, J., Kersloot, J. & Thalmann, P. (2005) Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. In: *Housing Studies* 20 (6), S. 855-872.
- Kemp, P. A. (2006): Housing Benefit: Great Britain in Comparative Perspective, *Public Finance and Management* 6 (1), pp. 65-87.
- Kemp, P. A. (2000): The role and design of income-related housing allowances, *International Social Security Review* 53 (3), pp. 43-57.
- Kirchner, J. (2005): Die Sicherung eines belegungsgebundenen Wohnungsangebots im europäischen Vergleich (Darmstadt, Institut Wohnen und Umwelt).
- Kleinman, M. (2002): The Future of European Union Social Policy and its Implications for Housing, *Urban Studies* 39 (2), 341-352.
- Korinek, K. (Hg.) (1994): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, Wien.
- Lebensministerium (2005): Klima:aktiv Vereinbarung zur Erreichung der österreichischen Klimaschutzziele im großvolumigen Wohnungsbestand (Wien, Lebensministerium).
- Lugger, K. (2004): Österreichisches Wohn-Handbuch 2004 (Innsbruck, StudienVerlag).

- Lugger, K., Amann, W. (Ed.) (2006): Amann, W., Ball, M., Birgersson, B., Ghekiere, L., Lux, M., Mundt, A., Turner, B.: Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild (Vienna, IIBW).
- Lugger, K., Amann, W. (Hrsg., 2007): Ökologisierung der Wohnbauförderung im mehrgeschossigen Wohnbau (Wien: IIBW, im Auftrag des „Vereins zur Förderung der Wohnungswirtschaft“).
- Lujanen, M. (Hrsg.) (2004): Housing and Housing Policy in the Nordic Countries (Copenhagen, Norden).
- Lux, M. (2006): Gemeinnütziges Wohnen: Eine Herausforderung für Mittel-Ost- und Südost-Europa, in: Amann et al. (2006), pp. 77-91.
- Marissing, E.v., Bottenberg, Y., Kempen, R.v. (2004): The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe (SOCOHO). National Report The Netherlands (Wien, SRZ Stadt- & Regionalforschung GmbH).
- Matznetter, Walter (2002): Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example, *Urban Studies* 39 (2) pp. 265-282.
- Mayer, V. (2004): Wohnbauentwicklung und Wohnqualität im Umland von Wien (Wien, ÖAW).
- ÖROK (2005): Prognosen 2001-2031. Teil 2: Haushalte und Wohnungsbedarf nach Regionen und Bezirken (Wien, ÖROK).
- Rechnungshof (2007): Vorschläge des Rechnungshofs zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau (Wien, Rechnungshof).
- RICS (2007): European Housing Review 2007 (Brüssel: RICS).
- PRC Bouwcentrum International (2005): Sustainable Refurbishment of High-Rise Residential Buildings and Restructuring of Surrounding Areas in Europe. Report for European Housing Ministers' Conference held in Prague, 14-15 March 2005 (The Netherlands, PRC).
- Priemus, H. & Dieleman, F. (2002): Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives, *Urban Studies* 39 (2) pp. 191-200.
- Priemus, H., Kemp, P. A. (2004): The Present and Future of Income-related Housing Support: Debates in Britain and the Netherlands, *Housing Studies* 19 (4), pp. 653-668.
- Schuster, G., Altmann, R., Nutz, C. (2003): Gap-Assessment der bestehenden Forschungsprojekte der NÖ-WBF (Krems, Donau-Universität).
- Springler, E. (2006): Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung durch Veränderung effektiver Grenzsteuersätze. In: Hoscher, D.; Wala, T.; Wurm, K. (Hg.): *Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006*, S. 44-60.
- Stagel, W. (2004): Wohnbauförderung und Wohnversorgung im internationalen Vergleich. Endbericht im Auftrag der oö. Landesregierung, Ressort Wohnbau (Linz: Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften isw).
- Stöger, H.; Weidholzer, J. (2006): Zwischen Staatsinterventionen und Marktsteuerung: Europäische Wohnungspolitik im Wandel. In: *Kurswechsel 3/2006*, S. 9-19.
- Tomann, H. (1996): Germany. In: Balchin, P. (Hg.): *Housing Policy in Europe* (London, Routledge), S. 51-68.
- Turner, B., Birgersson, B. (2006): Aktuelle Entwicklungen im sozialen Wohnbau in Europa, in: Amann et al. (2006), pp. 63-75.
- UNECE (2005): *Guidelines on Social Housing* (Geneva, UNECE).