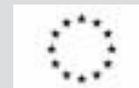


Klaus Luggner, Wolfgang Amann (Hrsg.)

Der soziale Wohnbau in Europa Österreich als Vorbild

Wolfgang Amann
Michael Ball
Bengt Owe Birgersson
Laurent Ghekiere
Martin Lux
Alexis Mundt
Bengt Turner



Inhalt

1 Das Österreichische Modell sozialen Wohnbaus im Europäischen Vergleich Wolfgang Amann, IIBW	13
1.1 Methode.....	13
1.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	13
1.3 Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbedarf	15
1.4 Wohnungsbestände	18
1.5 Wohnungsneubau	19
1.6 Unterschiedliche Wohnungspolitikssysteme	22
1.7 Mietpreise und Wohnkosten	26
1.8 Wohnkostenbelastung	28
1.9 Kosten für die öffentliche Hand	29
1.10 Sozialen Treffsicherheit	30
1.11 Stellenwert der Gemeinnützigen Bauvereinigungen	31
1.12 EU-Regelungen zum geförderten Mietwohnbau	32
2 Wohnversorgung im Vergleich Michael Ball, University of Reading	35
2.1 Die Geographie der europäischen Wohnungspolitikssysteme	35
2.2 Bestandsverhältnisse	43
2.3 Wohnungspreisentwicklung und Hypothekarverschuldung.....	45
2.4 Stellenwert des Wohnungsangebots	47
2.5 Asynchrone Wohnungszyklen	48
2.6 Leistbarkeit	50
3 Politiken des Wohnungsverkaufs in Europa – Ansätze einer Bewertung Laurent Ghekiere, L'Union Sociale pour l'Habitat, Paris	53
3.1 Vergleich zwischen den EU-Mitgliedsstaaten	54
3.2 Recht auf Wohnungserwerb in Großbritannien	56
3.3 Bewertung der britischen Erfahrungen.....	57
3.4 Umstellungsschwierigkeiten in Frankreich	59
3.5 Schlussfolgerungen	60

4 Aktuelle Entwicklungen im sozialen Wohnbau in Europa Bengt Owe Birgersson, SABO, und Bengt Turner, Universität Uppsala	63
4.1 Wohnungspolitik auf EU-Ebene	63
4.2 Wer wohnt im gemeinnützigen und öffentlichen Wohnungsbestand.....	64
4.3 Förderungstiefe im öffentlichen Wohnbau	68
4.4 Öffentlicher Wohnbau im Abgleich zu anderen wohnungs- und sozialpolitischen Instrumenten	69
4.5 Schlussfolgerung – Auswirkungen aktueller EU-Regelungen	73
5 Gemeinnütziges Wohnen: Eine Herausforderung für Mittel-Ost-Europa M. Lux, Institut für Soziologie an der Akademie der Wissenschaften, Prag	77
5.1 Subjekt- und objektbezogene Förderung	77
5.2 Sozialwohnungsprogramme in der Tschechischen Republik und Polen	82
5.3 Anwendbarkeit des österreichischen Modells des gemeinnützigen Wohnbaus	85
5.4 Die Mühen der Ebene	88
6 Sozialer Wohnbau und EU-Recht Alexis Mundt, IIBW	93
7 Anhang.....	101
Literatur.....	105
Autoren	107

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Grafik 1: Einkommen und soziale Indikatoren 2004	15
Grafik 2: Verschiedene Bevölkerungs- und Wohnungsbedarfsprognosen	17
Grafik 3: Wohnungsbestände absolut (in Mill.) und relativ 2003	19
Grafik 4: Wohnungsfertigstellungen pro 1.000 Einwohner in der EU 1980 – 2003	20
Tabelle 5: Wohnungsneubau (Fertigstellungen) und Anteil Sozialwohnungen 2003	21
Grafik 6: Wohnungsneubau Gemeinnütziger Bauvereinigungen in Österreich	22
Tabelle 7: Entwicklung der Wohnkosten	27
Grafik 8: Wohnkostenbelastung der Haushalte in% des Haushaltseinkommens (VGR)	29
Grafik 9: Bestandsarten in Mittel-Ost- und Nordost-Europa	43
Grafik 10: Eigentumsquoten in Europa	44
Grafik 11: Anteil sozialer Mietwohnungen an den Gesamtbeständen	45
Tabelle 12: Wohnungspreise in bestimmten EU-Staaten während der letzten Hochkonjunktur	46
Tabelle 13: Hypothekarverschuldung als Anteil der verfügbaren Jahres-Einkommen 2003.....	47
Tabelle 14: Anteile von Haushalten im öffentlichen Wohnungssektor nach Einkommensdezilen und Ländern während der achtziger und neunziger Jahre	65
Tabelle 15: Über- und Unterrepräsentation der drei Einkommensgruppen in verschiedenen Wohnungsmarktsektoren	66
Grafik 16: Familien mit Sozialtransfers nach Bestandsarten 2002	67
Grafik 17: Mieten im sozialen Sektor in Prozent der Mieten im privaten Sektor, Anteil des sozialen Mietsektors am Gesamtbestand 2000	68
Tabelle 18: Schwedische Wohnungspolitik 1990 bis heute	70
Tabelle 19: Wichtigste Reformen in Besteuerung und Förderung des Wohnens in den neunziger Jahren	71
Grafik 20: Anteil der Wohnbeihilfe an den gesamten Ausgaben im sozialen Mietsektor (brutto), Anteil des sozialen Mietsektors am Gesamtbestand 2000	72
Tabelle 21: Institutionelle Struktur europäischer Wohnungspolitik	74
Tabelle 22: Wohnungsbezogene Kennzahlen im europäischen Vergleich	101



Vorwort

Der soziale Wohnbau in Europa – Österreich als Vorbild

Viele EU Staaten weisen in den letzten 100 Jahren eine ähnliche Entwicklung und Tradition auf, den kleineren Einkommensbeziehern leistbare Wohnungen anzubieten. Das führte zum Aufbau von großen kommunalen, gemeinnützigen bzw. genossenschaftlichen Mietwohnbeständen. Es entstand eine soziale Bauträgerkultur, ermöglicht durch Steuererleichterungen und staatliche Wohnbauförderungsgelder. Von Land zu Land unterschiedlich steht diese Entwicklung in der Defensive – in Deutschland werden alte Wohnbestände am Markt an den Höchstbieter verkauft, in vielen EU-Staaten sind jährliche Budgetmittel für die Wohnbauförderung nicht mehr selbstverständlich oder seit Jahren ganz versiegt.

Das bis vor 50 Jahren arme Österreich zeichnet sich heute als Vorbild in der EU aus: es gibt gesicherte Wohnbauförderungsmittel, die Körperschaftsteuerbefreiung der gemeinnützigen Bauträger ist mit dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ein funktionierendes soziales Ausgleichsinstrument über Generationen. Das Ergebnis ist, dass die Österreicher seit vielen Jahren eine gedämpfte Wohnkostenbelastung haben.

Österreich ist damit in der EU für den sozialen Wohnbau und für den sozialen Ausgleich ein Vorbild!

Prof. Dr. Klaus Lugger
Obmann der ARGE Eigenheim



Das Wichtigste in Kürze

Im vorliegenden Band sind Beiträge von führenden europäischen Wissenschaftlern im Bereich des Wohnungswesens mit dem Ziel zusammengefasst, das österreichische System des gemeinnützigen Wohnbaus in einen Kontext mit dem sozialen Wohnbau in Europa zu stellen.

Österreich weist insgesamt gute wirtschaftliche und soziale Kennzahlen auf. Das Wirtschaftswachstum hat im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2003 mit real 2,2% pro Jahr den Durchschnitt der EU 15 erreicht. Österreich liegt damit zwar weit hinter den wirtschaftlich dynamischeren nordeuropäischen Ländern zurück. Es ist aber immerhin gelungen, sich von der stagnierenden Wirtschaftsentwicklung in den benachbarten großen Volkswirtschaften Deutschland und Italien zu entkoppeln. Der Wohlstand der österreichischen Haushalte hat sich verfestigt. Die Einkommen liegen im europäischen Vergleich im oberen Mittelfeld, unter Heranziehung der Berechnung nach Kaufkraft sogar im Spitzenfeld. Die Unterschiede zwischen den Einkommen sowie zwischen städtischen und ländlichen Gebieten sind geringer als im EU 15-Durchschnitt. Die Preise in Österreich nach Kaufkraftparitäten sind zwischen 1995 und 2003 um 6,5% gesunken. Ähnliches trifft auf die Wohnkosten zu. Die Chancen der EU-Erweiterung sind somit in erheblichem Ausmaß genutzt worden. Auch und gerade die stagnierenden Wohnungskosten leisten einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung des Wohlstands. Wenngleich sich auch in Österreich die Schere zwischen den obersten und den untersten Einkommen öffnet, scheint zumindest im Wohnungswesen ein gewisser Ausgleich gegeben zu sein.

Das Bevölkerungswachstum zwischen 1990 und 2003 war mit fast 6% deutlich stärker als das gesamteuropäische. Für die nächsten 15 Jahre wird eine Bevölkerungszunahme im selben Ausmaß erwartet. Mit dieser aktuellen Prognose der Statistik Austria werden ältere Bevölkerungsprognosen, die die Basis der Wohnungsbedarfsprognose der ÖROK von 2005 waren, deutlich nach oben revidiert. Gemäß der neuen Daten ist eine Wohnungsproduktion von dauerhaft über 50.000 Einheiten pro Jahr für die Deckung des Bedarfs erforderlich.

Der Wohnungsbestand ist mit 477 Wohnungen pro 1.000 Einwohner leicht über dem Durchschnitt der EU 15, dasselbe trifft auf die Wohnungsgröße zu (94m² bzw. 38m² pro Person). Den größten Wohnflächenkonsum haben die Dänen mit über 50m² pro Person. **23% des Wohnungsbestands**

sind sozial gebundene Mietwohnungen (GBV und Gemeinden). Dieser Wert liegt zehn Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU 15, aber unter den Werten von Schweden, den Niederlanden, Tschechien und Dänemark. Auch der Wohnungsneubau hat den EU 15-Durchschnitt erreicht, nachdem er in den neunziger Jahre deutlich darüber lag.

Österreich ist heute führend im Neubau von sozial gebundenen Wohnungen. In der gesamten EU 15 werden jährlich immerhin 140.000 Sozialwohnungen errichtet (2003), die österreichischen Gemeinnützigen allein kommen auf eine Bauleistung von jährlich etwa 13.000 Wohnungen. Hinsichtlich des Anteils am Neubau (31%) ist das der höchste Wert nach Dänemark, in Absolutzahlen schafft nur Frankreich mehr neue Sozialwohnungen!

Einige wohnungsbezogenen Kennzahlen Österreichs sind im EU 15-Vergleich besonders positiv: eine Wohnkostenbelastung der Haushalte von 19% (EU 15: 23%), hoher Grad an räumlicher und sozialer Integration, kaum Wohnungslosigkeit, sehr hohes Maß an Gleichheit bei Wohnversorgung und Wohnkostenbelastung, besonders hervorzuheben sind die moderaten öffentlichen Kosten von aktuell 1% des Brutto-Inlandsprodukts, einem der niedrigsten Werte im EU-Vergleich.

Die wohnungspolitischen Systeme in Europa unterscheiden sich erheblich. Sinnvoll ist eine Unterscheidung in zwei Gruppen: in Länder mit einheitlichen Mietmärkten (schwerpunktmäßig Objektförderung, hohe Mietwohnungsquoten), zu denen v.a. Skandinavien und Österreich zählen, und Länder mit geteilten Mietmärkten (schwerpunktmäßig Subjektförderung, hohe Eigentumsquoten), denen die meisten südeuropäischen, viele englischsprachige und mittlerweile die südost-europäischen Länder angehören. Der internationale Trend geht seit Jahren stark in Richtung der zweiten Gruppe mit einer Forcierung der Eigentumsbildung und subjektbezogenen Förderungen. Wenngleich beide Systeme überzeugende Vorteile bieten, ist es ein klarer Befund, dass die wohnungspolitischen Systeme, wie sie in einigen skandinavischen Ländern und Österreich praktiziert werden, überzeugende Ergebnisse zeigen. Sie erweisen sich hinsichtlich der meisten ökonomischen und sozialen Kennzahlen gegenüber den Systemen mit geteilten Mietmärkten als überlegen.

Während die meisten europäischen Länder seit mehreren Jahren starke Wohnungspreissteigerungen verzeichnen, stagnieren die Preise und Wohnkosten im deutschsprachigen Raum (real). Lagen die Wohnkosten

in Österreich 1995 um 6% über dem Durchschnitt der EU 15, sanken sie bis 2002 auf 6% darunter. Steigende Wohnungspreise haben auch Vorteile, indem sie das Vermögen der Eigentümer mehren. Aus volkswirtschaftlicher Sicht dürften die Nachteile jedoch überwiegen.

In jüngerer Vergangenheit ist die Diskussion darüber entbrannt, ob bzw. unter welchen Bedingungen sozialer Wohnbau mit dem EU-Beihilfen- und -Wettbewerbsrecht kompatibel ist. Das »Altmark-Urteil« (2003) und vertiefende Regelungen 2005 brachten Klärung, wonach das österreichische Modell grundsätzlich mit EU-Recht vereinbar ist.

Michael Ball von der University of Reading, Großbritannien, fokussiert seinen Beitrag auf die geographischen Zusammenhänge zwischen den wohnungspolitischen Systemen verschiedener EU-Länder, auf die Interpretation der massiven Preissteigerungen an den Wohnungsmärkten aller europäischen Ländern außer im deutschsprachigen Raum sowie auf die Reaktion der wohnungspolitischen Systeme auf die teils starke Zunahmen der Nachfrage. Der gefragte französische Konsulent in Sachen sozialer Wohnbau Laurent Ghekiere geht in seinem Beitrag auf das Thema des Verkaufs von Sozialwohnungen an die Mieter ein und beschreibt zwei unterschiedliche Modelle, einerseits das undifferenzierte Recht auf Wohnungserwerb, wie es in Großbritannien mit seinem überwiegenden Ein- und Zweifamilienhausbestand praktiziert wurde, andererseits das vorteilhaftere Modell des Wohnungsverkaufs unter Wahrung der Rechte der Wohnungsunternehmen. Er identifiziert die Kommunen als Verlierer des Wohnungsverkaufs, und zwar sowohl beim Gesamt- als auch beim Einzelverkauf der Wohnungen. Die Schweden Bengt Owe Birgersson und Bengt Turner thematisieren die Fragen zur Vereinbarkeit der wohnungspolitischen Systeme Schwedens oder Österreichs mit dem EU-Beihilfen- bzw. Wettbewerbsrecht. Sie beschreiben die Orientierung dieser Systeme an untere und mittlere Einkommensschichten im Gegensatz zu den rein bedarfsorientierten Modellen und belegen deren Effizienz. Martin Lux von der Akademie der Wissenschaften in Prag thematisiert die Vor- und Nachteile objekt- bzw. subjektbezogener Förderungsinstrumente, beschreibt die schwierige Suche nach eigenen wohnungspolitischen Wegen in Polen und der Tschechischen Republik und analysiert die Rahmenbedingungen einer allfälligen Übernahme von dem österreichischen System ähnlichen Förderungsmodellen in Mittel-Ost-Europa.



1. Das Österreichische Modell sozialen Wohnbaus im europäischen Vergleich

Wolfgang Amann, IIBW

1.1 Methode

Für eine Positionsbestimmung des österreichischen Modells der Wohnungsgemeinnützigkeit macht der Vergleich mit strukturell ähnlichen EU-Ländern Sinn. Zu diesem Zweck fokussieren die folgenden Analysen auf den Vergleich mit Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden und Schweden. Wo inhaltlich sinnvoll werden auch andere EU-Staaten und die Ländern Mittel-Ost-Europas (MOE) in den Vergleich einbezogen.

Es wurden alle verfügbaren Datenquellen herangezogen und vergleichend bewertet. Für die unterschiedlichen Bereiche wurde jeweils versucht, die zuverlässigsten Quellen zu eruiieren.¹ Die wichtigsten sind:

- Housing Statistics in the European Union 2004 (Nationaler Beirat für Wohnen, Bauen und Planen, Schweden);
- Bericht für die Europäische Wohnbauministerkonferenz 2005 in Prag, »Sustainable Refurbishment of High-Rise Residential Buildings and Restructuring of Surrounding Areas in Europe« (PRC Bouwcentrum International, Niederlande);
- Eurostat-Datenbank;
- OECD Factbook 2005;
- Statistik Austria.

Es wurden keine eigenen Erhebungen durchgeführt. Die Daten beziehen sich im Allgemeinen auf das Jahr 2004. Die am Projekt beteiligten internationalen Experten beziehen sich teilweise auf andere Datenquellen, wodurch gelegentlich leicht abweichende Werte angegeben sind.

1.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Österreich zeigt für das abgelaufene Jahrzehnt eine im Vergleich positive wirtschaftliche Entwicklung. Es profitiert mehr als andere Mitgliedsstaaten von der EU-Erweiterung um die mittel-ost-europäischen Länder. Im Abstand eines Jahrzehnts erreicht Österreich mit 2,2% dieselben

¹ Siehe dazu Anhang, Tabelle 22, S 101.

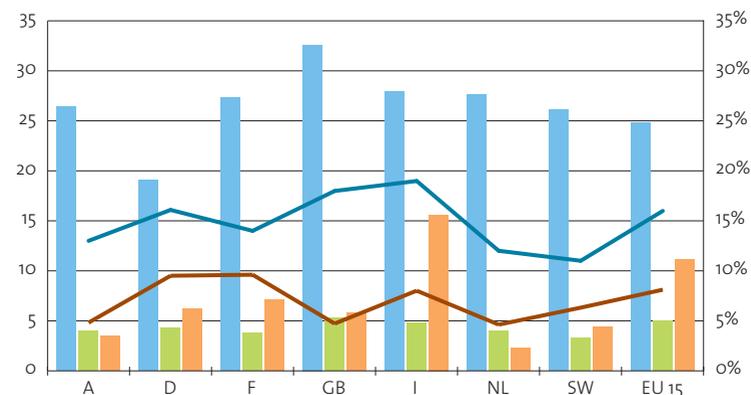
durchschnittlichen Wachstumsraten wie der EU 15-Durchschnitt¹. Dies ist insofern positiv einzuschätzen, als die benachbarten großen Volkswirtschaften Deutschland und Italien, von deren Entwicklung Österreich stark abhängt, Wachstumsraten weit unter diesem Wert haben. Die Prognosen bis 2007 zeigen eine Weiterführung dieses Trends.

Das Haushaltseinkommen liegt mit € 26.400 pro Jahr etwa 19% über dem Durchschnitt der EU 25 und 6% über jenem der EU 15. Europäische Spitzenreiter sind Luxemburg, Dänemark und Großbritannien, mit jeweils deutlich über € 30.000 Haushaltseinkommen pro Jahr. Ähnliche Haushaltseinkommen wie in Österreich finden sich in den Niederlanden, Frankreich und Schweden, deutlich niedrigere in Südeuropa und etwa auch in Deutschland. Die MOE-Länder (außer Slowenien, das schon fast den Wert von Portugal erreicht) sind hinsichtlich der Einkommen noch nicht mit den alten EU-Mitgliedsländern vergleichbar.² Gemäß anderer Quellen ist die relative Einkommenssituation der Österreicher noch besser. Demnach liegt das Pro-Kopf-Einkommen nach Kaufkraftparitäten mit € 27.000 pro Jahr gleich hinter Luxemburg, Irland und Dänemark rund 11% über dem Durchschnitt der EU 15.³

Gleichzeitig ist die Einkommensverteilung in Österreich relativ flach, wengleich sich die Schere zwischen arm und reich auch in Österreich öffnet. Während im EU 15-Durchschnitt das oberste Einkommens-Fünftel etwa fünf mal so viel verdient wie das unterste, liegt der Faktor in Österreich beim Vierfachen (Grafik 1). Besonders niedrige Werte haben Skandinavien, einzelne MOE-Länder und Frankreich. Positiv zu werten ist darüber hinaus das geringe ökonomische Gefälle zwischen städtischen und ländlichen Räumen in Österreich, dargestellt in der Ungleichheit regionaler Beschäftigungsraten. Hier weist Österreich nach den Niederlanden den besten Wert im EU 15-Vergleich auf.

Grafik 1:

Einkommen und soziale Indikatoren 2004



- Haushaltseinkommen in 1.000 € pro Jahr (2003) (linke Skala)
 - Ungleichheit Einkommensverteilung (linke Skala): Faktor zwischen durchschnittlichen Einkommen des untersten und des obersten Einkommensquintils
 - Ungleichheit regionaler Beschäftigungsraten (linke Skala): Faktor unterschiedlicher Beschäftigungsraten zwischen den Regionen (NUTS 2)
 - Arbeitslosigkeit (rechte Skala)
 - Armutsgefährdung nach Sozialtransfers (rechte Skala): Anteil der Haushalte, die unter Berücksichtigung der Sozialtransfers weniger als 60% des Medianeinkommens des Landes haben.
- Quelle: PRC Bouwcentrum International (2005), Eurostat Datenbank.

1.3 Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbedarf

Die EU 15 beherbergte 2004 rund 383 Millionen Menschen in 153 Millionen Haushalten. In den MOE-Ländern leben weitere 66 Millionen Menschen. Insgesamt sind es in der EU 25 rund 455 Millionen Personen in 176 Millionen Haushalten. Das sind 2,5 Personen pro Haushalt in der EU 15 bzw. 2,6 Personen in der EU 25. Die Haushalte sind in Österreich mit durchschnittlich 2,4 Personen etwas kleiner als im Durchschnitt der EU 15, aber deutlich größer als in Deutschland und Skandinavien.

¹ Durchschnittliches reales Wirtschaftswachstum 1996-2005, Eurostat.

² PRC Bouwcentrum International (2005).

³ Housing Statistics in the EU (2005).

Seit 1990 nahm die Bevölkerung in Österreich um insgesamt 5,8% zu. Dies ist deutlich mehr als der Durchschnitt der EU 15 mit 4,7% und mitverantwortlich für das im Vergleich mit Italien und Deutschland gute Wirtschaftswachstum.

Eine nicht mehr ganz aktuelle Bevölkerungsvorausschätzung geht für die EU 15 von einem Bevölkerungswachstum von 3,5% zwischen 2003 und 2020 aus. Für die MOE-Länder wird für denselben Zeitraum ein Bevölkerungsrückgang um 1,2% prognostiziert. Besonders hohes Wachstum ist für Irland (+21%), Frankreich (+10%), die Niederlande und Großbritannien (jeweils +7%) zu erwarten, mit Bevölkerungsrückgängen ist in Italien, Portugal, Ungarn, Slowenien und der Tschechischen Republik zu rechnen. Deutschland erwartet ein leichtes, Schweden ein Bevölkerungswachstum im Durchschnitt der EU 15.¹

Eine aktuelle Bevölkerungsvorausschätzung der Statistik Austria geht für Österreich für denselben Zeitraum von einem Wachstum von knapp 6% aus.² Damit werden frühere Prognosen deutlich nach oben revidiert. Gemäß der Bevölkerungsprognose aus 2003, die als Grundlage für die jüngste Wohnungsbedarfsprognose für Österreich diente³, sollte das Wachstum nur gut halb so stark ausfallen. Die Wachstumskurve ist nicht nur steiler. Im Gegensatz zur alten Prognose wird auch davon ausgegangen, dass der Höhepunkt der Bevölkerungsentwicklung viel später erreicht wird. Nach der alten Prognose sollte die Bevölkerungszahl ab ca. 2030 wieder sinken. Dieser Scheitelpunkt ist nach der neuen Berechnung selbst 2050 noch in weiter Ferne.

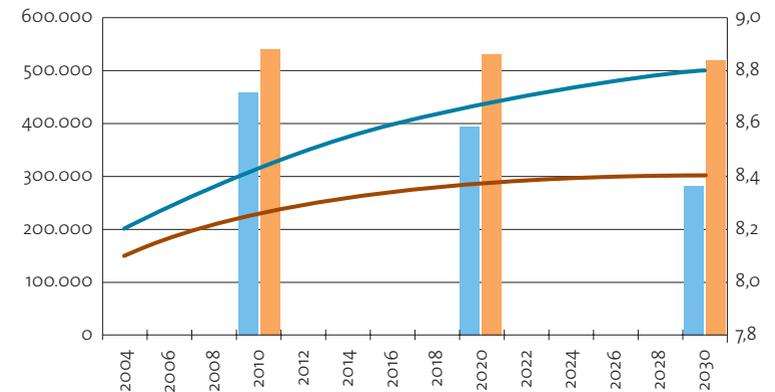
Die revidierte Bevölkerungsprognose hat selbstverständlich massive Auswirkungen auf den Wohnungsbedarf. Nach der Wohnungsbedarfsprognose von 2005 sollte die Bedarfsdeckung mit einem Bauvolumen von rund 46.000 Wohnungen im Jahrzehnt bis 2011, von 39.500 im folgenden Jahrzehnt bis 2021 und von 28.000 im dritten Jahrzehnt bis 2031 gesichert sein (Grafik 2).

Es wurde von Seiten des IIBW eine vorsichtige Schätzung des Wohnungsbedarfs unter den geänderten demografischen Rahmenbedingungen auf Basis der Berechnungsmethode der ÖROK-Prognose vorgenommen. Demnach erhöht sich der Wohnungsbedarf im laufenden Jahrzehnt an-

gesichts der massiv höheren Bevölkerungszahlen um 16% auf durchschnittlich 54.000 Einheiten jährlich. Vielleicht noch wichtiger: die langfristig gegebene Bevölkerungsdynamik führt dazu, dass es auf Dauer zu keinem Absinken des Wohnungsbedarfs kommen wird. Für das zweite Jahrzehnt wird ein Bedarf von jährlich 53.000, im dritten Jahrzehnt von 52.000 geschätzt.

Grafik 2:

Verschiedene Bevölkerungs- und Wohnungsbedarfsprognosen



- ÖROK Wohnungsbedarfsprognose 2005: Neubaubedarf in 10 Jahren (linke Skala)
- IIBW-Schätzung Neubaubedarf in 10 Jahren (linke Skala)
- Statistik Austria Bevölkerungsprognose 2003 (Mio. rechte Skala)
- Statistik Austria Bevölkerungsprognose 10/2005 (Mio. rechte Skala)

Quelle: ÖROK, Statistik Austria, IIBW.

Hinsichtlich wesentlicher Merkmale wie Haushaltsgröße, Wohnflächenkonsum und Rechtsverhältnisse liegt Österreich im westeuropäischen Mittelfeld. Die demografische Entwicklung und der intensive Wohnungsneubau während der neunziger Jahre haben zwar zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Wohnfläche pro Person geführt. Österreich rückt damit zu den Ländern mit der besten Wohnversorgung auf. Für die nächsten Jahre ist dennoch erheblicher Wohnungsbedarf gegeben, nicht nur aufgrund

¹ Housing statistics EU (2005), PRC Bouwcentrum International (2005), Statistik Austria.

² Presseausendung der Statistik Austria, Oktober 2005.

³ ÖROK (2005).

der prognostizierten demografischen Entwicklung, sondern durchaus auch hinsichtlich einer weiteren Erhöhung des durchschnittlichen Wohnflächenkonsums.

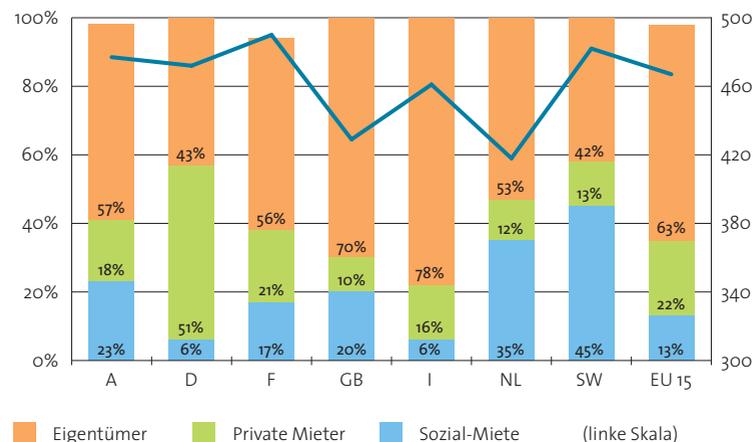
1.4 Wohnungsbestände

Die EU 15 hat Wohnungsbestände von insgesamt etwa 180 Millionen Einheiten. Dazu kommen noch etwa 26 Millionen Wohnungen in den neuen Mitgliedsländern. Österreich hat einen Wohnungsbestand von aktuell 3,9 Millionen Einheiten. Das sind 477 Wohnungen pro 1.000 Einwohner, ein Wert leicht über dem Durchschnitt der EU 15 (Grafik 3).

Der Eigentumsanteil liegt in Österreich mit ca. 57% leicht unter dem Durchschnitt der EU 15 (63%). Besonders hohe Eigentumsanteile finden sich in Südeuropa und im englischsprachigen Raum; niedrige in der Schweiz, Deutschland und Skandinavien.¹ Dies korrespondiert mit den Beständen an sozial gebundenen Mietwohnungen. Hier liegt Österreich mit einem Anteil von 23% des Wohnungsbestandes im Spitzenfeld. Höhere Anteile haben nur einzelne Benelux- und skandinavische Länder. Der Durchschnitt der EU 15 liegt bei 13%. Das sind immerhin 23,5 Millionen sozial gebundene Mietwohnungen in der EU 15. Besonders niedrige Anteile haben die meisten südeuropäischen Länder, Irland, Belgien und seit einigen Jahren auch Deutschland.²

Grafik 3:

Wohnungsbestände absolut (in Mio.) und relativ 2003



Quelle: PRC Bouwcentrum International (2005); Housing Statistics in the EU (2005); Czischke (2005).

Die größten Wohnungen mit durchschnittlich über 100m² sind in Luxemburg, Dänemark und Irland zu finden. Österreich liegt mit 94m² knapp über dem Durchschnitt der EU 15. Auch bei der Wohnfläche pro Person liegt Österreich mit gut 38m² nur knapp über dem europäischen Durchschnitt. Den größten Wohnflächenkonsum haben die Haushalte in Dänemark und Luxemburg mit jeweils über 50m² pro Person. Aber auch Schweden, Großbritannien, die Niederlande und Deutschland liegen vor Österreich.

1.5 Wohnungsneubau

Die Wohnungsfertigstellungen sind auf Ebene der EU 15 seit Anfang der achtziger Jahre annähernd konstant geblieben (Grafik 4). Allerdings kam es zu einer grundlegenden Verschiebung. Viele Staaten Mittel- und Nordeuropas reduzierten ihre Bauleistung während der achtziger und neunziger Jahre substantiell. Deutschland und Österreich erlebten Mitte der

¹ Housing Statistics in the EU (2005). Siehe dazu Kapitel 2.2, S 43, insb. Grafik 10 und Grafik 11.

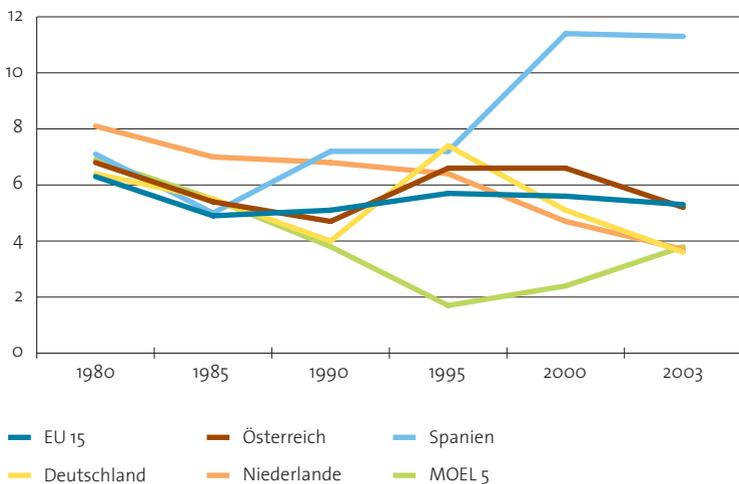
² PRC Bouwcentrum International (2005); Housing Statistics in the EU (2005); Czischke (2005); Statistik Austria.

neunziger Jahre noch einmal eine Boomphase, auf die seither deutliche Rückgänge gefolgt sind. Frankreich zeichnet sich durch besonders konstante Neubauraten über dem EU 15-Durchschnitt aus. Starke Zunahmen verzeichnen demgegenüber die Länder am westlichen und südlichen Rand der EU mit besonders großem Nachholbedarf und gleichzeitig besonders starkem Wirtschaftswachstum. Irland, Spanien und Griechenland haben heute Neubauraten vom Zwei- bis Dreifachen des EU 15-Durchschnitts. In den MOE-Ländern hinkt der Neubau trotz des teilweise sehr großen Bedarfs noch stark nach und erreicht nur ungefähr die halben Durchschnittswerte der EU 15, allerdings mit deutlich steigender Tendenz.

Im Durchschnitt der EU 15 werden heute 5,1 Wohnungen pro 1.000 Einwohner gebaut. Das sind in Summe gut 1,9 Millionen Einheiten im Jahr 2003. Die höchsten Fertigstellungszahlen haben heute Spanien mit 460.000 und – ungeachtet der starken Rückgänge – Deutschland mit 270.000 Wohnungen.

Grafik 4:

Wohnungsfertigstellungen pro 1.000 Einwohner in der EU 1980 – 2003



Quelle: Housing Statistics in the EU (2005).

Sozial gebundene Wohnungen spielen im Neubau eine unterschiedliche Rolle. In der gesamten EU 15 wurden 2003 rund 140.000 Einheiten gebaut (Tabelle 5). Das sind lediglich 7% der Gesamtleistung. Dem gegenüber werden in Österreich über 30% des Wohnungsneubaus von gemeinnützigen Bauvereinigungen errichtet. Das ist nach Dänemark der zweithöchste Wert in der EU 15. Relativ hohe Werte mit annähernd 20% erreichen auch Schweden und die Niederlande (trotz der dortigen Absicht einer Forcierung des Eigentumssektors). In Deutschland, Italien, Großbritannien und den meisten südlichen EU-Ländern werden heute nur mehr sehr wenige, teilweise auch gar keine sozial gebundenen Wohnungen neu gebaut.

Tabelle 5:

Wohnungsneubau (Fertigstellungen) und Anteil Sozialwohnungen 2003

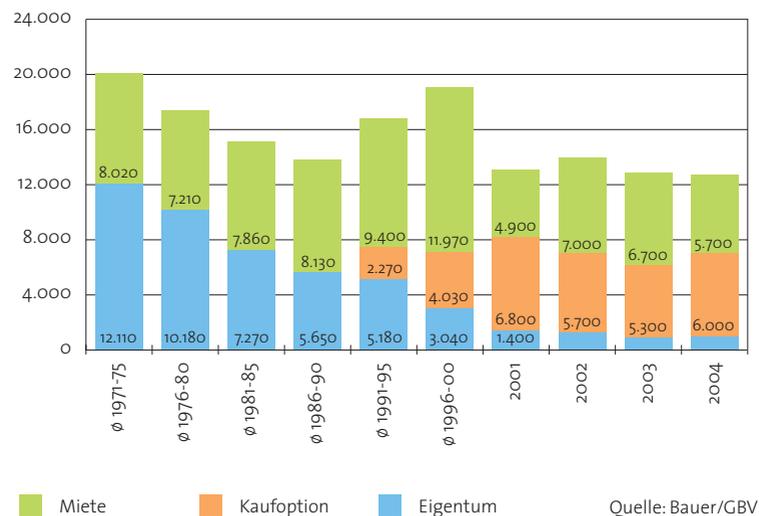
	Fertigstellungen pro 1.000 Einwohner	Anteil Sozialwohnungen an Fertigstellungen	Neubau Sozialwohnungen absolut
Österreich	5,2	31%	12.900
Deutschland	3,2	3%	8.600
Frankreich	5,6	13%	43.400
Großbritannien	3,2		
Italien	3,1		
Niederlande	3,7	18%	10.900
Schweden	2,7	18%	4.300
EU 15	5,1	7%	140.200

Quelle: Housing Statistics in the EU (2005); Statistik Austria.

Der Wohnungsneubau gemeinnütziger Bauvereinigungen in Österreich zeigt seit Jahrzehnten große Konstanz (Grafik 6). Er lag stets bei rund 30% (+/- 5%) des gesamten Neubaus. Eine wesentliche Änderung hat sich seit Anfang der neunziger Jahre durch die Einführung des Mietkauf-Modells ergeben. Seither hat der Anteil an geförderten Eigentumswohnungen stark abgenommen. Aufgrund der eigentumsähnlichen Rechte von Mieterhaushalten ist es absehbar, dass die Kaufoption nur von 20-30% der Bewohner in Anspruch genommen wird.

Grafik 6:

Wohnungsneubau gemeinnütziger Bauvereinigungen in Österreich



1.6 Unterschiedliche Wohnungspolitikssysteme

Die in diesem Band versammelten internationalen Beiträge (Kapitel 2 bis 5) fokussieren stark auf die unterschiedlichen Mietwohnungs-Teilmärkte in den europäischen Ländern. Das Gegenüber von privaten auf der einen und sozial gebundenen Mietwohnungsmärkten auf der anderen Seite hat stark an Brisanz gewonnen, seit die Förderung des Wohnbaus für mittlere Einkommensgruppen von der Europäischen Kommission thematisiert worden ist.¹

Kemeny² hat eine Unterscheidung der wohnungspolitischen Systeme nach dem Umgang mit den Mietwohnungssektoren vorgeschlagen:

a) In einem »geteilten Mietmarkt« ist der private Sektor vom Wettbewerb mit dem sozialen Sektor abgeschirmt. Die Sozialwohnungen sind einkommensschwachen Haushalten vorbehalten. Sie haben die Funktion eines Sicherheitsnetzes, tragen aber auch zur Ghettoisierung der darin wohnenden Haushalte bei. Der private Mietensektor ist durch ein hohes

Preisniveau und unsichere Vertragsverhältnisse gekennzeichnet. Geteilte Mietmärkte sind typisch für die südeuropäischen Länder, einige englischsprachige Länder, mittlerweile aber auch Mittel-Ost- und Südost-Europa.

b) 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 Ghettoisierung vermieden wird. Einheitliche Mietwohnungsmärkte finden sich v.a. in den skandinavischen Ländern und Österreich.

Die Gliederung von Kemeny bietet überzeugende Erklärungen für wesentliche Unterschiede zwischen den europäischen Ländern. Sie ist insbesondere hinsichtlich der Problematik des Förderungsverbots gemäß EU-Vertrag aufschlussreich. Diesem Thema sind die Kapitel 3 und 6 des vorliegenden Bandes gewidmet.

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). Diesem Thema widmet Martin Lux in seinem Beitrag ab Seite 77 breiten Raum.

Offensichtlich verfügen wohnungspolitische Systeme mit einheitlichen Mietmärkten über erhebliche Vorteile gegenüber Systemen mit geteilten Mietmärkten, was sich am Beispiel Österreichs verdeutlichen lässt:

- Dämpfende Wirkung auf die Wohnungspreisentwicklung: Dort, wo geförderte und private Mietwohnungen dieselben Nachfragergruppen ansprechen, gleichen sich die privaten Mieten eindeutig den preisgebundenen geförderten Mieten an. Das hat günstige und vorhersehbare Wohnkosten für breite Bevölkerungsschichten zur Folge.
- Dämpfung der Inflation durch konstante Wohnkosten.
- Umfangreiche Lenkungseffekte: Für das österreichische Modell wurden umfangreiche soziale, wirtschaftliche, raumordnerische, energie-

¹ Siehe Kapitel 1.12, S 32, Kapitel 4, S 63 und Kapitel 6, S 93.

² Kemeny (1995), Kemeny et al. (2001)

wirtschaftliche Lenkungseffekte sowie meritorische Wirkungen nachgewiesen. Die Wohnbauförderung ist eines der leistungsfähigsten Instrumente zur Umsetzung von Politikzielen auf regionaler Ebene.¹

- Integration: Geförderter Neubau folgt nur bedingt Marktkräften und geschieht auch in strukturschwachen Regionen. Das bewirkt eine räumliche Integration. Soziale Integration ist durch die Zugänglichkeit der Bestände für sehr unterschiedliche Bevölkerungsgruppen sichergestellt. Der Erfolg wird durch unterschiedliche Fakten bestätigt. Die Wohnkostenbelastung in Österreich ist nicht nur im Median, sondern auch bezüglich des untersten Einkommensquartils moderat. Es gibt keine Ghettos. Wohnungslosigkeit ist praktisch kein Problem. Die soziale Qualität der Wohnumgebung ist sehr hoch, und zwar auch bezüglich der einkommenschwächsten Bevölkerungsteile.²
- Ein wichtiger Vorteil von Miete gegenüber Eigentum kommt im Geschloßwohnbau zum Tragen. Wie das österreichische Beispiel klar belegt, ist die langfristige Instandhaltung und Sanierung der Bauten mit einem Vermieter als einzigem Träger der Maßnahmen wesentlich effizienter handhabbar, als mit einer großen Zahl von Wohnungseigentümern mit häufig gegenläufigen Interessen.
- Entsprechend gestaltet, müssen Systeme mit einheitlichen Mietmärkten keineswegs kostspieliger als bedarfsorientierte Wohnungspolitikssysteme sein, wie die Beispiele von Österreich, Schweden oder den Niederlanden zeigen (siehe Abschnitt 1.9).

Zu den Vorteilen dieses wohnungspolitischen Typs äußert sich Bengt Turner ausführlich.³ Natürlich haben auch wohnungspolitische Systeme mit geteilten Mietmärkten Vorteile aufzuweisen. Nicht ohne Grund hat die Wohnungspolitik zahlreicher Länder ihre Instrumente während der letzten Jahre in diese Richtung getrimmt:

- Sie führen fast unweigerlich zu hohen Eigentumsquoten, da der Sozialmietsektor nur für eng begrenzte Gruppen zugänglich und der private Mietmarkt teuer ist. Eigentum bietet erhebliche Vorteile für den Einzelnen. Einer unter vielen ist der verbesserte Zugang zum Kapitalmarkt, indem die Finanzierung von Investitionen durch das Immobilienvermögen besichert werden kann.
- Wohnen wird als Aufgabe des Einzelnen und nicht des Staats definiert. Der Staat beschränkt sich auf die Unterstützung der einkommens-

schwächsten Bevölkerungsgruppen. Freilich fördert der Staat in den meisten betroffenen Ländern die Eigentumsbildung massiv.¹

- Es wird zugrunde gelegt, dass zielgerichtete staatliche Unterstützungen billiger als universelle Systeme sind. Dies wird durch die vorliegenden Daten widerlegt. Heute wenden die Staaten mit einheitlichen Mietmärkten (Skandinavien, Österreich) geringere Anteile ihrer Brutto-Sozialprodukte für den Wohnbau auf, als Staaten mit geteilten Mietmärkten. Dies liegt einerseits daran, dass die Länder mit geteilten Mietmärkten den Mittelstand durch teils massive steuerliche Förderungen stützen (müssen), andererseits daran, dass die Länder mit einheitlichen Mietmärkten über gewachsene, teils sehr große soziale Wohnungsbestände verfügen. Ohne diese Voraussetzung sind derart geringe öffentliche Aufwendungen nicht erreichbar (z.B. hinsichtlich der Anwendbarkeit des österreichischen Modells auf die MOE-Länder).²

Befürworter marktbasierter Wohnungspolitikssysteme argumentieren, dass die während der vergangenen Jahre stark steigenden Immobilienpreise (überall außer im deutschsprachigen Raum)³ große volkswirtschaftliche Vorteile haben, indem sie die Altersvorsorge sichern und durch ausgeweitete Kreditrahmen den Konsum anregen. Dem ist entgegenzuhalten, dass den großen Wertsteigerungen entsprechende Risiken entgegenstehen, dass vom Preisboom nur diejenigen profitieren, die bereits über Eigentum verfügen, während neu auf den Wohnungsmarkt tretende Haushalte vor wachsenden Schwierigkeiten stehen und dass die Entwicklung die Spreizung nicht nur der Einkommens- sondern auch der Vermögenssituation verschärft. Das Argument einer verbesserten Altersvorsorge ist nur stichhaltig, wenn der betreffende Haushalt seine Wohnung verkauft (und für den letzten Lebensabschnitt beispielsweise an die Costa del Sol zieht). Bleibt er in der eigenen Wohnung, ist der Wertzuwachs unwirksam.

Die Abwägung der beiden grundlegenden Wohnungspolitik-Typen verdeutlicht überzeugende Vor- und Nachteile auf beiden Seiten. Es zeigt sich schlussendlich, dass ein Urteil darüber, welchem der Systeme der Vorzug zu geben ist, von politisch-philosophischen Grundhaltungen abhängt, insbesondere dahingehend, ob sich eine Gesellschaft mehr Gleichheit oder größere Möglichkeiten der persönlichen Differenzierung

¹ siehe Kapitel 3, S 53

² Amann, Oberhuber et al. (2005); Deutsch (1999).

³ Vgl. Abschnitt 1.7 und 1.10.

¹ Insb. Abschnitte 4.3 und 4.4.

² Martin Lux geht in seinem Beitrag auf die nur scheinbar geringeren Kosten bedarfsorientierter Förderungssysteme ein, da vielfach versteckte Kosten einer Systemumstellung nicht berücksichtigt wurden, siehe S 82.

³ Vgl. Tabelle 12, S 46.

wünscht.¹ Aus volkswirtschaftlicher Sicht scheinen Systeme mit moderaten Unterschieden im Zugang zu Ressourcen effizienter zu sein als solche mit sehr großen Einkommens- und Vermögensunterschieden. Die Triebkraft des Einzelnen mag demgegenüber in Systemen mit geringen ausgleichenden Mechanismen stärker geweckt werden.

1.7 Mietpreise und Wohnkosten

Die Marktpreise, die für neu vermietete Wohnungen zu bezahlen sind, sind von den Wohnkosten zu unterscheiden, die sich auf den gesamten Wohnungsbestand beziehen.

Die Wohnungsmarktpreise haben sich in Österreich im abgelaufenen Jahrzehnt sehr moderat entwickelt. Im Eigentumsbereich sind für Wien sogar nominell sinkende Preise dokumentiert.² Von geringer Preisdynamik waren auch die Wohnungsmärkte in Deutschland und der Schweiz geprägt. Dem stehen sehr dynamische Preisentwicklungen in den meisten anderen Staaten, allen voran in Irland, Großbritannien, den Niederlanden und Spanien, gegenüber. In diesen Ländern sind die Preise für Häuser und Eigentumswohnungen im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2003 um jährlich nominell 10% und mehr gestiegen. In Irland haben sich die Hauspreise zwischen 1997 und 2004 nominell verdreifacht. Ähnliches trifft auf die Mietmärkte zu.

Michael Ball beschreibt in seinem Beitrag (ab Seite 35) die zyklische Entwicklung der Wohnungsmärkte, die in den einzelnen Ländern weitgehend asynchron verlaufen. In Großbritannien begann der Aufschwung 1995, gefolgt von Frankreich seit 1997 und Italien seit 1999, während er in den deutschsprachigen Ländern überhaupt kaum in Bewegung kam. Deutschland, Österreich und die Schweiz erlebten Anfang bis Mitte der neunziger Jahre Grundstücks- und Immobilienbooms. Gleichzeitig befanden sich zahlreiche andere europäische Wohnungsmärkte an einem Tiefpunkt und verarbeiteten gerade die Boomphase der späten achtziger Jahre. Aus dieser Ungleichzeitigkeit erklärt sich, dass die österreichischen und deutschen Wohnungsmärkte auf die sinkenden Zinssätze während der vergangenen Jahre nur gedämpft reagiert haben.

Die Marktpreisentwicklung schlägt sich zeitverzögert auf die Wohnkosten des gesamten Bestands nieder. Lagen die Wohnkosten in Österreich 1995

noch 6% über dem Durchschnitt der EU 15, erreichten sie bis 2002 einen Wert 6% unter dem europäischen Durchschnitt.¹ Sinkende relative Wohnkosten sind ebenso für Deutschland, Frankreich, Schweden und Belgien, stark steigende für Irland, Großbritannien und Italien ausgewiesen. Bengt Turner weist in seinem Beitrag (ab Seite 63) auf den Zusammenhang zwischen der Größe des sozialen Wohnungssektors und ähnlichen Mietniveaus auf den Teilmärkten hin, ein Charakteristikum einheitlicher Mietwohnungsmärkte.

Dass die Wohnkosten in Österreich trotz positiver wirtschaftlicher Entwicklung und Bevölkerungswachstum real stagnieren, ist u.a. auf die Wirksamkeit des Systems der Wohnbauförderung und der Wohnungsgemeinnützigkeit zurückzuführen.

Tabelle 7:

Entwicklung der Wohnkosten

	Relative Kosten für Wohnen 2002 (EU 15 = 100)	Ø Mietanstieg 2000-2003	Miete/m ² im sozialen Wohnbau 2004	Miete/m ² im privaten Wohnbau 2004
Österreich	93,6	2,9%	€ 4,10	€ 4,50
Deutschland	119,2	1,2%		€ 4,90
Frankreich	108,4	2,0%	€ 3,59	€ 5,20
Großbritannien	86,7	2,5%	€ 3,93	€ 8,89
Italien	87,6	2,4%		
Niederlande	115,7	2,8%	€ 4,20	€ 8,50
Schweden	118,2	2,2%	€ 5,58	€ 5,96
EU 15	100,0	2,8%	€ 3,92	€ 6,18

Quelle: Housing Statistik in the EU (2005), Statistik Austria.

Der Wohnungsaufwand bei den österreichischen Gemeinnützigen lag 2004 bei durchschnittlich 4,10 € pro Quadratmeter (Tabelle 7)². Das ist etwas mehr als bei Gebietskörperschaften und etwas weniger als bei privaten Vermietern. Diese Wohnkosten werden bei einem vergleichsweise neuen bzw. sanierten Wohnungsbestand erreicht. Die moderaten durchschnittlichen

¹ Vgl. Kymlicka (1990).

² Marterbauer, Walterskirchen (2005).

¹ Mieten inkl. Energie nach Kaufkraftparitäten. Housing Statistics in the EU (2005).

² Vgl. Grafik 17, S 68, PRC Bouwcentrum International (2005), gemäß einer FGW-Sonderauswertung bei 4,88 €/m² brutto (kalt).

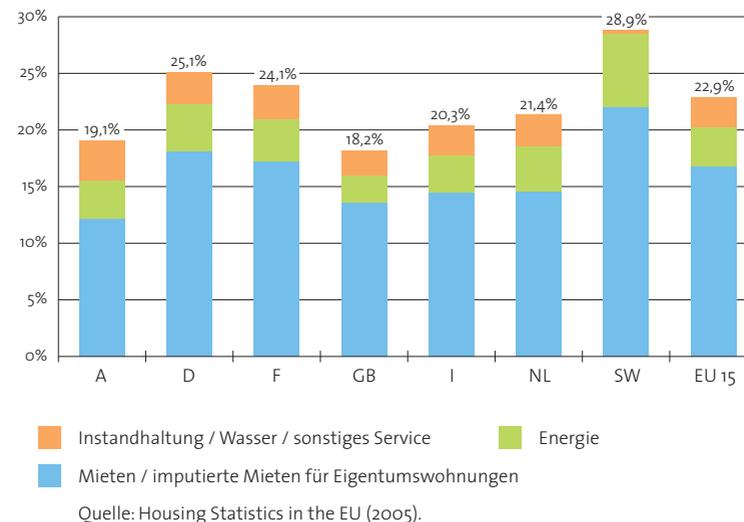
lichen Kosten bei privaten Mietwohnungen sind wesentlich auf den umfangreichen Altbestand zurückzuführen. Ein Vergleich zwischen dem Neubausegment der Gemeinnützigen mit dem (nicht preisgeregelten) Neubausegment privater Bauträger fällt deutlich stärker zugunsten der Gemeinnützigen aus. Die durchschnittlichen Wohnkosten im gemeinnützigen Sektor sind bis 1999 stärker als der Verbraucherpreisindex (VPI) angestiegen – Ausdruck der intensiven Neubautätigkeit während der neunziger Jahre –, während sie seit 2000 deutlich schwächer als der VPI ansteigen.

1.8 Wohnkostenbelastung

Die Wohnkostenbelastung, das heißt die Ausgaben der Haushalte für Miete (bzw. Darlehen für Eigentumswohnungen), Energie und Instandhaltung, ist für die Beurteilung der Effizienz von wohnungspolitischen Systemen von großer Bedeutung, allerdings statistisch schwer zu fassen. Eine verhältnismäßig zuverlässige Quelle baut auf den Daten zum privaten Konsum innerhalb der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf (Grafik 8): Demnach liegen die Konsumausgaben für Wohnen einschließlich Energie und Instandhaltung in Österreich mit nur 19,1% deutlich unter dem europäischen Durchschnitt von 23%. Noch niedrigere Anteile finden sich in Großbritannien und wenigen südeuropäischen Ländern. Über 25% Wohnausgaben haben die Haushalte in Deutschland und den skandinavischen Ländern zu bestreiten. Eine andere Quelle auf Basis empirischer Erhebungen² weist für Österreich eine Wohnkostenbelastung von 24% des Haushaltseinkommens aus, was knapp unter dem Durchschnitt der EU 15 mit 24,6% liegt. 16% sind Mieten bzw. Darlehensrückzahlungen, 5% Energiekosten und die verbleibenden 3% Instandhaltungskosten. Nordeuropäische Länder haben tendenziell höhere, südeuropäische Länder tendenziell niedrigere Wohnkostenbelastungen. Die MOE-Länder haben aufgrund des hohen Eigentumsanteils, den geringen Hypothekendarlehenfinanzierungen und den reglementierten Mietmärkten nur niedrige Wohnkosten, dafür schlagen die Energiekosten angesichts niedriger Einkommen, schlechter thermischer Standards und Energiekosten annähernd auf internationalem Niveau sehr stark zu Buche. Hohe Wohnkostenbelastungen gehen m.E. mit hohen Mietwohnungsanteilen einher. Österreich bildet diesbezüglich eine Ausnahme.

Grafik 8:

Wohnkostenbelastung der Haushalte in% des Haushaltseinkommens (VGR)



1.9 Kosten für die öffentliche Hand

Der Bundesstaat bzw. die Bundesländer gaben 2005 ca. 1% des Brutto-Inlandsprodukts (BIP) für Maßnahmen der Wohnbauförderung aus. Dieser Wert lag Ende der neunziger Jahre noch bei 1,3%. Darin enthalten sind die Ausgaben der Wohnbauförderung der Länder, die Bausparförderung und der KEST.-Entgang der Wohnbaubanken. Nicht quantifizierbar ist die Befreiung der gemeinnützigen Bauvereinigungen von der Körperschaftsteuer. Andere Förderungen (steuerliche Absetzbarkeit von wohnbaubezogenen Maßnahmen im Rahmen des Einkommensteuergesetzes, über die Finanzämter abgewickelte Mietenbeihilfen) fallen kaum ins Gewicht.

Die öffentlichen Aufwendungen für Wohnen liegen in Österreich damit deutlich unter jenen der meisten westeuropäischen Länder. So wenden Deutschland und die Niederlande jeweils 1,4% ihres BIP für die Wohnbauförderung auf, Frankreich sogar 2,4% (2003). Großbritannien liegt aufgrund sehr umfangreicher Wohnbeihilfen in einem ähnlichen Be-

¹ Housing Statistics in the EU (2005).

² PRC Bouwcentrum International (2005).

reich. Schweden konnte seine Ausgaben für Wohnen seit Mitte der neunziger Jahre massiv von 3% auf 1,1% des BIP (2002) reduzieren. Auch die USA verzeichnen Förderungsausgaben über dem österreichischen Wert. Niedrigere Förderungsausgaben als Österreich haben die meisten südeuropäischen sowie mittel-ost-europäischen Länder.¹

1.10 Sozialen Treffsicherheit

Sehr aufschlussreich für die Beurteilung der Wohnversorgung in Österreich ist der Anteil an niedrigen Einkommensbeziehern in unterschiedlichen Wohnformen.² Im Eigentumssegment liegen 12% der Bewohner unter dieser Grenze. Das entspricht genau dem Durchschnitt der EU 15. Im Mietsegment liegt der Anteil an einkommensschwachen Personen in Österreich ebenfalls bei 12%, im europäischen Durchschnitt allerdings beim doppelten Wert. Damit hat Österreich den im Vergleich mit Abstand niedrigsten Anteil an einkommensschwachen Personen im Mietwohnungssektor. Das heißt umgekehrt, dass der Mietsektor nicht stärker als andere Marktsegmente für die Wohnversorgung der Einkommensschwächsten herangezogen wird. In Ländern wie Irland, Großbritannien und Italien liegt der entsprechende Wert bei über 30%. Diese Zahlen sind zum einen Ausdruck für die ausgeprägte Mittelstandsorientierung des Mietwohnungsbaus in Österreich. Zum anderen lassen sie die Strategie der Wohnungspolitik in den österreichischen Bundesländern erkennen, einkommensschwächere Personen in allen Wohnformen, somit auch im Eigentum, mit Wohnraum zu versorgen.³

Dieser Befund wird durch eine Auswertung des EU-Haushaltspanels durch das Wiener Institut SRZ bestätigt.⁴ Demnach zeigt Österreich im Vergleich besonders gute Werte bei der sozialen Qualität der Wohnumgebung. Nur 6% der Bevölkerung gegenüber 16% im europäischen Durchschnitt erklären sich durch Kriminalität und Vandalismus in ihrer Wohnumgebung beeinträchtigt. Bezogen auf das unterste Einkommens-Fünftel erreicht Österreich ähnlich gute Werte, während der europäische Durchschnitt bei 18% liegt. Diese Zahlen belegen nicht nur die hohe Qualität im österreichischen Siedlungswesen. Sie sind auch Ausdruck für das hohe Maß an Gleichheit in der Wohnversorgung.

¹ Ball (2005), PRC Bouwcentrum International (2005), de Morvonnais (2000), Lujanen (2005).

² Housing Statistics in the EU (2005). Niedrige Einkommen liegen definitionsgemäß unter 60% des Medianeinkommens nach Kaufkraftparitäten. Das waren für Österreich 2001 knapp € 9.400 pro Jahr.

³ Zur Leistbarkeit des Wohnens siehe den Beitrag von Michael Ball, S 35. Die weitgehend gleichmäßige Verteilung der Einkommensgruppen wird von Bengt Turner beschrieben, siehe S 66.

⁴ SRZ-Auswertung auf Basis des ECHP2000, vgl. Tabelle 15, S 66.

Die starke Mittelstandsorientierung des geförderten Wohnbaus in Österreich steht u.U. im Widerspruch zu EU-Regelungen hinsichtlich staatlicher Beihilfen und Wettbewerbsrecht. Diesem Thema wird in weiterer Folge breiter Raum gewidmet (Kapitel 3, S 53 und Kapitel 6, S 93).

1.11 Stellenwert der gemeinnützigen Bauvereinigungen

Alle EU 15-Staaten haben ein erhebliches gemeinnütziges Wohnungsangebot – getragen entweder durch Gemeinden oder gewinnbeschränkte Organisationen. In den letzten Jahren ist dessen Bedeutung in einigen Staaten jedoch zurückgegangen, am deutlichsten in Großbritannien.¹

In Österreich sind zurzeit knapp 200 gemeinnützige Bauvereinigungen in den Rechtsformen der Genossenschaft, der GmbH und der Aktiengesellschaft tätig. Zusammen verwalten sie einen Bestand von rund 510.000 Miet- und 240.000 Eigentumswohnungen, das entspricht etwa 20% des österreichischen Wohnungsbestands (2004). Gemeinden und Länder verfügen über weitere ca. 330.000 Mietwohnungen, allein die Stadt Wien ist Eigentümerin von rund 220.000 Wohnungen. Zusammen sind ca. 23% des Wohnungsbestands »soziale« Mietwohnungen (Grafik 3, S 19). Aufgrund des großen Bestands und der Orientierung an mittleren Einkommensschichten werden in Österreich die GBV-Wohnungen nicht als »Sozialmietwohnungen«, sondern als »geförderte Mietwohnungen« bezeichnet. Der Anteil dieses Bestandes liegt rund zehn Prozentpunkte über dem EU 15-Durchschnitt. Schweden, die Niederlande, die Tschechische Republik und Dänemark weisen noch höhere Werte auf.

Die Gemeinnützigen sind für mehr als 30% des Wohnungsneubaus verantwortlich. Das ist mit rund 13.000 Wohnungen (2003) etwa die Hälfte des mehrgeschossigen Wohnbaus (Tabelle 5, S 21 und Grafik 6, S 22). Dafür fließt ziemlich genau ein Drittel der gesamten Wohnbauförderung in diesen Sektor. Auch bei der Sanierung zeigt der Sektor sehr gute Werte. Obwohl der gemeinnützige Wohnungsbestand deutlich jünger als der Durchschnitt ist, liegt die Sanierungsquote beim Doppelten des Gesamtdurchschnitts.²

¹ Siehe Kapitel 1.4, S 18 und 2.2, S 43 sowie insbesondere Grafik 11, S 45.

² Gebäude-Wohnungszählung 2001.

Die Baukosten der gemeinnützigen Bauvereinigungen stagnieren seit 1995 real.¹ Es kommt in dieser Entwicklung die Wirkung der Wohnbauförderung und die Marktmacht der Gemeinnützigen zum Ausdruck. In den Förderungssystemen aller Länder wurden während der neunziger Jahre Anreize für die Bauträger eingebaut, die sowohl auf die Bau-, als auch Finanzierungskosten dämpfend wirken. Insbesondere wurde von einer Förderung als Anteil der Baukosten abgegangen und stattdessen ein System eingeführt, bei dem Förderung und zulässige Miete festgelegt sind. Wirtschaftliche Spielräume kann sich der Bauträger unter diesen Rahmenbedingungen nur verschaffen, wenn er den Druck an Baufirmen und Banken weitergibt. Die Stabilität des Sektors führt dazu, dass Gemeinnützige – auch kleinere Unternehmen – deutlich bessere Finanzierungsbedingungen vorfinden, als gewerbliche Unternehmen von vergleichbarer Größe. Als ausschlaggebend für diese Situation wird die Sicherungsfunktion der Wohnbauförderung sowie das komplexe Kontroll- und Aufsichtswesen des Sektors durch den eigenen Revisionsverband und die Aufsicht durch die Landesregierungen angesehen.²

1.12 EU-Regelungen zum geförderten Mietwohnbau

Sozialer Wohnbau ist grundsätzlich mit EU-Recht in Übereinstimmung. Allerdings bedurfte die Vereinbarkeit mit der Frage staatlicher Beihilfen wiederholter Klärungen, indem sozialer Wohnbau unter gewissen Bedingungen in die Ausnahmen des Beihilfenverbots fällt. Details zu diesem für die aktuelle Entwicklung des geförderten Wohnbaus entscheidenden Aspekt sind in Kapitel 6, S 93 ausgeführt. Ausführlich behandeln auch Birgersson und Turner diesen Aspekt, v.a. ab S 73.

Einen generellen Rahmen für den Umgang der EU mit sozialem Wohnbau bildet das »Altmark-Urteil« von 2003.³ Sozialer Wohnbau gilt demnach unter folgenden Bedingungen als Entsprechung öffentlicher Leistungen, was eine Ausnahme vom Beihilfenverbot legitimiert:

- Das Wohnungsunternehmen muss klar definierte öffentliche Aufgaben erfüllen.
- Die Entsprechung öffentlicher Leistungen muss im Vorhinein in klarer und transparenter Form festgelegt sein.

- Die finanzielle Unterstützung der erbrachten öffentlichen Leistungen darf den Aufwand einschließlich eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen.
- Die Unternehmen, die derartige öffentliche Leistungen erbringen, sollen vorzugsweise mittels eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens ermittelt werden.

2005 erfolgten weitere Regelungen bezüglich des EU-Wettbewerbsrechts¹, wonach die Zielgruppe von sozialem Wohnbau benachteiligte Bürger oder Gruppen zu sein haben, die aufgrund finanzieller Beschränkungen keinen Zugang zu Wohnraum zu Marktbedingungen haben. Die Beschränkung der finanziellen Unterstützung der erbrachten öffentlichen Leistungen kann ggf. in bestimmtem Ausmaß auf Folgejahre vorgetragen werden. Weiters wurden das Ausmaß der finanziellen Unterstützung für die Erbringung öffentlicher Leistungen sowie das Nebeneinander von öffentlichen Leistungen und anderen (kommerziellen) Aktivitäten im Detail geregelt. Im Jänner 2006 wurde schließlich eine Regelung bestätigt, die es den Mitgliedsstaaten erlaubt, reduzierte Umsatzsteuersätze für sozialen Wohnbau vorzusehen.

Mit diesen Regelungen wurde versucht, die sehr unterschiedlichen wohnungspolitischen Systeme in Europa unter einheitliches EU-Recht zu bringen. Sie wurden und werden aufmerksam dahingehend diskutiert, ob erfolgreiche wohnungspolitische Systeme nach dem Muster Österreichs, der Niederlande oder Schwedens weiterhin uneingeschränkt angewandt werden können. Von großer Relevanz ist diese Frage, wenn es darum geht, Aspekte etwa des österreichischen Modells auf Staaten Mittel-Ost- oder Südost-Europas anzuwenden.

¹ Die Baukostenstatistik der Statistik Austria ist nur bis 2001 verfügbar.

² Amann, Ramaseder, Riss (2005).

³ ECR I – 7747 2003.

¹ Entscheidung der Kommission vom 29.11.2005 (L 312/67-73).



2. Wohnversorgung im Vergleich

Michael Ball, University of Reading

Die Wohnungspolitikssysteme in Europa sind ausgesprochen unterschiedlich. Obwohl jedes Land spezifische Institutionen und historische Erfahrungen in der Wohnungspolitik besitzt, ist es dennoch interessant, einige länderübergreifende Themen zu diskutieren:

- Es bestehen geographische Zusammenhänge zwischen den Wohnungspolitikssystemen.
- Es kommt zu unterschiedlichen Reaktionen auf unerwartete Nachfragesteigerungen.
- Europa hat in den letzten Jahren einen der massivsten und längsten Wohnungsmarktbooms der Geschichte erlebt, der sowohl die Leistbarkeit von Wohnungen, als auch den Wechsel zwischen Miete und Eigentum im Lebenszyklus verändert hat. Auch bei diesen Entwicklungen zeigen die europäischen Länder unterschiedliche Reaktionen.

2.1 Die Geographie der europäischen Wohnungspolitikssysteme

Es lässt sich eine ungefähre Unterteilung der europäischen Wohnungspolitikssysteme in fünf Hauptgruppen vornehmen: Der Süden, der Nordwesten, der Norden, das Zentrum und die mittel-ost-europäischen Länder. Diese Unterteilung ist nicht völlig stichhaltig. Manche Länder können unterschiedlichen Gruppen zugeordnet werden, sollen aber der Einfachheit halber nur innerhalb einer Gruppe beschrieben werden. Darüber hinaus ist die Unterschiedlichkeit innerhalb der Gruppen groß. Dennoch ermöglicht diese Gruppierung einen nützlichen überblicksmäßigen Zugang zu den europäischen Wohnungspolitikssystemen. Es ist nicht verwunderlich, dass auch die europäischen Sozialpolitikssysteme in einer ähnlichen Weise geographisch gegliedert worden sind.

2.1.1 Die nördlichen Staaten:

Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden

Diese Staaten haben einen hohen Lebensstandard, legen Wert auf eine gute sozialpolitische Versorgung und haben eine dementsprechend hohe Steuerquote. Das Wirtschaftswachstum war in den letzten Jahren stark, aber auf bestimmte Regionen konzentriert. Relativ flexible Arbeitsmärkte haben zum Wachstum beigetragen. Die Wohnversorgung wird als beeinflussender Faktor hinsichtlich der Mobilität der Arbeitskräfte gesehen.

Die nordischen Staaten verzeichnen relativ hohe Anteile von Mietwohnungen am Gesamtbestand, ausgenommen ist lediglich Norwegen. Norwegen hat einen Mietanteil von 23%, davon nur 4% Sozialwohnungen. Die anderen drei nordischen Staaten haben Mietwohnungsquoten von über 40%, davon mindestens die Hälfte Sozialwohnungen. In Schweden und Dänemark werden die Mieten streng reguliert, während in Finnland solche Regulierungen in Folge der Liberalisierung des privaten Sektors Mitte der neunziger Jahre lediglich für Sozialwohnungen gelten. In Norwegen sind nur die typischen dreijährigen Mietverträge reguliert.

In Skandinavien existiert ein spezifischer Typ von Eigentumswohnungen in Genossenschaftsform. Hierbei sind die allgemeinen Gebäudeteile im genossenschaftlichen Eigentum aller Eigentümer. Jeder Bewohner kann sein Wohnrecht auf dem freien Wohnungsmarkt veräußern. Dieses Modell kommt in städtischen Erneuerungsprogrammen, in der Bestandsänderung und im Neubau zur Anwendung. Diese Rechtsform ist am häufigsten in Schweden zu finden, wo sie 18% des Gesamtbestandes ausmacht, gewinnt aber auch in Dänemark und Finnland zusehends an Bedeutung.

Die vier nordischen Staaten haben seit mehreren Jahren eine ähnliche Wohnungspreisentwicklung im internationalen Mittelfeld, haben allerdings in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren das schockartige Platzen von Wohnungsmarktblasen erlebt. Eine relativ hohe Preisvolatilität ist nach wie vor feststellbar. Die Hypothekenmärkte sind stark konzentriert und haben besondere nationale Charakteristiken. Die Wohnungspolitik ist zentralisiert.

2.1.2 Die zentraleuropäischen Staaten: Österreich, Deutschland und die Schweiz

Der Mietwohnungsanteil ist in diesen Staaten hoch, insbesondere in den größeren Städten. Dabei führt die Schweiz mit einem Mietanteil von 70% (dem höchsten Mietanteil aller entwickelten Staaten der Welt), gefolgt von Deutschland mit 57% und Österreich mit 43%. Im Gegensatz zu den skandinavischen Staaten steht jedoch der Hauptteil der Mietwohnungen im privaten Besitz. Private Vermieter wurden hierbei durch attraktive steuerliche Rahmenbedingungen zu Investitionen angeregt. Die Mietverträge werden frei ausgehandelt und unterliegen nach Abschluss lediglich der Anpassung an die Kosteninflation. Die Sicherheit der Mietverhältnisse ist mit Ausnahme besonderer Umstände garantiert.

Die typische Mietwohnung befindet sich in Wohnblocks, der häufigsten Gebäudeart in den Städten. Eigentumswohnungen werden oft maßgeschneidert nach Absprache mit den zukünftigen Besitzern erbaut, im Gegensatz zu Großbritannien, Irland und Spanien, wo sie ein typisches Massenprodukt der privaten Bauindustrie sind. Wohnungseigentümer sind generell älter als in Ländern mit höheren Eigentumsanteilen und haben eine geringere Mobilität als in Ländern, wo der An- und Verkauf von Wohnungen und Eigenheimen den persönlichen Lebenszyklus begleitet. Die finanziellen Vorteile bei Verbleib in Mietwohnungen verringern tendenziell die Mobilität von Mietern.

Die Dynamik der Wohnungsmärkte während der vergangenen fünfzehn Jahre unterscheidet sich vom Rest Europas, indem die generelle Hochkonjunktur der Wohnungsmärkte nicht mitgemacht wurde. Die Wohnungspreise sind vielmehr seit mehreren Jahren gleich geblieben oder sogar gesunken. Zum Teil auch aus diesem Grund besteht nur geringer Druck auf die Ausweitung der Eigentumsquoten. Das Fehlen einer Hochkonjunktur auf den Wohnungsmärkten dieser Länder hat dazu beigetragen, dass sie bei weitem die geringste Wohnungspreisvolatilität in Europa verzeichnen.

Das Wirtschaftswachstum war generell gering, was den Umstand begünstigte, dass sich die Wohnungsmärkte mit Ausnahme weniger Regionen gedämpft entwickelten. Bevölkerungszunahmen aufgrund von Immigration haben in den frühen neunziger Jahren zu Angebotsanpassungen geführt und in der Folge einen Angebotsüberhang bedingt, der erst vor kurzem abgebaut werden konnte. Die Konjunkturen auf den Wohnungsmärkten in diesen drei Ländern verlaufen daher weitgehend asynchron zum Rest Europas.

Gemessen am europäischen Standard ist die Elastizität des Wohnungsangebots relativ hoch. Die Wohnungsteilmärkte sind nur schwach integriert und besitzen starke regionale Besonderheiten. Der Hauptteil der Wohnungspolitik ist auf untergeordnete Gebietskörperschaften dezentralisiert, was einen Gegensatz zum stark zentralisierten Rest Europas darstellt. Die Hypothekenfinanzierung ist stark reguliert, kaum dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt und hat sich in den letzten Jahrzehnten nur geringfügig verändert.

2.1.3 Die nordwestlichen Küstenstaaten:

Belgien, Irland, die Niederlande und Großbritannien

Diese Staaten werden vor allem deshalb in einer Gruppe zusammengefasst, weil sie alle im letzten Jahrzehnt extreme Wohnungspreisbooms erlebt haben. Dadurch wurde einerseits das Wohnungseigentum zur beliebteren Bestandsform, um steuergünstige Vermögensgewinne lukrieren zu können, andererseits wurde bestimmten Haushalten – in der Regel jüngeren – der Zugang aufgrund der gestiegenen Einstiegszahlungen erschwert. Durch diese Zugangsbeschränkungen wurde die Nachfrage am Mietmarkt angeregt. Haushalte werden typischerweise wesentlich später zu Eigenheimbesitzern als noch vor einem Jahrzehnt.

Die Gründe für das Ansteigen der Wohnungspreise in diesen Ländern sind im Wesentlichen dieselben: starke Nachfrageanreize, die von einer schwachen und hinterherhinkenden Ausweitung des Angebots begleitet werden. Das Wirtschaftswachstum war während der letzten Jahre stark positiv, insbesondere in Irland, und geographisch auf bestimmte Wachstumsregionen konzentriert.

Die Anzahl der Haushalte steigt stark an, teilweise ausgelöst durch dynamische Arbeitsmärkte und Immigration. Die Hypothekenmärkte sind moderat konzentriert und wurden, besonders was die Vertragskonditionen betrifft, weitgehend liberalisiert. Dies hatte einen beträchtlichen Anstieg der Hypothekarverschuldung zur Folge. Das Wohnungsangebot ist unzureichend, mit der partiellen Ausnahme von Irland, wo jedoch große Teile des Neubaus an strukturell falscher Stelle und als Zweitwohnsitze entstehen. Restriktive Flächenwidmungspläne und andere staatliche Einschränkungen hinsichtlich der Erschließung zählen zu den gemeinsamen Gründen des schwachen Angebots.

Zwei Staaten dieser Gruppe haben jüngst eine Stagnation der Wohnungspreise erlebt: Die Niederlande und Großbritannien. Zurzeit sieht es jedoch wieder nach steigenden Preisen aus.

Die Unterschiede im Mietwohnungsanteil in diesen Ländern sind deutlich. In den Niederlanden gehört der Hauptteil des Bestandes (35%) dem Sozialwohnungssektor an, wohl der weltweit höchste Anteil in einem nicht ehemals staatswirtschaftlichen Regime. Es gibt einen kleinen, stark

regulierten privaten Mietsektor mit niedriger Qualität und einen winzigen Luxussektor, der unreguliert ist. Der gemeinnützige Wohnungssektor besteht aus Wohnungsunternehmen, die gut mit Vermögenswerten ausgestattet sind, wohingegen dem Staat die Kontrolle zukommt. Die Zielsetzung einer Ausweitung des Eigentumsanteils wird von allen politischen Parteien getragen. Die aktuelle Wohnungsknappheit hat die Regierung jedoch dazu gezwungen, den Neubau einer großen Zahl von Wohnungen durch die gemeinnützigen Bauträger innerhalb der kommenden fünf Jahre zu vereinbaren. Dadurch wird sich der Eigentumsanteil mittelfristig kaum weiter erhöhen.

In Großbritannien ist der ehemals hohe Anteil an sozialen Mietwohnungen von 31% des Gesamtbestandes auf ca. 20% gesunken. Während dieser Bestand bis 1980 großteils im Besitz von Gemeinden war, wird er mittlerweile zusehends von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen besessen und verwaltet. Der private Mietmarkt in Großbritannien wurde in den späten achtziger Jahren liberalisiert. Der Anteil von freien Marktmieten ist maßgeblich auf ungefähr 10% des Bestandes gestiegen.

Auch Irland hat seinen privaten Mietmarkt in den frühen neunziger Jahren liberalisiert. Seit dieser Zeit floriert er. Seit kurzem nehmen die Beschränkungen wieder zu. Etwa 11% der Haushalte leben in privaten Mietverhältnissen, weitere 7% mieten von sozialen Wohnungsunternehmen. Die Regierung weitet zurzeit ihr Förderungsprogramm des sozialen Neubaus aus und verlangt von privaten Bauherren, als Auflage der Erschließung Teile ihres Baugrunds an gemeinnützige Wohnungsunternehmen abzutreten. Eine solche Praxis existiert auch in Großbritannien.

Belgien hat einerseits einen kontrollierten privaten und andererseits einen nur kleinen gemeinnützigen Mietmarkt, wodurch für einen großen Teil der Haushalte Wohnungseigentum die einzige Alternative ist. In jüngster Zeit wurden viele privat vermietete Wohnungen in ehemals heruntergekommenen innerstädtischen Gebieten in Eigentumswohnungen umgewandelt.

2.1.4 Mittelmeerländer:

Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien

Südeuropäische Staaten haben eine Tradition von hohen Eigentumsanteilen, die hauptsächlich durch Familientransfers finanziert werden. Daher ist der Anteil dieser Bestandsart typischerweise weit höher als im nördlichen Europa. Die Inanspruchnahme von Hypothekenfinanzierungen ist wesentlich geringer. Die Wohnqualität ist tendenziell geringer, die Haushalte sind eher größer. Die Kinder verlassen den elterlichen Haushalt in einem weitaus höheren Alter, als es im Norden Europas üblich ist. Malta und Zypern sind ebenfalls durch sehr hohe Eigentumsquoten und große durchschnittliche Nutzflächen gekennzeichnet. Die hohen Eigentumsquoten sind zum Teil durch Zuwanderung und starken Neubau von Ferienhäusern begründet.

Frankreich zählt sowohl zu den »Mittelmeerländern« als auch zu den »nordwestlichen Küstenstaaten« und verkörpert daher Charakteristiken beider Gruppen. Der private wie auch der gemeinnützige Mietanteil ist im Norden des Landes, und vor allem im Großraum Paris, tendenziell höher als im Süden.

Innerhalb der Mittelmeerländer ist lediglich in Frankreich der Mietsektor von Bedeutung und verzeichnet einen hohen gemeinnützigen Anteil. In Italien und Portugal fiel der Mietanteil in den vergangenen zwei Jahrzehnten dramatisch ab und auch in anderen Staaten sinkt er.

Alle Mittelmeerländer waren in den vergangenen Jahren mit einer bedeutenden Ausweitung der Wohnungsnachfrage konfrontiert. Teilweise wird diese auf die Märkte für Zweitwohnsitze und für Vorsorgewohnungen zurückgeführt – sowohl der heimischen Bevölkerung, als auch anderer Europäer auf der Suche nach sonnigen Gefilden. Dadurch waren die Neubauraten auch gerade in Ferienregionen besonders hoch.

Auch die Wohnungsnachfrage in den größeren Städten ist im Zuge des stärkeren Wirtschaftswachstums und der Bevölkerungsbewegung in die wachstumsstarken Regionen deutlich gestiegen. Das Wachstum der Vorstädte war ebenso massiv, wie die Erneuerungstätigkeit und die Bestandsveränderung bestehender Mietwohnungen in Eigentumswohnungen in den Innenstädten.

Gemeinsam mit dem Anstieg der Wohnungsnachfrage, die nicht durch eine ausreichende Ausweitung des Angebots befriedigt werden konnte, sind auch die Wohnungspreise seit den achtziger Jahren stark gestiegen, insbesondere in Spanien. In Portugal führten wirtschaftliche Probleme dazu, dass die Hochkonjunktur der Wohnungspreise nicht so stark ausfiel wie in anderen Staaten. In Italien ist sogar eine Stagnation der Wohnungspreise aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu beobachten. Die Beschränktheit des wirtschaftlichen Wachstums hat auch in Griechenland einen dämpfenden Einfluss auf die Entwicklung der Nachfrage nach Hauptwohnsitzen.

Zwei der Mittelmeerstaaten haben erst unlängst Erfahrungen mit einem wachsenden Hypothekenmarkt gemacht: Griechenland und Italien. In Spanien und Frankreich indes ist die Höhe der Hypothekarverschuldung von Eigentümerhaushalten wesentlich niedriger als in nördlichen Ländern Europas.

2.1.5 Mittel-Ost-Europäische Länder

Die Wohnungspolitikssysteme in den mittel-ost-europäischen Ländern (MOEL) sind anders als im Rest Europas. Zurückgeführt wird dieser Umstand auf ihre Vergangenheit als zentrale Planwirtschaften und den langsamen Übergang zu umfassenden Marktökonomien seit der politischen Transformation der späten achtziger und frühen neunziger Jahre.

Die Qualität des Wohnungsbestandes ist generell weit schlechter als im Westen Europas, die Wohnkosten sind geringer. Die Bevölkerungsbewegung in Richtung der Wachstumsregionen, allen voran der Hauptstädte, ist massiv. Daher fällt die Wohnungsnachfrage in manchen Regionen ab, während sie in den expansiven Regionen ansteigt.

Das Wirtschaftswachstum war bisher relativ unspektakulär, beginnt jedoch anzuziehen. Auch sind Hypothekenzmärkte erst jüngst im Entstehen begriffen. Die Wohnungsmärkte waren während dem Großteil der neunziger Jahre gedämpft, die Neubauraten sehr gering. In den letzten Jahren allerdings begannen die Wohnungspreise stark zu steigen, was Renovierung und Neubau angeregt hat – jedoch ausschließlich für besser gestellte Haushalte. Spekulatives ausländisches Investitionskapital ist in der Region in beträchtlichem Ausmaß vorhanden, obwohl die An-

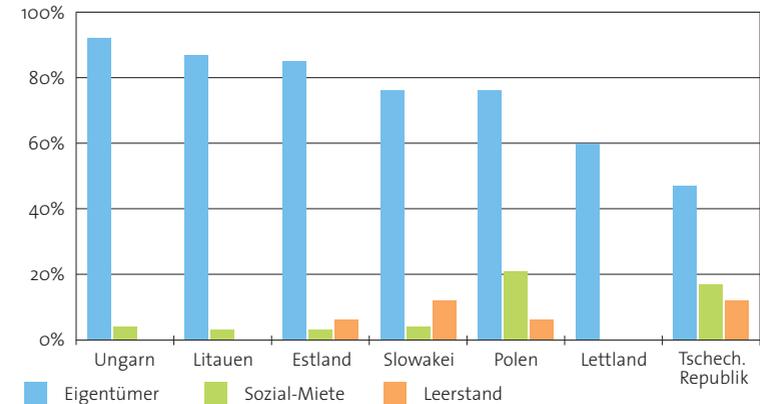
zahl an Wohnungstransaktionen wesentlich geringer als in Westeuropa ist. Im Anschluss an die demokratische Revolution übertrugen viele Länder die ehemals im Staatsbesitz stehenden gemeinnützigen Wohnungen an ansässige Mieter. Da das Eigentum bereits früher das häufigste Bestandsverhältnis außerhalb der städtischen Regionen war, führte die Privatisierung zu sehr hohen Eigentumsquoten in vielen MOE-Ländern. Weißrussland und Russland sowie andere ehemals sowjetische Staaten verlangsamten den Prozess nach einigen Jahren, und haben daher noch immer bedeutende staatliche Mietwohnungsbestände.

Alle Staaten führten darüber hinaus strenge Mietkontrollen ein, welche die potentielle Entwicklung eines privaten Mietmarktes zunichte machte. Die Tschechische Republik und Lettland haben bedeutende private Mietmärkte von 17% bzw. 40% des Bestandes, wenngleich diese Zahlen davon abhängen, wie der Rechtsstatus dieser Wohnungen interpretiert wird, nachdem er nicht direkt mit privaten Mietverhältnissen westlichen Zuschnitts vergleichbar ist. Die Zahlen sind daher im Vergleich zum privaten Mietsektor in anderen Staaten nur beschränkt aussagekräftig.

Grafik 9 zeigt den Stellenwert der verschiedenen Bestandsarten in den neuen EU-Mitgliedsstaaten Mittel-Ost- und Nordost-Europas. Sofern es zu keinem markanten Wiederaufleben des Mietmarktes kommt, wovon mit ziemlicher Sicherheit auszugehen ist, wird der Eigentumssektor in der Region in den kommenden Jahren weiter anwachsen. Daher wird die Qualität der bestehenden Wohnungen zu einem bedeutenden Thema, zumal Erhaltungs- und Erneuerungsarbeiten in der Vergangenheit nicht in ausreichendem Maß durchgeführt worden sind. Dies gilt vor allem für Plattenbausiedlungen, von welchen zwar zahlreiche in Ostdeutschland abgerissen werden, nicht aber in den Transformationsstaaten.

Grafik 9:

Bestandsarten in Mittel-Ost- und Nordost-Europa



Quelle: Norris, Shiels (2004).

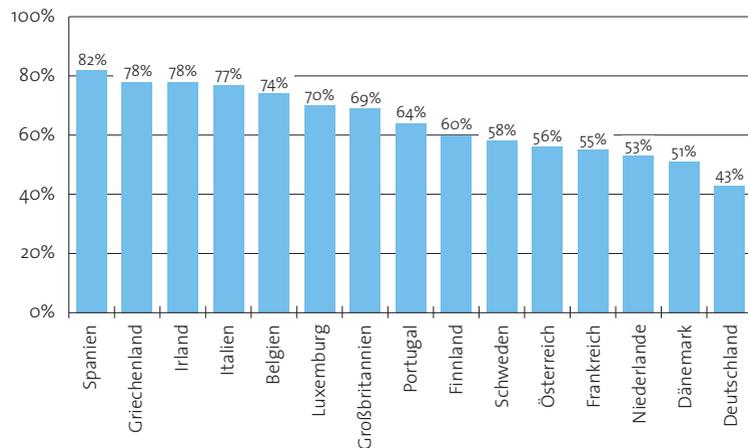
Da es für den weit überwiegenden Teil der Bevölkerung in den Transformationsländern keinen effizient funktionierenden Wohnungsmarkt gibt, müssen viele Personen dort wohnen bleiben, wo sie ansässig sind. Die Mobilität ist sehr gering. Dadurch kommt es zu Überbelegungen, Konflikten zwischen den Generationen, Arbeitsmarktproblemen und weiten Pendlerstrecken. Die Leistbarkeit ist ein großes Problem für alle, die umziehen möchten. Einige Staaten versuchen daher, den gemeinnützigen Wohnungssektor wiederzubeleben, ein Unterfangen, das angesichts der ohnehin angespannten Staatsbudgets nur mit Schwierigkeiten durchzuführen sein wird.

2.2 Bestandsverhältnisse

Grafik 10 und Grafik 11 fassen die Bestandsverhältnisse in den EU 15-Staaten zusammen. Grafik 10 zeigt den Faktor, der die Wohnungspolitikssysteme in den alten EU-Staaten am meisten zu beeinflussen scheint, nämlich der Stellenwert des Eigentumssektors. Im EU-Durchschnitt beträgt die Eigentumsquote etwa zwei Drittel. In Griechenland, Spanien, Irland und Italien liegt der Anteil zwischen hohen siebziger- und niedrigen achtziger-Werten. Während in Großbritannien der Anteil im EU-Durchschnitt liegt, beträgt er in Frankreich nur 55% und in Deutschland sogar nur 43%.

Grafik 10:

Eigentumsquoten in Europa



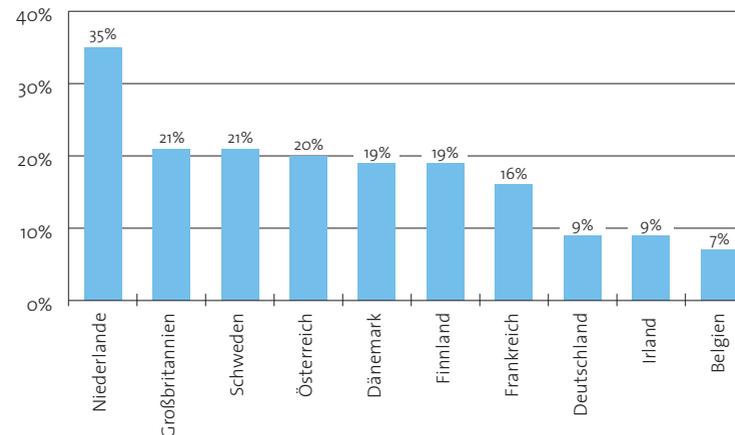
Quelle: Ball (2005).

Mit Ausnahme der südeuropäischen Staaten haben alle EU 15-Staaten ein erhebliches gemeinnütziges Wohnungsangebot – getragen entweder durch Gemeinden oder gewinnbeschränkte Organisationen (Grafik 10). Dieser Sektor hat innerhalb des Mietangebots große Bedeutung für untere und mittlere Einkommensbezieher. In den letzten Jahren ist dessen Bedeutung in einigen Staaten jedoch zurückgegangen, am deutlichsten in Großbritannien. In anderen Ländern wurde dessen Anteil durch Wohnungsneubau oder durch Ankauf und Instandsetzung privater Altbestände aufrechterhalten. Die Niederlande verzeichnen mit mehr als einem Drittel des Bestandes den höchsten Anteil, während in fünf weitere Staaten jeweils etwa ein Fünftel des Bestandes soziale Mietwohnungen sind: Österreich, Dänemark, Finnland, Schweden und Großbritannien. In allen diesen Ländern ist der starke gemeinnützige Sektor das Erbe einer langen sozialreformerischen Tradition.

Grafik 11:

Anteil sozialer Mietwohnungen an den Gesamtbeständen

EU 15 Staaten mit mehr als 5% des Wohnungsbestandes als soziale Mietwohnungen



Quelle: Quelle: Ball (2005).

2.3 Wohnungspreisentwicklung und Hypothekarverschuldung

Die jüngste Hochkonjunktur der Wohnungspreise in einigen europäischen Ländern hat ein nie da gewesenes Maß erreicht. Die Unterschiede sind jedoch, wie in Tabelle 12 dargestellt, groß. Irland, die Niederlande, Großbritannien, Spanien und Dänemark (vor allem seit 2006) haben alle eine Verdopplung der realen Wohnungspreise erlebt. In anderen Staaten waren die Preissteigerungen verhaltener und in einigen Ländern fand überhaupt kein Anstieg statt.

Tabelle 12:

Wohnungspreise in bestimmten EU-Staaten während der letzten Hochkonjunktur

	Beginn des letzten Aufschwungs	Realer Wohnungspreisanstieg bis 2005
Irland	1992	243%
Niederlande	1985	183%
Großbritannien	1995	137%
Spanien	1996	114%
Dänemark	1993	93%
Schweden	1996	80%
Frankreich	1997	74%
Italien	1998	50%
Finnland	1993	50%
Österreich	kein Aufschwung	
Deutschland	kein Aufschwung	
Schweiz	kein Aufschwung	

Quelle: OECD (2005).

Der Aufschwung wurde durch niedrige Nominalzinsen und erleichterte Kreditanforderungen in einigen Staaten begünstigt. Die steigenden Wohnungspreise waren begleitet von einem dramatischen Wachstum der Hypothekarverschuldung, so dass die Quoten von Hypothekarverschuldung zum Einkommen in einigen europäischen Staaten nun zu den höchsten der Welt zählen (Tabelle 13). Für Österreich trifft das zweifellos nicht zu, wenngleich die in der Quelle angegebenen 20% vermutlich unterschätzt sind.

Tabelle 13:

Hypothekarverschuldung als Anteil der verfügbaren Jahres-Einkommen 2003

Niederlande	208%
Dänemark	188%
Australien	120%
Großbritannien	105%
Schweden	98%
Irland	92%
Deutschland	83%
USA	78%
Finnland	71%
Spanien	67%
Frankreich	40%
Italien	20%
Österreich	20%

Quelle: OECD (2005).

2.4 Stellenwert des Wohnungsangebots

So wie bei allen Gütern wird der langfristige Preis des Wohnens durch die Kostenfaktoren des Angebots bestimmt. Das Angebot auf Wohnungsmärkten passt sich nur langsam an, so dass kurzfristige Wohnungspreise tendenziell über den langfristigen liegen. Zwei Angebotsfaktoren haben einen besonders starken Einfluss auf die Preissteigerungen auf zahlreichen europäischen Wohnungsmärkten gehabt:

- 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 bereitsteht.
- Eines der größten Probleme auf europäischen Wohnungsmärkten ist der Umstand, dass die Anpassungsgeschwindigkeit des Angebots auf Nachfragesteigerungen gering ist und tendenziell noch sinkt. 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 – v.a. in den Gebieten des höchsten Bedarfs.

Das Beispiel Südinglands ist bekannt, wo das Widmungssystem Einschränkungen des Wachstums des suburbanen Wohnungsangebots ausgelöst hat. Auch lassen jüngste Ankündigungen der gesamtstaatlichen und regionalen Regierungen über das Baulandangebot vermuten, dass das Problem andauern wird. Die Versuche, mit dem irischen Wohnungspreisboom umzugehen, fokussierten auf die Notwendigkeit des Infrastrukturausbaus zur Gewinnung zusätzlicher Bebauungsflächen, was zu einer zögerlichen Ausweitung des Baulandangebots führte. Auch in Spanien wurden die Gemeinden dafür verantwortlich gemacht, die Baulandbereitstellung verzögert zu haben, obwohl die Bautätigkeit in den letzten Jahren stark zugenommen hat (in geringerem Ausmaß in den großen Städten). In den Niederlanden wurde in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ein strengeres Regime der Baulandbereitstellung etabliert, genau zu jenem Zeitpunkt, als die Wohnungsnachfrage extrem hoch war. Knappheit an Bauland wird auch in Belgien beobachtet. Sogar Schweden, das gemeinhin niedrige Baulandkosten verzeichnet, hat heute mit Problemen eines unzureichenden Baulandangebots zu kämpfen.

Ein Faktor der steigenden Wohnungspreise könnte demnach darin zu finden sein, dass die Akteure auf den Wohnungsmärkten ein geringer werdendes Wohnungsangebot antizipieren.

2.5 Asynchrone Wohnungszyklen

Die verzögerte Anpassung des Wohnungsneubaus an eine gestiegene Nachfrage führt zu einer zyklischen Entwicklung des Wohnungsangebots. Wenn die Wohnungsmärkte einen Höhepunkt der Preisentwicklung erreichen, wächst der Überhang an unverkauften Wohnungen, der in einem Umfeld schwächer werdender Konsumnachfrage nur mehr zögerlich abgebaut werden kann. Dadurch entstehen Auf- und Abschwünge, die in einigen europäischen Staaten anscheinend ein Jahrzehnt oder länger dauern können. Die zeitliche Abfolge solcher Zyklen hängt von Angebot und Nachfrage auf regionaler Ebene ab. Die Nachfrage wird durch die regionale Bevölkerungsentwicklung, Migration, Steuer- und Förderungsbestimmungen ebenso bestimmt, wie durch Strukturanpassungen,

Veränderungen bei Einkommen und Zinssätzen sowie andere makroökonomische Faktoren. Auch die Geschwindigkeiten der regionalen Angebotsanpassung sind stark unterschiedlich. Dadurch können sich die regionalen Wohnungszyklen innerhalb eines Landes in ihrer zeitlichen Abfolge verschieben. Auch zwischen Staaten lassen sich derartig asynchrone Wohnungszyklen beobachten.

In den meisten europäischen Ländern haben sich die nationalen Wohnungszyklen im vergangenen Jahrzehnt angenähert. Dies liegt vor allem an im Wesentlichen übereinstimmenden Konjunkturzyklen und einer weitgehend einheitlichen Entwicklung der nominellen Zinssätze im Euro-Raum. Natürlich entwickeln sich die Wohnungsmärkte keinesfalls synchron. Betrachtet man beispielsweise die vier größten Volkswirtschaften in der EU während des jüngsten Wohnungspreisbooms, begann zuerst der britische Wohnungsmarkt Mitte der neunziger Jahre zu expandieren, gefolgt von Frankreich seit 1997 und Italien seit 1999, während er in Deutschland überhaupt kaum in Bewegung kam.

Die größten Unterschiede innerhalb der EU bestehen zwischen Wohnungszyklen in den deutschsprachigen Ländern einerseits und den Zyklen im Rest Europas andererseits. Deutschland, Österreich und die Schweiz erlebten Anfang bis Mitte der neunziger Jahre Grundstücks- und Immobilienbooms, ausgelöst durch die Wiedervereinigung Deutschlands und 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. In der Folge kam es zu Angebotsüberhängen in Deutschland und Österreich, als die Hochkonjunktur Mitte der neunziger Jahre ihren Höhepunkt überschritten hatten. Dies geschah gerade zu einem Zeitpunkt, als die Preise im Rest Europas zu steigen begannen. Die Anbieter von Hypothekarkrediten in Deutschland verschärfte aufgrund einiger Verluste in der Abschwungsphase gerade damals ihre Kreditkonditionen. Fast zeitgleich begannen die Darlehensgeber in den übrigen EU-Staaten, ihre Konditionen aufgrund des hohen Wettbewerbsdrucks zu lockern.

Aus dieser Entwicklung erklärt es sich, dass die österreichischen und deutschen Wohnungsmärkte auf die sinkenden Zinssätze während der ver-

gangenen Jahre nur gedämpft reagiert haben. Der massive Rückgang der Neubauraten bremste auch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung. Im Gegensatz dazu haben die Wohnungsmärkte in vielen anderen EU-Staaten in den vergangenen Jahren kräftig angezogen und dadurch das Niveau der Gesamtnachfrage in den Volkswirtschaften belebt. Die Stellung der deutschen Wirtschaft innerhalb der EU ist einer der Hauptgründe, warum sich in den letzten Jahren die Wohnungs- und Hypothekensmärkte in der gesamten EU so viel schwächer als in den Vereinigten Staaten entwickelt haben.

2.6 Leistbarkeit

Boomende Wohnungsmärkte haben die Wohnkosten für große Bevölkerungsgruppen erhöht, vor allem 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 Mietenniveaus. Bedingt durch die starke Mieteregulierung in vielen europäischen Staaten sind viele Mieter vor diesem Druck gefeit – nicht jedoch junge Haushalte und Mieter, die neue Mietverträge eingehen. Auch kommen Mieter nicht in den Genuss von langfristig akkumuliertem Wohnvermögen. Dies alles führt zu bedeutenden Problemen für Bezieher geringer Einkommen, insbesondere in Gebieten der höchsten Wohnungsnachfrage.

Regierungen und andere Politikverantwortliche befinden sich im Dilemma, wie man mit Wohnungsknappheit vor allem bei schlechter verdienenden Bevölkerungsgruppen umgehen soll. Die Förderung des Wohnens ist extrem teuer und erzeugt lang anhaltende und unsichere Verpflichtungen und Ausgabenposten. Darüber hinaus verdrängt dort, wo gestiegene Nachfrage die Wohnungsknappheit bedingt, die Bereitstellung einer Wohnung für die eine Person u.U. eine andere Person vom

Markt. Dadurch kann es zu der paradoxen Entwicklung kommen, dass Wohnungspreise noch weiter ansteigen. Die Erfolge und Irrungen von Wohnungsmarkinterventionen sind seit jeher ein Thema der europäischen Politik. Nach wie vor sind einfache Lösungen nicht in Sicht.



3. Politiken des Wohnungsverkaufs in Europa – Ansätze einer Bewertung

Laurent Ghekiere, L'Union Sociale pour l'Habitat, Paris

Das Recht auf den Erwerb der Wohnung durch die Mieter im sozialen Wohnungssektor ist eine alte Idee in Europa.

Wenngleich es den Regierungen Großbritanniens und Irlands in großem Maßstab gelungen ist, große aus Ein- und Mehrfamilienhäusern bestehende Siedlungen zu privatisieren, wurden Regierungen anderer Länder bei der Verfolgung dieser Zielsetzung durch das Beharren der Parlamente und regionaler Gebietskörperschaften gehemmt.

Das niederländische Parlament hat vor einigen Jahren eine Regierungsvorlage zum Verkauf von Sozialwohnungen an die Mieter zurückgewiesen, die vorsah, dass dieser Prozess von den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auf freiwilliger Basis durchgeführt werden sollte. Heute ist der Wohnungserwerb durch die Mieter eine häufig geübte Praxis bei den niederländischen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen.

In Dänemark scheiterte ein ähnliches Projekt 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 für den Fall dass der freiwillige Verkauf nicht funktioniert, der Verfassungsgerichtshof angerufen werden kann, der Maßnahmen bis zur Enteignung anordnen kann. Diese Regelung war ausschlaggebend für die Ablehnung der Gesetzesvorlage durch das Parlament.

Diese zwei Beispiele belegen 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.

3.1 Vergleich zwischen den EU-Mitgliedsstaaten

Der Verkauf von Sozialwohnungen an die Mieter wird heute in einer steigenden Zahl von Mitgliedsstaaten praktiziert. Dabei kommen zwei stark unterschiedliche Konzeptionen zur Anwendung:

1. Eine politische Konzeption, die den Wohnungsverkauf als wohnungspolitische Aufgabe nach der Logik der Privatisierung einer öffentlichen Wohnhausanlagen auffasst. Der Verkauf und die Bewirtschaftung wird meistens von lokalen Gebietskörperschaften nach nicht primär ökonomischen Kriterien durchgeführt. Diese Konzeption ist angesichts ähnlicher Rahmenbedingungen in Großbritannien und Irland verbreitet. In Spanien und 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 wurde der soziale Mietwohnungsbestand in einem ersten Schritt vom Staat an die lokalen Gebietskörperschaften übertragen, die dann diese Wohnungen in großem Umfang an die Bewohner verkauft haben. Das führt heute zu großen Problemen bei der Bewirtschaftung der allgemeinen Teile der Bauten, die meist in sehr schlechtem Zustand sind.

2. Eine stärker pragmatische Konzeption, die im Wesentlichen ein Instrument der Bewirtschaftung des Erbes an sozialen Mietwohnungen durch unabhängige Akteure ist. Der Verkauf folgt der Initiative des Vermieters 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, am meisten in den Niederlanden im Rahmen des Prozesses der finanziellen Verselbständigung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen).

Die letztgenannte Konzeption ermöglicht mehr Handlungsalternativen als die heutige französische Praxis, die durch ein im europäischen Vergleich schwaches Verkaufsvolumen charakterisiert ist.

In Luxemburg führt die Praxis des selektiven Verkaufs von Wohnungen zu einer Diversifizierung der Mittelaufbringung für den sozialen Wohnbau, der durch das Fehlen spezifischer Finanzierungskreisläufe sowie einen starken Anstieg des Bedarfs gekennzeichnet ist.

In den Alten Bundesländern Deutschlands ist der Verkauf von ehemaligen Sozialwohnungen durch ein Bundesgesetz von 1980 geregelt, ergänzt durch regionale und kommunale Regelungen. Das 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.

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.

Den drei Beispielen ist die Zielsetzung gemeinsam, 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 Ressourcen für Investitionen in den verbleibenden Bestand und 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 Wohnungsgesellschaften.

3.2 Recht auf Wohnungserwerb in Großbritannien

1980 führte die Regierung Thatcher ein neues Instrument der Wohnungspolitik ein. Der Verkauf von Kommunalwohnungen an die Mieter sollte mit einem Recht auf Wohnungserwerb forciert werden. Diese Idee war nicht neu. Soziale Mietwohnungen wurden auch vor Regierungsantritt von Margret Thatcher 1979 an die Mieter veräußert. Neu war der Ansatz des Rechts auf Wohnungserwerb als Instrument der Wohnungspolitik. 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 Ziele wurden verfolgt:

1. 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.
2. 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. Einkommensschwächere Haushalte wurden zwar gleichfalls zum Kauf motiviert. Nachdem die laufenden Einkünfte aber trotz Kaufpreisen deutlich unter dem Marktniveau kaum für die Ratenzahlungen reichten, fruchtete diese Zielsetzung nur wenig.

3. Das Instrument sollte zur Reduktion des Einflusses des öffentlichen Sektors in der britischen Wirtschaft beitragen, indem lokale Gebietskörperschaften stimuliert 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.

4. 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.

5. Schließlich sollte dem Wunsch derjenigen entsprochen werden, die die Verwendung der Wohnbauförderung verantworten. 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.

3.3 Bewertung der britischen Erfahrungen

Das Beispiel Großbritanniens wird sowohl von Befürwortern, als auch von Gegnern der Wohnungsprivatisierung gerne herangezogen, vor allem wegen des erreichten Volumens (während zwanzig Jahren wurden zwei Millionen Wohnungen verkauft, was 25% des öffentlichen Wohnungsbestandes ausmacht) und der Effizienz der Verfolgung des Ziels einer Erhöhung der Wohnungseigentumsquote. Die wichtigsten Schlussfolgerungen sind:

1. Hinsichtlich der Beurteilung der Effizienz kommt der Preisgabe eines Teils der Wohnungsbestände lokaler Gebietskörperschaften zentrale Bedeutung zu. Die niedrigen Verkaufspreise von 40% bis 70% 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).

2. Hinsichtlich der Chancengleichheit wurde die Konzentration öffentlicher Förderungen (der Preisnachlass betrug im Durchschnitt 50% des Marktwerts) auf Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkünften offen kritisiert. Demgegenüber waren Haushalte mit unzureichender Zahlungsfähigkeit von den Vorteilen des Rechts auf Wohnungserwerb ausgeschlossen. In der Folge hat die Forcierung des Wohnungsvverkaufs 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 (unzureichende Bestandsinvestitionen, Steigerung der Mieten) und zur Verlängerung der Wartelisten.

3. Soziale und räumliche Segregation: Die Kaufoption wurde überwiegend von Haushalten mit höheren und mittleren Einkünften in Anspruch genommen, nachdem diese häufig bereits bei der Wohnungsvergabe profitiert hatten. Es kam 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) vom Kaufrecht ausgeschlossen waren. 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.

4. 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.

5. Was den Erhalt der verkauften Wohnungen betrifft, steht heute zur Diskussion, ob für die Renovierung dieser Wohnungen Hilfsprogramme für einkommensschwächere Haushalte notwendig sind. Es wird heute tatsächlich untersucht, ob solche Wohnungen durch lokale Gebietskörperschaften oder Wohnbaugesellschaften zurückgekauft werden sollen!

6. Bei der Bewirtschaftung von Mehrfamilienhäusern kommt es heute häufig zu Interessenkonflikten zwischen Sozialmietern und Neo-Eigentümern wegen unterschiedlichen Erwartungen hinsichtlich Service und Ausstattung, meistens als Ergebnis der unterschiedlichen Zahlungsfähigkeit. Diese Interessenkonflikte verschärfen die ohnehin gegebenen sozialen Spannungen zwischen den Gruppen.

7. 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 zu stark in Zonen mit guter wirtschaftlichen Entwicklung (steigendes Verkaufsvolumen). Das Recht auf Wohnungserwerb erlaubt kein territoriales Management des sozialen Mietwohnungsangebots.

3.4 Umstellungsschwierigkeiten in Frankreich

Folgende Fakten beeinträchtigen den Transfer der britischen Erfahrungen auf Frankreich:

1. Struktur des sozialen Mietwohnungsbestands: Der britische Wohnungsbestand besteht zu 80% aus Ein- und Zweifamilienhäusern in der Umgebung der Städte. Das erklärt den Erfolg des Verkaufs im gegebenen Ausmaß. Demgegenüber machte der Verkauf von Geschosswohnungen trotz spezifischer Stimuli (mit Rabatten von bis zu 70% des Marktwerts) nur 4% aller Wohnungsverkäufe aus.

2. Die Konzeption des Rechts auf Eigentum unterscheidet sich zwischen den beiden Staaten. In Frankreich ist das Eigentumsrecht in der Verfassung (Präambel und Artikel 34) sowie in der Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 festgeschrieben. Eine Studie zum Ursprung des Eigentumsrechts in England zeigt in allen Bereichen Unterschiede zum französischen System. Die geringen Reaktionen der britischen Kommunen auf die Einschränkung ihrer Eigentumsrechte an den sozialen Wohnungsbeständen wären in Frankreich angesichts des Prinzips der Souveränität des Eigentums, dessen historische Bedeutung und republikanischen Wurzeln, aber auch aufgrund der rechtlichen Unabhängigkeit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, undenkbar (vergleiche die niederländischen und dänischen Beispiele).

3. Schlussendlich entspricht die Logik des Wohnungsverkaufs in Großbritannien dem Privatisierungsprozess der britischen Wirtschaft einschließlich des Gewichtsverlusts des öffentlichen Sektors. Der Verkauf kommunaler Wohnungen war ein Teilaspekt der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen. Die Regelungen, die es den britischen Gemeinden untersagen, die Verkaufserlöse zur Gänze zu reinvestieren, sowie die Mechanismen des Transfers der Wohnungsbestände von öffentlichen zu privaten Vermietern oder gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gehen auf die zweite Hälfte der achtziger Jahre zurück.

4. Es ist schließlich auf die große Zahl von Förderungsprodukten zum Wohnungserwerb (direkte, progressive etc.) hinzuweisen, die von den britischen Wohnungsunternehmen entwickelt wurden und sehr gute Resultate hinsichtlich des Wohnungsangebots, der sozialen Durchmischung innerhalb der Siedlungen sowie der Stadterneuerung erzielten.

3.5 Schlussfolgerungen

Das Vorgesagte erlaubt folgende Schlüsse:

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. Er führt gerade dort zu einer

Reduktion des Angebot an sozialen Mietwohnungen, wo die Angebote ohnehin schwach ausgeprägt sind. Außerdem konzentriert sich der Verkauf meist auf die attraktivsten Wohnungen, die in der Folge nicht mehr als Teil des sozialen Wohnungsbestands zur Verfügung stehen.

2. Außer der Reduktion des soziale 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.
- Verlust des Lastenausgleichs im Wohnungsbestand mit einer Tendenz zur Erhöhung der Mieten in den verbleibenden sozialen Mietwohnungen.
- Verlust der Kostendegression.
- Relative Verarmung von sozialen Wohnhausanlagen und deren Stigmatisierung.
- Sehr ungleiche Effekte auf die Durchmischung, Schwierigkeiten beim Weiterverkauf.

3. Anscheinend ist das Recht auf Wohnungserwerb in Frankreich auch angesichts einer bevorstehenden Dezentralisation wenig erwünscht. 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.

4. Die Möglichkeit des Wohnungsverkaufs sollte wieder eröffnet werden, allerdings auf Initiative der Wohnungsunternehmen. Die Beispiele der Niederlande und Dänemarks zeugen davon, dass es Fortschritte auch in Frankreich geben kann.



4. Aktuelle Entwicklungen im sozialen Wohnbau in Europa

Bengt Owe Birgersson, SABO, und Bengt Turner, Universität Uppsala

4.1 Wohnungspolitik auf EU-Ebene

Öffentlicher Wohnbau ist seit vielen Jahren eine der wesentlichen Säulen europäischer Wohnungspolitik. In Südeuropa fungiert er als eine zielgruppenspezifische Sachleistung, während er im nördlichen Europa einen Bestandteil der allgemeinen Sozialpolitik darstellt.¹ Im zweiten Fall ist der öffentliche Wohnbau dadurch charakterisiert, dass die Mieten etwa auf kostendeckendem Niveau festgelegt sind und dass die Wohnungen fast allen Haushaltstypen zugänglich sind. Schweden, Dänemark, die Niederlande, Frankreich, Österreich und Großbritannien werden meist diesem Wohlfahrtsregime zugerechnet, in dem ein großer und manchmal bevorzugter öffentlicher Wohnungssektor wesentlicher Teil einer nichtstigmatisierenden sozialen Wohnungspolitik darstellt.

Der vorliegende Beitrag fokussiert auf die institutionellen Rahmenbedingungen des nordeuropäischen öffentlichen Wohnungssektors und wie sich dessen traditionelle Rolle im Laufe der Zeit geändert hat – wie er zusehends vom Staat unabhängig wurde und sich gleichzeitig dem Markt angepasst hat. Diese Entwicklung wird jüngst von der Europäische Kommission hinterfragt, welche die öffentliche oder geförderte Bereitstellung von Wohnungen nur für arme oder von sozialer Ausgrenzung bedrohte Haushalte zulassen will. Dies ist ein Ergebnis der so genannten »Altmarkt-Entscheidung«.²

Wohnungspolitikern wurden glauben gemacht, dass Wohnungspolitik dem Subsidiaritätsprinzip unterliegt, wodurch dieses Politikfeld den nationalen Regierungen allein vorbehalten wäre. Allerdings wird die Wohnungspolitik, wie auch zahlreiche angrenzende Politikfelder, durch Aktivitäten der EU in anderen Bereichen beeinflusst. Hierfür können zahlreiche Beispiele angeführt werden, z.B. der Einfluss von Regelungen zum Finanzmarkt, zum Verkehr, zum Siedlungswesen oder zu Bauprodukten auf das Wohnungswesen.

¹ Vgl. Turner, Whitehead (2002).

² ECR I – 7747 2003, siehe Kapitel 6.5 93.

Das graduelle Abgehen vom Subsidiaritätsprinzip ist in übergeordneten Prinzipien der EU begründet: dem Grundsatz, dass Steuergelder nicht zu unlauterem Wettbewerb verwendet werden dürfen und den Freiheiten des Personen-, Güter- und Dienstleistungsverkehrs. Die Wettbewerbsregelungen können mit einem geförderten öffentlichen oder gemeinnützigen Wohnungssektor in Konflikt geraten, insofern dieser ohne eine klar definierte soziale Zielsetzung – wie etwa der ausschließlichen Fokussierung auf arme Haushalte – mit dem privaten Markt konkurriert. Dies wurde durch die »Altmark-Entscheidung« verdeutlicht.

Der vorliegende Beitrag versucht zum Ersten, den Charakter des öffentlichen Wohnungssektors in Europa darzustellen. Zum Zweiten wird die Struktur des wohnungspolitischen Instrumentariums in Ländern mit bzw. ohne einen großen öffentlichen Wohnungssektor behandelt. Es erscheint dabei nicht sinnvoll, den öffentlichen Wohnungssektor isoliert zu betrachten, da er ein Instrument ist, das andere Instrumente ergänzt. In einem abschließenden Teil werden die möglicherweise verheerenden Folgen einer strengen Auslegung der »Altmark-Entscheidung« auf den öffentlichen Wohnungssektor in Europa analysiert. Es gilt, zahlreiche Fragen zu klären: Welche Länder sind besonders betroffen? Welche Folgen zeichnen sich für die Politik ab? Sind damit die Möglichkeiten beeinträchtigt, den Markt zu beeinflussen? Können ärmere Haushalte weiterhin auf eine Weise unterstützt werden, die nicht ausgrenzt?

4.2 Wer wohnt im gemeinnützigen und öffentlichen Wohnungsbestand

Der soziale Wohnungsbestand ist wesentlich durch seine lange Geschichte gekennzeichnet. Seine Wirkungsweise ist das Resultat jahrzehntelanger Bautätigkeit. Kurzfristig lässt sich am Gesamtbestand nur wenig ändern. Im Vergleich zum Gesamtbestand sind die Neubauraten eines einzelnen Jahres fast unbedeutend. Die Zusammensetzung des Wohnungsbestandes aus der Sicht der Bestandsverhältnisse wird in Grafik 3, S 19 sowie Grafik 10 und Grafik 11, S 44 wiedergegeben.

Welche Länder haben also bedeutende öffentliche oder gemeinnützige Sektoren und welche Haushalte wohnen darin? Zu nennen sind insbesondere Schweden, Dänemark, die Niederlande, Frankreich, Österreich und Großbritannien. Allen gemeinsam ist, dass sie große öffentliche bzw. gemeinnützige Wohnungsbestände haben, zu denen auch durchschnittlich verdienende Haushalte Zugang haben. Für die Analyse der Haushalts-

einkommen (durchschnittlich verfügbare Einkommen nach Dezilen) in den verschiedenen Bestandssektoren wird auf Statistiken des Europäischen Haushaltspanels (ECHP) zurückgegriffen. Die Methode wurde von Mark Stephens und von SABO zur Darstellung sozialer Aspekte im öffentlichen Wohnungswesen angewandt.

Tabelle 14:

Anteile von Haushalten im öffentlichen Wohnungssektor nach Einkommensdezilen und Ländern während der achtziger und neunziger Jahre

	Niedrige Einkommen (1.-3. Dezil)		Mittlere Einkommen (4.-7. Dezil)		Hohe Einkommen (8.-10. Dezil)	
	1980er Jahre	1990er Jahre	1980er Jahre	1990er Jahre	1980er Jahre	1990er Jahre
Großbritannien (1988-98)	59%	62%	32%	34%	9%	5%
Frankreich (1984-96)	37%	38%	47%	46%	16%	16%
Deutschland (1981-98)	33%	44%	45%	43%	22%	14%
Niederlande (1985-99)	43%	44%	43%	42%	14%	13%
Schweden (1980-95)	40%	49%	45%	41%	15%	11%

Quelle: Birgersson/SABO

Aus Tabelle 14 ist ersichtlich, dass die öffentlichen Wohnungssektoren in Großbritannien, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Schweden in ähnlicher Weise auf Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen ausgerichtet sind. Bezieher hoher Einkommen sind unterrepräsentiert. In Großbritannien und Schweden ist der Anteil niedriger Einkommensbezieher besonders hoch, es werden aber auch Haushalte mittlerer Einkommen bedient. Die Situation in Südeuropa unterscheidet sich, da der dortige öffentliche Sektor Fürsorgecharakter mit bedarfsorientiertem Zugang hat. Es ist dort durchaus beabsichtigt, Haushalte in die Lage zu versetzen, in den privaten Mietmarkt oder den Eigentumssektor überzuwechseln, wohingegen in den genannten nordeuropäischen Ländern die Haushalte in bunter Mischung in den öffentlichen Beständen bleiben können.

Tabelle 15:

Über- und Unterrepräsentation der drei Einkommensgruppen in verschiedenen Wohnungsmarktsektoren

	Über- oder Unterrepräsentation der untersten 20% in...				Über- oder Unterrepräsentation der mittleren 60% in...				Über- oder Unterrepräsentation der obersten 20% in...			
	SM	PM	EW	EH	SM	PM	EW	EH	SM	PM	EW	EH
A	1,1	1,6	0,7	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	x	x	1,3	0,9
D	1,5	1,3	0,8	0,7	1,0	1,2	1,1	1,1		0,5	1,2	1,5
F	1,6	1,8	0,2	0,8	1,0	1,1	0,9	1,1	x	x	1,9	1,2
GB	1,9	1,6	0,5	0,6	1,0	1,0	1,1	1,1	x	x	1,5	1,3
I	2,5	1,9	0,9	0,7	0,7	1,0	0,9	1,1	x	x	1,1	1,1
NL	2,3	2,3	0,5	0,4	0,8	1,1	0,9	0,9	0,2	x	1,8	1,4
EU 15	1,8	1,5	0,7	0,8	1,0	1,1	1,0	1,1	0,3	0,4	1,3	1,2

Anmerkung:

SM = Sozial-Miete, billigstes Segment (unterste 25%)

PM = Private Miete, billigstes Segment (unterste 25%)

EW = Eigentumswohnung / EH = Eigenheim

x = zu geringes Sample

Werte über 1 bedeutet Über-, Werte unter 1 Unterrepräsentation der jeweiligen Einkommensgruppe

Quelle: Czasny (2004b).

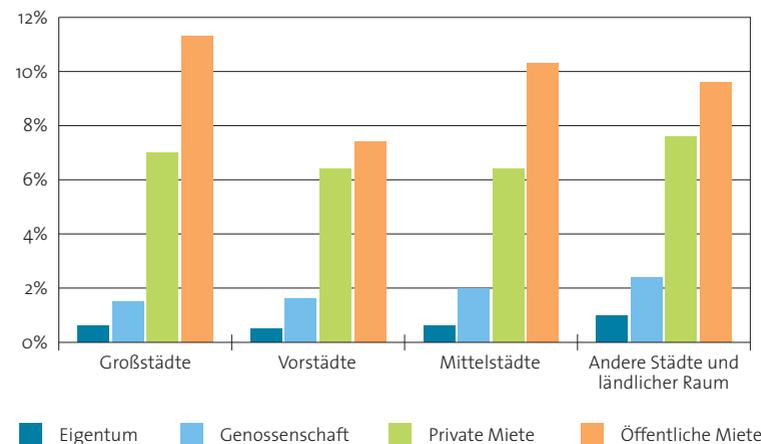
Der Befund von Tabelle 14 wird durch eine Studie des Wiener Instituts SRZ bestätigt (Tabelle 15), wonach die nordeuropäischen Staaten mit ihren großen öffentlichen Wohnungsbeständen als umfassender »öffentlich« gelten können, da Haushalte mit niedrigem Einkommen in diesen Sektoren weniger überrepräsentiert sind. Noch deutlicher ist dies in Österreich sichtbar, wo der öffentliche Wohnungssektor in besonderem Maße nicht-diskriminierend zu sein scheint. Demgegenüber verzeichnen südeuropäische Länder eine starke Konzentration von einkommensschwachen Haushalten in ihren kleinen, zielgruppenspezifischen Sozialwohnungssektoren. Diese Sektoren sind im wörtlichen Sinne sozial.

Für eine vertiefte Analyse können schwedische Daten heran gezogen werden. In Grafik 16 sind die Anteile gefährdeter Haushalte in unterschiedlichen Bestandssektoren dargestellt. Als gefährdet werden Haus-

halte aufgefasst, die überwiegend von Sozialtransfers leben. Dasselbe Muster wird bestätigt, dass nämlich diese Haushalte überproportional vom öffentlichen Sektor aufgenommen werden, dass dieser Sektor aber auch in großer Zahl andere Haushalte beherbergt.

Grafik 16:

Familien mit Sozialtransfers nach Bestandsarten in Schweden 2002



Quelle: Magnusson, Turner (2005).

Wir wissen auch durch die erwähnte SRZ-Studie¹, dass in Südeuropa das durchschnittliche Einkommen im Eigentumssegment niedriger ist als im privaten Mietwohnungssegment. Ärmere Haushalte tendieren dazu, in den Eigentumssektor überzuwechseln, weil sonst keine Wohnalternative vorhanden ist.

Unsere wichtigste Folgerung ist, dass der öffentliche Wohnungssektor in Nordeuropa in der Hinsicht als »sozial« gelten kann, als ein großer Anteil von einkommensschwachen und von Ausgrenzung bedrohten Haushalten in ihm lebt, aber dass dieser Sektor so groß ist, dass er auch einen großen Anteil von nicht gefährdeten Haushalten aufnehmen kann.

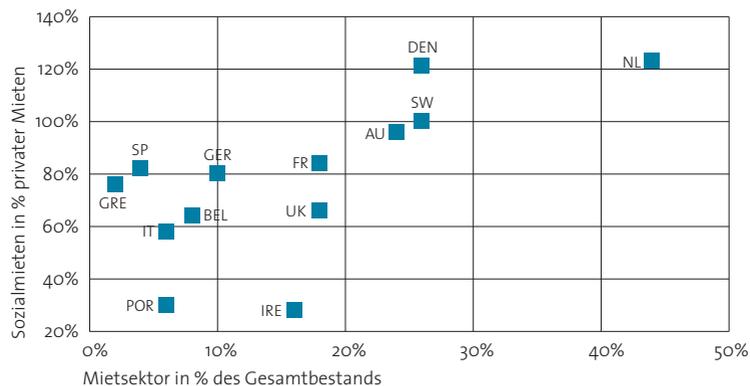
4.3 Förderungstiefe im öffentlichen Wohnbau

In früheren Arbeiten¹ wurden vom Autor die Mietenniveaus der öffentlichen Wohnungssektoren und der privaten Wohnungsmärkte mehrerer westeuropäischer Länder analysiert und mit der relativen Größe der öffentlichen Sektoren in Bezug gesetzt. Die Daten basierten auf dem Europäischen Haushaltspanel (ECHP), welcher als einzige Datenquelle die gewünschten Variablen anbietet. Grafik 17 zeigt ein ziemlich klares Muster. Je höher der Anteil des sozialen (öffentlichen) Wohnungssektors am gesamten Wohnungsbestand, desto geringer ist der Unterschied in den Mietenniveaus der beiden Sektoren.² Das bedeutet nicht, dass ein großer öffentlicher Sektor nicht subventioniert wird, doch scheint die Höhe der notwendigen Förderung mit steigender Bedeutung des öffentlichen Sektors zu sinken.

Es mag der Anschein entstehen, dass die Mieten im sozialen Wohnungsbau in den Niederlanden und in Dänemark höher seien, doch liegt das wahrscheinlich an der Verzerrung, die durch die jüngste Wohnungsproduktion im gemeinnützigen Sektor erzeugt wird. In einem neueren Wohnungsbestand können die Mieten überdurchschnittlich hoch sein.

Grafik 17:

Mieten im sozialen Sektor in Prozent der Mieten im privaten Sektor, Anteil des sozialen Mietsektors am Gesamtbestand 2000



Quelle:

Schätzung Turner auf Basis von ECHP und Bostads-och Hyresundersökningen für Schweden.

Hieraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass Länder mit einem traditionell großen öffentlichen Wohnungssektor, wie z.B. Schweden, Dänemark, die Niederlande, Österreich, Frankreich und möglicherweise Großbritannien, nur geringe Förderungen für diesen benötigen, da er unter marktnahen Bedingungen operiert. Auch beherbergen diese Sektoren naheliegender Weise ein weites Spektrum von Haushalten, da sie im Verhältnis zu den dringendsten sozialen Notwendigkeiten groß sind.

4.4 Öffentlicher Wohnbau im Abgleich zu anderen wohnungs- und sozialpolitischen Instrumenten

Offensichtlich ist der öffentliche Wohnbau in Nordeuropa integraler Bestandteil einer sozialen Wohnungspolitik. Als Teil eines umfassenden Wohlfahrtsregimes ergänzt sie die staatliche Sozialpolitik.

Jüngere wohnungspolitische Entwicklungen¹ sind von einer Umorientierung von allgemeinen zu spezifischen Subventionen und einer Umschichtung von angebots- zu nachfrageseitigen Förderungen gekennzeichnet. Gleichzeitig ist eine Entwicklung erkennbar, die sich von Regulierungen ab- und einem freieren Markt zuwendet. In der Praxis bedeutet dies eine Entwicklung von Zinssubventionen zu Investitionszuschüssen, von Baukostenzuschüssen zu Wohnbeihilfen und von Mietenkontrolle zu Mietenfreigabe. Die folgende Tabelle bezüglich der schwedischen Wohnungspolitik verdeutlicht die jüngsten Politiktrends.

¹ Tsenkova, Turner (2004).
² Siehe auch Tabelle 7, S 27.

¹ Vgl. Whitehead, Turner (2002), Turner (1997).

Tabelle 18:

Schwedische Wohnungspolitik 1990 bis heute

	Intervention	1990	1998	2002 (2004)
Steuern	Zinsabschreibungen	40%	30%	30%
	Grundsteuer Eigentumssektor Vermietete Wohnungen	1,4% 2,5%	1,4% 1,5%	1,5% (1,0%) 1,2% (0,5%)
Förderungen	Wohngeld	Alle Haushalte	Nur Familien mit Kindern	Dito
	Zinssubventionen Eigentumssektor Vermietete Wohnungen	über 4,9% über 2,7%	weniger Förderungen 30% (Differential)	Abgeschafft Dito
	Investitionsbeihilfen zum Neubau	Beschränkt	Dito	Investitionsbeihilfen für leistbare Wohnungen
Regulierungen	Mietenkontrolle	Angemessene Mieten	Dito, aber marktkonform	Dito
	Finanzierung	Private Hypothekeanbieter	Abschaffung staatlicher Hypothekendarlehen	Einführung von Garantien

Quelle: Turner, Whitehead (2002), Ball (2005) und EZB (2003).

Die Übersicht der Europäischen Zentralbank über die wohnungspolitischen Reformen der neunziger Jahre in Tabelle 19 zeigt, dass die Entwicklung in ganz Europa ähnlich verlaufen ist.

Tabelle 19:

Wichtigste Reformen in Besteuerung und Förderung des Wohnens in den neunziger Jahren

Belgien	Beschränkung der Absetzbarkeit für Wohnungseigentümer, kontinuierliche Erhöhung der Transaktions-Steuern (USt.) für neue Gebäude
Dänemark	Abschaffung von steuerlichen Anreizen für Wohn-Investitionen, kontinuierlicher Anstieg von Gebühren
Deutschland	Mehrere Maßnahmen zur Reduktion steuerlicher Abschreibungen und Förderungen für Wohn-Investitionen; Abschaffung der Grundsteuer; Erhöhung von Transaktionskosten
Griechenland	Erhöhung von Grundsteuer und Transaktionskosten durch Erhöhung der steuerlichen Bemessungsgrundlage; Einführung einer neuen Steuer für Großgrundbesitz
Spanien	Kürzung der steuerlichen Absetzbarkeit für Zweitwohnsitze und vermietete Wohnungen; Abschaffung der Besteuerung des fiktiven Einkommens für selbst genutztes Wohnungseigentum
Frankreich	Erhöhung der Grundsteuer; Abschaffung der Besteuerung fiktiver Mieten auf Wohnungseigentum; Steuersenkung für untere Einkommensgruppen; Reduktion der Transaktionskosten
Irland	Reduktion der steuerlichen Absetzbarkeit des Zinsdienstes, deren Abschaffung für Vermieter; Abschaffung der Grundsteuer; Halbierung der Kapitalertragsteuer
Italien	Einführung lokaler Grundsteuern; Steuererleichterung für Wohnungseigentümer und einige Kategorien von Vermietern; Reduktion der Grundbuchkosten für Wohnungseigentümer
Luxemburg	Einführung bzw. Erhöhung von Zuschüssen und Abschreibungen für breite Bevölkerungsschichten
Niederlande	Reduktion der Steuerbefreiung für Zinsdienst und Beschränkung auf Hauptwohnsitze; Einführung von Förderungen für einkommensschwache Wohnungs-Erstkäufer
Österreich	Reduktion indirekter Förderungen; Einführung von Wohnbaubanken
Portugal	Beschränkung und längere Dauer von Annuitätzuschüssen auf neue Darlehen
Finnland	Einführung von staatlichen Garantien für Darlehen für Wohnungseigentum
Schweden	Erhöhung der Grundsteuer; Steuerreform, um unterschiedliche Anreize für Wohnbauinvestitionen zu nivellieren
Großbritannien	Auslaufen des Systems der Zinsbegünstigung

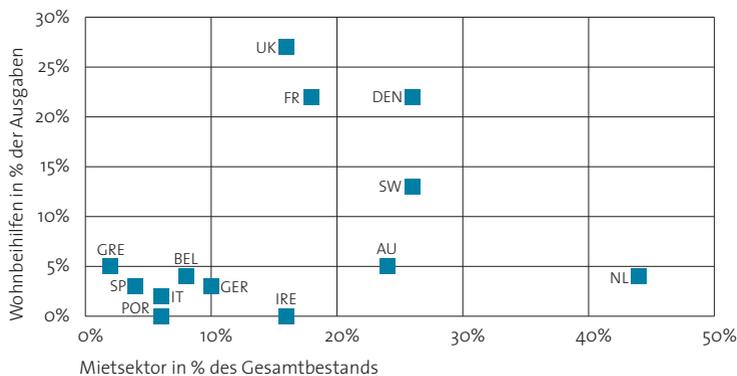
Quelle: Nationale Zentralbanken, EZB (2003).

Der Trend zu stärker bedarfsorientierter Förderung, der gleichzeitig eine Reduktion der Förderung bedeutet, zeichnet sich klar ab. Auch besteht offensichtlich ein Abgleich zwischen verschiedenen Subventionsarten. Dieser Abgleich zeigt sich besonders markant zwischen Sachleistungen, die vom öffentlichen Wohnungssektor erbracht werden, und nachfrageseitigen selektiven Förderungen über den Weg der Wohnbeihilfe.

Grafik 20 verdeutlicht diese Entwicklung anhand der Größe einzelner Wohnungssektoren und den prozentuellen Anteilen von Haushalten, die Wohnbeihilfe beziehen. Obwohl das Muster weniger einheitlich ist, zeichnet sich doch ab, dass »südwestliche« Länder mit ihren kleinen, bedarfsorientierten Sozialmietsektoren eher Sachleistungen als Geldleistungen zur Verfügung stellen (z.B. Portugal, Spanien, Italien). Demgegenüber organisieren die Staaten mit großen öffentlichen Wohnungssektoren diese in einer wettbewerbsnäheren Weise, wobei sie Kostendeckung mit Wohnbeihilfen und anderen subjektbezogenen Förderungen kombinieren. 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 20:

Anteil der Wohnbeihilfe an den gesamten Ausgaben im sozialen Mietsektor (brutto), Anteil des sozialen Mietsektors am Gesamtbestand 2000



Quelle: Tsenkova, Turner (2004).

Diese nur grob skizzierten Zusammenhänge verdeutlichen die Rolle des sozialen Mietsektors, seine Charakteristiken sowie die Bestandspolitik in den unterschiedlichen nationalen wohnungspolitischen Systemen. Es ist zu berücksichtigen, dass sich die Größe der Sektoren, die Position von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sowie deren Strategien im Kontext des Wandels der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen entwickelt haben. In Großbritannien etwa wurde der soziale Mietsektor trotz seiner Größe als gelenktes System bezeichnet.¹ In Deutschland erfüllt der umfangreiche private Mietsektor auch soziale Zielsetzungen. Die Wohnungen werden gefährdeten Haushalten zur Verfügung gestellt, welche durch Wohngeld unterstützt werden, um die Differenz zwischen sozial verträglichen und Marktmieten zu decken. Eine spezielle Übereinkunft ermöglicht, dass die Wohnungen in den privaten Mietmarkt überführt werden können, sobald die gestützten Darlehen zurückgezahlt sind.

Es lässt sich aus den angeführten Beispielen darauf schließen, dass angesichts des breit praktizierten Abgleichs zwischen verschiedenen wohnungspolitischen Instrumenten eine isolierte Betrachtung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Wohnungssektors unerheblich und ungerechtfertigt ist. Denn jedes Instrument ist in einen breiteren Interaktionsrahmen mit der allgemeinen Fürsorge- und Sozialpolitik eingebettet.

4.5 Schlussfolgerung – Auswirkungen aktueller EU-Regelungen

Die Eigentumsverhältnisse im öffentlichen (sozialen) Wohnbau in Europa sind stark unterschiedlich, was massive Auswirkungen auf die Durchsetzung einer möglichen EU-weiten Gesetzgebung haben wird (Tabelle 21).

¹ Kemeny (1995); Stephens et al. (2003).

Tabelle 21:

Institutionelle Struktur europäischer Wohnungspolitik

	Organisation	Eigentümer
Dänemark	Wohnbauvereinigung	Eigenbesitz
Frankreich	GmbH, kommunale oder Bezirksverwaltung	Gemeinden als Anteilseigentümer
Niederlande	Wohnbauvereinigung	Privatinitiative, als Stiftung angelegt
Großbritannien	Kommunale Verwaltung, Wohnbauvereinigung	Gemeinden, Eigenbesitz
Schweden	GmbH, Stiftung	Gemeinden
Österreich	GmbH, Genossenschaften, Aktiengesellschaften	die GmbH stehen im Besitz von Gemeinden, Bundesländern, Gewerkschaften, Privaten, Unternehmen, Banken etc.

Quelle: Andersson, Skansfors, Turner (2004).

Angesichts derartiger Unterschiede zwischen den europäischen Systemen des sozialen Wohnbaus wird die mögliche Einführung EU-weiter Regelungen sehr kompliziert. Zwei Umstände müssen gleichzeitig eintreten, um den Tatbestand des unlauteren Wettbewerbs gemäß § 87 (2) des EU-Vertrags zwischen öffentlichen und privaten Wohnungsunternehmen zu bedingen: Erstens, wenn das öffentliche Wohnungsunternehmen durch eine Förderung begünstigt wird (direkt oder indirekt, auch z.B. durch Steuerabschreibungen oder nicht marktkonforme Garantien); zweitens, wenn eine klar definierte soziale oder regionale Selektivität der Leistung fehlt. Das wäre etwa der Fall, wenn die Leistungen des Unternehmens nicht auf einkommensschwache oder von sozialer Ausgrenzung bedrohte Haushalte bzw. unterentwickelte Regionen ausgerichtet wäre.¹ Wenn beides zutrifft, kann der Europäische Gerichtshof die Weiterführung eines solchen Wohnungsunternehmens unterbinden.

In dem niederländischen Fall, der die Aufmerksamkeit der EU-Kommission erregt hat, machte die Regierung folgende Vorschläge²:

- Ausweitung der Definition der Zielgruppe;
- Das Mietenniveau im sozialen Sektor soll durch die Marktpreise begrenzt werden (vgl. Grafik 17);
- Etwa 20% des sozialen Wohnungsbestands (600.000 Wohnungen) sollen dem Markt zugeführt werden;
- Im verbleibenden sozialen Wohnungsbestand sollen 40% der Wohnungen von Haushalten außerhalb der sozialen Zielgruppe bewohnt werden;
- In Zukunft sollen 90% der Wohnungen nur an die soziale Zielgruppe vergeben werden;
- Der Minister bevorzugt einen Ausgleich zwischen sozialem und sonstigem Wohnbau auf der Ebene der Wohnungsunternehmen und nicht der öffentlichen Verwaltung.

Durch diese Maßnahmen versucht die Regierung, die niederländischen Wohnungsunternehmen mit den EU-Bestimmungen, die eine klare Abgrenzung der Zielgruppe fordern, in Einklang zu bringen. Der Vorschlag besteht darin, die Definition der Zielgruppe auszuweiten und gleichzeitig denjenigen Teil des öffentlichen Wohnungssektors abzubauen, der eindeutig nicht die Zielgruppe anvisiert.

Es wird sich noch zeigen, ob der öffentliche Wohnungsbestand in z.B. Österreich, Schweden, Frankreich und Dänemark in derselben Richtung zu verändern sein wird, um die EU-Gesetzgebung und Rechtsprechung erfüllen zu können. Alle diese Staaten sind heute in einer Situation, in der aus gut nachvollziehbaren geschichtlichen Gründen der Wohnungsbedarf eines weiten Spektrums von Haushalten gedeckt wird (und sie sind stolz darauf!). Auch wenn die zielgruppenspezifische Ausrichtung der Förderungen erhöht werden kann, ist dennoch nicht eindeutig geklärt, ob die Förderung des öffentlichen Wohnungssektors nicht den Tatbestand des unlauteren Wettbewerbs gegenüber dem privaten Wohnungsmarkt erfüllt.¹

Noch ist die Auslegung der aktuellen EU-Rechtsprechung offen. Zahlreiche Aspekte bedürfen noch einer Klärung. Auch ist noch nicht absehbar, welche sekundären und ausgleichenden Maßnahmen die Politik in denjenigen Ländern ergreifen wird, die ihre öffentlichen Wohnungsbestände in Sozialwohnungsbestände im engsten Sinn umgewandelt und deren Größe reduziert haben werden. Das allerdings wird nur der Extremfall sein.

¹ Vgl. § 87 (2) und (3) EU-Vertrag für Ausnahmen.

² Nach Marja Elsinga, März 2006.

¹ Schweden ist ein besonderer Fall. Das dortige System angemessener Mieten ist auf Leistbarkeit ausgelegt. Gleichzeitig bestimmt das Mietenniveau im kommunalen Wohnungsbestand die Mietobergrenzen für den korrespondierenden privaten Mietenmarkt. Diese spezielle Regelung in Verbindung mit den Förderungen im kommunalen Neubau gab den Anstoß für eine Beschwerde bei der EU von Seiten der European Property Federation.



5. Gemeinnütziges Wohnen: Eine Herausforderung für Mittel-Ost-Europa

Martin Lux, Institut für Soziologie an der Akademie der Wissenschaften, Prag

»Social housing is not a very popular topic nowadays in the European Union. It implies state involvement, uses taxpayers' money and it seems to be far from the market.«

(Hugo Priemus, 1997: 549)

Keine Regierung hat jemals die wichtige Funktion des öffentlichen Sektors für das Erreichen einer gerechteren Verteilung des Wohnkonsums in Frage gestellt. Dennoch wurden in vielen der alten EU-Mitgliedsstaaten während der achtziger und neunziger Jahre dynamische Reformen in der Wohnungspolitik durchgeführt, weg von objektbezogenen Förderungen von Sozialwohnungen, hin zu bedarfsorientierten Förderungen von Haushalten. Besonders klar ausgeprägt war diese Entwicklung in Großbritannien, den Niederlanden, Schweden, Frankreich und Finnland – in jenen Ländern also, die neben Österreich dem sozialen Wohnbau den größten Stellenwert beigemessen haben. Im Gegensatz dazu ist Österreich diesen allgemeinen politischen Entwicklungen nicht gefolgt und behielt den Fokus auf objektbezogene Förderung bis heute bei.

5.1 Subjekt- und objektbezogene Förderung

Die Transformationsstaaten, von denen einige nach wie vor große Bestände an Gemeindewohnungen haben, etwa Polen und die Tschechische Republik, stehen daher vor der wichtigen Entscheidung, welchen Weg sie gehen sollen und ob gute Gründe dafür sprechen, weiterhin Objektförderungen als effiziente und nützliche Instrumente der Wohnungspolitik zu nutzen. Für einen Umstieg zu subjektbezogenen Förderungen werden im Allgemeinen folgende Gründe angeführt:

- Die Notwendigkeit, die Staatsausgaben zu reduzieren (aufgrund von Budgetdefiziten, aufgrund von wachsender wirtschaftlicher Globalisierung, die Druck auf die nationalen Steuersysteme ausübt, aufgrund der Maastrichtkriterien, die dem Beitritt zur Währungsunion zugrunde liegen), in der Annahme, dass subjektbezogene Förderungen jedenfalls geringere Kosten als objektbezogene Förderungen verursachen.

- Unzureichende Effizienz von Sozialwohnungsanbietern (Bürokratie, fehlende Flexibilität, ineffiziente Betriebsführung, hohe Bau- und Verwaltungskosten).
- Geringe Effektivität der Versorgung mit Sozialwohnungen, nachdem gestützte Mietwohnungen häufig auch von solchen Haushalten in Anspruch genommen werden, die tatsächlich keinen Bedarf an öffentlicher Unterstützung haben.
- Das politische Bekenntnis zum Wohnungseigentum, das häufig positive Aspekte von Wohnungseigentum überbetont und mögliche Risiken verharmlost.
- Der Versuch, private Investoren für den Mietwohnungsbau zurückzugewinnen, aus dem sie in der Nachkriegszeit durch den massiven öffentlichen Wohnbau verdrängt worden sind.
- Die Überzeugung, dass die Wohnungsknappheit der Nachkriegszeit endgültig überwunden ist.

Wenngleich viele der angeführten Argumente im Grunde zutreffen, entbehren sie häufig einer tief greifenden kontextbezogenen Kosten-Nutzen-Analyse. Beispielsweise ist der Anteil öffentlicher Wohnungsausgaben am Brutto-Inlandsprodukt im »konservativen« Österreich heute geringer, als in zahlreichen Ländern, die politische Reformen umgesetzt haben.¹ Es ist klar ersichtlich, dass die Neuorientierung der Wohnungspolitik zwar tatsächlich zu geringeren öffentlichen Ausgaben führen kann, dass aber häufig andere, bis dahin unbeachtete, öffentliche Ausgabenposten ansteigen und dadurch Teile des erreichten Nutzengewinns zunichte gemacht werden. Ebenfalls klar ersichtlich ist mittlerweile, dass die Gegenüberstellung von subjekt- und objektbezogenen Förderungen keine einfache Gleichung mit nur einer optimalen Lösung ist und dass beide Förderungsarten sowohl Vorteile als auch Nachteile bergen, insbesondere angesichts spezifischer Rahmenbedingungen in unterschiedlichen Ländern.

Zusammengefasst haben objektbezogene folgende Vorteile gegenüber subjektbezogenen Förderungen:

- In manchen Fällen kann der Staat flexibler als der Markt auf erkennbare Trends oder plötzliche Angebotsdefizite reagieren, weil marktmäßig agierende Unternehmen Risiken berücksichtigen müssen, die angesichts der Langfristigkeit von Wohnbauinvestitionen relativ hoch sind.

- Der Staat oder die Gemeinden können relativ schnell und flexibel geringe Errichtungskosten sicherstellen, vor allem durch Förderungsmaßnahmen oder die kostenlose Zurverfügungstellung von Bauland.
- Die Förderung des Wohnungsneubaus erhöht direkt das Wohnungsangebot in einem gegebenen Wohnungsmarkt und erzeugt dadurch Druck auf das Mietenniveau und die Kaufpreise.
- Wenn die Elastizität des Wohnungsangebots niedrig ist, wird der Markt auf kurzfristige Nachfrage-Schocks mit Preissteigerungen reagieren. Im Gegensatz zu privaten Wohnungsanbietern werden soziale Wohnungsanbieter einen gestiegenen Bedarf nicht nutzen, um aus Mangel Profit zu schlagen.
- Die Verdrängung privater Investitionstätigkeit (»Crowding-out« Effekt) ist im Fall des sozialen Wohnbaus eher unwahrscheinlich, da der private Sektor nicht besonders daran interessiert ist, höhere Wohnqualität für relativ risikoreiche Konsumentengruppen bereitzustellen.
- Das Mietwohnungsangebot kleiner privater Bauträger ist keine Alternative zu den langfristigen Mietverhältnissen im sozialen Wohnbau. Auf dem privaten Markt könnten auch institutionelle Investoren eine Rolle spielen, aber ihr Interesse an diesem Betätigungsfeld nimmt generell ab.¹

Sozialem Wohnungsneubau werden folgende Nachteile zugeschrieben:

- Hohe Wahrscheinlichkeit einer ineffektiven Vergabe von Sozialwohnungen.
- Hohe Wahrscheinlichkeit ineffizienter Bauführung: im Vergleich zu einer freien Marktsituation können die Baukosten aufgrund des fehlenden Wettbewerbsdrucks höher liegen.
- 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.
- Gefahr der Fehlbelegung: Wenn eine Sozialwohnung einmal bezogen worden ist, haben steigende Einkünfte häufig keinen Einfluss auf die Anspruchsberechtigung.
- Gefahr einer künstlich erzeugten Wohnungsknappheit: Da im Sozialwohnungssektor die Mieten unter dem Marktniveau gehalten werden, konzentriert sich die Wohnungsnachfrage auch derjenigen Haushalte, die es sich leisten können, auf diesen Sektor.

- Gefahr eines Schwarzmarkts für Sozialwohnungen: wenn 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«.

Subjektbezogene Förderungen (Wohnbeihilfe) haben folgende Vorteile gegenüber objektbezogenem sozialem Wohnbau:

- Aufgrund der Vergabe subjektbezogener Förderungen anhand der Einkommenssituation, sind sie ein prinzipiell effizientes Instrument der Wohnungspolitik, das für die öffentlichen Haushalte zumindest kurzfristig billiger ist, als der Bau und die Verwaltung von Sozialwohnungen.
- Die Wohnpräferenzen des begünstigten Haushalts sind im Gegensatz zur Vergabe von Sozialwohnungen nicht eingeschränkt, was einen höheren Nutzen im Wohnkonsum sicherstellt.
- 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.
- Innerhalb des weiten Feldes der Wohnungspolitik ermöglicht die Wohnbeihilfe die weitest gehende Deregulierung der Mieten und eine Neuordnung der häufig gestörten Verhältnisse auf den Mietmärkten (Beseitigung des Schwarzmarkts).
- Ein korrekt konzipiertes Wohnbeihilfesystem motiviert die Haushalte, angemessene Wohnverhältnisse zu suchen und beseitigt den »Überkonsum« beim Wohnen.

Folgende sind die am häufigsten angeführten Nachteile subjektbezogener Förderungen:

- Eine Stärkung der Nachfrage nach Wohnungen mittels Wohnbeihilfen führt, zumindest kurzfristig, zu Mietenerhöhungen bei bestehenden Wohnungen und Inflationsdruck.¹
- Es bestehen die generellen Nachteile aller bedarfsorientierten Beihilfen, etwa Stigmatisierung, persönliche Einschränkungen aufgrund der Notwendigkeit, regelmäßig um Beihilfen ansuchen zu müssen, Bürokratie bei der Abwicklung.
- Erhebliche direkte wie indirekte Administrationskosten bei der Auszahlung der Beihilfen.²
- Ähnlich wie andere bedarfsbezogenen Sozialtransfers kann auch die Wohnbeihilfe die Chancen am Arbeitsmarkt beeinträchtigen, d.h. eine Armutsfalle bedingen.
- Eine Fokussierung auf Wohnbeihilfen bei gleichzeitiger Deregulierung der Sozialmieten führt sehr leicht zu einer Beschleunigung von Prozessen der sozialen Ausgrenzung.
- Private Investitionen am Mietwohnungsmarkt sind unstetig und werden stark von der Entwicklung der Zinssätze, der Bewertung von Wohnungen und den Renditen von alternativen Investitionen beeinflusst. Soll das Interesse von Privatinvestoren am Mietwohnungsmarkt aufrecht erhalten werden, kann die Wohnbeihilfe zu einem sehr teuren Instrument werden.
- Die Umstellung des Systems von einem objektbezogenen zu einem subjektbezogenen Modell mit Privatinvestitionen löst nicht die Probleme einer steigenden Anzahl obdachloser und sozial benachteiligter Personen und der sich öffnenden Einkommensschere, d.h. sie stellt keine effiziente Hilfe für diejenigen dar, die sie am dringendsten benötigen.³

Da Wohnbeihilfen zu den indirekten (nachfrageseitigen) Förderungen zählen, wird die Elastizität des Wohnungsangebots zum entscheidenden Faktor für den Erfolg einer jeden Reform in diesem Bereich. Wenn die Elastizität des Angebots gering ist (etwa wegen strenger Planungsvorschriften), 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 niedrigem Einkommen mit Wohnungen geringer Qualität versorgen.

¹ Laferrère, LeBlanc (2004).

² Oxley, Smith (1996): 143.

³ Fitzpatrick (1998).

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 oder die einseitige Betrachtung der Vor- und Nachteile von angebots- und nachfrageseitigen Förderungen – langfristig zu bedeutenden Rückschritten führen können. Häufig wurden zusätzlich erforderliche Staatsausgaben erst nach erfolgter Reform erkennbar, was die erhofften Einsparungen schließlich zunichte machte. Wie von Lux (2004) oder Wilcox & Meen (1995) in Bezug auf Großbritannien (bzw. Schottland) 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), die Kosten einer wachsenden sozialen Ausgrenzung (die Kosten leer stehender Wohnungen in residualisierten Ghettos, die Kosten von Kriminalitätsbekämpfung und Präventionsprogrammen in den Ghettos), zusätzliche öffentliche Kosten durch Mietenanstieg im privaten Mietwohnungsmarkt (aufgrund einer geringen Elastizität des Angebots) und die indirekt auf den Arbeitsmarkt umgelegten Kosten einer wachsenden Wohnbeihilfeabhängigkeit der begünstigten Haushalte. 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. Die dargestellten sozialen Kosten sind bei anstehenden Politikentscheidungen dennoch oft unbeachtet geblieben. Zumindest einige Politikverantwortlichen im einen oder anderen MOE-Land waren trotzdem vorsichtig bei der Konzeption ihrer wohnungspolitischen Reformen.

5.2 Sozialwohnungsprogramme in der Tschechischen Republik und Polen

Die Tschechische Republik und Polen waren die einzigen der »neuen« EU-Mitgliedstaaten, die den Mietern in den ehemals staatlichen und später den Gemeinden gehörenden Wohnungen keine Kaufoption eingeräumt und damit den umfassenden Verkauf von Sozialwohnungen verhindert haben. Die Gemeinden begannen zwar, ihre Wohnungsbestände sukzessive abzuverkaufen, da die ineffizienten gesetzlichen Mietregulierungen

beibehalten werden mussten und die Mieteinnahmen oft nicht einmal für die notwendigen Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen reichten. Dennoch waren die Geschwindigkeit und der Umfang dieser Privatisierungen wesentlich geringer als in anderen Transformationsländern. Die politischen Entscheidungsträger dieser beiden Staaten schränkten sich bei der Abwägung von angebots- und nachfrageseitigen Förderungen auf keine Schwarz-Weiß-Sicht ein und entschieden sich für einen Instrumentenmix beider Förderungsarten. Hinsichtlich der tatsächlichen politischen Schritte gingen die Tschechische Republik und Polen freilich unterschiedliche Wege.

Während sich in der Tschechischen Republik Wohnungsknappheit auf bestimmte Gebiete beschränkt, bestand in Polen schon zu Beginn der Transformation eine insgesamt unzureichende Wohnversorgung. Die unterschiedliche Situation ist statistisch nachweisbar. Die Wohnungszählung 2001 ergab für Polen einen Bestand von 327 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner, während in der Tschechischen Republik 420 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner gezählt wurden. Dies könnte der Grund sein, warum Polen wesentlich aktiver an der Einführung eines neuen Förderungssystems arbeitete, das angebotsseitige Förderungen unter den neu eingerichteten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (TBS) verteilt. Der gesetzliche Rahmen trat 1995 in Kraft.¹

Das TBS-System wurde v.a. durch das französische HLM-System angeregt, obwohl auch zahlreiche Parallelen zum österreichischen Modell des gemeinnützigen Wohnbaus bestehen. Der Großteil der neu eingeführten gemeinnützigen TBS hat die Rechtsform einer GmbH und steht ausschließlich oder überwiegend im Besitz von Gemeinden. Nach rund einem Jahrzehnt ist es den TBS gelungen, insgesamt etwa 44.000 Sozialwohnungen zu errichten. 8.000 weitere Wohnungen sind in Bau (Stand Mitte 2005). Die Baukosten der TBS-Wohnungen werden durch begünstigte Kredite des Staatlichen Wohnungsfonds (über die staatliche Entwicklungsbank BGK), Eigenmittel der TBS sowie Beiträge von Gemeinden und zukünftigen Mietern finanziert. Der begünstigte Kredit beträgt bis zu 70% der Baukosten, die Eigenmittel der zukünftigen Mieter bis zu 30%. Die Eigenmittel werden im Falle einer Vertragsbeendigung zum indexierten Wert abgegolten. Die Höhe der Mieten ist mit 4% des Wiederanschaffungswertes pro Jahr limitiert. Die Vergabe der Wohnungen erfolgt zielgruppenspezifisch. An-

gesichts der hohen Baukosten und der relativ hohen Mieten ist die Zielgruppe ziemlich großzügig definiert, so dass auch mittlere Einkommensbezieher Zugang zu TBS-Wohnungen haben.

Nach nunmehr rund zehn Jahren der Anwendung fällt die Bewertung des Systems ambivalent aus. Während einerseits hinsichtlich Zahl und Miethöhe der neu errichteten Wohnungen eindeutig positive Ergebnisse erzielt wurden, sind andererseits die großzügige Festlegung des Begünstigtenkreises und die hohen öffentlichen Ausgaben Gegenstand heftiger Kritik, was zu einem Überdenken des Förderungssystems geführt hat. Die staatliche Entwicklungsbank BGK wurde seit Bestehen des Systems mit mehr als PLN 3.000 Mio. (700 Mio. Euro nach heutigem Wert) unterstützt. Sie hat zusätzlich Kredite von EBRD, IMF und der EIB zu bedienen. Die Verschuldung der Bank (und das anhaltende Ersuchen um zusätzliche Mittel aus dem Budget) sowie die Verschuldung einiger TBS wurden zu einem bedeutenden finanziellen Problem. Darüber hinaus betrachten viele Mieter ihre Mietzahlungen als Kreditraten und fordern aufgrund dessen ein Ankaufsrecht für ihre Wohnungen zu den verbleibenden ausstehenden Darlehen. Obgleich die Privatisierung der Wohnungen noch gesetzlich verboten ist, würden einige stark verschuldete TBS eine dahingehende Änderung des Systems befürworten. Ein solches Vorgehen würde jedoch die ursprüngliche Zielsetzung, einen gemeinnützigen Mietwohnungsmarkt aufzubauen, komplett zunichte machen und angesichts der großzügigen Definition der Zielgruppe bei der Wohnungsvergabe letztlich zu sehr geringer Effektivität und Effizienz des Systems führen. Kritik und Forderungen nach einer Systemumstellung folgen somit unterschiedlichen Positionen: die Regierung ist unzufrieden mit den erforderlichen hohen Budgetzuwendungen, die Entwicklungsbank sieht sich durch wachsende Ausgaben für den Schuldendienst bedroht, die Mieter wünschen eine Kaufoption. Es ist offensichtlich, dass das System momentan sehr verwundbar und seine Zukunft ungewiss ist.

In der Tschechischen Republik sind andererseits weder der Sozialwohnungsbereich, noch gemeinnützige Wohnungsunternehmen gesetzlich definiert. Die Wohnungsgenossenschaften wurden vielmehr durch das sogenannte Transformationsgesetz in das Eigentumssegment inkludiert. Die Wohnungsgenossenschaftler erhielten ein sofortiges Ankaufsrecht und ein eingeschränktes Weitergaberecht der Genossenschaftsanteile inklusive

der Benutzungsrechte einer bestimmten Genossenschaftswohnung am freien Markt. Allerdings begann die Regierung 1995 mit der Förderung des Neubaus von Gemeindewohnungen mit einem Fördervolumen pro neuer Wohnung von CZK 400.000 (€ 14.200 nach heutigem Wert), was ein Viertel bis ein Drittel der durchschnittlichen Baukosten ausgemacht hat. Der quantitative Erfolg war mit etwa 62.000 begonnenen Wohnungen bis Ende 2002 etwas höher als jener des polnischen TBS-Programms. Der Grund hierfür liegt hauptsächlich darin, dass keine neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen erforderlich waren und das Programm sofort begonnen werden konnte.

Bedingt durch den Umstand, dass keine Kosten- oder Einkommensobergrenzen bei der Wohnungsvergabe angewandt wurden (Abgrenzung der Zielgruppe), öffnete sich das System für Spekulation und Missbrauch. Die einsetzende umfassende Kritik führte 2003 schließlich zu weit reichenden Änderungen. Das ursprüngliche Programm ermöglichte die Einrichtung von Wohnungsgenossenschaften (PPP) zwischen Gemeinden und Begünstigten (zukünftigen »Mieter«): Die Gemeinde und ein gewerbliches Wohnungsunternehmen garantierten häufig nur den staatlichen Förderungskredit, während die restlichen Kosten durch Einstiegsanzahlungen der zukünftigen »Mieter« und Hypothekarkredite finanziert wurden. Die Regelung, dass die Kaufoption erst ab dem 20. Jahr nach Fertigstellung in Wirkung tritt, konnte leicht umgangen werden. Tatsächlich wurden zahlreiche im Rahmen dieses Programms errichtete Wohnungen bald nach Fertigstellung von den begünstigten Personen verkauft oder weitervermietet. Überdies wurden einige dieser Wohnungen als Zweitwohnsitze oder Luxuswohnungen errichtet. Seit 2003 ist der beschriebene Typ der Wohnungsgenossenschaft verboten, Kosten- und Einkommensobergrenzen wurden eingeführt und die Förderungen pro Wohnung auf maximal CZK 630.000 (€ 22.500) beschränkt. Der Missbrauch des ursprünglichen Systems wurde im Jahre 2005 offiziell vom Rechnungshof beanstandet. Es wurde bekannt, dass auch hohe politische Vertreter Nutznießer des Programms waren.

5.3 Anwendbarkeit des österreichischen Modells des gemeinnützigen Wohnbaus

Obwohl die Kombination von angebots- und nachfrageseitigen Förderungen sinnvoller sein dürfte als die Konzentration auf nur eine Förderungsart,

und obwohl die Förderung des sozialen Wohnbaus in den MOE-Ländern sicherlich Sinn macht, müssen die Effekte eines jeden Modells im jeweiligen institutionellen Kontext analysiert werden. Wie die Umorientierung der Wohnungspolitik hin zu subjektorientierten Förderungen nicht notwendigerweise einen Rückgang der Staatsausgaben nach sich zieht, muss auch die bloße Übernahme bestehender effizienter Objektförderungsmodelle von einem institutionellen und wirtschaftlichen Rahmen auf einen anderen nicht notwendigerweise gewinnbringend sein.

Österreich hat eine lange demokratische Tradition und das Ausmaß an Missbrauch und Korruption in der Gesellschaft ist sehr gering. Das System des gemeinnützigen Wohnbaus und der öffentlichen objektbezogenen Förderung funktioniert bereits seit mehreren Jahrzehnten, und dies im Wesentlichen unter Marktbedingungen. Limitierte finanzielle Anreize und die speziellen Charakteristika der gemeinnützigen Bauvereinigungen (»private Unternehmen mit sozialen Zielsetzungen«) schufen den Hintergrund für ein effizientes System. Dank der langfristigen Entwicklung und den langjährigen sehr umfangreichen staatlichen Förderungen konnten die Gemeinnützigen eine starke Marktposition erreichen. Wegen der strengen Kontrollen durch den Verband der Gemeinnützigen Bauvereinigungen gewannen die Gemeinnützigen ein hohes Maß an finanzieller Stabilität und Glaubwürdigkeit bei Banken und anderen Finanzmarktteilnehmern. Der hohe Anteil an Eigenkapital und die gute Kreditwürdigkeit machen eine kombinierte Finanzierung aus öffentlichen und privaten Geldern leicht zugänglich, was eine zukünftige Reduktion der öffentlichen Förderung ermöglichen könnte. Die Mietenregulierung im Sozialsektor ist nicht vollständig unabhängig vom Marktwert und basiert auf der Annahme, dass die Mieten die tatsächlichen Kosten (nach Förderung) decken sollen. Es wurden im Zuge der Recherchen zum vorliegenden Artikel keine Hinweise über einen Schwarzmarkt oder andere Formen des Missbrauchs im gemeinnützigen Sektor gefunden. Die generelle Wohnzufriedenheit ist relativ hoch. Es gibt keine eindeutige Präferenz für den Eigentumssektor, wie in Großbritannien oder einigen MOE-Ländern. Die Kaufkraft der Österreicher ist hoch – zumindest im Vergleich zu den »neuen« EU-Mitgliedsstaaten. All dies trägt mit Sicherheit zu der Tatsache bei, dass angebotsseitige Förderungen relativ effizient und billig sein können. Die Abgrenzung der Zielgruppe bei der Vergabe der Wohnungen ist nicht sehr effektiv, es kommen auch viele reiche Haushalte in den Ge-

nuss von Förderungen, insbesondere wenn das Einkommen während des Bestandes des Mietverhältnisses ansteigt. Auf der anderen Seite hat Österreich aus demselben Grund im Gegensatz etwa zu Frankreich und Großbritannien kaum mit Problemen der sozialen Ausgrenzung zu kämpfen.

Bevor Know-how-Transfers oder die Übertragung von Organisationsmodellen empfohlen werden können, muss allerdings folgendes vergewärtigt werden:

- Die Reformen zur Behebung institutioneller, wirtschaftlicher, politischer und finanzieller Instabilität sind in den Transformationsländern noch im Gange.
- Die Hypothekensmärkte nehmen erst seit rund fünf Jahren Gestalt an. Ihre Entwicklung verläuft in der Tschechischen Republik rascher als in Polen.
- Die Verwaltung bestehender Gemeindewohnungen ist von Bürokratie, fehlender Professionalität, unzureichender Kundenorientierung, Klientelismus, Korruption und anderen undurchsichtigen Praktiken (etwa während der Privatisierung der staatlichen Wohnungen) geprägt. Korruption und Klientelismus scheinen nach wie vor integraler Bestandteil des sozialen, politischen und wirtschaftlichen Lebens in diesen Ländern zu sein.
- Sowohl in Polen, als auch in der Tschechischen Republik reflektieren die regulierten Mieten nicht die tatsächlichen Marktwerte. Sie sind zu niedrig, selbst um die notwendigsten Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen durchführen zu können (es besteht großer Aufholbedarf an Erhaltungsmaßnahmen, der vom früheren Regime ererbt wurde) und führen in der Tschechischen Republik zu Missbrauch und einem regen Schwarzmarkt.
- Die Baukosten (genauso wie die Energiekosten) sind in der Transformationszeit massiv angestiegen und verzeichnen heute Werte, die fast mit denen entwickelter und damit wesentlich reicherer Staaten vergleichbar sind. Der Grund hierfür liegt in der Einbindung der heimischen Industrie in breitere internationale Wirtschaftsbeziehungen. In vielen

Regionen ist der Unterschied zwischen Wohnungspreisen älterer und neu gebauter Wohnungen substanziell. Der Wohnungsneubau wurde im Vergleich zum Wohnungsbestand sehr teuer. Der Abgleich zwischen zielgruppenorientierter Förderung und einem effizienten Einsatz öffentlicher Mittel im Wohnungsneubau ist weitaus grundlegender als in Österreich.

- Die zielgruppenorientierte Bemessung von Förderungen ist aufgrund des Ausmaßes der Schattenwirtschaft und unzuverlässigen Einkommenserklärungen weitaus schwieriger als in Österreich.
- Es gibt keine (Tschechische Republik) oder nur geringe (Polen) geschichtliche Erfahrungen im Bereich des gemeinnützigen (oder gewinnbeschränkten) Wohnbaus. Die Wohnungsunternehmen in Polen sind nach wie vor (trotz der zehnjährigen Existenz des TBS-Systems) zu schwache Partner für Banken, als dass sie sich stärker aus privaten Krediten finanzieren könnten. Die TBS besitzen den in den vergangenen Jahren errichteten Wohnungsbestand. Sie nehmen aufgrund dessen keine derart starke Marktposition ein, wie die Gemeinnützigen in Österreich. Ähnliches wird wohl auch für die Tschechische Republik gelten, wenn die gesetzlichen Rahmenbedingungen schlussendlich die Einführung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ermöglichen.
- Die Präferenz für Wohnungseigentum wird auch durch die Unsicherheit in der Wohnungspolitik beeinflusst, die sowohl in der Tschechischen Republik als auch in Polen zunimmt.

5.4 Die Mühen der Ebene

Es ist eine Tatsache, die durch die polnischen Erfahrungen bestätigt wird, dass die Förderung des Neubaus von Sozialwohnungen in den MOE-Ländern sehr teuer ist und bei ähnlichen Volumina, Förderungen und selbst bei Einführung von Kostenobergrenzen einen höheren Anteil am Brutto-Inlandsprodukt beanspruchen wird als im Falle Österreichs. Der Zugang zu privaten Krediten war bisher sehr beschränkt und wird auch durch den Umstand erschwert, dass das Vermögen der TBS wesentlich geringer ist, als das Vermögen der österreichischen Gemeinnützigen. Darüber hinaus ist der Anteil der Schattenwirtschaft in diesen Ländern höher und es besteht ein erhebliches Risiko von Missbrauch öffentlicher Gelder, so wie er

im tschechischen Programm beobachtet wurde. Jegliches Modell einer Public-Private-Partnership (PPP) muss mit größter Vorsicht in die Praxis umgesetzt werden. Obwohl die Gefahr des Missbrauchs durch strenge Kontrollen verringert werden kann, ist in einer Situation, wo Korruption ein integraler Bestandteil des normalen wirtschaftlichen Lebens ist, die Kontrolle nicht völlig effizient sein. Möglicherweise war die wichtigste Erfahrung beim Übergang zur Marktwirtschaft die Erkenntnis, dass eine bestimmte Gesetzeslage relativ rasch geändert werden kann, dass aber die Einführung des Rechtsstaates und die Veränderung der Verhaltensmuster der Bevölkerung Generationen dauern können. Jedes gemeinnützige oder gewinnbeschränkte Wohnbauregime wird unter solchen Bedingungen instabil sein – zumindest im ersten Jahrzehnt nach seiner Einführung. Der Fall Polen zeigt auch wie schwierig es ist, eine hohe Effektivität des Einsatzes öffentlicher Förderungen zu gewährleisten. Früher oder später wird die Kritik einer ungenügenden Zielgruppenfokussierung laut werden.

Die Zukunft ist immer eine Kategorie mit mehr Optimismus als die triste Gegenwart. Es sind durchaus effektiv arbeitende Wohnungsunternehmen in der Tschechischen Republik ähnlich den österreichischen Gemeinnützigen und besser funktionierende TBS in Polen vorstellbar, doch wird eine solche Entwicklung wohl noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen hierfür können relativ schnell eingerichtet werden. In Polen, der Slowakei und Slowenien existieren sie bereits. Es ist absehbar, dass die erwähnten Probleme in der praktischen Anwendung zusehends abnehmen werden und gemeinnütziger Wohnbau Spielräume der Entwicklung gewinnen wird. Jetzt schon ist der Zugang zu Hypothekarkrediten weitaus besser als noch vor wenigen Jahren. Auch die wirtschaftliche Situation ist, dank des starken Wirtschaftswachstums, der hohen Investitionen und der geringen Inflation, sicherlich wesentlich stabiler als jemals zuvor. Weit aktiver als in den neunziger Jahren wird Wirtschaftskriminalität polizeilich verfolgt, einige der offensichtlichsten Gesetzeslücken sind mittlerweile geschlossen. Der Wohnbau bleibt jedoch im Verhältnis zu den durchschnittlichen Einkommen teuer. Sehr umfangreiche staatliche Förderungen von vermögensschwachen Wohnungsunternehmungen wären nötig, andernfalls ist kaum mit Bewegung zu rechnen. Dasselbe gilt für die Gefahr des Missbrauchs der öffentlichen Förderungen und für das Risiko der ineffizienten Wohnungsvergabe und -verwaltung.

Ein Aspekt könnte in Bezug auf Polen und die Tschechische Republik allerdings hilfreich sein: der nach wie vor relativ bedeutende kommunale Wohnungsbestand (17% des Bestandes in der Tschechischen Republik und 11% in Polen, 2001). Statt einer sozial ungerechten und unumkehrbaren Privatisierung an die ansässigen Mieter könnte dieser Bestand in die Hände von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gegeben werden. Damit würde ihre Vermögensbasis erhöht, ihre Marktmacht gestärkt und der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten verbessert werden (etwa im Sinne eines »Large Voluntary Transfers« wie in Großbritannien). Ein derartiger Transfer wäre auch aus dem Grund sinnvoll, dass es in den neuen EU-Mitgliedstaaten nicht so sehr auf den Neubau ankommt (ausgenommen Polen), sondern auf die Beseitigung der Defizite in der Wohnungsbewirtschaftung durch groß angelegte Erneuerungsinitiativen. Umfangreiche Erfahrungen aus entwickelten Staaten einschließlich Österreich zeigen, dass solche Vorhaben von »privaten, gewinnbeschränkten Unternehmen mit sozialen Zielsetzungen« effektiver abgewickelt werden könnten, als durch Gemeinden. Jedenfalls müssen einem solchen Transfer die Einführung grundlegender Kontrollmechanismen, die Etablierung eines detaillierten gesetzlichen Rahmens und ein intensiver Lern- und Vermarktungsprozess vorangehen. Es scheint heute ein guter Zeitpunkt dafür zu sein.



6. Sozialer Wohnbau und EU-Recht

Alexis Mundt, IIBW

Da es keine gesetzliche Basis für die Gestaltung der Wohnungspolitik auf EU-Ebene gibt, fällt dieser Politikbereich grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedsländer. Dennoch existieren zahlreiche Gesetze und Regulierungen auf einer umfassenderen Politikebene, die großen Einfluss auf die nationalstaatliche Gestaltung der Wohnungspolitik ausüben. Auch die Vielzahl von politischen Initiativen auf Gemeinschaftsebene, die von der Etablierung eines »Rechts auf Wohnen« der EU-BürgerInnen bis zu Vermeidung von sozialer Ausgrenzung reichen, wirken sich auf die Wohnungspolitik in den Mitgliedstaaten aus. Diese zunehmenden EU-weiten Einflussfaktoren stellen den Grund dar, warum Birgersson & Turner von einem »graduellen Abgang vom Subsidiaritätsprinzip« sprechen¹. 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 Gerichte³ konkretisiert wurde, das in der Ausgestaltung des sozialen Wohnbaus beachtet werden muss.

Die generell positive Einstellung der EU-Politik gegenüber dem sozialen Wohnbau findet sich am deutlichsten in einer Stellungnahme der Europäischen Kommission: »Social housing is fully in line with the basic objectives of the EC Treaty. It is a legitimate element of public policy and as it is limited to what is necessary it is in the interest of the Community that social housing is supported.«⁴ Obwohl jedoch der soziale Wohnbau als sinnvolles und willkommenes Politikinstrument gesehen wird, ist es für konkrete wohnungspolitische Förderungen und auch für andere, indirekte Maßnahmen erforderlich, mit den Wettbewerbsbestimmungen übereinzustimmen.

Für Förderungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, aber auch für andere staatliche Leistungen in der Wohnungspolitik, bedeutet das konkret Folgendes: Gemäß Artikel 87 (1) des EG-Vertrags sind staatliche Beihilfen gleich welcher Art, insofern sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit

¹ Siehe S 64.

² Insbesondere die Entscheidungen der EU-Kommission in den Fällen N 497/01, N 239/02, C 515/02, N 209/01 und in L312/67-73 von 2005.

³ Vor allem ECR I-7747 2003.

⁴ Entscheidung der Europäischen Kommission zu N209/2001

sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. In Artikel 87 (2) werden hierzu drei Ausnahmen von Beihilfen genannt, die mit dem Gemeinsamen Markt sehr wohl vereinbar sind. Darunter fallen etwa Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden. Wohngeld, das unter Bedarfsprüfung an Bedürftige ausgezahlt wird, stellt im Bereich der Wohnungspolitik eine derartige Ausnahme dar. Artikel 87 (3) nennt andere Arten von Ausnahmen, die auf Entscheidung der Kommission hin als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen werden können. So können etwa Förderungen von gemeinsamem europäischem Interesse zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats durch die Kommission bewilligt werden. Die Kommission hat daher einen gewissen Spielraum in der Genehmigung von Förderungen, doch muss sie beachten, dass die Dauer, die Intensität und das Ausmaß der Förderung mit der Bedeutung des beabsichtigten Erfolges der Förderung in einem angemessenen Verhältnis stehen. Neben diesen zwei Arten von Ausnahmen, legt Artikel 86 des EG-Vertrags eine weitere Situation dar, in der staatliche Mittel in Übereinstimmung mit EU-Recht an bestimmte Unternehmen gezahlt werden können. Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, sind nicht an die Wettbewerbsregelungen gebunden, wenn diese die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindern würden. Es ist insbesondere diese Regelung, die im Bereich des sozialen Wohnbaus von Bedeutung ist und die im Weiteren genauer behandelt wird.

Die Bereitstellung von sozialen Wohnungen kann durch die Mitgliedsstaaten als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse definiert werden. Dadurch wird die generelle Möglichkeit eröffnet, die Unternehmen, die mit der Erfüllung dieser Aufgabe durch die öffentliche Hand betraut sind, durch öffentliche Gelder zu finanzieren. Diese Gelder stellen nicht staatliche 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 berühmte 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 die folgenden 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, ist mittels öffentlicher Ausschreibung auszuwählen, 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 Verpflichtung zu sehen sind, und die vier Voraussetzungen erfüllen, stellen sie keine »staatlichen Beihilfen« dar und sind somit rechters.

Für den Bereich des sozialen Wohnbaus brachte die Entscheidung der EU-Kommission vom 29.11.2005 (L 312/67-73) zusätzliche und genauere Klärung der Rechtslage, indem die Besonderheiten des sozialen Wohnbaus hervorgehoben und spezielle Regelungen für diesen Bereich festgelegt wurden. Die Kommission stellte fest, dass im sozialen Wohnungsbau tätige Unternehmen, die mit Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, Besonderheiten aufweisen, die es zu berücksichtigen gilt, und dass im jetzigen Entwicklungsstadium des Binnenmarkts die Wettbewerbsverfälschung in diesen Sektoren nicht zwangsläufig in einem direkten Verhältnis zum Umsatz und zur Höhe der Ausgleichszahlungen steht.¹

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.
- Für die Finanzierungszahlungen der Leistungen des sozialen Wohnungsbaus wird eine generelle Ausnahme von der Notifizierungspflicht festgelegt. Das heißt die Förderungen müssen 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: Wegen der Gefahr von Mietausfällen wegen Zahlungsunfähigkeit der Mieter müssen soziale Wohnungsunternehmen unter Umständen starke Einnahmenschwankungen hinnehmen. Wer in diesem Bereich ausschließlich Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt, kann daher den jährlichen Ausgleichsbetrag um bis zu 20% überschreiten und im Folgejahr anrechnen. Ein darüber hinausgehender jährlicher Ausgleichsbetrag stellt eine Verletzung von EU-Recht dar.
- Wenn ein Unternehmen, das Ausgleichsbeträge für die Erfüllung von Versorgungsverpflichtungen erhält, auch auf anderen Märkten tätig ist, muss es eine gesonderte Buchführung aufweisen. Der Kommission kommt es hierbei auf eine klare Trennung von gewerblichen und gemeinnützigen Tätigkeitsbereichen von Wohnungsunternehmen an.
- Ebenfalls festgelegt wurden die Kostenfaktoren, die in der Berechnung der Ausgleichsbeträge mit einbezogen werden sollen (etwa Investitionskosten). Sehr von Vorteil ist die Tatsache, dass die Entscheidung klare Bestimmungen zur »angemessenen Rendite« beinhaltet: Die angemessene Rendite kann ganz oder teilweise die Produktivitätsgewinne mit einschließen, die die betreffenden Unternehmen über einen ganz bestimmten, zuvor festgelegten Zeitraum ohne Reduzierung

der vom Staat vorgegebenen Qualität der Dienstleistung erzielt haben. Grundsätzlich ist unter der Rendite ein angemessener Kapitalertrag zu verstehen, der unter Berücksichtigung des vom Unternehmen aufgrund des staatlichen Eingreifens eingegangenen Risikos bzw. unter Berücksichtigung des fehlenden Risikos berechnet werden soll (etwa wenn der Staat ausschließliche oder besondere Rechte gewährt). In der Regel darf die Rendite die in dem betreffenden Sektor in den Jahren zuvor erzielte durchschnittliche Rendite nicht übersteigen. Wenn Unternehmen als möglicher Vergleichsmaßstab fehlen, können Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten oder auch aus anderen Wirtschaftszweigen zu Vergleichszwecken herangezogen werden. Auch dürfen die Mitgliedsstaaten für die Bestimmung der angemessenen Rendite Kriterien zugrunde legen, die an die Qualität der zu erbringenden Dienstleistung und an die Produktivitätsgewinne anknüpfen.

Abgesehen von den Bestimmungen dieser Entscheidung der Kommission 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 gehört, 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.

Diese Regelungen, die in den vergangenen Monaten in Kraft getreten sind, brachten 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.¹

Es ist keineswegs eine Gleichschaltung der Bestimmungsfaktoren des sozialen Wohnungssektors erkennbar. Vielmehr zeigt es sich, dass über das Wettbewerbsrecht die besondere Rolle der sozialen Wohnungssektoren in den Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen wird. Mehr noch: Auf EU-Ebene gibt es klare Bekenntnisse zur Sinnhaftigkeit und Bedeutung einer sozial ausgerichteten Wohnungspolitik. Neben der eingangs erwähnten generellen Stellungnahme der EU-Kommission ist in diesem Zusammenhang 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. Schließlich ist die Entwicklung, die Strukturfonds und andere Finanzierungsquellen für Maßnahmen des Wohnbaus insbesondere in den neuen Mitgliedsstaaten zu öffnen, als eindeutiges Bekenntnis zur EU-weiten Förderung des sozialen Wohnungsbaus zu verstehen. Werden somit die beschriebenen Bestimmungen des EU-Wettbewerbsrechts im sozialen Wohnungswesen der Mitgliedstaaten beachtet, steht alles dafür, dass die EU-Politik weitere Initiativen in dem Bereich befürworten wird.



7. Anhang

Tabelle 22:

Wohnungsbezogene Kennzahlen im europäischen Vergleich

	Jahr	A	D	F	GB	I	NL	SW	EU 15	CEE 5
Volkswirtschaftliche Daten										
BIP pro Kopf in € ¹	2004	27.800	24.600	24.800	26.300	23.300	28.200	26.600	24.500	12.500
BIP Wachstum ²	Ø 96-05	2,2%	1,4%	2,2%	2,8%	1,1%	2,2%	2,7%	2,2%	3,8%
BIP Wachstum ³	Ø 02-05	1,6%	0,6%	1,5%	2,3%	0,5%	0,6%	2,5%	1,5%	3,7%
BIP Wachstum ⁴	2004	2,4%	1,6%	2,3%	3,2%	1,2%	1,7%	3,7%	2,3%	5,0%
BIP Wachstum ⁵	Ø 05-07	1,9%	1,2%	1,9%	2,2%	1,0%	1,6%	2,8%	1,9%	4,2%
Änderung der relativen Preise ⁶	95/03	-6,5%	-11,3%	-5,4%	26,0%	16,3%	0,7%	-5,1%	0,0%	
Bevölkerung										
Bevölkerungszahl in 1.000 ⁷	2004	8.180	82.490	60.200	59.780	57.550	16.280	8.990	383.250	65.670
Wachstum Bevölkerung ⁸	90-04	5,8%	4,3%	5,9%	3,6%	1,4%	9,2%	5,3%	4,7%	-0,2%
Bevölkerungsprognose ⁹	03-20	0,8%	1,6%	9,7%	7,3%	-4,2%	7,5%	3,3%	3,5%	-1,2%
Bevölkerungsanteil über 65 Jahre ¹⁰	2005	16%	18%	17%	16%	19%	14%	17%	17%	13%
Ausländische Bevölkerung ¹¹	2004	9,4%	8,9%	5,6%	4,7%	3,4%	4,3%	5,3%	0,0%	
Haushalte in 1.000 ¹²	2003	3.390	38.720	24.525	20.750	21.811	6.930	4.694	152.810	23.360
Ø Haushaltsgröße ¹³	2003	2,4	2,1	2,5	2,9	2,6	2,3	1,9	2,5	2,8
Haushaltseinkommen in € ¹⁴	2003	26.400	19.070	27.310	32.570	27.860	27.600	26.090	24.805	4.798
Arbeitslosigkeit ¹⁵	2004	4,8%	9,5%	9,6%	4,7%	8,0%	4,6%	6,3%	8,1%	14,8%
Ungleichheit der Einkommensverteilung ¹⁶	2004	4,0	4,3	3,8	5,3	4,8	4,0	3,3	5,0	4,5
Armutsgefährdung vor Sozialtransfers ¹⁷	2004	42%	36%	44%	29%	45%	37%	43%	41%	27%
Armutsgefährdung nach Sozialtransfers ¹⁸	2004	13%	16%	14%	18%	19%	12%	11%	16%	15%
Ungleichheit regionaler Beschäftigungsraten ¹⁹	2004	3,5	6,2	7,1	5,8	15,6	2,3	4,4	11,1	6,8

1 Def.: laufende Preise, Kaufkraftparitäten; Q: Statistik Austria.

2 Q: Eurostat.

3 Q: Eurostat.

4 Q: Eurostat.

5 Q: Eurostat.

6 Def.: EU 15=100; Q: OECD Factbook 2005.

7 Q: Statistik Austria (2005).

8 Q: Housing statistics EU (2005).

9 Q: Housing statistics EU (2005).

10 Q: OECD (2005).

11 Def.: Ausländische Nationalität Stichtag 1.1.04; Q: Statistik Austria (2005).

12 Q: PRC (2005).

13 Q: PRC (2005).

14 Def.: netto pro Jahr; Q: PRC (2005).

15 Def.: Arbeitslose Personen in% des Beschäftigungspotenzials (Beschäftigte und Beschäftigungslose); Q: Eurostat.

16 Def.: Verhältnis des Gesamteinkommens des obersten Einkommens-Quintils zum untersten Einkommens-Quintil (äquivalentes verfügbares Einkommen); Q: Eurostat.

17 Def.: Anteil der Personen mit weniger als 60% des nationalen Median-Einkommens (= Schwellenwert für Armutsgefährdung) vor Sozial-Transfers. Pensionen gelten als Einkommen und nicht als Sozial-Transfer; Q: Eurostat.

18 Def.: Wie FN 1; Q: Eurostat.

19 Def.: Verhältnis der Abweichung der Beschäftigungsraten nach NUTS 2-Regionen; Q: Eurostat.

	Jahr	A	D	F	GB	I	NL	SW	EU 15	CEE 5
Wohnversorgung										
Ausgaben für Wohnen am privaten Konsum (VGR) ¹	2003	19,1%	25,1%	24,1%	18,4%	20,3%	21,4%	28,9%	23,0%	23,6%
Ausgaben für Wohnen am privaten Konsum (VGR) € ²	2003	210	270	283	252	230	184	340	233	67
Ausgaben für Wohnen/Energie am privaten Konsum (VGR) in € ³	2003	37	44	43	33	37	34	77	36	24
Wohnkostenbelastung der Haushalte gesamt ⁴	2003	24,0%	0,0%	23,9%	24,0%	26,8%	0,0%	27,0%	24,6%	26,5%
Wohnkostenbelastung der Haushalte Miete/Darlehen ⁵	2003	16,0%	21,7%	17,1%	13,0%	19,0%	0,0%	0,0%	17,8%	1,3%
Wohnkostenbelastung der Haushalte Energie ⁶	2003	5,0%	0,0%	5,5%	9,0%	5,7%	0,0%	0,0%	5,9%	19,7%
% Bevölkerung in einkommensschwachen Eigentümer-Haushalten ⁷	2003	12,0%	7,0%	12,0%	12,0%	17,0%	7,0%	6,0%	12%	0,0%
% Bevölkerung in einkommensschwachen Mieter-Haushalten ⁸	2003	12,0%	16,0%	25,0%	32,0%	30,0%	20,0%	18,0%	24%	0,0%
Soziale Qualität der Wohnungsbau – Alle Haushalte ⁹	2004	6%	0%	19%	19%	16%	18%	14%	16%	
Soziale Qualität der Wohnungsbau – Arme Haushalte ¹⁰	2000	4%	0%	19%	23%	19%	25%	19%	18%	

Wohnungsbestand										
Wohnungsbestand ¹¹	2003	3.904	38.935	29.495	25.617	26.526	6.811	4.329	178.888	22.933
Wohnungen pro 1.000 Einwohner ¹²	2003	477	472	490	429	461	418	482	467	349
Anteil Eigentümer ¹³	2003	57%	43%	56%	70%	78%	53%	42%	63%	68%
Sozial-Miete ¹⁴	2003	22,6%	6%	17%	20%	6%	35%	45%	13%	25%
Private Miete ¹⁵	2003	18%	51%	21%	10%	16%	12%	13%	22%	5%
Anteil Mehrwohnungsbauten ¹⁶	2003	52%	54%	43%	19%	75%	31%	52%	47%	54%
Wohnungsbestand vor 1945 ¹⁷	2003	28%	28%	31%	39%	24%	11%	29%	26%	23%
Wohnungsbestand 1945-1990 ¹⁸	2003	57%	61%	56%	55%	68%	72%	63%	63%	67%
Wohnungsbestand nach 1990 ¹⁹	2003	15%	11%	13%	7%	8%	17%	8%	11%	10%
Durchschnittliche Wohnungsgröße in m ²⁰	2003	94	90	90	87	90	98	92	90	70
Wohnfläche pro Person m ²¹	2004	38	40	38	44	32	41	44	37	25

	Jahr	A	D	F	GB	I	NL	SW	EU 15	CEE 5
Wohnbau										
Wohnungsfertigstellungen in 1.000 ²²	2003	42	268	334	190	178	60	24	1.927	233
Anteil Sozialwohnungen an Fertigstellungen ²³	2003	26%	3%	13%	0%	0%	18%	18%	7%	10%
Fertigstellungen pro 1.000 Einwohner ²⁴	2003	5,2	3,2	5,6	3,2	3,1	3,7	2,7	5,1	3,5
Brutto-Kapitaleinsatz im Wohnbau ²⁵	01-03	4,6%	6,0%	4,3%	3,3%	4,6%	6,0%	2,1%	4,8%	3,3%
Investitionen in Wohnbau ²⁶	95/03	-3,0%	-2,0%	2,3%	2,8%	1,3%	0,9%	3,7%		
Wohnungsnachfrage ²⁷	03-13	540	3.700	3.070	1.820	1.460	590	260	18.400	2.500
Umwelt										
Änderung CO2 Emissionen ²⁸	95-02	10,0%	-4,1%	6,2%	-0,8%	4,8%	4,1%	-5,7%	4,0%	-11,4%
Faktor Energieverbrauch zu BIP ²⁹	2003	0,15	0,18	0,19	0,16	0,13	0,20	0,22	0,17	0,26

1 Q: Housing Statistics in the EU (2005).

2 Def.: € per month; Q: Housing Statistics in the EU (2005).

3 Def.: € per month; Q: Housing Statistics in the EU (2005).

Q: PRC (2005).

5 Q: PRC (2005).

6 Q: PRC (2005).

7 Def.: Unter 60% des Medians der äquivalenten Einkommen nach Kaufkraftstandard; Q: Housing Statistics in the EU (2005).

Def.: Wie FN 10; Q: Housing Statistics in the EU (2005).

9 Def.: Anteil der Haushalte mit Beeinträchtigung durch Kriminalität oder Vandalismus in ihrer Wohnungsbau; Q: SRZ-Auswertung auf Basis des EU-Wohnungspanels (ECHP2000).

10 Def.: Wie FN 12, unterstes Einkommens-Quintil; Q: Wie FN 12.

11 Def.: In 1.000; Q: Statistik Austria (2005); PRC (2005); Housing Statistics in the EU (2005); Csischke (2005).

12 Q: Statistik Austria (2005); OECD Datenbasis; PRC (2005); Housing Statistics in the EU (2005); Csischke (2005).

13 Q: Housing Statistics in the EU (2005); Statistik Austria; Csischke (2005); PRC (2005).

14 Q: PRC (2005); Housing Statistics in the EU (2005); Csischke (2005).

15 Q: Housing Statistics in the EU (2005); Statistik Austria; Csischke (2005); PRC (2005).

16 Q: PRC (2005).

17 Q: PRC (2005).

18 Q: PRC (2005).

19 Q: PRC (2005).

20 Q: Housing Statistics in the EU (2005).

21 Q: Housing Statistics in the EU (2005).

22 Def.: in 1.000; Q: Housing Statistics in the EU (2005).

23 Q: Housing Statistics in the EU (2005).

24 Q: Housing Statistics in the EU (2005).

25 Def.: in% des BIP; Q: Housing Statistics in the EU (2005).

26 Def.: Ø real; Q: Marterbauer, Walterskirchen (2005).

27 Def.: in 1.000; Q: PRC (2005).

28 Def.: CO2 Emissionen aus Energieverbrauch; Q: OECD Factbook 2005.

29 Q: OECD Factbook 2005.

	Jahr	A	D	F	GB	I	NL	SW	EU 15	CEE 5
Wohnungsmarkt										
Wohnungspreissteigerung nominell ¹	Ø 95/03	-1,1%	0,0%	4,7%	11,1%	4,0%	10,2%	6,9%		
Mietensteigerung ²	Ø 00-03	2,9%	1,2%	2,0%	2,5%	2,4%	2,8%	2,2%	2,8%	9,9%
Relative Preise für Wohnen (EU 15=100) ³	1995	106,4	139,1	122,6	66,2	69,9	110,0	128,7	100,0	0,0
Relative Preise für Wohnen (EU 15=100) ⁴	2002	93,6	119,2	108,4	86,7	87,6	115,7	118,2	100,0	43,8
Miete/m ² im sozialen Wohnbau ⁵	2004	4,10		3,59	3,93		4,20	5,58	3,92	
Miete/m ² im privaten Wohnbau ⁶	2004	4,50	4,90	5,20	8,89		8,50	5,96	6,18	
Regierung										
Staatsquote ⁷	2002	52%	49%	54%	41%	48%	48%	58%		
Steuerquote ⁸	2004	44%	36%	44%	36%	43%	39%	50%	41%	35%
Anteil Grundsteuern am Steueraufkommen ⁹	2002	1%	2%	7%	12%	5%	5%	3%		
Sozialausgaben ¹⁰	2003	26%	27%	28%	22%	24%	22%	29%	24%	21%
Wohnbaufinanzierung / Förderung										
Hypothekendarlehen zu BIP ¹¹	2003	37,0%	54,3%	24,7%	70,4%	13,3%	99,9%	50,0%	44,6%	7,8%
Langfristige Zinssätze ¹²	2004	3,4%	4,0%	4,1%	4,9%	4,3%	4,1%	4,4%		
Anteil der Staatsausgaben für Wohnbau ¹³	2003	2,4%	2,9%	4,5%			3,0%		3,3%	
Staatsausgaben für Wohnbau in % des BIP ¹⁴	02/03	1,2%	1,4%	2,4%			1,4%		1,6%	

1 Q: Marterbauer, Walterskirchen (2005).

2 Def.: Mietenindex, jährlicher Durchschnitt; Q: Housing Statistics in the EU (2005).

3 Def.: EU 15=100; Brutto-Miete inkl. Energie, Kaufkraftparitäten; Q: Housing Statistics in the EU (2005).

4 Def.: Wie FN 2; Q: Housing Statistics in the EU (2005).

5 Q: Housing Statistics in the EU (2005).

6 Q: Housing Statistics in the EU (2005).

7 Q: Ball (2005).

8 Def.: % des BIP; Q: OECD Datenbasis.

9 Q: Ball (2005).

10 Def.: % des BIP; Q: OECD (2005).

11 Q: Housing Statistics in the EU; Ecorys (2005); OENB.

12 Def.: Sekundärmarktrendite in%; Q: Statistik Austria (2005).

13 Q: PRC (2005).

14 Q: Ball (2005), PRC (2005).

Literatur

- Amann, W., Bauer, E., Call, G., Lugger, K., Holoubek, M., Österreicher, T., Raschauer, B., Schuster, G., Sommer, A., Wurm, K. (2001): Wohnungsgemeinnützigkeit und Wohnbauförderung (Wien: FGW-Schriftenreihe 139).
- Amann, W., Götzl, K. (2005): Wohnkosten in Österreich. Kostendynamik im Wohnungsbestand – Preisdynamik am Wohnungsmarkt (Wien: FGW-Schriftenreihe 165).
- Amann, W., Mundt, A. (2006): The Austrian System of Social Housing Finance (Wien: IIBW).
- Amann, W., Oberhuber, A., Komendantova, N., Deutsch, E., Cerveny, M. (2005): Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung (Wien: FGW-Schriftenreihe 160).
- Amann, W., Ramaseder, S., Riss, O. (2005): Effizienz des Systems der Wohnbaubanken in Österreich (Wien: FGW).
- Andersson, K., Skansfors, E., Turner, B. (2004): Villkor för nyproduktion och ombyggnad av allmännyttiga bostäder i den Europeiska Unionen (Institutional conditions for new construction and renovation of public housing in the European Union)(Uppsala: Finansdepartementet, Uppsala Universitet, Institutet för Bostads- och Urbanforskning, 15. Dezember).
- Ball, M., Harloe, M. (1998): Uncertainty in European housing markets. In: Kleinmann, M., Matznetter, W., Stephens, M. (Hg.): European Integration and Housing Policy (London, New York: Royal Institution of Chartered Surveyors), S. 59-76.
- 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 (New York, Oxford: University Press).
- Bauer, E. (2005): Entwicklung der Wohnungskosten. Ursachen, lang- und kurzfristige Effekte, Auswirkungen (Wien: GBV).
- CECODHAS (2004): Cecodhas Report 2002/2004 (Brüssel: Cecodhas).
- Cervenová, L. (2005): The Development of the Non-Profit Housing Sector in Slovakia. Busek-Preis für wissenschaftliche Arbeiten zum Wohnungswesen (Wien: FGW-Schriftenreihe 167).
- Czasny, K. (2004a): Internationaler Vergleich wohnungsbezogener Transfers (Wien: SRZ Stadt- & Regionalforschung GmbH).
- Czasny, K. (Hg.) (2004b): The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe, SOCOHO (Wien: SRZ Stadt- & Regionalforschung GmbH).
- Czischke, D. (2005): Social Housing in the EU (Brüssel: European social housing observatory).
- Deutsch, E. (1999): Wohnbaufinanzierung und intergenerationelle Vermögensbildung (Wien: Linde).
- Donner, C. (2000): Wohnungspolitik in der Europäischen Union (Wien: Christian Donner Selbstverlag).
- ECORYS (2005): Housing Sector Study in Central Eastern and South Eastern Europe. Final Draft Report. Erstellt für die Europäische Investitionsbank (Budapest: Ecorys Hungary).
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism (Cambridge: Polity Press).
- EZB (2003): Structural factors in the EU housing markets (Frankfurt: Europäische Zentralbank).
- Fitzpatrick, S. (1998): Homelessness in the European Union. In: Kleinmann, M., Matznetter, W., Stephens, M. (Hg.): European Integration and Housing Policy (London, New York: Royal Institution of Chartered Surveyors), S. 197-214.
- HOUSING STATISTICS IN THE EUROPEAN UNION (2005): Housing Statistics in the European Union 2004 (erstellt von: National Board of Housing, Building and Planning, Sweden und Ministry for Regional Development of the Czech Republic) (Sweden: Boverket).
- Kemeny, J. (1995): From Public Housing to the Social Market, Rental Policy Strategies in Comparative Perspective (London: Routledge).
- 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).
- Kleinmann, M., Matznetter, W., Stephens, M. (Hg.) (1998): European Integration and Housing Policy (London, New York: Royal Institution of Chartered Surveyors).

Korinek, K., Nowotny, E. (1994): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (Wien: Orac).

Kymlicka, W. (1990): Contemporary Political Philosophy (London: Clarendon Press).

LaFerrère, A., Le Blanc, D. (2004): How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case. In: Journal of Housing Economics 13, S. 36-67.

Lugger, K. (2004): Österreichisches Wohn-Handbuch 2004 (Innsbruck: Studien Verlag).

Lujanen, M. (Hg.) (2005): Housing and Housing Policy in the Nordic Countries (Copenhagen: Norden).

Lux, M. (Hg.) (2003): Housing Policy: an End or a New Beginning? (Budapest: LGI-OSI).

Lux, M. (2004a): Local Government and Housing supported by the Local Government Initiative (Budapest: Open Society Institute).

Lux, M. (2004b): Quasi-Normative Approach to Housing Affordability. Discussion Paper No. 1. (Glasgow: University of Glasgow).

Magnusson, L., Turner, B. (2005): Residualisation in Public Housing Companies in Sweden – more Social than Public (präsentiert auf der ENHR Konferenz 29.6 - 3.7.2005, Reykjavik).

Marterbauer, M., Walterskirchen, E. (2005): Einfluss der Haus- und Wohnungspreise auf Wirtschaftswachstum und Inflation (Wien: WIFO).

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

de Morvonnais, P. (2000): The challenges facing housing policy in Europe (Wien: Euroconstruct).

Norris, M., Shiels, P. (2004): Regular National Report on Housing Developments in European Countries. Synthesis Report (Ireland: The Housing Unit).

OECD (2005): OECD Factbook (Paris: OECD).

O'Regan, K.M., Quigley, J.M. (2000): Federal Policy and the Rise of Nonprofit Housing Providers. In: Journal of Housing Research 11 (2), S. 297-317.

ÖROK (2005): Prognosen 2001-2031. Teil 2: Haushalte und Wohnungsbedarf nach Regionen und Bezirken (Wien: ÖROK).

Oxley, M., Smith, J. (1996): Housing Policy and Rented Housing in Europe (London: E&F N SPON).

Priemus, H. (1997): Growth and stagnation in social housing: What is 'social' in the social rented sector? In: Housing Studies 12 (4), S. 549-561.

Priemus, H., Boelhouwer, P. (1999): Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities. In: Urban Studies 36 (4), S. 633-645.

Priemus, H., Dieleman, F. (2002): Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives. In: Urban Studies 39 (2), S. 191-200.

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 (Niederlande: PRC).

Scanlon, K., Whitehead, C. (2004): Housing tenure and mortgage systems: A survey of 19 countries (London: LSE).

Stephens, M., Burns, N., MacKay, L. (2003): The Limits of Housing Reform: British Social Rented Housing in a European Context. In: Urban Studies 40 (4), S. 767-789.

Thalmann, P. (2004): How Can We Explain the Gradual Withdrawal of Housing Investors? Paper on ENHR conference (Cambridge: University of Cambridge).

Tsenkova, S., Turner, B. (2004): The Future of Social Housing in Eastern Europe: Reforms in Latvia and Ukraine. In: European Journal for Housing Policy 4 (2), S. 133-149.

Turner, B. (1997): Municipal Housing Companies in Sweden: on or off the Market? In: Housing Studies 12 (4), S. 477-488.

Turner, B., Whitehead, C. (2002): Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context. In: Urban Studies 39 (2), S. 201-217.

UNECE (2005): Guidelines on Social Housing (Genf: UNECE).

van der Heijden, H. (2002): Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations. In: Urban Studies 39 (2), S. 327-340.

Whitehead, C. (2003): Financing Social Housing in Europe. In: Housing Finance International 17 (4), S. 3-9.

Wilcox, S., Meen, G. (1995): The Cost of Higher Rents. (London: National Federation of Housing Associations).

Autoren

Dr. Wolfgang Amann: Geschäftsführender Gesellschafter des IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH in Wien. 1997 – 2005 Geschäftsführer der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen. Zahlreiche Forschungs- und Consultingprojekte zum Immobilienwesen, Bau- und Wohnrecht sowie Finanzierung; ca. 130 wissenschaftliche Publikationen; Parlamentarischer Berater in wohnwirtschaftlichen Fragen; Lehrtätigkeit.

Prof. Michael Ball: Professor für Stadt- und Immobilienökonomie an der University of Reading Business School und Direktor der Urban and Property Economics Consultancy Ltd, London. Er hat zehn Bücher, zahlreiche Studien und Artikel in wissenschaftlichen Journalen veröffentlicht, einschließlich dem »RICS European Housing Review«. Er ist Koordinator der Arbeitsgruppe »Wohnungswirtschaft« im European Network for Housing Research (ENHR).

Prof. Bengt Owe Birgersson: Professor in Politikwissenschaft an der Universität Uppsala, Schweden, und Geschäftsführer der SABO – dem Dachverband öffentlicher Wohnungsunternehmen in Schweden, ehemaliger Staatssekretär im Ministerium für Wohnungswesen und Raumplanung.

Laurent Ghekere: Als Experte für sozialen Wohnbau für die Europäische Kommission, die UNECE und andere internationale Organisationen tätig, Repräsentant der französischen Union Sociale pour l'Habitat in Brüssel, zahlreiche wissenschaftliche Publikationen zum Wohnungswesen.

Dr. Martin Lux: Seit 1998 am Institut für Soziologie an der Akademie der Wissenschaften in Prag tätig, wo er den Schwerpunkt Sozioökonomie des Wohnens etablierte, Koordinator zahlreicher nationaler und internationaler Forschungsprojekte, zahlreiche selbständige und unselbständige wissenschaftliche Publikationen. Er ist als Experte für das Tschechische Ministerium für Regionalentwicklung und für die UNECE tätig.

Mag. Alexis Mundt: Studium der Volkswirtschaft und Geschichte. Mitarbeiter des IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH mit dem Schwerpunkt auf ökonomische Aspekte des Wohnungswesens (national und international).

Prof. Bengt Turner: Seit 1998 Professor der Wirtschaft, Schwerpunkt Immobilienwirtschaft an der Universität Uppsala, Leiter des Instituts für Wohnbau- und Stadtforschung (IBF), Vorsitzender des »European Network for Housing Research« (ENHR), Koordinator der Arbeitsgruppe »Wohnbaufinanzierung«. Forschungsschwerpunkte sind Preisbildung im Wohnungswesen, Wohnbaufinanzierung und Besteuerung, Mietenkontrolle, private Immobilienmärkte, ost-europäische und internationale Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik.

Impressum

Lugger, K., Amann, W. (Hrsg.)

Amann, W., Ball, M., Birgersson, B.O., Ghekiere, L., Lux, M., Mundt, A., Turner, B. (2006):

Der soziale Wohnbau in Europa – Österreich als Vorbild

(Wien, IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen).

Übersetzungen: Wolfgang Amann, Nadejda Komendantova, Alexis Mundt

Bilder: Titel, S. 6, S. 12, S. 52, S. 62, S. 76, S. 92 Archiv Neue Heimat Tirol

S. 8, S. 34, S. 100 Archiv Alpenländische Heimstätte Tirol

Grafik: Christian Waha + Carla Rumler, Innsbruck

Druck: TypoDruckSares, Wien

Wien, Juni 2006

ISBN 3-9500588-1-8