

Lugger/Holoubek (Hrsg)

**Die österreichische
Wohnungsgemeinnützigkeit**
ein europäisches Erfolgsmodell

MANZ 

Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell

Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von

Prof. Dr. Klaus Lugger

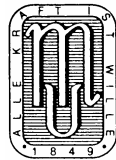
Vorsitzender des Aufsichtsrats des Österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband

Prof. Dr. Michael Holoubek

Univ.-Prof. am Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht der
Wirtschaftsuniversität Wien

Koordination und Redaktion:

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Wien,
Dr. Wolfgang Amann



Wien 2008

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Inhaltsübersicht

	Seite
Vorwort	V
<i>Mit dem Blick nach vorne</i>	V
Vorwort	VII
<i>Gemeinnützige Wohnungswirtschaft als Grundform unternehmerischer Wohnungswirtschaft</i>	VII
Vorwort	IX
<i>Helmut Puchebner - Formel 44/65</i>	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV
Wohnungsgemeinnützigkeit als europäisches Modell	1
<i>Wolfgang Amann</i>	
Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit als Europäisches Best Practice-Modell	3
<i>Othmar Karas</i>	
Die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die österreichische Wohnungspolitik	15
<i>Harald Stöger</i>	
Das System des österreichischen sozialen Wohnungswesens im europäischen Vergleich	27
Der Dritte Weg - Wohnungsgemeinnützigkeit als Teil des politischen Systems	37
<i>Maria Theresia Fekter und Michael Mauerer</i>	
Volksanwaltschaft und Wohnungswirtschaft	39
<i>Otto Keimel</i>	
Eigentumsbildung im Wohnbau	47
<i>Karl Korinek und Michael Holoubek</i>	
Wohnungsgemeinnützigkeit als Modell staatlicher Daseinsvorsorge	53
<i>Herbert Ludl</i>	
Genossenschaftliche Herausforderungen	61
<i>Walter Schwimmer</i>	
Mieterschutz – von der kaiserlichen Verordnung zum Schutz der Mieter zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft	69
<i>Andreas Sommer</i>	
Wohnungsgemeinnützigkeit und GOOD GOVERNANCE	81

<i>Christian Struber</i>	
Gemeinnützig als Partner der Kommunen	93
<i>Walter Tancsits</i>	
Stellenwert der Wohnungsgemeinnützigkeit im österreichischen politischen System	101
Entwicklung des legislativen Systems	109
<i>Wolf-Dieter Arnold</i>	
Entwicklung der Steuerbefreiungen im Wohnungsgemeinnützigkeitsbereich	111
<i>Eva Bauer</i>	
Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit nach 1945	121
<i>Gottfried Call</i>	
Wer zahlt den Energieausweis?	135
<i>Alois Feichtinger</i>	
Annäherung zwischen Revision und allgemeiner Wirtschaftsprüfung?	145
<i>Walter Fuchs und Alexander Mickel</i>	
Wie alles begann: Die Wurzeln der modernen gemeinnützigen Wohnungspolitik	155
<i>Peter Heindl</i>	
Wohnzivilrechtliche Teile des WGG im Verhältnis zum MRG	167
<i>Bernhard Obereder</i>	
Revision als Instrument der Qualitätssicherung	179
<i>Theodor Österreicher</i>	
Eine Generation WGG	189
<i>Bernd Scherz</i>	
Entwicklung der Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen seit 1945	201
<i>Rudolf Steckel</i>	
Die Prüfung von gewerblichen Tochtergesellschaften gemeinnütziger Bauvereinigungen	209
<i>Andreas Vonkilch</i>	
Subsumtionsautomat oder Ersatzgesetzgeber? Reflexionen über die Rolle der Rechtsprechung bei der Weiterentwicklung des österreichischen Wohnrechts	221
Gemeinnützig als Wirtschaftsfaktor	239
<i>Margarete Czerny</i>	
Entwicklungstendenzen der Wohnungswirtschaft bis 2015	241
<i>Heinz Handler</i>	
Wohnbau und Beschäftigung	247

<i>Josef Schmidinger</i>	
Wohnbaubanken und gemeinnützige Bauvereinigungen – eine Partnerschaft für nachhaltig günstiges Wohnen	259
<i>Gertrude Schwebisch</i>	
Nachhaltige Immobilienfinanzierung im Spannungsfeld der Kapitalmarktvorschriften	269
<i>Elisabeth Springler</i>	
Wohnbaufinanzierung aus volkswirtschaftlicher Sicht	281
Schaffung von sozial gebundenem, nachhaltigem Wohnraum	293
<i>Karl Czasny</i>	
Wohnungsbezogene Dienstleistungen gemeinnütziger Bauvereinigungen	295
<i>Edwin Deutsch</i>	
Der strategische Beitrag der Wohnungsgemeinnützigkeit zur sozialen Durchmischung im städtischen Raum	303
<i>Franz Köppl</i>	
Aspekte der besonderen Gestion gemeinnütziger Bauvereinigungen	315
<i>Hans-Peter Lorenz</i>	
Vorreiter im ökologischen Wohnbau	325
<i>Alexis Mundt</i>	
Privatisierung von gebundenem sozialem Wohnraum	337
<i>Hermann Schuster und Michael Landau</i>	
Wohnen und die soziale Frage	351
<i>Tatjana Weiler</i>	
Nachhaltigkeit im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz	361
Helmut Puchebner - Ein Leben für die Wohnungsgemeinnützigkeit	371
<i>Klaus Lugger und Siegfried Ludwig</i>	
Zur Person Helmut Puchebner	373
Anhang	377
Literaturverzeichnis	379
Abbildungsverzeichnis	392
AutorInnenverzeichnis	393

Wolfgang Amann

Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit als Europäisches Best Practice-Modell

- I. Einleitung
- II. EU-Position zur Wohnungsgemeinnützigkeit
- III. Wohnungsgemeinnützigkeit in West und Ost
- IV. Möglichkeiten des System-Exports?
- V. Schlussbemerkung

I. Einleitung

Die in der vorliegenden Festschrift versammelten Beiträge zum österreichischen System der Wohnungsgemeinnützigkeit veranschaulichen eindrucksvoll die Leistungsfähigkeit dieses Instruments. Die Wohnungsgemeinnützigkeit hat Österreich eine Wohnversorgung beschert, die im internationalen Vergleich zu den besten zählt.¹ Sie ist im Gleichschritt mit der Entwicklung in Deutschland entstanden, hat sich aber mittlerweile seit Jahrzehnten weitgehend autonom weiter entwickelt. Seit der Beendigung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland Ende der 1980er Jahre ist Österreich das einzige europäische Land mit einer eigenen diesbezüglichen gesetzlichen Basis. Es stand angesichts dessen immer auch die Frage im Raum, ob Österreich damit ein exotisches Modell verfolgt, das sich im Zuge der Entwicklung der Marktwirtschaft und der europäischen Integration überholt und in Österreich nur überlebt hat dank der sprichwörtlichen Trägheit des Landes bei der Überwindung überkommener und der Übernahme progressiver politischer Konzepte. Österreich hat viele seinerzeit international hoch aktuelle politische Konzepte und urbanistische Modelle zeitverzögert und abgeschwächt übernommen. Das hat dem Land das Image einer „Insel der Seligen“ und die Einschätzung eines besonders ausgeprägten Konservatismus eingetragen. Die Wohnungsgemeinnützigkeit schien diesbezüglich gut ins Bild zu passen. Zwischenzeitlich hat sich allerdings das politische „Modell Österreich“ in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht als vergleichsweise sehr erfolgreich erwiesen. Das Wohlstandsniveau zählt zu den höchsten in der Europäischen Union. Österreich konnte die wirtschaftliche Dynamik aus der EU-Erweiterung wesentlich besser in eigenes Wirtschaftswachstum ummünzen als die meisten anderen Mitgliedsländer. Soziale Kohäsion ist weitgehend intakt. Es

¹ *Lugger/Amann (Hg.) (2006).*

herrscht ein relativ hohes Maß an Gleichheit. Die österreichischen Städte kennen kaum Segregation und keine Ghettos. Stillschweigend erwiesen sich einige der für die österreichische Politik besonders charakteristischen Aspekte, wie Konsensorientierung, politischer Gestaltungsanspruch, Klientelismus, als ausschlaggebend für eine erfolgreiche politische Performance. Und wiederum steht die Wohnungsgemeinnützigkeit stellvertretend für generelle Aspekte des politischen Systems in Österreich. Sie ist heute als bemerkenswertes Beispiel sozialer Marktwirtschaft europäischer Prägung mit außerordentlichen Erfolgen in ihren Anwendungsbereichen erkennbar.

Die Vermittlung dieses Modells im europäischen Kontext stößt allerdings noch auf erhebliche Vorbehalte. Überzeugend wirken vorderhand in erster Linie die empirischen Resultate der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit. Von besonderer Relevanz sind Fragen zur Beeinflussung der Dynamik der Wohnungsmärkte und zur Gleichheit der Wohnversorgung, verbunden mit der Verhinderung von Segregation und der systematischen Aufwertung problematischer Stadtteile.

Besonders wichtige Beiträge zur Beurteilung des Modells hat Jim Kemeny geleistet.² Er hat insofern wesentlich zur Vergleichbarkeit des österreichischen mit anderen europäischen Systemen beigetragen, als er die Rolle von unterschiedlich starken sozialen Wohnungssektoren im Verhältnis zu den marktgesteuerten Wohnungsmarktsektoren analysiert hat. Davon ausgehend war es ihm möglich, generelle Aussagen über die wohnungspolitische Orientierung staatlicher Wohnungspolitik zu treffen. Klar herausgestrichen sind die Nachteile von „dualen wohnungspolitischen Systemen“ mit Sozialwohnungen, die nur für die Einkommensschwächsten zugänglich sind, im Vergleich zu einheitlichen bzw. integrierten wohnungspolitischen Systemen, wo es gelingt, mittels starker sozialer Wohnungsbestände den kommerziellen Mietwohnungsmarkt zu beeinflussen.

Die Beurteilung von wohnungspolitischen Modellen wie der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit fällt u.a. deshalb schwer, weil eine Einigung auf die Beurteilungskriterien kaum möglich ist. Die Sympathie von Kemeny für wohnungspolitische Systeme mit starken sozialen Sektoren resultiert freilich aus einer politischen Philosophie, die Gleichheit in der Ressourcenverteilung favorisiert. Dem steht der Liberalismus gegenüber, der die Chancengleichheit des individuellen wirtschaftlichen Handelns als Kern erfolgreicher Politik verteidigt. Wie in vielen gesellschaftspolitischen Fragen ließ man sich in Österreich auch dahingehend niemals auf ein Entweder-Oder ein. Die Wohnungsgemeinnützigkeit ist durchdrungen vom sozialpartnerschaftlichen Kompromiss zwischen sozialistischen, christlich-sozialen und liberal-konservativen Positionen.

Hinsichtlich genereller Beurteilungskriterien ist man sich heute über die ideologischen Positionen hinweg einig, dass hoher Wohnflächenkonsum, ein hoher Anteil guter Ausstattungskategorien und eine moderate Wohnkostenbelastung der Haushalte positiv zu beurteilen sind, wohingegen die übermäßige Konzentration einkommensschwacher Haushalte in einzelnen Stadtteilen (Se-

² *Kemeny (1995), Kemeny u.a. (2001), Kemeny/Kersloot/Thalmann (2005).*

gregation, Ghettobildung) und übermäßige Risiken der Wohnversorgung für Haushalte mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit negativ zu bewerten sind. Es verbleiben zahlreiche Bereiche, wo die wohnungspolitischen Systeme stark unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Im Zentrum der Auseinandersetzung steht die Frage, ob besser angebotsseitig oder nachfrageseitig interveniert werden soll. Selbst angesichts dieser schwierigen Rahmenbedingungen der Beurteilung gelangt man hinsichtlich des österreichischen wohnungspolitischen Systems und insbesondere der Wohnungsgemeinnützigkeit empirisch zu einem im internationalen Vergleich ausgesprochen positiven Ergebnis.³

Ist es somit an der Zeit, dieses Modell über die österreichischen Grenzen hinaus zu propagieren? Nach Ansicht des Autors ist ein solches Ansinnen in hohem Maße gerechtfertigt v.a. in Hinblick der wohnungspolitischen Systeme in den neuen EU-Mitgliedsstaaten und Osteuropa. In diesen Ländern hatte der politische Übergang im Bereich des Wohnens besonders tiefgreifende und vielfach negative Folgen. Sie alle setzten in den ersten Jahren nach dem Abschütteln des kommunistischen Jochs vor allem auf marktliberale Konzepte. Besonders folgenschwer war die massenhafte Privatisierung von zuvor sozial gebundenen Mietwohnungen.⁴ Heute ist man mit Eigentumsquoten von teilweise über 90%, dem ungeklärten Umgang mit Allgemeinflächen in Wohnbauten, unzureichend wahrgenommenen Pflichten des Eigentums, einer völlig unzureichenden „sozialpolitischen Manövriermasse“, unzureichenden Angeboten der Verwaltung und massiven quantitativen und qualitativen Defiziten in der Wohnversorgung konfrontiert. Unterversorgt sind nicht nur die Armen, sondern insbesondere die Jungen und die Zuwanderer in die prosperierenden Städte. Für alle diese stellt der Markt nur unzureichende Angebote zur Verfügung.

Was läge näher, als das Modell der Wohnungsgemeinnützigkeit für die politische Umsetzung in den Ländern Mittel-Ost- und Südost-Europas zu empfehlen?

II. EU-Position zur Wohnungsgemeinnützigkeit

Wie im Beitrag von Stöger⁵ ausgeführt, steht die Europäische Union dem Instrument des gemeinnützigen Wohnbaus ambivalent gegenüber. Einerseits wird die nationale Zuständigkeit für wohnungspolitische Fragen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips betont. Bis vor kurzem waren dementsprechend aus Brüssel kaum explizite wohnungspolitische Standpunkte vorhanden. Andererseits tangieren immer mehr gemeinschaftliche Regelungen die Wohnungspolitik der Mitgliedsländer, etwa die EU-Gebäuderichtlinie⁶ oder Maßnahmen der Stadt- und Regionalentwicklung. Erst seit wenigen Jahren gibt es eine schlüssige EU-Judikatur für „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“, die auch auf den sozialen Wohnbau anwendbar ist. In mehreren

³ Vgl. *Stagel* (2004), *Czasny* (2004b), *Amann/Mundt* (2006).

⁴ Siehe Beitrag *Mundt*, Kapitel I.3., S. 340.

⁵ Siehe Beitrag *Stöger*, S. 27.

⁶ Richtlinie 2002/91/EG.

Stellungnahmen der Kommission ist die grundsätzliche Übereinstimmung von sozialem Wohnbau mit EU-Recht festgelegt.⁷ Problematisch ist insbesondere seine Vereinbarkeit mit dem grundsätzlichen Beihilfenverbot. Die generellen Regeln für den Umgang der EU mit sozialem Wohnbau wurden 2003 im „Altmark-Urteil“ festgelegt und durch mehrere Entscheidungen zum Wettbewerbsrecht präzisiert. Damit ist durch wenige klare Regeln klargestellt, unter welchen Bedingungen Wohnbausubventionen als Ausnahmen des Beihilfenverbots zulässig sind:⁸

1. Die begünstigten Unternehmen müssen mit der Erfüllung klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein.
2. Die Förderungsbedingungen sind im Vorhinein objektiv und transparent festzulegen.
3. Die Förderung darf die Kosten der definierten Leistungen unter Berücksichtigung der Einnahmen und eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen.
4. Empfohlen wird die Förderungsvergabe über Ausschreibungen.

Insbesondere seit dem EU-Beitritt der mittel-ost-europäischen Transformationsländer wurde darüber hinausgehender Handlungsbedarf auf Gemeinschaftlicher Ebene erkannt. Mittlerweile sind mehrere Initiativen auf europäischer Ebene mit dem Ziel angelaufen, sozialen und auch gemeinnützigen Wohnbau insbesondere in den neuen Mitgliedsländern zu ermöglichen und zu fördern:

- Im Europäischen Parlament wurden 2006/07 der Entwurf einer „Europäischen Wohnbau-Charta“ und ein Initiativbericht zum Thema „Wohnraum und Regionalpolitik“ verabschiedet.
- Die Dienstleistungsrichtlinie wurde hinsichtlich eines allgemeinen Ausnahmebestands „Sozialwohnungen“ präzisiert.⁹
- Von Seiten der Kommission wurde ein Prozess in Gang gesetzt, um die gesellschaftliche Funktion und Wettbewerbsposition von „Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (in Abgrenzung zu „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“)¹⁰ mit sozialem Wohnbau als einem der Schwerpunkte zu klären. Auf Basis einer Mitteilung der Kommission,¹¹ einem Verfahren der offenen Konsultation und einem Forschungsprojekt wurde 2007 eine Mitteilung der Kommission zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen“ veröffentlicht.¹²

⁷ Z.B. N 209/2001. Siehe dazu den Beitrag von *Arnold*, Kapitel II/2, S. 113.

⁸ ECR I –7747 2003, Kommissionsentscheidungen N 497/01, N 239/02, C 515/02 und in L312/67-69 von 2005, siehe *Mundt* (2006), *Amann/Komendantova/Mundt* (2007), 56ff.

⁹ Gemeinsamer Standpunkt des Rates 10003/06, Artikel 2 „Anwendungsbereich“ (2), lit. j.

¹⁰ Gem. Art. 16 und Art. 86 (2) EG-Vertrag.

¹¹ Mitteilung der Kommission KOM (2006) 177.

¹² Mitteilung der Kommission KOM (2007) 725.

- Ebenfalls 2006 wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für Maßnahmen des Wohnens im Rahmen integrierter Stadtentwicklungsvorhaben in den neuen Mitgliedstaaten geöffnet.¹³ Als Paradigmenwechsel wird nicht nur das erstmalige finanzielle Commitment der Union für Wohnen, sondern auch die auf die neuen Mitgliedsländer eingeschränkte Inanspruchnahme aufgefasst.
- Schließlich starteten die Europäischen Finanzierungsinstitute EIB und CEB 2006 das Finanzierungsprogramm JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) mit dem Ziel, die Kohäsionspolitik der Union im Bereich Wohnen und Stadterneuerung umzusetzen.¹⁴

Parallel zu diesen vielfältigen Ansätzen zum Aufbau sozialer Wohnungsbestände insbesondere in den neuen Mitgliedsländern kamen andererseits bestehende Sozialwohnungssysteme in den „alten“ Mitgliedsländern ins Visier der EU-Wettbewerbshüter. Die laufenden Verfahren in den Fällen der Niederlande und Schwedens fokussieren auf die marktdominierende Größe der sozialen Wohnungsbestände in diesen Ländern, die teilweise unzureichende soziale Ausrichtung, indem insbesondere in Schweden auf Einkommensgrenzen verzichtet wird, und die gleichzeitige Durchführung geförderter und kommerzieller Geschäfte. Diese Strategie, mit kommerziell verwerteten Wohnungen die Sozialwohnungen quersubventionieren, wird in den Niederlanden nicht nur deshalb angewandt, weil ansonsten für ärmere Bevölkerungsschichten leistbare Wohnungen kaum realisierbar wären, sondern auch mit dem Ziel der sozialen Durchmischung, indem für unterschiedlichste Nachfragergruppen Angebote in enger Nachbarschaft geschaffen werden.

Die jahrzehntelange mehr als zögerliche Haltung der EU, sich wohnungspolitisch zu engagieren, scheint also der Vergangenheit anzugehören. Es ist ersichtlich, dass die Europäischen Institutionen die Wichtigkeit des Themas Wohnen erkannt haben und daher im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten Akzente setzen, ohne dabei das Subsidiaritätsprinzip in Frage zu stellen.

III. Wohnungsgemeinnützigkeit in West und Ost

Gemeinnützigen Wohnbau gibt es nicht nur in Österreich. In praktisch allen europäischen Ländern wird sozialer Wohnbau errichtet, vielfach als kommunaler Wohnbau, vielfach als sozial gebundener privater Wohnbau (mit Belegungsrechten), vielfach aber auch nach Konzepten ähnlich der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit.¹⁵ Die Ähnlichkeiten der Sozialwohnungssektoren in den Niederlanden oder einzelnen skandinavischen Ländern sind durch ihren großen Anteil am Wohnungsbestand, ihre Ausrichtung auf breite Bevölkerungsschichten und die damit verbundene Marktorientierung gekenn-

¹³ Verordnung 1080/2006 vom 5. Juli 2006.

¹⁴ Entscheidung des Rats von 6.10.2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG).

¹⁵ *Czischke/Pittini* (2007).

zeichnet. Für die Sozialwohnungssektoren dieser Länder trifft die Bezeichnung „gewinnbeschränkt“ („limited-profit“) wesentlich besser zu als „non-profit“ (für den Begriff „gemeinnützig“ fehlt eine treffende englische Bezeichnung, ein Ansatz wäre „social profit“). Ihre Gestion ist beschreibbar als marktorientiert, aber sozial verpflichtet, als vielfach privatrechtlich organisiert, aber staatlich kontrolliert, als auf Gewinnerzielung ausgerichtet, aber mit der Verpflichtung, die Gewinne im Wohnungskreislauf zu reinvestieren.

Die neuen EU-Mitgliedsländer haben einen durchaus mit Westeuropa vergleichbaren historischen Hintergrund des sozialen Wohnbaus. Es gibt Länder, die vor der politischen Wende im Geschosswohnbau weitgehend auf öffentlichen Wohnbau gesetzt haben, etwa Rumänien, und solche, bei denen Genossenschaften diese Aufgabe übernommen haben, etwa Tschechien. Alle Länder Mittel-Ost- und Südost-Europas entschlossen sich nach der politischen Wende zu einer radikalen Privatisierung der sozialen Wohnungsbestände. Das führte dazu, dass Länder wie Ungarn, Rumänien und Bulgarien heute Eigentumsquoten von über 90% haben.¹⁶ Es dauerte an die zehn Jahre, bis in diesen Ländern aus sozialer Notwendigkeit begonnen wurde, die Rahmenbedingungen für neuerlichen sozialen Wohnbau zu schaffen. Heute verfügen die meisten über Wohnbaufonds oder ähnliche Finanzierungseinrichtungen. Sozialer Wohnbau wird heute allerdings fast ausschließlich als gänzlich staatlich finanzierter öffentlicher Wohnbau betrieben. Einzig Polen hat ein System nach französischem Vorbild eingeführt, das Elemente unserer Wohnungsgemeinnützigkeit enthält.

Es fehlte nicht an Versuchen, den politischen Handlungsträgern westliche Konzepte der Wohnungsgemeinnützigkeit näher zu bringen. Zu erwähnen sind z.B. die Initiativen des langjährigen Obmanns der Siedlungsgenossenschaft „Neues Leben“ Josef Klemen in seiner Funktion als Vorsitzender der Arbeitsgruppe Mittel-Ost-Europa in der Europäischen Vereinigung sozialer Wohnungsverbände „Cecodhas“. Die „GPA - Wohnbauvereinigung für Privatangestellte“ errichtete Anfang dieses Jahrzehnts ein viel beachtetes Modellprojekt in Sarajevo. Im Rahmen des „Instituts für Immobilien, Bauen und Wohnen“ verfolgt der Autor selbst gegenwärtig diesbezügliche Projekte in mehreren Ländern Mittel-Ost- und Südost-Europas.

IV. Möglichkeiten des System-Exports?

Rechtssysteme sind stark nationalstaatlich geprägt. Juristische Entwicklungen beschränken sich i.d.R. bemerkenswert hartnäckig auf das jeweilige Staatsgebiet. Grenzüberschreitender Know-how-Transfer ist viel seltener als in anderen wissenschaftlichen Disziplinen. Gut ersichtlich ist diese „Selbstgenügsamkeit“ an den Themen der Arbeitsgruppen des „European Network for Housing Research“ (ENHR), eines weltweit aktiven Netzwerks von WohnbauforscherInnen. Unter

¹⁶ Siehe Beitrag *Mundt*, Kapitel I.3., S. 340.

rund drei Dutzend thematischen Arbeitsgruppen befasst sich gerade eine mit internationalen Rechtsvergleichen, und auch das erst seit drei Jahren.¹⁷

Häufig erfolgten grenzüberschreitende Transfers von Rechtsnormen im Zusammenhang mit territorialen Entwicklungen, entweder infolge kriegerischer Auseinandersetzungen oder auf dem Weg freiwilliger Zusammenschlüsse von Staaten. Nach der Eroberung fremden Territoriums war es stets eine zentrale Aufgabe des Okkupanten, die besetzten Gebiete durch das Überstülpen des eigenen Rechtsregimes auch auf dem Weg der Organisation obrigkeitlichen Handelns einzugliedern. Auch wenn ein Land nur wenige Jahre unter fremder Herrschaft war, behielt es nach dem Rückzug des Okkupanten häufig einen Gutteil der übernommenen Gesetze; teilweise, weil sich die Bevölkerung daran gewöhnt hatte, teilweise, weil die neuen Gesetze nicht selten als den alten überlegen angesehen wurden.

Bei freiwilligen staatlichen Zusammenschlüssen wie der Europäischen Union trifft Ähnliches zu. Die einheitliche Regelung strategischer Rechtsbereiche ist eines der wirksamsten Mittel territorialer Kohäsion. Wir erleben heute insofern eine der historisch größten Wellen legislativer Transfers.

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips betrifft dies aber nicht alle Rechtsbereiche, sondern nur solche, die als für die strategische Entwicklung der Union maßgeblich angesehen werden. Dies sind in erster Linie Rechtsbereiche im Zusammenhang mit den vier Freiheiten: dem freien Personenverkehr, Warenverkehr, Dienstleistungsverkehr und Kapitalverkehr. Insbesondere das Zivilrecht und somit große Teile des Wohnrechts bleiben in nationalstaatlicher Zuständigkeit.

Die Welle legislativer Transfers schließt auch die Integration der mittelost-europäischen Transformationsländer mit ein. In der Folge der politischen Wende und der Annäherung an die EU wurden zahlreiche Rechtsbereiche entsprechend internationalen Vorbildern und Empfehlungen angepasst – durchaus auch solche, die in der EU nationalstaatlich geregelt sind. Beispiele im thematischen Zusammenhang des Wohnens sind die Privatisierung der sozialen Wohnungsbestände, die Anpassung des Grundbuchswesens an westliche Standards, Regelungen zur Hypothekendarfinanzierung oder das Bausparen. Bei wohnrechtlichen Regelungen im engeren Sinn – Mietrecht, Wohnungseigentumsrecht, Bewirtschaftungsrecht – stieß und stößt die Übernahme „ausländischer“ Konzepte demgegenüber auf größere Widerstände. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass diese Rechtsbereiche die private Lebenssphäre breiter Bevölkerungsschichten zutiefst beeinflussen. Dementsprechend schwierig ist es auch für stark reformorientierte Regierungen, in diesen Bereichen weitreichend neue Konzepte zu argumentieren und politisch durchzusetzen.

Diesbezügliche Erfahrungen stehen dem Autor angesichts eines aktuellen Projekts zur Neugestaltung des rumänischen Wohnrechts im Auftrag des dortigen Bautenministeriums zur Verfügung. Neben anderen wohnrechtlichen Bereichen wird der Versuch unternommen, ein wohnrechtliches „PPP“-Regime zu

¹⁷ Unter Koordination u.a. des Autors.

etablieren.¹⁸ Es ergeben sich hierbei umfangreiche, auch sprachliche Schwierigkeiten, nachdem zentrale Begriffe der Wohnungsgemeinnützigkeit nur schwer in andere Sprachen übersetzbar sind. Der Begriff „Public Private Partnership“ wurde gewählt, weil er den Kern des Konzepts weitgehend treffend beschreibt und in einem ehemals kommunistischen Land wie Rumänien positiver konnotiert wird als Konzepte genossenschaftlichen oder öffentlichen Wohnbaus.

Die spezifischen Vorzüge eines gemeinnützigen Sektors sind in den Ländern Mittel-Ost- und Südost-Europas im Allgemeinen schwer zu vermitteln. Seine Positionierung zwischen Staat und Markt ist für viele politisch Verantwortliche – auch und gerade der jüngeren Generation – a priori kaum verständlich. Bei den EU-Kandidaten- und „jungen“ Beitrittsländern stehen jene Themen politisch im Vordergrund, die die EU-Integration vorantreiben können. Dazu zählen wohnungspolitische Initiativen im Allgemeinen nicht. Schließlich ist eine steuerrechtliche Sonderstellung für einen neuen Unternehmenstypus wie gemeinnützige Unternehmen mit dem in diesem Raum bereits weit verbreiteten Flat-Tax-System inkompatibel.

Andererseits ist der zunehmende Handlungsdruck evident. Die Wohnungsbestände leiden unter einem Jahrzehnte andauernden Investitionsrückstau, der durch die massenhaften Privatisierungen verschärft statt gemildert wurde. Es fehlt nach wie vor an Umsetzungsinstrumenten für die Wohnhaussanierung. Die heute fehlende „sozialpolitische Manövriermasse“ im Bestand und der weitgehend fehlende Neubau für untere und mittlere Einkommensbezieher hat eine prekäre Versorgungssituation vor allem für die Migranten in die Städte, die jungen Haushalte und die Armen zur Folge. Galoppierende Wohnungsmarktpreise verschärfen die Problematik weiter. Es wird zunehmend klar, dass privater Wohnungsneubau vor allem die oberen Einkommensschichten in den wirtschaftlichen Zentren mit Eigentum versorgt. Ein großer Teil der Produktion geht ebenso am Bedarf vorbei, wie er sich als resistent gegen politische Lenkung erweist. In einigen Zentren wächst sich die mangelhafte Wohnversorgung zu einem Bremschuh der wirtschaftlichen Entwicklung aus, weil die Gehälter nicht mit der Preisentwicklung am Wohnungsmarkt Schritt halten. Schließlich geht es auch um das generelle politische Thema, dass sehr große Teile der Bevölkerung keinen persönlichen Vorteil in der Transformation erkennen.

Wohnen ist ein exzellent geeignetes Thema, um breiten Bevölkerungsschichten Erfolge einer neuen Politik zu vermitteln. Bislang war die Wohnungspolitik durch den Antagonismus zwischen einerseits marktliberalen Positionen hinsichtlich der Lenkung der Märkte und dem Abschütteln staatlicher Verantwortung bei der Wohnversorgung, andererseits durch Schutzregelungen zugunsten der Bestandshaushalte zur Aufrechterhaltung niedriger Wohnkosten geprägt. Die Gegenläufigkeit dieser Positionen ist Ausdruck für die unzureichende wohnungspolitische Orientierung in vielen Transformationsländern.

¹⁸ Für das „PPP Housing Law“ im Rahmen des Projekts „Implementation of European Standards in Romanian Housing Legislation“ zeichnen die auch in der vorliegenden Festschrift vertretenen Autoren Andreas Sommer und Theo Österreicher verantwortlich.

Verschärft wurde sie durch häufige Regierungswechsel und daraus folgenden abrupten Richtungsänderungen auch in der Wohnungspolitik.

Die Einführung eines gemeinnützigen Sektors birgt umfangreiche Optionen für Länder im Umbruch:

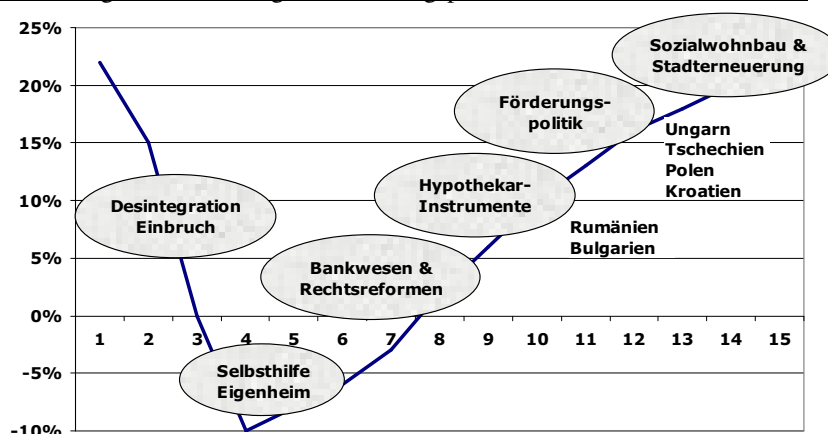
- Gemeinnütziger Wohnbau kann zwar auch auf unterste Einkommenschichten ausgerichtet werden. Seine eigentliche Stärke ist aber die Bedienung des Mittelstands: von den in den Übergangsländern fast durchwegs schlecht bezahlten Beamten, den medizinischen Berufen, Lehrern, über die Arbeiter bis zu der jungen, gut ausgebildeten, in die Städte drängenden nachkommenden Generation; zusammengefasst also jenen Haushalten, die über ein bescheidenes, aber regelmäßiges Einkommen verfügen.¹⁹ Diese große und politisch sehr wichtige Klientel wird mit den bisherigen Angeboten am Wohnungsmarkt unzureichend erreicht.
- Gemeinnütziger Wohnbau in Verbindung mit einem darauf abgestimmten Förderungsregime erlaubt sozial verträglichen Wohnbau zu wesentlich niedrigeren Kosten für die öffentliche Hand als rein aus dem Budget finanzierter kommunaler Wohnbau. Er ist somit ein größerer Hebel, um mit beschränkten finanziellen Mitteln mehr bewegen zu können.
- Gemeinnützige Wohnraumschaffung auf privatrechtlicher Basis unter weitgehenden Marktkonditionen stellt eine ausreichende Diversifikation der Handlungsträger sicher. So kann sichergestellt werden, dass in der täglichen Praxis unvermeidliche Fehlentwicklungen zu keiner Fehlleitung des Gesamtsystems führen.
- Die Etablierung der Wohnungsgemeinnützigkeit als „Institution“ ist von wesentlich dauerhafterer Wirkung als einzelne Programme, die von der nächsten Regierung allzu leicht wieder gekippt werden können. Die Wohnungsgemeinnützigkeit stellt somit ein erstklassiges Instrument zur langfristigen gesellschaftspolitischen Weichenstellung dar.
- Ein entsprechend funktionsfähiges Regime von Anreizen und Sanktionsdrohungen vorausgesetzt, kann sich ein Wohnungsgemeinnützigkeitsregime zu einem effizienten wohnungspolitischen Umsetzungsinstrument entwickeln.
- Wie die Beispiele zahlreicher westeuropäischer Länder beweisen, ist es absolut möglich, einen solchen Sektor weitgehend missbrauchsresistent zu gestalten.
- Der Aufbau von sozial gebundenen Mietwohnungssektoren in den Transformationsländern über den kommunalen Wohnbau hinaus wird mittlerweile auch von europäischen Institutionen und der Weltbank forciert.²⁰ Wenn gleich sich noch keine eindeutige Präferenz für eines der westeuropäischen Modelle durchgesetzt hat, ist doch eine Änderung in der Grundhaltung der maßgeblichen Institutionen zugunsten der bestehenden erfolgreichen PPP-Modelle im Wohnbau festzustellen. Aufschlussreich ist die in Abbildung 1

¹⁹ Amann (2005).

²⁰ Z.B. Dübel/Brzeski/Hamilton (2006) für die Weltbank, *Ecorys Hungaria* (2005) für die Europäischen Investitionsbank, *Tsenkova* (2005) für die Entwicklungsbank des Europarats.

dargestellte schematische wohnungspolitische Entwicklung in Transformationsländern, wie sie das ungarische Consulting-Unternehmen Ecorys im Auftrag der Europäischen Investitionsbank erarbeitet hat. Demnach steht die Entwicklung von Instrumenten des sozialen Wohnbaus und der Stadtentwicklung am Ende des Übergangs und markiert sozusagen den Beginn von „wohnungspolitischer Normalität“ in den Transformationsländern.

Abbildung 1: Entwicklung der Wohnungspolitik in Transformationsländern



Quelle: Ecorys (2005).

Die besten Chancen hat der Aufbau eines gemeinnützigen Sektors aus heutiger Sicht im klassischen Anwendungsfall des Werkswohnungswesens. Industriekonzerne stehen heute vielfach vor dem Problem, dass die zahlbaren Gehälter in einem steigenden Missverhältnis zu den Wohnkosten stehen. Die Zurverfügungstellung einer leistbaren Wohnung wird als interessantes „Goody“ im Wettbewerb um die besten Arbeitnehmer aufgefasst. Moderne Wirtschaftsführung verbietet es, zu viel Kapital in Aktivitäten abseits der Kernkompetenzen einzusetzen. Gemeinnützige Unternehmen als Joint Venture zwischen einem Industrieunternehmen, einer Gemeinde und anderen Partnern wäre hier eine sachgerechte Lösung. Wenn über derartige Initiativen eine Breche geschlagen ist, erscheint es möglich, weitere Vertreter der sich etablierenden Zivilgesellschaft in diesen Ländern für die Idee zu gewinnen, etwa Gemeinden, Gewerkschaften, karitative Einrichtungen, den Finanzsektor oder die wichtige gesellschaftliche Gruppe der „Nouveaux Riches“.

V. Schlussbemerkung

Ein erfolgreicher Transfer des Modells der Wohnungsgemeinnützigkeit in unsere Nachbarländer setzt freilich die Überwindung so mancher Hemmnisse

voraus. Von besonderer Bedeutung ist ein klares Commitment der EU zu den insgesamt sehr erfolgreichen Sozialwohnungssektoren in vielen Mitgliedsstaaten. Hierbei erscheint es erforderlich, den gemeinnützigen Wohnbau als eine hervorragende Ausprägung des europäischen Sozialmodells zu begreifen, und ihn nicht ständig und ausschließlich an den m.E. zweifelhaften Tugenden des freien Markts zu messen.

Wie *Korinek/Holoubek* in ihrem Beitrag²¹ ausführen, ist die Europäische Union zwar primär auf das „System einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ festgelegt, sie anerkennt aber sehr wohl auch andere Modelle, insbesondere bei der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Solche spielen überall dort eine vorrangige Rolle, wo der Markt allein nicht imstande ist, die v.a. sozialpolitisch erwünschten Ergebnisse zu produzieren. Solche Leistungserbringung – konstitutive Aspekte des europäischen Sozialmodells – wird vom Staat in „Erfüllungsverantwortung“ oder „Gewährleistungsverantwortung“ privatrechtlich organisierten Unternehmen anvertraut. Die Partnerschaft von öffentlich und privat (PPP) hat in vielen „alten“ EU-Mitgliedstaaten komplexe, vielfach jedoch höchst effiziente Strukturen heraus gebildet. Ein Transfer von „besten Beispielen“ (Best Practice) solcher PPP-Modelle in die mittel-ost-europäischen Transformationsländer setzt selbstverständlich die Übereinstimmung mit Grundlagen der Europäischen Union voraus. Er setzt aber auch die strukturierte Auseinandersetzung mit dem gegenüber dem liberal-marktwirtschaftlichen viel komplexeren sozial-marktwirtschaftlichen Zugang voraus. Es besteht insofern dringender Handlungsbedarf in der Aufbereitung, Sammlung und Bewertung von solchen Best-Practice-Modellen auf europäischer Ebene. Denn wenn es auch kaum angehen kann, dass die EU in nationalstaatlichen Kompetenzbereichen (wie dem Wohnungswesen) derartige Modelle verordnet, ist doch der Best-Practice-Austausch in völliger Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip.

In Kenntnis der vielfältigen Vorzüge des gemeinnützigen Wohnungswesens in Österreich und der wohnungspolitischen Systeme in zahlreichen anderen europäischen Ländern ist der Autor nicht nur der Überzeugung, dass ein derartiges Modell für die Länder Mittel-Ost- und Südost-Europas in hohem Maße nutzenstiftend wäre, sondern auch, dass die österreichische Gemeinnützigkeit eines der besten verfügbaren Modelle, ein „Best Practice-Beispiel“ ist.

Ein weiteres wesentliches Hemmnis ist in und von den Zielländern selbst zu überwinden. Die erfolgreiche Einführung einer „Institution“ wie der Wohnungsgemeinnützigkeit setzt ein recht hohes Maß an gesellschaftlichem Konsens voraus. Einen solchen sucht man in vielen Ländern Mittel-Ost- und Südost-Europas noch vergeblich, wie ein Blick nach Ungarn oder Rumänien zeigt.

²¹ Siehe Beitrag *Korinek/Holoubek*, S. 53.