

2. Auflage Handbuch Armut in Österreich

Armutspolitische Dimensionen von Gemeindewohnraum, gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung

Wolfgang AMANN/Alexis MUNDT

Österreich weist eine im EU-Vergleich deutlich überdurchschnittliche Performance bei der Wohnversorgung der Bevölkerung auf. Dies betrifft auch die Wohnversorgung von einkommensschwachen Haushalten. Hintergrund ist ein über Jahrzehnte mit großer Kontinuität aufgebautes wohnungspolitisches System basierend auf dem Ansatz einer weitgehenden Anspruchsberechtigung. Aktuelle Entwicklungen in Nachvollzug europäischer Trends deuten auf eine Richtungsänderung hin. Es ist allerdings fraglich, ob eine stärkere Hinwendung zu bedarfsgeprüften Förderungen die Effizienz des Gesamtsystems – auch hinsichtlich Armutsbekämpfung und -prävention – verbessert. Neuerungen müssen dem Ziel verpflichtet sein, die Vorzüge des bestehenden Modells zu erhalten.

37.1 Idee mit langer Tradition

Der heute in Österreich bestehende soziale Wohnungssektor hat seine Wurzeln im frühen 20. Jahrhundert in der Bekämpfung von Wohnungsarmut und Wohnungselend. So wie in vielen Großstädten Europas hatte das massive Bevölkerungswachstum und der internationale und nationale Zuzug in die Städte Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts zu massivem Wohnungsfehlbestand und zu ungesunden Überbelagssituationen geführt. Einiges deutet darauf hin, dass die Situation in Wien im internationalen Vergleich besonders schlecht war, obwohl bestimmte staatliche Maßnahmen (Infrastrukturinvestitionen, Hochquellwasser-Leitungen 1873 und 1910) zur Verbesserung der Situation beitrugen. 1911 lagen die Wohnkosten in Wien weit über dem Londoner Niveau (*Honey* 1929, 7).

Um dem Wohnungselend zu begegnen wurden sowohl von privater, als auch von unternehmerischer und kommunaler Seite Strategien entwickelt (*Novy/Förster* 1991, *Bauer* 2006, *Ludl* 2007). Seit 1848 gab es in Österreich Bestrebungen einer Wohnrechtsbewegung, die stark an den sozialistischen Ideen Robert Owens und der liberalen Deutschen *Victor Aimé Huber* und *Hermann Schulze-Delitzsch* anknüpften. Wohnkooperativen wurden bereits seit 1873 im rechtlichen Rahmen von Genossenschaften gegründet. Ihre Bautätigkeit war jedoch bescheiden, denn während der „Gründerzeit“ war der Neubau weitgehend in der Hand kommerzieller Unternehmen. Genossenschaftliches Wohnen richtet sich nicht an anonyme Dritte, sondern bedeutet Selbsthilfe jenseits kapitalistischer Produktionsprinzipien, aber auch jenseits staatlicher Sozial- und Versorgungspolitik (*Bauer* 2006, 22). Obwohl durch diese organisierten Gruppeninteressen ein Fundament für Eigeninitiativen in der Wohnungsbereitstellung gelegt war, kann nicht übersehen werden, dass die Gründungswellen bei den Genossenschaften immer mit der Etablierung von Finanzierungsmöglichkeiten zusammenfielen (1908 Kaiser-Franz-Josef Jubiläumsfonds, 1921 Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds).

37.2 Sozialer Wohnbau im „Roten Wien“

Als private und spontane Initiative in Wien versuchte die Siedlerbewegung die Wohnungsnot zu lindern. Aufgrund des steigenden Wohnungs- und Lebensmittelmangels wurden bereits ab 1914 immer mehr „wilde Siedlungen“ ohne gesetzliche Grundlage auf stadteigenen oder kirchlichen Grundstücken errichtet. In den darauffolgenden Jahren entstand eine gut organisierte kooperative Siedlerbewegung (Siedlungsamt im Rathaus unter Architekt *Adolf Loos*), die in Demonstrationen und politischen Aktionen versuchte, öffentliche Anerkennung ihrer Aktivitäten zu erreichen. Bis 1922 wurde der Wiener Siedlerbewegung finanzielle Unterstützung auf kommunaler Ebene zuerkannt. Danach wurde sie jedoch zusehends als Konkurrentin des erstarkenden Wiener Gemeindebaus gesehen und von diesem verdrängt (*Novy/Förster* 1991). Von den bis 1934 gebauten Gemeindewohnungen entstanden lediglich rund 10% in Siedlungen (*Eigner et al* 1999, 18).

Die Milderung der Wohnungsnot in Wien ist daher weniger eine Leistung der Siedlerbewegung als der Wiener Stadtverwaltung. Die eingesetzten Instrumente waren eine Kombination aus rigidem Mieterschutz und Bauinitiativen der Gemeinde. Die markante Architektur der Gemeindebauten der Zwischenkriegszeit wurde zum Ausdruck einer erstarkenden Arbeiterbewegung und prägt bis heute das Stadtbild Wiens.

Während des Krieges waren Mieterschutzverordnungen erlassen und 1922 in einem Mietengesetz verankert worden, die willkürliche Kündigungen der Mieter vermeiden und vor allem Mietzinserhöhungen entgegenwirken sollten (Zinsstopp). Die Höchstgrenze des Mietzinses war sehr niedrig angesetzt und sein realer Wert wurde durch die Hyper-Inflation der Nachkriegsjahre weiter stark reduziert. Angesichts des Wegbrechens jeglicher Rendite kam die private Bautätigkeit – die Basis des bisherigen wohnungspolitischen Systems – sowie dringend notwendige Instandsetzungsarbeiten des Bestandes zum Stillstand. Die Wiener Stadtverwaltung musste daher die Verantwortung für den Neubau selbst in die Hand nehmen. Als erster Gemeindebau gilt der 1919/1920 erbaute Metzleinstalerhof am Margareten Gürtel, aber auch die erste größere Wohnhausanlage auf der Schmelz wurde in derselben Zeit begonnen (Mareschsiedlung). Wirkungskräftige Neubauraten erreichte die Gemeinde aber erst, als die Finanzierung gesichert war: Zur Finanzierung des kommunalen Wohnbaus wurden 1923 in der Steuerreform des Wiener Finanzstadtrats Hugo Breitner die progressiv gestaffelte Wohnbausteuer eingeführt.

Insgesamt wurden von der Gemeinde Wien innerhalb von 14 Jahren einschließlich der 1934 abgeschlossenen Bauvorhaben über 61.000 Wohnungen in 348 Wohnhausanlagen, 42 Siedlungsgruppen und über 2.000 Geschäftslokale errichtet (*Hautmann/Hautmann*, 1980, 137).

Die häufige Platzierung der Gemeindebauten in bürgerlichen Bezirken verfolgte damals nicht das Ziel der sozialen Durchmischung. In den Jahren vor dem Bürgerkrieg waren vielmehr militärpolitische Überlegungen ausschlaggebend für die Praxis, großangelegte und verteidigungsfähige Gemeindeblocks in strategischen Teilen der Stadt aufzustellen (zB Karl-Marx-Hof). Von den politischen Gegnern wurden sie als „rote Festungen“ bezeichnet, während andererseits die Selbstbezeichnung „Volkswohnpaläste“ bevorzugt wurde.

Die Berechnung des Mietzinses erfolgte auf Basis sozialpolitischer Kriterien. Er lag zu dieser Zeit noch unter dem Niveau von „Kostenmieten“. Der Förderungsanteil war dadurch sehr hoch. Erst viel später, ab 1968, ging man dazu über, auch für Gemeindewohnungen Kostenmieten zu verrechnen. Für die Vergabe der Wohnungen wurde ein Punktesystem angewandt, das Familiengröße, Einkommen und bisherige Wohnverhältnisse berücksichtigte, jedoch war auch die „Parteinähe“ der Wohnungswerber zur regierenden Sozialdemokratischen Arbeiterpartei ein wichtiges, wenn auch inoffizielles Vergabekriterium.

In den frühen 1930er Jahren wurden die Rahmenbedingungen für den kommunalen Wohnbau in Wien zusehends schlechter. Durch die Neuregelung des Finanzausgleichs, durch die sich die finanziell angespannte Situation Wiens zuspitzte, wurde die Finanzierung erschwert. Auch die wirtschaftliche Depression Anfang der 1930er Jahre und die rasch zunehmende Arbeitslosigkeit trugen dazu bei, dass der öffentliche Wohnbau praktisch zum Erliegen kam. Ab 1932 wurden Gemeindebauten nur noch fertiggestellt, jedoch kaum neue Bauvorhaben begonnen. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren es dann vor allem die gemeinnützigen Bauvereinigungen, die für die Weiterführung des sozialen Wohnungsektors verantwortlich zeichneten.

37.3 Zivilgesellschaftliche Einbettung des modernen sozialen Wohnbaus

Es zeigt sich, dass die Bestimmungsfaktoren des heutigen sozialen Wohnbaus in Österreich ihre Wurzeln in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg haben. Wie jedoch konnte der Erfolg des sozialen Wohnbaus in der Zweiten Republik weiter geführt werden? Folgende Faktoren sind gemäß *Andreas Sommer (Sommer 2008)* ausschlaggebend:

Die Wohnungsgemeinnützigkeit entwickelte sich historisch nicht aus einer gemeinsamen ideologischen Vorstellung der Akteure, sondern durch eine wechselseitige Anpassung. Ihre Interessen – Selbsthilfe der Wohnungssuchenden, der auf soziale „Befriedung“ bedachte Staat, Interessen der Wirtschaft – konvergierten zu einem Muster, aus dem schließlich ein Gesetzeswerk wurde, das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1940. Dieses Gesetz wurde – von ideologischem Ballast befreit – zum Ausgangspunkt des gemeinnützigen Wohnbaus in (West-)Deutschland und Österreich nach dem 2. Weltkrieg.

Der starke zivilgesellschaftliche Rückhalt in der Wohnungsgemeinnützigkeit zeigt sich durch die von der Idee der Selbsthilfe ausgehende Gründung von Genossenschaften, die im Jahre 1955 die höchste Anzahl erreichten. Noch bis heute rekrutieren viele Genossenschaften ihre Führungskräfte unmittelbar aus der Bewohnerschaft. Darüber hinaus gab es immer wieder Versuche, die breite Bewohnerschaft mittels Partizipationsmodellen „zu aktivieren“. Auch zeigt sich der österreichische Weg des Korporatismus in der Bandbreite der Gemeinnützigen: SPÖ- und ÖVP-nahe Gemeinnützige haben jeweils ihr eigenes Klientel und decken in Summe große Bevölkerungsgruppen ab.

Die staatliche Unterstützung der Wohnungsgemeinnützigkeit äußerte sich in der Zweiten Republik durch Steuererleichterungen und einen bevorzugten Zugang zu Wohnbauförderungsmitteln. Gemeinnützige Bauvereinigungen sind daher einerseits privilegierte, andererseits aber auch weitgehend verpflichtete Unternehmen, die im Spannungsfeld zwischen Markt und Staat – als „Dritter Sektor“ zwischen erwerbswirtschaftlich gewinnorientierter Wohnungswirtschaft und staatlicher Wohnungsverwal-

tung – agieren, und dabei sowohl dem Wettbewerb am Markt ausgesetzt sind als auch weitaus strikteren, staatlich kontrollierten Vorgaben unterliegen als gewerbliche Unternehmen (s. z.B. Lugger/Holoubek 2008). Das umfassende Revisionssystem – einerseits durch den Verband selbst, andererseits durch die Aufsichtsfunktion der Ämter der Landesregierungen – hat sicherlich auch dazu beigetragen, dass der gemeinnützige Sektor eine hohe Vertrauenswürdigkeit und sehr gute Finanzierungsbedingungen für die am Kapitalmarkt aufgenommen Mittel genießt (Mundt/Amann 2010).

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen gemeinnütziger und staatlicher Ebene muss darauf hingewiesen werden, dass die Einbettung des genossenschaftlichen Sektors in das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz und in die staatliche, regionale und kommunale Wohnungspolitik nicht einheitlich, kontinuierlich oder konfliktfrei erfolgte.

37.4 Internationale Positionsbestimmung

Im internationalen Kontext gesehen ist Österreich nicht das einzige Land, das einem sozialen, vom kommerziellen Wohnungsmarkt unterscheidbaren Wohnungssegment große Bedeutung zumisst. *Jim Kemeny* (1995, et al 2005, 2006) hat mehrere Länder identifiziert (Deutschland, die Schweiz, Dänemark, Schweden, die Niederlande), die seit der Zwischenkriegszeit „integrierte Mietenmärkte“ aufgebaut haben. Diese Länder unterscheiden sich von Staaten mit „geteilten Mietenmärkten“ (zahlreich, insbesondere im englischen Sprachraum) in erster Linie durch die Ausgestaltung und Funktionsweise des Mietsegments am Wohnungsmarkt. Kennzeichnend für integrierte Mietenmärkte ist der Wettbewerb zwischen gewinn-beschränkten sowie kommerziellen Wohnungsanbietern. Dies setzt voraus, dass (1.) das gewinn-beschränkte Wohnungsangebot ein ausreichend großes Volumen erreicht hat - Schweden 45%, Niederlande 35%, Österreich 24% (Lugger/Amann 2006) - (2.) dass gewinn-beschränkte Anbieter einen ähnlichen Kundenkreis wie kommerzielle Anbieter ansprechen können (und nicht gesetzlich auf die Wohnversorgung der untersten Einkommensschichten beschränkt sind) und (3.) die gewinn-beschränkten Anbieter einen ausreichend hohen Grad an wirtschaftlicher Solidität und finanziellen Rücklagen aufgebaut haben, um ihren Bestand zu sichern und eine kontinuierliche Neubautätigkeit zu entfalten.

In Österreich sind diese drei Elemente weitgehend erfüllt (Mundt/Amann 2010). Das soziale Mietsegment hat ein ausreichendes Volumen im Gesamtbestand erreicht, die Orientierung an unteren und mittleren Einkommen bedingt, dass eine Konkurrenzsituation zum privaten Mietsegment weitgehend besteht. Die lange und kontinuierliche Zuerkennung von Wohnbauförderungsmitteln hat dazu geführt, dass ein solider und unabhängiger Sektor aufgebaut wurde, der gegenwärtig mit im internationalen Vergleich moderaten Förderungen auskommt (ca. 0,9% des BIP).

Welchen Beitrag soll ein derartiger „integrierter Mietenmarkt“ nach *Kemeny* jedoch zur Armutsbekämpfung leisten? Durch die objektbezogene Förderung des sozialen Wohnungssektors und das System der Kostenmiete sind die Mieten gesetzlich beschränkt. Damit werden unter dem Marktniveau liegende Mieten erreicht und der Bestand breiten Bevölkerungsschichten zugänglich gemacht. Die Mietenbeschränkung gilt für die gesamte Bestandsdauer des Hauses. Auch sind die Mietverhältnisse im sozialen Bestand für die Mieter sicherer und meist ohne Befristung, Elemente der Mietermitbe-

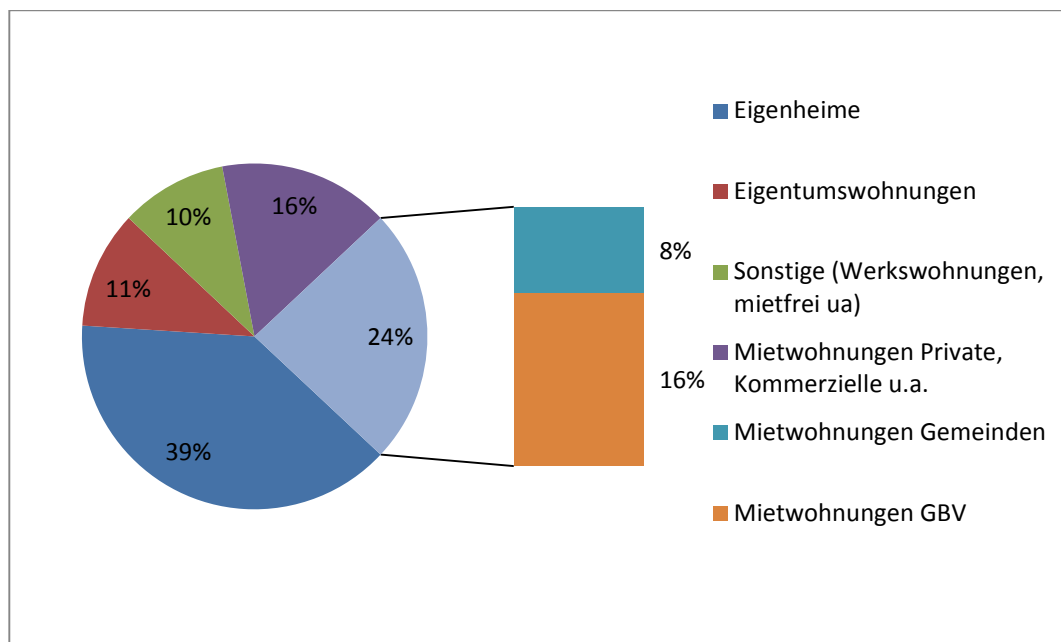
stimmung kommen dazu. Die Wirkung dieses Systems basiert darauf, dass über den Konkurrenzdruck, den der soziale Sektor mit Kostenmieten auf den gesamten Miet- und Wohnungsmarkt ausübt, das generelle Niveau der Wohnkosten gedämpft wird, dass somit die Gesamtbevölkerung im Sinne einer „universellen Leistung“ von moderaten Wohnkosten profitiert. Besonders bedürftige Haushalte werden ergänzend mit einer subjektbezogenen Wohnbeihilfe unterstützt. Bevor eine Einschätzung des österreichischen Modells des sozialen Wohnbaus vorgenommen werden kann, ist seine detailliertere Darstellung erforderlich.

37.5 Institutionelle und regionale Differenzierung

Die Definition eines „sozialen Wohnungssektors“ ist schwierig. Die naheliegende Begriffsbestimmung, darunter den gemeinnützigen und kommunalen Wohnbau zu subsumieren, greift zu kurz. Wenngleich die Gemeinnützigen ihrem gesetzlichen Auftrag gemäß sozialen Zwecken dienen, haben sie auch in großem Ausmaß Eigentumswohnungen errichtet, die nur bedingt als Sozialwohnungen gelten können. Auch eine Einschränkung auf gemeinnützige und kommunale Bauträger ist problematisch, da in mehreren Bundesländern gewerbliche Bauträger in die Mietwohnungsförderung einbezogen sind. Im ländlichen Raum kommt auch dem Eigenheim eminente sozialpolitische Bedeutung zu, denn gerade im älteren Eigenheimbestand konzentrieren sich armutsgefährdete Bevölkerungsgruppen. Aber auch der umgekehrte Ansatz, den gesamten geförderten Wohnungsbestand zum sozialen Wohnungssektor zu erklären, ist unpraktikabel, da während der Zweiten Republik ein weit überwiegender Teil des österreichischen Wohnbaus mit Kofinanzierung der Wohnbauförderung errichtet wurde.

Diese Schwierigkeiten einer Definition müssen im Auge behalten werden, wenn im Folgenden in erster Linie auf den gemeinnützigen und kommunalen Mietwohnungsbestand eingegangen wird. Übersicht 1 verdeutlicht den hohen Stellenwert, den diese Segmente am österreichischen Wohnungsbestand haben. Mittlerweile sind unter den Hauptwohnsitzwohnungen deutlich mehr gemeinnützige und kommunale Mietwohnungen (zusammen 24%) zu finden als private und kommerzielle Mietwohnungen (16%). Der Anteil der sozialen Mietwohnungen variiert stark zwischen den Bundesländern, von rund 40% in Wien bis zu rund 6% im Burgenland, was jedoch auf den unterschiedlich hohen Eigenheimanteil zurückzuführen ist. Im Geschossbau sind GBV und Kommunen in allen Bundesländern mehr oder weniger stark vertreten.

Übersicht 1: Wohnungsbestand Hauptwohnsitze in Österreich 2010 nach Rechtsgrund



Quelle: Statistik Austria Mikrozensus 2010, Janik 2011, IIBW Berechnung.

Zurzeit operieren etwa 190 gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV) in den Rechtsformen der Genossenschaft, der GmbH und der Aktiengesellschaft. Die als Genossenschaften organisierten Gemeinnützigen stehen im gemeinsamen Eigentum der GenossenschafterInnen, die restlichen Gemeinnützigen gehören Gemeinden und Bundesländern, Gewerkschaften, Parteien, religiösen Institutionen, dem Finanzierungssektor, Privaten und anderen. Als Eigentümer ausgeschlossen ist lediglich die bauausführende Wirtschaft, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Vier GBV im Alleineigentum des Bundes mit insgesamt ca 58.000 Wohneinheiten wurden 2004 privatisiert. Die GBV verwalten heute etwa 820.000 Wohneinheiten (2011), etwa zwei Drittel davon als eigene Mietwohnungen, den Rest als Eigentumswohnungen. Sie unterliegen dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) und sind in ihrer Tätigkeit durch Prinzipien der Kostendeckung, der Vermögensbindung, des begrenzten Geschäftskreises und der umfassenden Revision gebunden. Diese Prinzipien sind an anderer Stelle eingehend beschrieben worden (ua *Donner 2000, Lugger/Holoubek 2008*).

Österreichische Gemeinden verfügen über einen Bestand von ca 300.000 Wohnungen, wobei Wien mit ca 210.000 Wohneinheiten den Hauptteil hält und dadurch zu den weltweit größten sozialen Wohnungsanbietern zählt. Aus dem Neubau haben sich die Gemeinden fast gänzlich zurückgezogen, teilweise wurde auch die Verwaltung von Kommunalwohnungen an GBV vergeben.

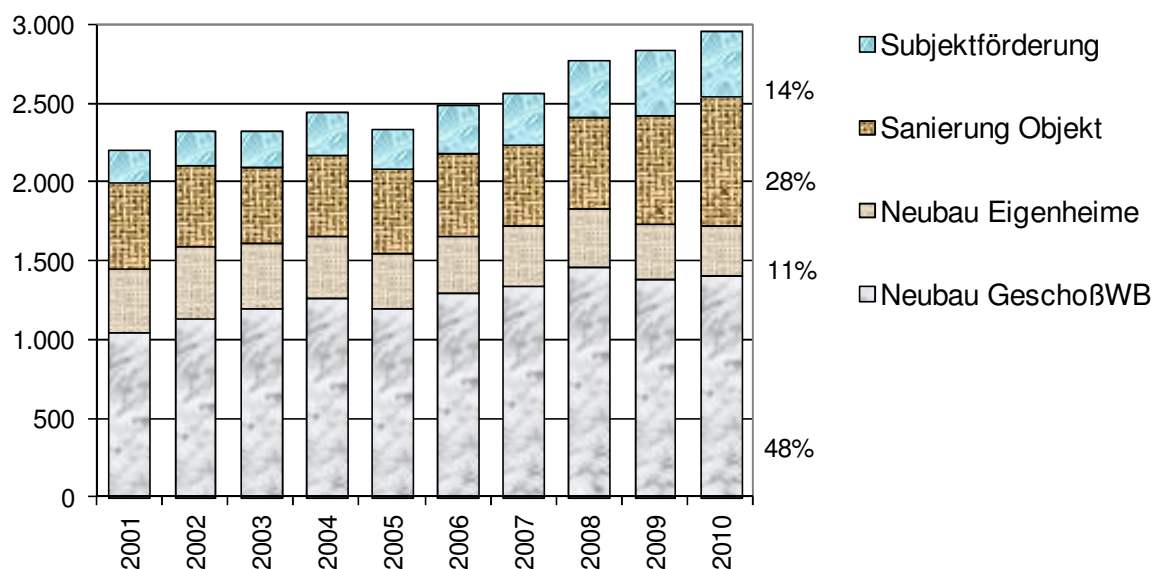
In manchen Bundesländern haben mittlerweile auch gewerbliche Bauträger Zugang zum geförderten Mietwohnbau, insofern sie sich im betreffenden Bestand den Förderungsgesetzen und Teilregelungen des WGG unterwerfen (insb. Mietzinsbildung, soziale Vergabe).

Für die Vergabe von gemeinnützigen und kommunalen - aber auch der eben erwähnten geförderten gewerblichen - Wohnungen werden haushaltsbezogen differenzierte Einkommensgrenzen festgelegt. In Österreich sind diese Einkommensgrenzen relativ großzügig bemessen, so dass breite Bevölke-

rungsschichten generell als Kundenkreis für diese Wohnungen in Frage kommen. Im Bereich gemeinnütziger Mietwohnung liegen die Maximalgrenzen momentan für einen Einpersonenhaushalt zwischen € 27.600 (Salzburg) und 44.850 (Wien) Jahresnettoeinkommen. Die Einkommensgrenzen für Kommunalwohnungen sind tendenziell etwas niedriger als die für gemeinnützige Wohnungen, wobei sich beachtliche regionale Unterschiede ergeben. Die Vergabe der gemeinnützigen Wohnungen erfolgt über die GBV, jedoch mit umfassenden Belegungsrechten durch die Gemeinden. In Wien ist das Wohnservice Wien für einen Anteil der Neuvergaben und Wiederbelegungen verantwortlich, ein anderer Teil wird durch die GBV selbst vergeben. Wiener Gemeindewohnungen werden durch *Wiener Wohnen* vergeben, wobei in der Regel Wartelisten zur Anwendung kommen.

Die Finanzierung des gemeinnützigen Wohnbaus baut zu einem erheblichen Teil auf der Wohnbauförderung auf, die nach einem langdauernden Kompetenzübergang mittlerweile in der ungeteilten Verantwortung der Bundesländer liegt (Amann, 1999). 2010 gingen rund 48% der € 2,94 Mrd. Wohnbauförderung in den Neubau von Geschosswohnungen und damit zu einem Gutteil an GBV, zum Teil aber auch an gewerbliche Bauträger. Seit der Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbauförderung 2008 finanzieren die Bundesländer die Wohnbauförderung größtenteils aus ihrem eigenen Budget bzw. aus Ertragsanteilen im Rahmen des Steuerausgleichs. Ergänzt werden diese Mittel durch Rückflüsse aus früheren Darlehensvergaben und Einnahmen aus Förderungsverkäufen.

Übersicht 2: Ausgaben Österreichische Wohnbauförderung 2010 nach Ausgabenart:



Quelle: IIBW, Wohnbauförderungsberichte der Länder

Fundament der Wohnbauförderung ist nach wie vor der Neubau, jedoch mit im Zeitverlauf rückläufigem Anteil (s. Übersicht 2). Neben dem Geschosswohnbau, werden auch Eigenheime gefördert (11% der Ausgaben). Die Mittel, die in die Sanierung fließen, sind mittlerweile auf 28% der Ausgaben angewachsen. Auch die Subjektförderungen haben seit 2001 von 9% auf 14% 2010 stark zugenommen. Darunter fallen vor allem die Wohnbeihilfen als subjektbezogene, bedarfsgeprüfte und einkommens-

abhängige Geldleistungen. Die Wohnbeihilfe war in Österreich lange Zeit für den objektseitig geförderten Bestand reserviert. Mit dem Ausschluss von Privatmieten wurde versucht, preistreibende Wirkungen einer nachfrageseitigen Unterstützung unterer Einkommen zu verhindern. In den Niederlanden und in Großbritannien hat die Einführung einer allgemeinen Mietbeihilfe im nicht-mietenkontrollierten Bestand zu erheblichen Ineffizienzen durch steigende Mieten im unteren Marktsegment geführt. Der Einfluss von Wohnbeihilfen auf das Neubauangebot ist generell gering (Lugger/Amann 2006). Nachdem Oberösterreich schon 1991 die allgemeine Wohnbeihilfe, das heißt eine Subjektförderung nicht nur für Bewohner objektgeförderter, sondern auch privater Mietwohnungen, eingeführt hat, sind mittlerweile alle Länder bis auf Niederösterreich dem Beispiel gefolgt. Dies war u.a. deshalb nötig, weil die sukzessive Sanierung und Aufwertung des privaten Mietwohnungsbestandes zu steigenden Mieten in diesem Segment führte. Österreichweit wurden im Jahr 2010 rund € 400 Mio. für Wohnbeihilfen aufgewendet. Damit haben sich die Wohnbeihilfen innerhalb von 10 Jahren mehr als verdoppelt und stellen damit den mit Abstand am stärksten wachsende Teil der Wohnbauförderung dar. Die Beurteilung dieser Entwicklung hin zu einem verstärkten Einsatz von Subjektförderungen im Förderungsmix ist umstritten und führt zu Überlegungen über die Funktionsfähigkeit des österreichischen Systems der Wohnbauförderung als Ganzes.

37.6 Effizienz von Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit

Die Meinungen darüber, wie das österreichische System der Wohnbauförderung wirken soll und wie es tatsächlich wirkt, gehen auseinander. Auf der einen Seite werden „fehlende Treffsicherheit“, „Mitnahmeeffekte“ und zu hohe Ausgaben beanstandet. Die Verteidiger der Wohnbauförderung hingegen verweisen auf die Notwendigkeit eines möglichst universellen Zugangs zum sozialen Wohnungssegment, um Zielbestimmungen der sozialen Durchmischung und des sozialen Zusammenhaltes gerecht zu werden und zu verhindern, dass wohnungspolitische Leistungen zu Fürsorgeleistungen degradiert werden.

Kritiker der Wohnbauförderung und der universellen Orientierung des sozialen Wohnungssektors betonen, dass adäquate Sozialpolitik ‚treffsichere‘ und damit bedarfsgeprüfte Fürsorgeleistungen bedeutet. Eine Studie von *Brandner/Wüger* (2001, 69) kommt über die Verteilungswirkungen und die Qualität der Wohnbauförderung zu dem Schluss, dass diese „den verteilungspolitischen Zielen kaum gerecht“ wird, da die Förderwahrscheinlichkeit mit höherem Einkommen nicht sinkt, sondern steigt. Dieser Effekt wird negativ bewertet, weil nach Meinung der Autoren sozialpolitische Förderungen der einkommensschwächsten Bevölkerungsschicht zukommen sollten. Auch *Donner* (1995, 173) kritisiert, dass das österreichische Förderungswesen noch immer dem „Gießkannenprinzip“ folgt, und durch einen „Mangel an sozialer Treffsicherheit“ (*ders* 2000, 138) gekennzeichnet ist. Die von *Felderer et al* (1999, 74) durchgeführte Studie über die Tendenzen der Wohnraumnachfrage, kommt zu ähnlichen Schlüssen. Empfohlen wird demgegenüber die Stärkung des wohnungspolitischen Instruments der einkommensabhängigen bedarfsgeprüften Wohnbeihilfe.

Verteidiger des bestehenden Systems halten diesen Befunden entgegen, dass die Wohnbauförderung bewusst universell angelegt ist, dass somit auch eine Förderung der Mittelschicht angestrebt wird. Diese Position kommt beispielsweise in der Aussage Karl Wurms, Obmann des Verbands gemeinnüt-

ziger Bauvereinigungen, bei der Gründungs-Pressekonferenz der ‚Plattform Wohnbauförderung‘ zum Ausdruck: „Wenn wir nicht aufpassen, kommt es zur Umverteilung vom Sozialstaat zum Almosenstaat“ (Gewerkschaft Bauholz 20.4.2004). Auch Czasny/Moser (2000, 384) warnen: „Die Konzentration aller Subventionen auf die Ärmsten spaltet das Wohnungswesen“. Die weitgehende Umstellung auf bedarfsgeprüfte Subjektförderungen und zielgruppenspezifische Fürsorgemaßnahmen in der Wohnungspolitik wird abgelehnt. Kritisiert wird, dass die Subjektförderung dazu tendiert, von der Wohnungsangebotsseite über Preissteigerungen abgeschöpft zu werden. Auch vor dem Entstehen von Abhängigkeiten der begünstigten Bevölkerung im Sinne einer Armutsfalle und dem dadurch bedingten steigenden staatlichen Aufwand wird gewarnt (Springler 2006, Czasny/Moser 2000, 394: „Wohngeld: ein Fass ohne Boden“). Die Bedarfsprüfung wird wegen ihrer stigmatisierenden Wirkungen beanstandet. Eine Ablehnung der Umstellung auf Subjektförderung wird auch dadurch argumentiert, dass die umfassenden Zielkategorien des jetzigen Systems aufgegeben werden würden. Beispielsweise wird unterstrichen, dass Subjektförderungssysteme in anderen Ländern keine wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen, regionalplanerischen oder umweltpolitischen Ziele verfolgen können und dass daher eine Beibehaltung der Objektförderung vorzuziehen ist (Amann 2004, Deutsch 1999).

Die Marktkonformität eines Subjektförderungssystems, das nicht die Preise über induzierte Angebotsausweitungen senken, sondern die verfügbaren Einkommen bedürftiger Haushalte an die Marktpreise für Wohnraum anpassen will, sehen Kritiker der Objektförderung als großen Vorteil. Die Verteidiger einer universell orientierten Wohnbauförderung, die eine Dekommodifizierung des Wohnbedürfnisses bewusst anstreben, sehen demgegenüber in der Marktnähe kein vorrangiges Ziel. Sie sehen eher „...die partielle Abkoppelung der Wohnversorgung von der Höhe des Arbeitseinkommens als gesellschaftspolitisches Erfordernis“ (Czasny/Moser 2000, 387). Dazu kommt das erklärte Bestreben durch objektseitige Wohnbauförderung, Neubauraten und ein zur Nachfrage passendes Wohnungsangebot bewusst zu steuern und somit Marktfehler am Wohnungsmarkt, der durch exzessive Preisschwankungen gekennzeichnet ist, zu korrigieren. Seit der aktuellen Wirtschaftskrise wird vermehrt erkannt, dass Volkswirtschaften, die in den Hochkonjunkturjahren stark auf die konjunkturbegünstigenden Hauspreisanstiege setzten, nun mit starken Einbrüchen der Hauspreise und des Wirtschaftswachstums zu kämpfen haben. Demgegenüber können ein ausreichend großes Mietsegment und die öffentliche Beeinflussung eines kontinuierlichen und bedarfsgerechten Wohnungsneubaus exzessive Preisschwankungen eindämmen und somit zur Stabilität des Wirtschaftskreislaufes beitragen (Wieser 2011).

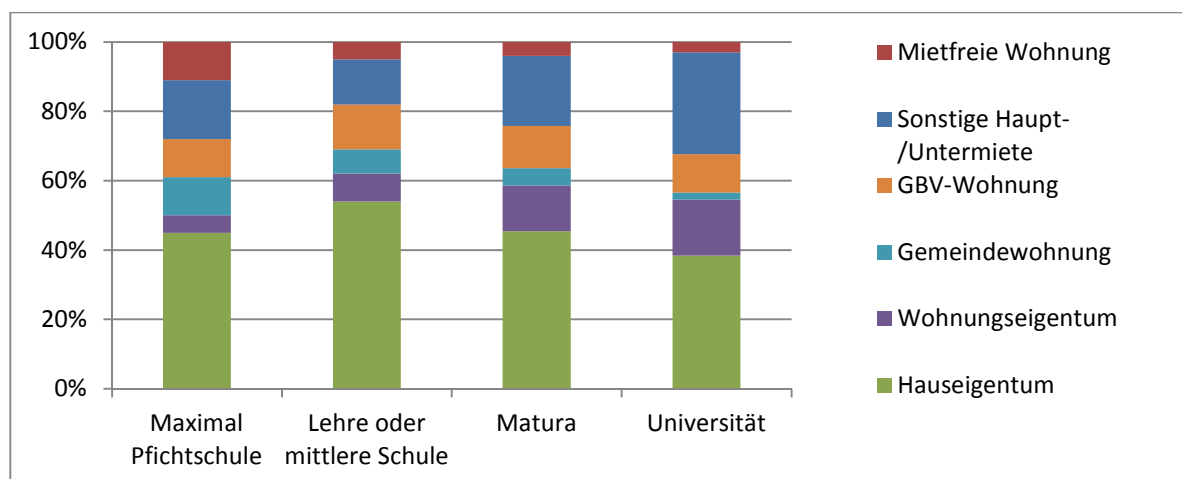
Bei der Beurteilung der Funktionsfähigkeit der Wohnbauförderung und des sozialen Wohnungssektors spielt die generelle Qualität der Wohnversorgung sowie die Wohnqualität von bestimmten armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen eine große Rolle. Folgende Befunde sprechen dafür, dass von der in Österreich praktizierten Wohnungspolitik eine armutspräventive Wirkung ausgeht:

Wenn die Inzidenz der Wohnbauförderungsausgaben im Erstrundeneffekt betrachtet wird, zeigt sich das klare Bild, dass einkommensabhängige Wohnbeihilfen eine eindeutige Umverteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommensschichten haben. Rund 90% der beziehenden Haushalte befinden sich in der unteren Hälfte der Bruttoäquivalenzeinkommen (Knittler 2009, 295). Demgegenüber steigt

im Bereich der Objektförderung (inklusive Eigenheimförderung) die Förderwahrscheinlichkeit mit dem Einkommen, d.h. mittlere und höhere Einkommen profitieren stärker.

Die Übersichten 3 und 4 geben die Zusammensetzung zur BewohnerInnenstruktur der unterschiedlichen Bestandssegmente in Österreich wieder. Grundlage bietet die nach dem Mikrozensus zweitgrößte jährliche Stichprobenerhebung EU-SILC von 2010. Hierbei wurden die unterschiedlichen Wohnungsbestände hinsichtlich des maximalen Schulabschlusses der Bewohner (Haushaltsvorstände) analysiert. Es zeigt sich, dass der Anteil der Bewohner im GBV-Mietbestand über die unterschiedlichen Bildungsniveaus sehr konstant ist. Im Gemeindebestand sind hingegen vor allem Bewohner von niedrigerem maximalem Bildungsstand vertreten. Höhere Bildungsabschlüsse finden sich verstärkt im Bereich des Wohnungs- und Hauseigentums. Dennoch ist die Streuung der maximalen Schulbildungen in den unterschiedlichen Beständen relativ ähnlich, was die universelle Ausrichtung des österreichischen sozialen Wohnsegments bestätigt. Weder im Gemeindebau noch im gemeinnützigen Sektor finden sich ausschließlich bildungsferne Schichten.

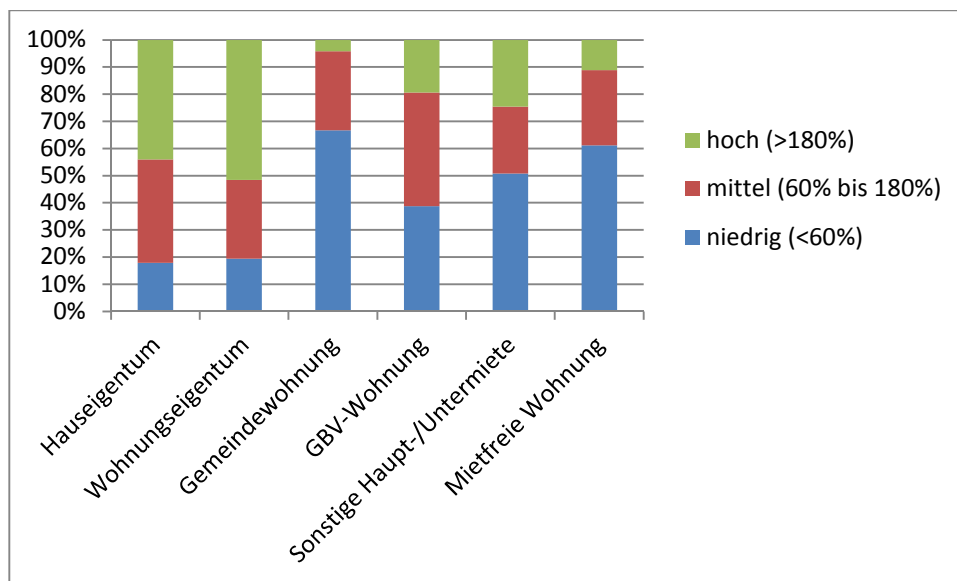
Übersicht 3: Bewohnerstruktur nach höchster Schulbildung des Haushaltsvorstandes



Quelle: Statistik Austria EU-SILC 2010, nach: BMASK

Die große Unterschiedlichkeit der Bewohnerstruktur im gemeinnützigen und im kommunalen Bereich kommt noch deutlicher in Übersicht 4 zum Ausdruck. Während im Gemeindewohnungsbestand zwei Drittel der Bewohner niedrige Einkommen (unter 60% des Medianeinkommens) aufweisen, liegt dieser Anteil bei 39% im GBV-Bereich. Der GBV-Bestand ist vielmehr klar auf den Mittelstand ausgerichtet: 42% der Bewohner haben mittlere Einkommen. Hohe Einkommensbezieher sind vor allem im Haus- und Wohnungseigentum vertreten, aber auch im Bereich privater Mietverhältnisse. Durch diese Analyse kommt sehr deutlich die wichtige Stellung des kommunalen Wohnbaus für die Wohnversorgung unterer Einkommensbezieher hervor, während der GBV-Bestand tatsächlich auf mittlere Einkommensbezieher abstellt.

Übersicht 4: Einkommensgruppen (in % des Medianeinkommens) nach Wohnform



Quelle: Statistik Austria EU-SILC 2010, nach: BMASK 2011

Die Praxis, Einkommensgrenzen lediglich bei der Überprüfung der Anspruchsberechtigung vor Bezug einer Sozialwohnung zu kontrollieren, führt mit den Jahren zu einer einkommensmäßig stark gestreuten Bewohnerstruktur. Diese „Fehlbelegung“ wird seitens der Wohnungspolitik in Kauf genommen, um soziale Durchmischung auf Ebene des Einzelgebäudes sowie auf Quartiersebene zu erreichen und ethnische und soziale Segregation zu verhindern. Diese Vorgangsweise hat sich historisch bewährt, denn im Gegensatz zu internationalen Entwicklungen sind Ghettobildungen und kleinräumige soziale Konzentrationen in Österreich kaum vorhanden. Gerade die Objektförderung hat in diesem Sinn einen stark integrationsstiftenden Charakter und erwiesener Maßen positiven Einfluss auf das im EU-Kontext immer wichtiger werdende Ziel des sozialen Zusammenhalts.

Deutsch (2009), der mittels der Analyse von Mikrozensus die Einkommensstrukturen und deren Veränderungen im Zeitverlauf für unterschiedliche Wohnformen (Mietsegmente, Eigentum) und Regionen (rural, urban) untersucht hat, kommt zum Schluss, dass sich im Verlauf der 1990er Jahre ein gewisser Trend zur Residualisierung des Sozialmietsektors, insbesondere in städtischen Gebieten, und des ländlichen Mietsektors ergeben hat: Dies liegt neben der generellen Auseinanderentwicklung der Einkommen daran, dass Besserverdienende aus den sozialen Mietbeständen ins Eigentum abwandern und die zurückbleibenden Mieter im Median ein geringeres Einkommen aufweisen. Jedenfalls hat sich der Zuzug jüngerer Haushalte mit geringerem Einkommen verstärkt. Positiv ist zu bewerten, dass die soziale Treffsicherheit der sozialen Bestände nun höher ist als früher. Negativ ist demgegenüber die verstärkte Neigung zu sozialer Segregation im Sozialmietsektor. Das Bundesland Wien hat 2011 auf diese Entwicklung mit einer massiven Anhebung der Einkommensgrenzen im geförderten Wohnbau reagiert (Amann/Mundt 2012).

Von besonderem Belang ist die Frage, ob arme oder armutsgefährdete Haushalte ausreichend durch den sozialen Wohnungssektor versorgt werden oder in welcher Form sie vom System der Wohnbau-

förderung profitieren. *Czasny* (2004) beschäftigt sich in seiner ländervergleichenden Studie über den Zusammenhang von Armut und Wohnungspolitik mit der Thematik, inwiefern die Wohnkosten das verfügbare Einkommen armer Haushalte reduzieren und welche Wohnqualität für arme Haushalte bereitgestellt wird. Die Wohnkosten armer Haushalte werden insbesondere durch zwei Faktoren beeinflusst: Zum einen hängen sie vom generellen Niveau der Wohnkosten in einer Region ab, zum anderen von der Fähigkeit des wohnungspolitischen Systems, für arme Haushalte besonders günstigen Wohnraum bereitzustellen. Zusammengefasst ergibt die Analyse der Kosten und Qualitäten der Wohnverhältnisse von armen Haushalten in Europa folgendes Bild: In Großbritannien und Spanien – Länder, die dem liberalen bzw. südeuropäischen Wohlfahrtstypus zugezählt werden – werden ziemlich gute Ergebnisse hinsichtlich der Wohnkosten armer Haushalte erreicht (Mietkosten in Kaufkraftparitäten, Verhältnis der Mieten zu Haushaltseinkommen, Anteil an Haushalten mit Zahlungsrückständen). Andererseits verzeichnen Vertreter von korporatistischen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten, so Österreich und Schweden, gute Werte hinsichtlich der Wohnqualität und Wohnzufriedenheit von armen Haushalten. Österreich nimmt in diesem Zusammenhang aus zwei Gründen eine Sonderstellung ein: Zum einen ist die soziale Wohnqualität im Durchschnitt die höchste in Europa (SOCOHO Vergleichsländer). Zum anderen ist es das einzige Land, in dem arme Haushalte gleich gute Ergebnisse hinsichtlich der Qualität des sozialen Wohnumfeldes erzielen, wie nicht arme Haushalte (*ebd.*, 44). Andererseits ist das Wohnen für arme und armutsgefährdete Haushalte in Österreich vergleichsweise teuer. Hierin zeigt sich deutlich die universelle Ausrichtung der österreichischen Wohnungspolitik: Während Österreich die durchschnittliche Wohnkostenbelastung der Gesamtbevölkerung reduziert, erzielen andere Länder, etwa Frankreich und Spanien, durch die selektive, auf arme Haushalte konzentrierte Förderung niedrigere Kostenbelastungen unterer Einkommensschichten, aber ein hohes generelles Wohnkostenniveau.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass der hohe Anteil der Objektförderung in Österreich gemeinsam mit dem ebenfalls hohen Anteil an Sozialwohnungen und Gemeindebauten dazu beiträgt, die Wohnungskosten niedrig zu halten. Höhere Mieten hätten vor allem für ärmere Bevölkerungsschichten nachteilige Auswirkungen, bzw. ein größerer Teil der Bevölkerung wäre auf Wohn- und Mietzinsbeihilfe und soziale Unterstützung angewiesen (*Knittler* 2009, 302).

Die Wohnversorgung in Österreich zeigt eine im internationalen Vergleich sehr gute Performance. Die verfügbare Wohnfläche pro Person liegt mit 43m² deutlich über dem EU-Durchschnitt (38m²). Der mit Abstand überwiegende Teil des Bestands ist technisch vollwertig ausgestattet (Kategorie A). Von hohem Stellenwert ist die soziale Qualität der Wohnversorgung. Auch das subjektive Empfinden über die Qualität der Wohnungen und der Wohnumgebung ist positiv zu bewerten. Die Bewertung von 5,1 auf einer insgesamt sechsstufigen Zufriedenheitsskala im Mittel aller Bestandsdaten zeichnet ein positives Bild (*Czasny/Stocker* 2007). Hierbei variiert die Zufriedenheit über verschiedene Bestandsarten und Haushaltszusammensetzungen relativ wenig, was ebenfalls positiv zu bewerten ist. Bei der Quote der Überbelastung durch Wohnkosten (definiert mit 40% des Haushaltseinkommens) liegt der österreichische Wert mit 4,6% sehr deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 10,1% (Eurostat). Die Ausgaben privater Haushalte für das Wohnen liegen unter dem Europäischen Durchschnitt, wenngleich zuletzt ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war (*Amann et al* 2010, s. weiter unten).

In Österreich wurde in Anlehnung an europäische Indikatoren zur Entwicklung von Einkommensungleichheiten und Lebensbedingungen von Bevölkerungsgruppen ein Katalog von 17 nationalen Eingliederungsindikatoren vereinbart. Im Bereich Wohnen basiert er auf den Ergebnissen der jährlichen EU-SILC Erhebungen. Zwischen 2005 und 2010 zeigt sich eine hohe Konstanz der auf Wohnqualitäten abgestellten Indikatoren (Überbelag in Mehrpersonenhaushalten, Belastung durch Wohnumgebung, prekäre Wohnqualität). Der Anteil der Bevölkerung, der durch den Wohnungsaufwand unzumutbar belastet wird (Wohnungsaufwand inkl. Energie mehr als ein Viertel des verfügbaren Einkommens) ist im selben Zeitraum jedoch signifikant von 15% auf 18% angewachsen (BMASK 2011).

37.7 Herausforderungen

Die langjährige Entwicklung der Wohnkosten ist in Österreich im internationalen Vergleich moderat (Bauer 2005, Amann/Götzl 2005, Amann et al. 2010). Bestandmieten sind zum überwiegenden Teil indexiert und somit an die Entwicklung der Verbraucherpreise gekoppelt. Die Wohnungsmarktpreise in Österreich haben sich über zwei Jahrzehnte hinweg bis Mitte der 2000er Jahre moderat entwickelt, mit Steigerungsraten um die oder unter der Inflationsrate. Seit wenigen Jahren differenzieren sich die Marktpreise jedoch deutlich. Einige Städte und Lagen entwickeln eine stark überdurchschnittliche Dynamik, andere fallen hinsichtlich der Marktentwicklung zurück. Spannungen haben sich in der Vergangenheit sowohl im sozialen als auch im privaten Mietensegment aufgrund der Kostenunterschiede zwischen Bestandswohnungen und Neuvermietungen ergeben. Der „Wiedervermietungseffekt“ im privaten Mietsegment führt dazu, dass aufgrund der auslaufenden Mietpreisregulierungen Neuvermietungen tendenziell teurer sind als Bestandswohnungen (Bauer 2005, Tockner 2012). Im gemeinnützigen Bereich sind die Wohnkosten in neu erbauten Wohnungen höher als in älteren, insbesondere wenn diese ausfinanziert und aufgrund der objektbezogenen Kostenmiete entsprechend günstig sind. Diese Effekte bedingen Eintrittsbarrieren in den Mietwohnungsmarkt und führen dazu, dass Jungfamilien, mobile Haushalte und Haushalte, die zum ersten Mal am Mietmarkt auftreten, tendenziell für gleiche Wohnqualitäten mehr bezahlen als Haushalte, die stabil in einem alten Mietverhältnis verbleiben. Wohnen macht mittlerweile 21,6% des privaten Konsums aus (2010). Damit steht Österreich nach wie vor im EU-Vergleich gut da (der EU27-Schnitt liegt bei rund 24%), zuletzt hat sich der Abstand sogar vergrößert. Die langfristige Zunahme des wohnungsbezogenen Konsums ist durch die Zunahme der Nutzfläche pro Person weitgehend erklärbar. Dennoch steigen die Wohnkosten insbesondere von Mietwohnungen schneller als die Gesamtsteuerung. Sie betrugen im Jahresdurchschnitt 2010 rund 6,20 €/m² (inkl. Betriebskosten und USt., ohne Energie), im gemeinnützigen Bereich etwas darunter bei 5,90 €/m², bei privaten Mietwohnungen etwas darüber bei 6,80 €/m². Die Unterschiede der beiden Mietensektoren sind in Bundesländern mit kleineren gemeinnützigen Sektoren (Tirol, Salzburg, Vorarlberg) deutlich höher als in den anderen. Sinkende Förderungszahlen führen zu steigenden Wohnkosten, gerade auch am privaten Markt. Es wird jedoch eine Herausforderung bleiben, im Sinne eines integrierten Mietmarktes gemäß *Jim Kemeny* mittels des regulierten geförderten Sektors das Preisniveau auch im privaten Sektor zu dämpfen (Mundt/Amann 2010).

Trotz positiver Entwicklungen ist die Situation ausländischer Bevölkerungsgruppen auf dem Wohnungsmarkt nach wie vor deutlich schlechter als die inländischer Haushalte. Dies lässt sich an Daten

zur Wohnungsgröße, zum Überbelag, zur Wohnungsausstattung und zu den Mietverhältnissen belegen. Zahlreiche Studien haben auf Missstände in diesem Bereich hingewiesen (*Giffinger* 1990, 1998, *Czasny* 1996, 2009, *Amann*, 2004, *Kohlbacher/Reeger* 2007, *Schallaböck/Fassmann* 2008). Ausländische Haushalte wohnen weit überdurchschnittlich im privaten Mietsegment, weit unterdurchschnittlich im Eigentum. Die größte Diskrepanz hinsichtlich der Wohnungsqualitäten besteht zwischen österreichischen Haushalten und Haushalten aus der Türkei und den Staaten Ex-Jugoslawiens. Zu den qualitativen Benachteiligungen kommen die kostenmäßigen und oft auch unsichere befristete Mietverhältnisse. Ein großer Anteil dieser relativen Schlechterstellung lässt sich durch die Überlagerung von Einkommens- und Herkunftseffekten erklären (*Czasny* 2009). Auch ist positiv zu beobachten, dass die zweite Zuwanderergeneration wesentlich geringere Qualitätsrückstände verzeichnet als die erste (*Statistik Austria & Kommission für Migrations- und Integrationsforschung* 2010). Mittlerweile haben sich in mehreren Bundesländern die Bemühungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation von Migranten verstärkt. Lange war der gemeinnützige Sektor – zuerst durch formale, dann durch informelle Schranken – für ausländische Mitbürger nur schwer zugänglich. Dies hat sich seit den frühen 2000er Jahre geändert. Mittlerweile machen bei den Neuvermietungen Personen mit Migrationshintergrund einen größeren Anteil als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung aus. Mit der EU-Richtlinie 2003 über die Gleichbehandlung von Ausländern wurde die Basis gelegt, dass nunmehr auch Nicht-EU-Bürger, die zumindest seit fünf Jahren in Österreich leben, ein ausreichendes Einkommen und eine Krankenversicherung vorweisen können, auch Chancen auf eine Gemeindewohnung in Wien haben. Mehrere gemeinnützige Bauvereinigungen haben mittlerweile Integrationsprojekte realisiert, etwa das „Wohnprojekt interethnische Nachbarschaft (W.i.e.N.)“ (*Ludl* 2003) oder das Projekt „Neue Nachbarschaft - für ein besseres Miteinander von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund“ (*SGN/IIBW* 2011). In Zukunft wird sich die Aufgabe stellen, Österreicher mit Migrationshintergrund und ansässige Ausländer erfolgreich in den sozialen Wohnungssektor zu integrieren, ohne dass sich daraus ethnische und soziale Segregationstendenzen und inter-ethnische Spannungen ergeben (*Stöger/Weidenholzer* 2006).

Die Zunahme des Anteils älterer Personen an der Gesamtbevölkerung ist ein gesamteuropäisches Phänomen von zunehmender Brisanz. Die Nachfrage nach adäquaten Wohnformen für ältere Menschen (betreutes/betreubares Wohnen, Mehrgenerationenwohnen, gemeinschaftliche Wohnprojekte, Senioren-Residenzen, senioren-spezifische wohnungsbezogene Dienstleistungen) wird in Zukunft jedenfalls zunehmen (*Springler* 2006). Hierbei haben sich gemeinnützige Bauvereinigungen mit innovativen Wohnprojekten hervorgetan. Eine große Herausforderung ist die kostengünstige Herstellung dieser Wohnformen, um der prekären Einkommenssituation vieler Pensionisten und insbesondere Pensionistinnen gerecht zu werden.

Es war bisher das erklärte Ziel der österreichischen Wohnungspolitik, durch geförderten kostenbeschränkten Neubau einen dämpfenden Einfluss auf das Mietniveau auf dem gesamten Markt auszuüben. Um diesen Effekt zu erzielen ist ein großer Pool an Sozialmietwohnungen (GBV und Gemeinde) notwendig und ein entsprechender Umsatz an leistbaren Wohnungen am Markt durch Neuvergaben und eben den Neubau. Ein der Haushaltsentwicklung entsprechendes Neubauvolumen muss daher gesichert werden. Einer WIFO-Studie zufolge (*Czerny/Weingärtler* 2007) sollte der Wohnungsneubau auf mindestens 55.000 Einheiten erhöht werden, um mit der demografischen Entwicklung Schritt zu

halten. Auch die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria geht von einem stabilen weiteren Bevölkerungswachstum von 4% bis 2020 aus. Im Durchschnitt der letzten 5 Jahre haben die GBV jährlich rund 15.500 Wohnungen fertiggestellt. Ende der 1990er Jahre waren es noch rund 19.000 Wohneinheiten jährlich gewesen. Für 2012 und 2013 wird mit einem Rückgang der Fertigstellungen gerechnet, da in den letzten Jahren weniger Förderungszusagen durch die Bundesländer vergeben wurden. Die Länder sind mit ernstem Konsolidierungsbedarf ihrer Budgets konfrontiert. Nach dem massiven Rückgang der Förderungszusicherungen im Neubau weisen die Budgetvoranschläge mehrerer Bundesländer darauf hin, dass deutliche Kürzungen der Wohnbauförderungsbudgets bevorstehen. Es ist eindringlich vor den Folgen eines Rückgangs des geförderten Wohnbaus zu warnen. Der freifinanzierte Wohnbau substituiert zurzeit zwar einen Teil des Rückgangs im geförderten Bereich. Freifinanzierter Wohnbau ist aber weit volatiler als geförderter und steht nur sehr eingeschränkt mittleren und unteren Einkommensschichten zur Verfügung. Steigender Druck an den Wohnungsmärkten wäre die Folge, insbesondere in jenen Bundesländern, wo Wohnungsbedarf und geförderter Wohnungsneubau auseinander gehen. Das zeigt sich besonders deutlich an der Wohnungsmarktentwicklung in Wien und Salzburg.

37.8 Fazit

Der vorliegende Beitrag fokussiert auf den Mietwohnungsbestand der gemeinnützigen Bauvereinigungen und der Gemeinden als zentrale Bestandteile des sozialen Wohnbaus in Österreich. Er macht insgesamt etwa 24% des Wohnungsbestands aus. Sozialpolitisch relevant sind aber auch die Leistungen gewerblicher Bauträger im Rahmen der Mietwohnungsförderung in einzelnen Bundesländern sowie die Eigenheimförderung im ländlichen Raum. Das „soziale“ am gemeinnützigen und kommunalen Mietwohnbau sind die durch Objektförderung und Kostenmiete erzielten Mieten unter dem Marktniveau, die dem Mieter gebotene Sicherheit und die insgesamt dem Konsumentenschutz verpflichtete Gestion des Sektors. Die Wohnungen werden an Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen vergeben, wodurch zur sozialen Durchmischung in den Einzelbauten und auf Quartiersebene beigetragen wird. Soziale Durchmischung stärkt den sozialen Zusammenhalt innerhalb des Wohlfahrtsstaates und beugt der Entstehung von Segregation und Ghettos vor. Der soziale Wohnungssektor wirkt präventiv gegenüber Armut und Armutsgefährdung, indem er zur Dämpfung der Wohnkosten in allen Marktsegmenten beiträgt sowie sichere langfristige Wohnverhältnisse für Bezieher niedriger Einkommen anbietet. Er spielt eine bedeutende Rolle dahingehend, dass in Österreich die Wohn- und Wohnumfeldqualität von armen Haushalten im internationalen Vergleich hervorragend ist. Andererseits sind die Wohnkosten armer und armutsgefährdeter Haushalte im Ländervergleich und im Verhältnis zu nicht-armen österreichischen Haushalten relativ hoch. In diesem Zusammenhang stellt die einkommensabhängige Wohnbeihilfe eine das Gesamtsystem ergänzende selektive Förderung dar, die zunehmend an Bedeutung gewinnt. In Zukunft wird das System der Wohnbauförderung die Aufgabe zu bewältigen haben, im Zeichen zunehmender Budgetrestriktionen den wachsenden Anforderungen (insb. der Ökologisierung der Wohnbauförderung) gerecht zu werden und gleichzeitig die sozialpolitischen Aufgaben der Armutsprävention und des Erhalts des über Jahrzehnte aufgebauten sozialen Wohnungssektors mit kontinuierlichen Neubauraten nicht aus den Augen zu verlieren.

Literatur

- AMANN (1999): Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen, FGW-Schriftenreihe Nr. 132, Wien.
- AMANN (2004): Soziale Wirkungsweise der Wohnbauförderung. Expertise im Auftrag des Grünen Parlamentsklubs, Wien.
- AMANN (2006): Gewerbliche Bauträger im geförderten Mietwohnbau in Wien, ImmZ 20/2006, S 357ff.
- AMANN/MUNDT (2012): Berichtsstandard Wohnbauförderung 2011, Wien, IIBW.
- AMANN et al (2010): Wohnkostenstatistik in Österreich – Methodik, Ergebnisse, Interpretationen, Wien, IIBW.
- AMANN/GÖTZL (2005): Wohnkosten in Österreich. Kostendynamik im Wohnungsbestand – Preisdynamik am Wohnungsmarkt, FGW-Schriftenreihe 165, Wien.
- BAUER (2005): Entwicklung der Wohnungskosten - Ursachen – lang- und kurzfristige Effekte – Auswirkungen, Wien (erweiterte Schriftfassung des Referates am Verbandstag 2005, GBV).
- BAUER (2006): Gemeinnütziger Wohnbau in Österreich. Zu Geschichte, Funktion und künftiger Perspektive, in: Kurswechsel 3/2006, S 20ff.
- BMASK (Hrsg) (2011): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich. Ergebnisse aus EU-SILC 2010. Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien, BMASK.
- BRANDNER/WÜGER (2001): Sozialpolitische Aspekte der Wohnbauförderung, in: CZERNY (Hrsg): Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, Wien, S 59ff.
- CZASNY (1996): Wohnverhältnisse von sozial Schwachen in Wien. Studie der SRZ Stadt- und Regionalforschung im Rahmen der Wiener Wohnbauforschung, Wien, SRZ.
- CZASNY (2004): The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe. SOCOHO, Wien, SRZ.
- CZASNY (2009): Wohnbau und Integration, in: Die Zukunft März 2009, Online: <http://www.srz-gmbh.com/kommentare/Wohnbau%20und%20Integration.pdf>.
- CZASNY/MOSER (2000): Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbauförderungsmittel, Frankfurt.
- CZASNY/STOCKER: (2007): Wohnzufriedenheit im heimischen Wohnungswesen, in: HOSCHER et al (Hrsg): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2007, Wien, S 1ff.
- CZERNY/WEINGÄRTLER (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor, Wien.
- DEUTSCH (1999): Wohnbaufinanzierung und intergenerationelle Vermögensbildung, Wien.
- DEUTSCH (2009): The Austrian Social Rented Sector at the Crossroads for Housing Choice, in: European Journal of Housing Policy Vol. 9 (3), S. 285-311.
- DONNER (1995): Das Ende der Wohnbauförderung. Versuch eines wohnpolitischen Gesamtsystems, Wien.
- DONNER (2000): Wohnungspolitiken in der Europäischen Union. Theorie und Praxis, Wien.
- EIGNER et al (1999): Sozialer Wohnbau in Wien. Eine historische Bestandsaufnahme, in: Studien zur Wiener Geschichte. Jahrbuch des Vereins für Geschichte der Stadt Wien, Bd 55, S 49ff.
- FELDERER et al (1999): Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich. Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien.
- GEWERKSCHAFT BAUHOLZ (2004), URL: <http://www.bau->

holz.at/servlet/ContentServer?pagename=GBH/Page/GBH_Index&n=GBH_2.2.a.a&cid=1081863263747.

- GIFFINGER (1990): Standorttheoretische Begründung des regulierten Wohnungsmarktes. Unter Berücksichtigung der Stadterneuerungspolitik in Wien, Wien.
- GIFFINGER (1998): Wohnungsmarktkbarrieren und Stadtentwicklung. Ein regionalwissenschaftlicher Beitrag zur Ausländerdiskriminierung am Beispiel von Wien, Habilitation, Universität Wien.
- HAUTMANN/HAUTMANN (1980): Die Gemeindebauten des Roten Wien 1919 – 1934, Wien.
- HONEY (1929): Die Wohnungspolitik der Gemeinde Wien : ein Überblick über die Tätigkeit der Stadt Wien seit dem Kriegsende zur Bekämpfung der Wohnungsnot und zur Hebung der Wohnkultur, Wien.
- HOSCHER et al (Hrsg): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2007, Wien.
- JANIK (2011): Wohnungsaufwand 2010, in: Statistische Nachrichten 6/2011, 504-17.
- KEMENY (1995): From Public Housing to the Social Market, Rental Policy Strategies in Comparative Perspective, London.
- KEMENY et al (2005): Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies, in: Housing Studies 20 (6), S 855ff.
- KEMENY (2006): Corporatism and Housing Regimes, in: Housing, Theory and Society, Vol. 23/1, S 1ff.
- KNITTLER (2009): Wohnbauförderung. In: GUGER (Hrsg): Umverteilung durch den Staat in Österreich, Wien, S 276ff.
- KOHLBACHER/REEGER (2007): Wohnverhältnisse und Segregation. In: FASSMANN (Hrsg): Zweiter Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht, Wien, S 305ff.
- LUDL (2007): Gemeinnützige Bauvereinigungen in Österreich, Wien.
- LUDL (Hrsg) (2003): Wohnmodell interethnische Nachbarschaft, Wien.
- LUGGER/AMANN (Hrsg) (2006): Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild, Wien.
- LUGGER/HOLOUBEK, M. (Hrsg) (2008): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein europäisches Erfolgsmodell. Festschrift für KR Helmut Puchebner zum 65. Geburtstag, Wien, Manz.
- MUNDT/AMANN (2010): Indicators of an Integrated Rental Market in Austria, in: Housing Finance International, December 2010, 35-44. Online:
<http://www.housingfinance.org/uploads/Publicationsmanager/HFI%20December%202010.pdf>
- NOVY/FÖRSTER (1991): Einfach bauen. Genossenschaftliche Selbsthilfe nach der Jahrhundertwende. Zur Rekonstruktion der Wiener Siedlerbewegung, Wien.
- SCHALLABÖCK/FASSMANN (2008): Wohnen und Stadtentwicklung. Bedeutung des Wohnens für Integrationsprozesse, in: BMI (Hrsg): Gemeinsam kommen wir zusammen. Expertenbeiträge zur Integration, Wien, S 93-115.
- SGN/IIBW (2011): Neue Nachbarschaft – für ein besseres Miteinander von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund beim Wohnen, Neunkirchen/ Wien, SGN – Siedlungsgenossenschaft Neunkirchen und IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen).
- SOMMER (2008): Governance-orientierte Konzeption von politischer Steuerung am Beispiel der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit, in: HOLOUBEK/LUGGER (Hrsg): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit – ein aus der Praxis entstandenes Erfolgsmodell. Festschrift für Helmut Puchebner, Wien.
- SPRINGER (2006): Wohnen im Alter: Vermögensakkumulation als Notwendigkeit für selbstbestimmtes Wohnen?, in: Kurswechsel 3/2006, S 59ff.

STATISTIK AUSTRIA & KOMMISSION FÜR MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSFORSCHUNG ÖAW (2010): Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2010. Erstellt unter Kofinanzierung des Europäischen Integrationsfonds und des Bundesministeriums für Inneres, Wien.

STÖGER/WEIDENHOLZER (2006): Zwischen Staatsinterventionen und Marktsteuerung: Europäische Wohnungspolitik im Wandel, in: Kurswechsel 3/2006, S 9ff.

TOCKNER (2012): Mietensteigerung in Österreich und Wien. Auswertungen aus dem Mikrozensus. Studie der Arbeiterkammer Wien, Wien.

WIESER (2011): Stabilisierende und destabilisierende Faktoren auf den Wohnungsmärkten der EU-14. Studie des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien im Auftrag des Verbandes Gemeinnütziger Bauvereinigungen, Wien.