

Sozialer Wohnbau als Schlüsselfaktor nachhaltiger Europäischer Politik

Förderung des Europäischen Commitments

Ausbau der bestehenden Kompetenzen

Unterstützung Nationaler Wohnbaustrategien in CEE/SEE

Positionspapier

März 2007

Inhalt

EXECUTIVE SUMMARY	2
1 MOTIVATION	3
2 WOHNUNGSPOLITIK MIT DEFIZITEN	5
3 BESTEHENDES COMMITMENT AUSBAUEN	7
4 FORDERUNGEN DER BAUPSTOFFINDUSTRIE	10

EXECUTIVE SUMMARY

Die neuen EU-Mitgliedsstaaten brauchen bessere wohnungspolitische Instrumente. Best Practice Modelle liegen vor. Ihre Anwendung bedarf der Vermittlung der EU.

Es ist ein eindeutiger Befund, dass die Wohnungspolitiken in den neuen EU-Mitglieds- und Kandidatenländern heute, 15 Jahre nach der politischen Wende, unzureichende Ergebnisse zeitigen. Dies wird zu einem guten Teil darauf zurück geführt, dass die EU zwar wohnungspolitische Kompetenzen ablehnt, diese Länder sich bei der Entwicklung neuer politischer Strukturen gleichwohl an Brüssel orientieren. Die unzureichend wahrgenommene Verantwortung der EU in Sachen Wohnungspolitik wird als ausschlaggebend aufgefasst, dass die neuen Mitglieds- und Kandidatenländer bislang kaum Notiz von den **gut funktionierenden Wohnungspolitikssystemen Westeuropas** nehmen und statt dessen mit mäßigem Erfolg auf eindimensional liberale Wohnungspolitikmodelle setzen. Die umfangreichen **Lenkungseffekte** integrierter wohnungspolitischer Modelle in wirtschaftlicher, sozialer, umweltpolitischer sowie regionalwirtschaftlicher Hinsicht und Migration bleiben damit ungenutzt. Unzureichende Wohnungspolitik steht im Widerspruch zu den **Lissabon-Zielen** der Europäischen Union.

Ohne ein gemeinschaftliches wohnungspolitisches Engagement ist in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern aufgrund der Defizite in Neubau und Sanierung mit einer **drastischen Verschlechterung der Wohnversorgung** zu rechnen. Ein wohnungspolitisches Versagen hätte massive **negative Auswirkungen**: hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung, des Aufbaus von Institutionen, der sozialen und regionalen Integration, der individuellen Entfaltungsmöglichkeiten. Selbst die Sicherung **gesellschaftlicher Stabilität** ist eng mit der Wohnversorgung verbunden.

Mit dem Positionspapier der Baustoffindustrie wird das Ziel verfolgt, die erst vor kurzem einsetzenden **wohnungspolitischen Initiativen verschiedener EU-Institutionen** zu unterstützen und Anregungen für die weitere Entwicklung zu geben. Dringend erforderlich ist eine **durchgängige Begriffsdefinition** von sozialem Wohnen. Wohnbau ist mehr als Sozialpolitik. Insofern bezieht eine integrierte Wohnungspolitik nicht nur untere, sondern auch mittlere Einkommensschichten ein. Die Vorschläge der „**Urban Housing**“ **Intergroup** sowie der Entwurf einer „**European Charter for Housing**“ werden unterstützt. Große Hebelwirkung wird von einem forcierten **Best-Practice-Austausch** wohnungspolitischer Instrumente erwartet. Befürwortet wird die verpflichtende Erstellung **Wohnungspolitischer Strategien** durch die Mitgliedsstaaten. Um die nationalstaatliche Kompetenz für Wohnen nicht in Frage zu stellen, soll eine allfällige sektorale Richtlinie ausschließlich Rahmen und Zieldefinition vorgeben. Die neuen Mitglieds- und Kandidatenländer benötigen insbesondere Unterstützung beim **Aufbau von Finanzierungskreisläufen** für leistbaren Wohnbau sowie beim **Aufbau organisatorischer Strukturen**.

1 MOTIVATION

Fast eine Generation nach der politischen Wende sind Wohnbau und Wohnversorgung in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländer unzureichend. Dies gefährdet die wirtschaftliche Entwicklung, die regionale und soziale Integration.

Die europäische Baustoffindustrie betrachtet mit Sorge die wohnungswirtschaftlichen und wohnungspolitischen Entwicklungen in den neuen EU-Mitglieds- und Kandidatenländern. Heute, annähernd eine Generation nach der politischen Wende, ist die Situation in diesen Ländern immer noch gekennzeichnet durch

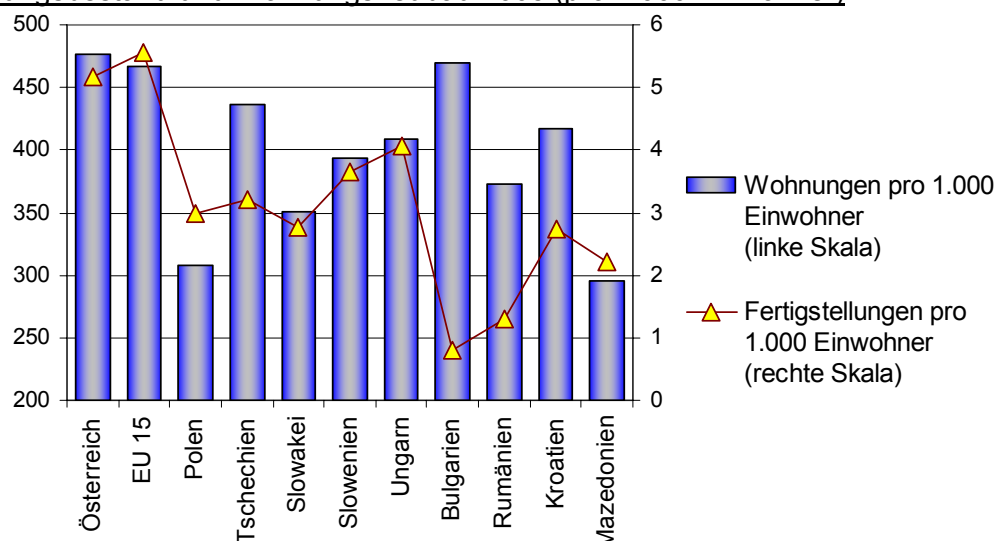
- a) **fehlende Konzepte für leistbaren Wohnbau** und sozial verträgliche Bestandssanierung;
- b) **unzureichende Investitionen** in Erhalt und Sanierung des Wohnungsbestands;
- c) **zu wenig Neubau**, insbesondere für mittlere Einkommensschichten, praktisch kein Mietwohnbau;
- d) **Diskontinuität** bei Wohnungsproduktionszahlen und wohnungspolitischen Instrumenten.

Die Unberechenbarkeit der Entwicklung und die angesichts dessen nicht abdeckbaren Angebotslücken haben negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Menschen. Enorme Wachstumspotenziale bleiben ebenso ungenutzt, wie Optionen der **regionalen und sozialen Integration**.

Es besteht die Auffassung, dass der unzureichende Ist-Zustand die Folge von nicht wahrgenommenem **Commitment** auf Europäischer Ebene ist – mit schwerwiegenden Folgen für die betroffenen Volkswirtschaften. Aktuelle Entwicklungen wie die Öffnung des Regionalfonds (**EFRE**) für Maßnahmen des Wohnens in den neuen Mitgliedsländern und die Programme der EIB (**JESSICA**) sind wichtige erste Schritte in die richtige Richtung. Ihre Ausformung und Implementierung sind allerdings noch kaum geklärt.

Grafik 1 verdeutlicht die Problemlage. Die Wohnungsbestände in den betroffenen Ländern liegen quantitativ (und auch qualitativ) weit unter dem Niveau der EU 15. Gleichzeitig entwickelt sich der

Grafik 1: Wohnungsbestand und Wohnungsneubau 2005 (pro 1.000 Einwohner)



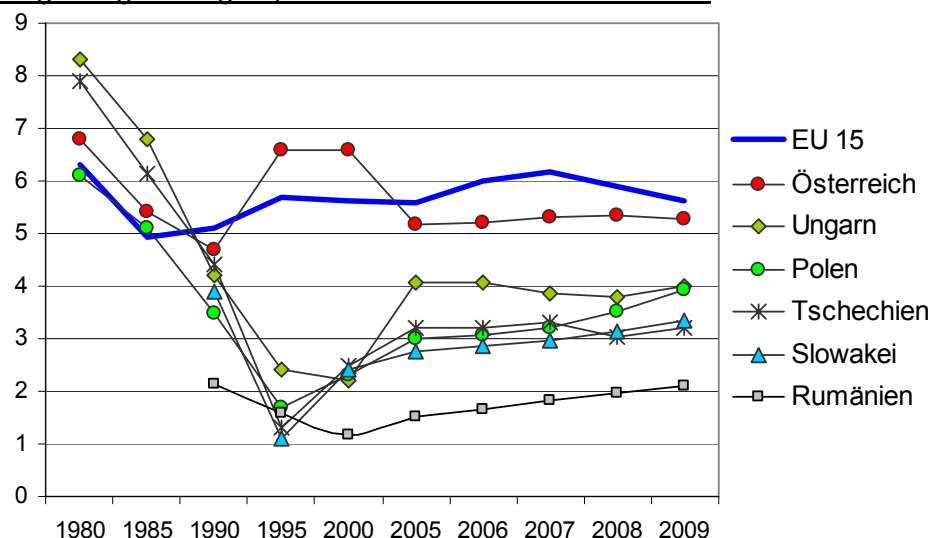
Anm.: Daten für 2003 für Slowenien und die SEE-Länder

Quelle: Housing Statistics in the EU (2005, 2006); Statistik Austria; UNECE; PRC (2005), I²IBW

Wohnungsneubau nur langsam. Die Wohnbaurate (Fertigstellungen pro 1.000 Einwohner) erreicht heute in den MOE-Ländern knapp 60% des EU15-Durchschnitts. In den südosteuropäischen Ländern liegt sie noch weit darunter. Wohnungsneubauten sind fast ausschließlich Eigentumswohnungen und Eigenheime. **Mietwohnbau ist fast inexistent.**

Die dringend **erforderlichen Neubauzahlen** und Sanierungsvolumina sind nur mit integrierten wohnungspolitischen Systemen auf Basis effizienter Förderungsmodelle und eines leistungsfähigen Dritten Sektors, d.h. eines Wohnungssektors zwischen Markt und Staat (**Public-Private-Partnership**), erzielbar. Ohne sozialen Mietwohnbau in erheblichem Umfang wird es den Ländern Mittel-Ost- und Südost-Europas kaum gelingen, zu den westeuropäischen Produktionszahlen aufzuschließen (Grafik 2). Das Beispiel vieler westlicher Staaten zeigt, dass ein wohl etablierter sozialer Wohnungssektor ein wichtiger stabilisierender Faktor in der Wohnungsproduktion ist. Wohnbau bietet darüber hinaus wesentliche **Lenkungseffekte**, insbesondere in wirtschafts-, sozial-, umwelt- und regionalpolitischer Hinsicht. Die Zurverfügungstellung von geeignetem Wohnbau ist eine Grundvoraussetzung für geordnete, **wirtschaftsgetriebene Migration**. Ein funktionsfähiger Wohnungsbestand ist als kritische Infrastruktur eines Landes aufzufassen und damit ein wesentlicher **Sicherheitsfaktor**. Ein Versagen dieser Infrastruktur hat schwerwiegende gesellschaftliche Folgen. Wohnungspolitik ist insofern auch **Standortpolitik**.

Grafik 2: Wohnungsfertigstellungen pro 1.000 Einwohner 1980 - 2009



Quelle: Housing Statistics in the EU (2005); Euroconstruct 12/2006, Romanian Statistical Yearbook, IIBW

2 WOHNUNGSPOLITIK MIT DEFIZITEN

Unzureichende wohnungspolitische Instrumente betreffen v.a. die Jungen, die Mobilen und die Armen. Westeuropäische Best Practice Beispiele setzen bei rechtlichen Rahmenbedingungen und Finanzierungsmodellen an.

Es wird die Auffassung vertreten, dass die aufgezeigten Defizite weniger aus wirtschaftlichen Strukturschwächen, als aus einer **wohnungspolitischen Fehlorientierung** resultieren.

Auf EU-Ebene gibt es keine gesetzliche Basis für die gemeinschaftliche Gestaltung von Wohnungspolitik. Daher fällt dieser Politikbereich grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedsländer. Entscheidungsträger der EU werden nicht müde, die Nicht-Zuständigkeit Brüssels für Wohnungsfragen zu betonen. Dennoch zeigt die politische Entwicklung in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern eine ungemein starke Orientierung an Brüssel, auch und gerade in jenen Bereichen, die gemäß Subsidiaritätsprinzip nationalstaatlich zu regeln sind.

Die **Union hat bislang keine wohnungspolitische Positionsbestimmung entwickelt**, die dem besonderen Charakter des Wohnens als Querschnittsmaterie zwischen Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Regionalpolitik gerecht würde. Viele westeuropäische Länder verfügen aber über gut funktionierende wohnungspolitische Modelle, die einen hohen Versorgungsgrad, Leistbarkeit und verschiedene Lenkungseffekte sicher stellen. Sie sind vitaler Ausdruck des **Europäischen Sozialmodells**. Diese lange und in größtem Maßstab **erprobten Best Practice-Beispiele** werden auf Europäischer Ebene allerdings noch nicht institutionalisiert gesammelt, aufbereitet und allen Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt. Insbesondere den neuen Mitgliedstaaten wäre ein derartiges Tool jedoch eine wichtige Informationsquelle und Anhaltspunkt.

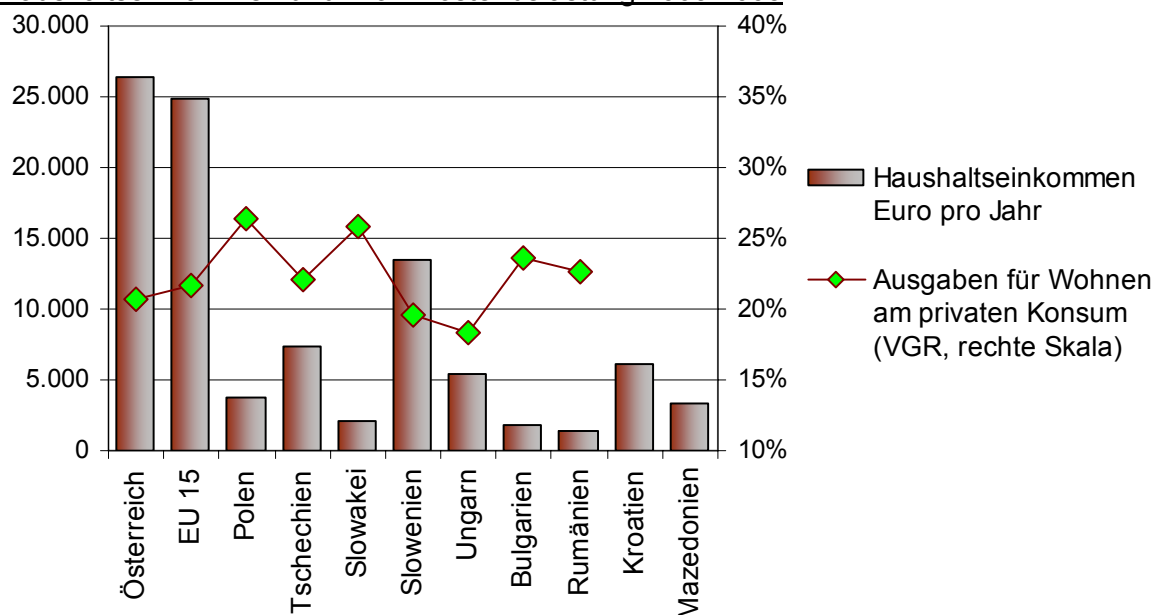
In den Reformstaaten Mittel-Ost- und Südost-Europas fanden diese Modelle daher bislang kaum Niederschlag. In Ermangelung entsprechender ausgewogener wohnungspolitischer Empfehlungen orientieren sich diese an rein wirtschaftspolitisch ausgerichtete EU-Vorgaben. Die Signale sind klar: freier Wettbewerb, Subventionsverbot, Deregulierung. Die Wohnungspolitik der neuen Mitglieds- und Kandidatenländer ist als Folge daraus meist durch wirtschaftsliberale Grundhaltungen geprägt. Man wartet auf die Selbstorganisationskraft der Märkte. Im Wohnbau richtet sich diese aber fast ausschließlich an das oberste Nachfragesegment. **Mittlere und untere Einkommenschichten** werden demgegenüber vom Markt kaum bedient. Betroffen sind vor allem junge Haushalte, Migranten in die Wirtschaftszentren und Haushalte, die bislang von der Transformation nicht profitieren konnten. Folgen der unzureichenden Angebote an leistbaren Wohnungen sind **gespaltene Wohnungsmärkte** mit billigen Bestands- und sehr hohen Marktpreisen, eine extrem niedrige **Arbeitsmobilität** und vielfach inakzeptable **Wohnverhältnisse**.

Die bessere Wohnversorgung und höhere Bauleistung in **westeuropäischen Ländern** (Grafik 2) sind nur zum Teil das Ergebnis höherer Kaufkraft. Verantwortlich sind vor allem effiziente wohnungspolitische Modelle. Sie alle operieren auch mit Subventionen. Entsprechende **rechtliche Rahmenbedingungen** sichern die Interessen von Mietern, Käufern, Eigentümern, Bauträgern und Investoren. Ein **Dritter Sektor** im Wohnen verbindet die Stärken der Märkte mit staatlichem Rück-

halt und erbringt im Gegenzug öffentliche Dienstleistungen (**PPP – Public Private Partnership**). Sozialer Wohnbau gewährleistet leistbare Mieten in ausreichender Zahl sowie leistbares Eigentum. Die **Subventionen** sind idealer Weise so gestaltet, dass sie für den sozialen Wohnbau optimale Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt sichern. Im Zusammenwirken der Effekte kann der soziale Wohnbau eine bemerkenswerte Marktstärke gegenüber der Bau- und Finanzierungswirtschaft erreichen. Ein Beispiel ist Österreich, wo die gemeinnützigen Bauvereinigungen ihre starke Position in Wohnungsbestand und Neubau effizient zur Dämpfung der Bau- und Finanzierungskosten zugunsten der Bewohner nutzen.

Wie in Grafik 3 ersichtlich, bewirken in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern moderate Wohnkosten von 20-25% angesichts von Haushaltseinkommen weit unter dem Niveau der EU 15 noch einen gewissen Ausgleich (wenngleich sie prozentuell schon westeuropäisches Niveau erreichen). Aber die Wohnkosten werden zwangsläufig steigen, da die Hypothekendarfinanzierung von Eigentumswohnungen erst jüngst stark angezogen hat und die Marktmieten bei einem Vielfachen der Bestandskosten liegen. Eine **steigende Wohnkostenbelastung** birgt politischen Sprengstoff.

Grafik 3: Haushaltseinkommen und Wohnkostenbelastung 2003/2005



Quelle: Eurostat, PRC (2005), Garcia (2005), IBW

Ohne ein wohnungspolitisches Engagement der EU ist mit einer **drastischen Verschlechterung der Wohnversorgung** in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern zu rechnen. Angesichts Größe und baulichem Zustand ist der Wohnungsbestand nur bei Anwendung best geeigneter Instrumente zu sichern. Gleichzeitig sind die dringend notwendigen Neubauraten ohne Modelle für leistbaren Mietwohnbau unerreichbar. Ein wohnungspolitisches Versagen hätte weitreichende **negative Auswirkungen**: hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung, des Aufbaus von Institutionen, der sozialen und regionalen Integration, der individuellen Entfaltungsmöglichkeiten. Selbst die Sicherung **gesellschaftlicher Stabilität** ist eng mit der Wohnversorgung verbunden.

3 BESTEHENDES COMMITMENT AUSBAUEN

EU-Judikatur zum Wettbewerbsrecht und Beihilfenverbot legitimiert sozialen Wohnbau. Mit der Öffnung des Regionalfonds sowie aktuellen Aktivitäten der Kommission, des Rats und des Parlaments hat die EU Farbe bekannt. Wohnungspolitische Verantwortung kann mit bestehenden Kompetenzen wahrgenommen werden.

Schon seit längerem beeinflussen Gemeinschaftliche Regelungen die Wohnungspolitik der Mitgliedsländer zumindestens in Teilbereichen, etwa die EU-Gebäuderichtlinie¹ oder Maßnahmen der Stadt- und Regionalentwicklung. Erst seit Kurzem aber gibt es eine **schlüssige EU-Judikatur für den sozialen Wohnbau**. Mit einem proaktivem Gestaltungsanspruch hat dieser Ansatz aber noch wenig zu tun. Ein solcher ist ansatzweise mit der Öffnung des Regionalfonds (EFRE) für Maßnahmen des Wohnens und aktuelle Finanzierungsprogramme der Europäischen Investitionsbank erkennbar.

In mehreren Stellungnahmen der Kommission ist die grundsätzliche **Übereinstimmung von sozialem Wohnbau mit EU-Recht** festgelegt.² 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**“ festgelegt³ und durch mehrere Entscheidungen zum Wettbewerbsrecht präzisiert.⁴ Damit ist durch wenige klare Regeln festgelegt, unter welchen Bedingungen Wohnbauschubventionen als Ausnahmen des Beihilfenverbots zulässig sind. Es ist den Mitgliedsstaaten weiterhin erlaubt, reduzierte Umsatzsteuersätze für sozialen Wohnbau vorzusehen.⁵ Mit diesen Regelungen wurde versucht, die sehr unterschiedlichen wohnungspolitischen Systeme in Europa mit EU-Recht kompatibel zu machen.

2006 wurden auf europäischer Ebene wichtige wohnungspolitische Initiativen beschlossen. Ausgangspunkt war einerseits die unzureichende wohnungspolitische Situation in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern, andererseits die Unruhen in den französischen Banlieux, die das Scheitern wohnungspolitischer Konzepte in einzelnen westeuropäischen Ländern sichtbar machten.

- a) Im April 2006 verabschiedete die „URBAN-HOUSING“ Intergroup des Europäischen Parlaments den Entwurf einer „**European Charter for Housing**“ mit Schwerpunkt auf sozial- und umweltpolitischen sowie urbanistischen Aspekten des Wohnens: Recht auf Wohnung, Leistbarkeit, Kohäsion, Integration, Minderung von Emissionen. Nur ansatzweise abgedeckt sind wirtschaftspolitische Aspekte sowie Fragen der Organisation und Finanzierung von leistbarem Wohnbau. Die Intergroup beabsichtigt eine Weiterentwicklung des Dokuments ohne klaren zeitlichen Rahmen.
- b) Auf Basis der Arbeit der „URBAN-HOUSING“ Intergroup erarbeitet der Ausschuss für regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments derzeit einen Initiativbericht zum Thema „**Wohnraum und**

¹ Richtlinie 2002/91/EG.

² Z.B. N209/2001.

³ ECR I –7747 2003, siehe Amann/Lugger (2006).

⁴ Kommissionsentscheidungen N 497/01, N 239/02, C 515/02 und in L312/67-69 von 2005.

⁵ Richtlinie 2006/18/EG des Rates.

Regionalpolitik¹, die Verabschiedung der Entschließung im Plenum ist für Mai 2007 vorgesehen. Mit breitem Ansatz werden die derzeit laufenden Finanzierungsinstrumente unterstützt (Beschlussfassung einer europäischen Wohnungscharta, Operationalisierung von EFRE- und JESSICA-Mitteln, siehe unten) sowie prozessuale (Forschungsschwerpunkt, Stärkung der horizontalen und vertikalen Koordination), sozialpolitische (Recht auf menschenwürdigen und leistbaren Wohnraum), raumordnungs- und energiepolitische Forderungen erhoben.

- c) Mit Verordnung von Juli 2006 wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (**EFRE**) für Maßnahmen des Wohnens im Rahmen integrierter Stadtentwicklungsvorhaben geöffnet.² Als Paradigmenwechsel wird nicht nur das erstmalige finanzielle **Commitment der Union für Wohnen**, sondern auch die auf die neuen Mitgliedsländer eingeschränkte Inanspruchnahme aufgefasst. Die Mittel können für Sanierung und Stadterneuerung, aber auch für Wohnungsneubau im Rahmen integrierter städtebaulicher Konzepte verwendet werden.
- d) Der Europäische Rat präzisierte 2006 in einem „Gemeinsamen Standpunkt“ die **Dienstleistungsrichtlinie** hinsichtlich eines allgemeinen Ausnahmetatbestands „Sozialwohnungen“.³
- e) Im Herbst 2006 startete **JESSICA** (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), ein von der Kommission in Kooperation mit EIB (Europäische Investitionsbank) und CEB (Entwicklungsbank des Europarats) entwickeltes Finanzierungsinstrument mit dem Ziel, die Kohäsionspolitik der Union⁴ auf Ebene der Städte umzusetzen sowie die Öffnung des EFRE für Wohnen zu operationalisieren. Gelder der Strukturfonds und Darlehen der Entwicklungsbanken sollen in lokale Entwicklungsfonds fließen. Auf Basis integrierter Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungspläne werden diese Fonds zukünftige Sanierungs- und Neubauprojekte revolvierend finanzieren und damit den Eigenmitteleinsatz der Städte verringern. Die Implementierung auf lokaler Ebene wirft noch einige Fragen auf.
- f) Von Seiten der Kommission wurde sozialer Wohnbau im Zuge der Umsetzung des Lissabon-Programms behandelt. Zur Klärung der gesellschaftlichen Funktion und Wettbewerbsposition von „**Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**“ (in Abgrenzung zu „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“)⁵ wurde eine Mitteilung veröffentlicht,⁶ gefolgt von einem Verfahren der offenen Konsultation der Mitgliedstaaten, an der sich auch die Baustoffindustrie beteiligte. Ein von der Kommission beauftragtes Forschungsprojekt⁷ soll im ersten Halbjahr 2007 die Fakten für einen Zweijahresbericht der Kommission zum Thema liefern. Der Aspekt „Wohnen“ wird bei diesem Forschungsprojekt von der CECODHAS, dem Europäischen Dachverband sozialer Wohnungsunternehmen, abgedeckt. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojektes und der Konsul-

¹ Arbeitsdokument über Wohnraum und Regionalpolitik, Berichterstatter: Alfonso Andria, von 8.11.2006. Entwurf eines Berichts über Wohnraum und Regionalpolitik (2006/2108(INI)), Berichterstatter: Alfonso Andria, von 9.1.2007.

² Verordnung 1080/2006 vom 5. Juli 2006.

³ Gemeinsamer Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt (10003/06), Artikel 2 „Anwendungsbereich“ (2), lit. j).

⁴ Entscheidung des Rats von 6.10.2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG).

⁵ Gem. Art. 16 und Art. 86 (2) EG-Vertrag.

⁶ Mitteilung der Kommission KOM(2006) 177.

⁷ European Centre for Social Welfare Policy and Research.

tation sollen in die für Herbst 2007 geplante Mitteilung der Europäischen Kommission zur „Strategie zu Sozialdienstleistungen“ einfließen.

- g) Das im Jänner 2007 gestartete **7. EU-Forschungsrahmenprogramm** bietet etwas bessere Ansatzpunkte für wohnungsbezogene Forschungen als frühere Rahmenprogramme, etwa bei den Themen Energie und Sicherheit.
- h) Gemäß EU-Gebäuderichtlinie sollte 2006 der Energieausweis für neu errichtete Gebäude von allen Mitgliedstaaten eingeführt werden. Die Implementierung ist erst vereinzelt erfolgt.

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.

4 FORDERUNGEN DER BAUSTOFFINDUSTRIE

Die Baustoffindustrie fordert die EU-Institutionen dazu auf, die eingeleiteten wohnungspolitischen Aktivitäten systematisch voran zu treiben. Die notwendigen Schritte sind klar und innerhalb des bestehenden Kompetenzrahmens umsetzbar.

Die wohnungspolitischen Initiativen auf europäischer Ebene werden seitens der Baustoffindustrie begrüßt. Sie lassen erkennen, dass die **Problematik wahrgenommen** wird. Als nächster Schritt sollte es darum gehen, der Wohnungspolitik auf nationaler Ebene präzise **Zieldefinitionen** abzuverlangen. In der Folge kann von Europäischer Seite wesentlich dazu beigetragen werden, **Instrumente zu entwickeln** und deren flächendeckende **Implementierung** zu sichern.

Ein Aufrücken von Wohnbau und Wohnungspolitik in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern auf **Europäisches Niveau** bedeutet **quantitativ** eine massive Steigerung von Wohnungsneubau und Sanierung und **qualitativ** die Entwicklung von leistungsfähigen Instrumenten und Standards.

Angesichts eines bald zwanzigjährigen Investitionsrückstaus sind in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern Wohnbauraten deutlich über dem EU-Durchschnitt von sechs Fertigstellungen pro 1.000 Einwohner erforderlich (Grafik 2). In Irland und Spanien wurden in den vergangenen Jahren Wohnbauraten von bis zu 15 erzielt. Demgegenüber erreichen die MOE-Länder kaum vier und die SOE-Länder kaum zwei Fertigstellungen pro 1.000 Einwohner. Gleichzeitig steigen die Hauspreise stärker als die Einkommen an. Die Zielsetzung kann nur erreicht werden, wenn **Angebote für mittlere Einkommensgruppen** geschaffen werden. Ähnliches gilt für die Sanierung.

Leistungsfähige Instrumente zur Umsetzung von Politikzielen brauchen die **Stärke der Märkte**, aber auch den **öffentlichen Rückhalt** (PPP-Modelle). Ansatzpunkte sind insbesondere die Finanzierung sowie Organisationsmodelle für Wohnungsneubau und Sanierung.

Die EU-Institutionen sollten aus Sicht der Baustoffindustrie ihre erfolgreichen Aktivitäten in folgenden Bereichen weiter entwickeln:

KLÄRUNG WOHNUNGSPOLITISCHER POSITIONEN

- a) **Durchgängige Begriffsdefinition** von „sozialem Wohnen“ im Rahmen der „Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, der Dienstleistungsrichtlinie und der Ausnahme vom Beihilfenverbot („Altmark-Urteil“),
- b) Ausnahme vom Beihilfenverbot für sozialen Wohnbau für **untere und mittlere Einkommensgruppen** zur Erreichung sozialer und räumlicher Kohäsion,
- c) Aufnahme der Vorschläge der „URBAN-HOUSING“ Intergroup, Präzisierung und breite Beschlussfassung einer „European Charter for Housing“ als erste Richtschnur,
- d) Institutionalisierung der Wohnbauminister-Konferenzen.

BEST-PRACTICE-EXCHANGE

Die Vermittlung einer wohnungspolitischen Orientierung setzt eine klar positive Haltung zu den bestehenden erfolgreichen wohnungspolitischen Systemen voraus. Das **Wissen** über die Funktionsweise der Wohnungspolitiken in der Europäischen Union ist zu **verdichten**. Geeignete Hebel sind:

- a) ein **Forschungsschwerpunkt** zu Funktion und Effizienz wohnungspolitischen Instrumenten in den Mitgliedsländern und deren Übertragbarkeit auf andere Länder,
- b) Aufbau einer Best-Practice-**Datenbank** und eines Experten-Pools,
- c) Kommunikationsschwerpunkt zu leistbarem Wohnbau in den Mitgliedsländern,
- d) Aktiver Best-Practice-**Austausch**,
- e) EU-Empfehlung (zB im Rahmen von Guidelines) der Entwicklung wohnungspolitischer Strategien unter Nutzung Europäischer Best-Practice-Beispiele.

ABVERLANGEN VON ZIELDEFINITIONEN

Die Entwicklung und Umsetzung wohnungspolitischer Strategien auf nationaler Ebene mag **legistische Maßnahmen** auf EU-Ebene erfordern. Um die nationalstaatliche Kompetenz für Wohnen nicht in Frage zu stellen, soll eine allfällige **sektorale Richtlinie** ausschließlich **Rahmen und Zieldefinition** vorgeben. Die Mitgliedsstaaten sollten aufgefordert werden, Maßnahmen insbesondere in folgenden Bereichen zu definieren:

- a) Definition von Maßnahmen zur **Erhöhung der Wohnungsneubau-** und Sanierungszahlen, Festlegung von Zielwerten.
- b) Definition von Maßnahmen zur mittelfristigen **Erhöhung des Mietwohnungsanteils** am Wohnungsbestand. Als geeignetes Maß wird >20% aufgefasst.
- c) Definition von Maßnahmen zur **Sicherung von Leistbarkeit** des Wohnens. Ein geeigneter Indikator ist die Wohnkostenbelastung der Haushalte (inkl. Energie). Denkbar sind folgende Zielwerte: Durchschnitt Gesamtbevölkerung 25%, unterstes Einkommensquartil 30%, unterstes Einkommens-Dezil 35%.
- d) Definition von Maßnahmen zur **Verhinderung von räumlicher und sozialer Desintegration** (Segregation, Getto-Bildung).
- e) Definition von Maßnahmen zur **Sicherung von Vielfalt** des Wohnungsangebots.
- f) Definition von Maßnahmen zur **Reduktion des Energieverbrauchs** für Raumwärme in Bestand und Neubau, Festlegung von Zielwerten (über die EU-Gebäuderichtlinie hinaus).
- g) Definition von Maßnahmen zur **Stärkung des ländlichen Raums** durch Sicherung der dortigen Wohnversorgung.
- h) Definition von Maßnahmen zur Abrufung von **Finanzierungen** aus den **Strukturfonds** und den Programmen der **Entwicklungsbanken** (z.B. JESSICA).
- i) Definition von Maßnahmen zur Sicherung eines **moderaten öffentlichen Aufwands** für wohnungspolitische Maßnahmen. Der Durchschnitt der EU15 liegt heute bei ca. 1,7% des BIP.
- j) Definition von Maßnahmen zur Aktivierung **marktgetriebener Wohnungsproduktion**, Sanierung und Wohnhausverwaltung.

Die Zieldefinitionen sind aus gutem Grund **divergent**. Die Mitgliedstaaten sollen dadurch veranlasst werden, Wohnungspolitik mit ihren multidimensionalen Potenzialen und Abhängigkeiten wahrzunehmen. Diese Maßnahmen sollen als **nationale wohnungspolitische Strategien** in verbindlicher Form beschlossen und deren Implementierung regelmäßig überprüft werden. Die Europäische Wohnbauminister-Konferenzen sollten die Funktion des Reviewing übernehmen.

UNTERSTÜTZUNG BEIM AUFBAU VON FINANZIERUNGSKREISLÄUFEN

Bestehende Initiativen, insbesondere die Öffnung der Strukturfonds für Wohnen und die Programme der Entwicklungsbanken (JESSICA) sind gut geeignet, um **Pilot-Projekte** zu realisieren. Darüber hinaus sind **Finanzierungskreisläufe** auf nationaler Ebene in Gang zu setzen, die vollflächig und nachhaltig leistbaren Neubau und Sanierung sicher stellen. Die regionalen Entwicklungsfonds gem. JESSICA-Programm sind wichtige erste Schritte in diese Richtung. Es wird jedoch angeregt, durch EU-Initiativen die Systemvielfalt zu fördern. Es liegen unterschiedlichste methodische Ansätze vor. Beispielsweise wurden in einer UNECE-Studie von 2005¹ drei Finanzierungs-Modelle evaluiert: das deutsche Bausparkassen-Modell, das dänische Hypothekendarlehenmodell und die US-amerikanischen Mortgage Backed Securities (MBS). Auf eine österreichische Initiative geht die Entwicklung einer „Housing Finance Agency for Countries in Transition“ zurück.²

Demgegenüber mangelt es an der **Implementierung integrierter Lösungen**, die den spezifischen Rahmenbedingungen der Länder Rechnung tragen. Eine geeignete Vorgangsweise wäre, dass die Europäischen Entwicklungsbanken auf Basis vorab festgelegter Grundsätze den Aufbau solcher Lösungen begleiten und finanziell unterstützen.

UNTERSTÜTZUNG BEIM AUFBAU ORGANISATORISCHER STRUKTUREN

Neben der Finanzierung sind vor allem organisatorische Aspekte für die nachhaltig ausreichende Bereitstellung leistbarer Wohnungen und Sanierungen essenziell. Eine Vielzahl Europäischer Länder verfügt über **gemeinnützige Wohnungssektoren**, die die Wohnungsnachfrage unterer und mittlerer Einkommensgruppen zu erheblichen Teilen bedienen. Besonders leistungsfähig sind das Österreichische oder das Niederländische Modell, wo **privatwirtschaftlich agierende, gewinnbeschränkte Unternehmen** öffentliche Aufgaben der Wohnversorgung erfüllen.

Die Einführung derartiger Modelle setzt breiten gesellschaftlichen Konsens und gewisse Anpassungen im Rechtssystem voraus. Sie sind ein **Commitment der Zivilgesellschaft** eines Landes. EU-Institutionen können wesentlich zu einer solchen Entwicklung beitragen, indem entsprechende Machbarkeitsstudien durchgeführt und die Implementierung begleitet werden.

Wohnen wird als Schlüsselaufgabe nationaler Politik aufgefasst. Die Nutzung der besten verfügbaren Modelle kann insgesamt zu einer **politischen, sozialen und wirtschaftlichen Stabilisierung** in den angesprochenen Ländern führen.

¹ UNECE (2005): Housing Finance Systems for Countries in Transition. Principles and Examples (Genova, United Nations Publications).

² Amann e.a. HFA - A Housing Finance Agency for CEE/SEE (2006).

LITERATUR

- Amann, W., Lugger, K. (Hrsg.) (2006): Amann, W., Ball, M., Birgersson, B., Ghekiere, L., Lux, M., Mundt, A., Turner, B.: Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild (Vienna, IIBW).
- Amann, W., Mundt, A. (2006): Following a different track: the Austrian system of social housing (applied for the Housing Studies).
- Amann, W., Beijer, E., Komendantova, N., Neuwirth, G., Roy, F., Schimpel, M., Schwimmer, W. (2006): HFA - A Housing Finance Agency for CEE/SEE. Feasibility Study (Vienna, IIBW, in cooperation with DIGH-Dutch International Guarantees for Housing, Austrian Federal Ministry for Economy and Labour, Vienna Municipality, Austrian Association of Cities and Towns, Bank Austria Creditanstalt AG, Kommunalkredit Austria AG, Raiffeisen International).
- Ball, M. (2005): RICS European housing review 2005 (London et al., Royal Institution of Chartered Surveyors).
- Cecodhas (2004): Cecodhas Report 2002/2004 (Brussels, Cecodhas).
- Council of Europe Development Bank, The World Bank (2004): Housing in South Eastern Europe. Solving a puzzle of challenges. Proceedings of the Ministerial Housing Conference, Paris, April 2003 (Paris, CEB).
- Czischke, D. (2005): Social Housing in the EU (Brussels, European social housing observatory).
- Donner, C. (2006): Wohnungspolitik in Mitteleuropa (Wien, Selbstverlag).
- Dübel, H.-J., Brzeski, W.J., Hamilton, E. (2006): Rental Choice and Housing Policy Realignment in Transition. Post-Privatization Challenges in the Europe and Central Asia Region (Washington, The World Bank).
- Ecorys Hungary (2005): Housing Sector Study in Central Eastern and South Eastern Europe (Luxembourg, European Investment Bank).
- Euroconstruct (2006): Country Report. 61st Euroconstruct Conference (Amsterdam, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, 6/2006).
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2001): Internationale Politikanalyse. Arbeitsgruppe Europäische Integration (Bonn).
- Garcia, A. e.a. (2005): Housing Finance in the Western Balkans. Executive Summary and country reports on Albania, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Kosovo, Macedonia, Serbia & Montenegro (Madrid, AFI - Analistas Financieros Internacionales and Registra in commission for the IFC - International Finance Corporation).
- Housing Statistics in the European Union 2004 (2005). National Board of Housing, Building and Planning, Sweden and Ministry for Regional Development of the Czech Republic (Ed.) (Karlskrona, Sweden: Boverket).
- Kemeny, J., Kersloot, J., Thalmann, P. (2005): Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies, Housing Studies, Vol. 20, No. 6, pp. 855-872.
- PRC Bouwcentrum International (2005): Sustainable Refurbishment of High-Rise Residential Buildings and Restructuring of Surrounding Areas in Europe. Report for European Housing Ministers' Conference held in Prague, 14-15 March 2005 (The Netherlands, PRC).
- UNECE (2005): Housing Finance Systems for Countries in Transition. Principles and Examples (Genova, United Nations Publications).

AUTOREN

- Dr. Wolfgang Amann, Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Wien
(+43 1 968 60 08, amann@iibw.at)
- Mag. Vita Hauer-Exner, Pleon Publico,
(+43 1 717 86, vita.hauer-exner@pleon-publico.at)
- DI Gerhard Koch, Wienerberger AG
(+43 1 587 33 46, koch@ziegel.at)
- DI Norbert Schwarzmüller, Wienerberger Téglaiipari Rt.
(+36 1 2030562, norbert.schwarzmueller@wienerberger.hu)