

BBK

FACHTAGUNG 5. NOV. 2010

Europäisches Spezialmodell
der österreichische Wohnbau
als Best Practice?

Sonderbeilage der BBK



Fachtagung: Europäisches Sozialmodell – der österreichische Wohnbau Als Best Practice?

Am 5. 11. 2010 hat der Verein für Wohnbauforschung und Wohnbaupolitik seine diesjährige Fachtagung im ERSTE-Eventcenter in Wien abgehalten. Dieser Verein ist im Nahbereich der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft sowie der bestehenden Wohnbauforschungsinstitute angesiedelt und wird von einigen gemeinnützigen Bauträgern und der S-Bausparkasse gesponsert

Walter Tancsits*)

Mehrmals wurde der „Busek-Preis“ verliehen, vorwiegend an junge mittel- und osteuropäische Wissenschaftler, die sich mit Fragen des Wohnbaus und Wohnbaufinanzierung in ihren Ländern beschäftigen und Kreatives von der Finanzierung bis zur Raumplanung solide dargestellt haben.

Nun aber schon zum dritten Mal wird im Herbst eine Fachtagung abgehalten, wo Fragen etwas abseits von der tagespolitischen Aktualität, aber doch für die österreichische und mitteleuropäische Wohnwirtschaft von Bedeutung, behandelt werden. Bei diesem Veranstaltungsformat steht das Zur-Verfügung-Stellen einer Diskussionsplattform im Vordergrund, um verschiedene Meinungen abwägen zu können, ohne daraus gleich einen unmittelbaren Antrag an Aufsichtsbehörden oder Gesetzgeber formulieren zu wollen.

Nun: im Jahr 2010 hat sich der Verein entschlossen, das österreichische Wohnbaumodell unter dem Gesichtspunkt des EU-Wettbewerbsrechts zu prüfen.

Was verstehen wir unter dem österreichischen Modell?

Es zeichnet sich aus durch eine hohe Wohnbauleistung und durch eine

über Jahrzehnte festzustellende qualitativ hohe Wohnversorgung der Bevölkerung. Es wird gestützt durch die öffentliche Wohnbauförderung, beinhaltet einen starken gemeinnützigen Sektor, der mehr als ein Drittel des großvolumigen Wohnbestandes umfasst. In hohem Ausmaß wird aber auch privates Geld durch Bausparen und Wohnbauanleihen mobilisiert.

Im Zuge von Beratungstätigkeiten in Süd-/Ost- und Mitteleuropa (etwa bei der Mitwirkung an einem neuen Wohnrecht für Rumänien), wurde mir öfters die Frage gestellt, ob denn öffentliche Mittel zur Förderung des Wohnbaus in einem marktwirtschaftlichen System überhaupt zulässig seien? Meine Kollegen und ich haben dann immer versucht darzulegen, dass all diese Ausprägungen „öffentlich starker gemeinnütziger Sektor, Wohnbaudarlehen, etc.“ nicht verlängertes Handeln der Verwaltung eines Staates sind, sondern Public- Private-Partnership-Modelle. Diese Klarstellung ist notwendig, denn gerade in den ehemals realsozialistischen Ländern werden staatliche Eingriffe unter sozialen oder Wohlfahrtsaspekten mit großer Skepsis aufgenommen.

Ähnliches gilt für die Betrachtung unseres Fördersystems im Kontext

des EU-Wettbewerbsrechts. Offiziell wurde nie angefragt. So nach dem Motto: „Geh nicht zum Fürst, wenn Du nicht gerufen wirst!“ Jetzt zwingt aber ein aktueller Anlass zur Standpunktüberprüfung, nämlich die Auflagen für die Gemeinnützigen der Niederlande. Dort hat die EU-Wettbewerbsbehörde über die Kommission einen massiven Eingriff in den bestehenden, voll privatisierten gemeinnützigen Sektor der Niederlande angeordnet. Und zwar in dem Sinn, dass ein „Quasi“-Monopol zurückgestutzt wird. In Zukunft werden Förderungen nur noch nach strikten Einkommensobergrenzen, die sich ganz offensichtlich an der Armutsgefährdungslinie bewegen, vergeben und werden die großen – privatisierten – Gesellschaften gezwungen, einen Teil ihres Bestandes abzuverkaufen.

Aufgrund dieser Entscheidung der EU-Kommission bekam die Fachtagung einen ganz aktuellen Bezug und so wurde auch heftig mit den Vertretern der Europäischen Kommission in Österreich diskutiert. Plötzlich

*) Mag. Walter Tancsits ist Obmann des Vereins zur Förderung des ‚Busek-Preises‘ für wissenschaftliche Arbeiten zum Wohnungswesen sowie Vorstandsmitglied der STUWO Gemeinnützige Studentenwohnbau AG in Wien.

bekam die theoretische Frage einen anderen Drall und es wurde hinterfragt, wie ernst denn die Europäische Union ihr eigenes sozialpolitisches Konzept nimmt. Armutsbekämpfung ist schließlich ein wichtiges gesamt-europäisches Ziel!

Armutsverhinderung statt Armutsbekämpfung

Das österreichische Wohnbausystem hat Strukturen geschaffen, wo Armut gar nicht entstehen soll. Das ist ein anderes Konzept, als vorhandene Armut durch Beihilfen/ Subjektförderung zu bekämpfen. Einen anderen Weg schlägt Österreich etwa bei der Mindestsicherung ein.

Der Grundsatz, der beim österreichischen Wohnbau nach wie vor herrscht, nämlich durch entsprechende Strukturen Armut von vornherein zu verhindern, hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten als überaus effizient erwiesen. Dementsprechende Studien liegen in erklecklicher Anzahl vor, einiges davon wurde bei der Fachtagung von Vertretern des IIBW (Dr. Amann, Mag. Mundt) und des FGW (Mag. Oberhuber) referiert. Schon der Vergleich der Aufwendungen für den Wohnbau als Anteile vom Bruttoinlandsprodukt bestätigt im internationalen Kontext alle diese Thesen über die hohe Effektivität der Objektförderung mit den dargelegten Rahmenbedingungen, insbesondere jener, die den Einsatz privaten Kapitals stimulieren.

Aus anderen Ländern wissen wir, dass das EU-Recht direkte Förderungen für den Einzelnen zur leistbaren Erhaltung seiner Wohnung als Mittel der Armutsbekämpfung durchaus akzeptiert; darin also keineswegs eine Wettbewerbsverzerrung sieht.

Es wird also in der jetzt anlaufenden und kommenden Diskussion nicht darum gehen, Förderungen und Unterstützungen von und für adäquaten Wohnraum im europäischen Wettbewerbsregime zu rechtfertigen, sondern eine Lanze für die Pluralität der Wege zu brechen. Das

gleiche anerkannte Ziel, nämlich Armutsbekämpfung, in unserem Fall die Bekämpfung von „Wohnarmut“, ist europäisches Ziel! Im Lichte des Subsidiaritätsprinzips (Vertrag von Amsterdam) wird es für Österreich und andere Mitglieds-länder notwendig sein, auf seinen eigenen Weg zur Erreichung dieses Zieles zu bestehen.

Das österreichische Modell ist ohnehin wettbewerbsgerecht

Untersucht man das österreichische System genau, dann wird man auch manche Unterschiede zum jetzt pönalisierten holländischen Modell erkennen. Der mir am wichtigsten erscheinende ist, dass es de facto keine Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem privaten Sektor gibt. Dies schon deshalb nicht, weil Wohnbauförderung auch an private Bauträger vergeben wird. Der gemeinnützige Bauträger hat lediglich den Vorteil der Steuerbefreiung. Aber der gemeinnützige Sektor ist kein „closed Shop“. Jede, der sich den Spielregeln unterwirft, kann hier Gemeinnützigkeit zuerkannt bekommen, also zum „Public-Private-Partner“ werden.

Ein weiterer Unterschied ist, dass in Österreich – bundesländerweise verschiedene – Einkommensgrenzen für die Inanspruchnahme von Wohnbauförderung bestehen. Diese sind im Vergleich zu den jetzt in Holland getroffenen zweifellos großzügig, erfüllen aber wahrscheinlich eher den Zweck, die Entstehung von Armut durch übermäßige Ausgaben für das Bedürfnis Wohnen zu unterbinden. Geringe Einkommensgrenzen haben nämlich den Nachteil, dass sie die Menschen viel länger in Abhängigkeit halten. In Summe und über die Jahre führt eine solches System wahrscheinlich zu höheren Ausgaben, als eine auf dem Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ aufbauende Initialfinanzierung.

Weitere erhebliche Unterschiede zwischen den Niederlanden und Österreich sind, dass die gemeinnützigen Bauträger dann, wenn sie gewerblich tätig werden, dies ohne Begünstigung tun müssen. Wesentlich scheint mir auch die Tatsache,

dass seit der Wohnrechtsnovelle 2000 bei nennenswerten Zuzahlungen des Wohnungsmieters zwingend eine Eigentumsoption, die nach zehn Jahren ausgeübt werden kann, entsteht. Damit wird der jetzt in den Niederlanden verordnete Abverkauf von gemeinnützigem Wohnraum durch ein wesentlich besseres Verfahren, das zusätzlich zur breiten Eigentumsbildung beiträgt, erreicht. Dabei darf in Erinnerung gerufen werden, dass auch Eigentumsbildung in Arbeitnehmerhand eine von vielen EU-Zielsetzungen ist, die etwa in der vorherigen Kommission kräftig propagiert wurde.

Es gilt, das österreichische Best Practice politisch abzusichern und wissenschaftlich zu untermauern

Aus meiner Sicht gilt es nun, einerseits politisch zu handeln, etwa die EU-Abgeordneten zu einer initiativen Überprüfung der Kommissionsentscheidung in Holland zu drängen, aber auch andere Mitgliedsländer zu sensibilisieren, dass hier von der Kommission unter Missachtung des Subsidiaritätsprinzips das einzelne Ziel „freier Wettbewerb“ zu Lasten anderer gleichwertiger Ziele wie der Armutsbekämpfung oder Daseinsvorsorge herausgestellt wurde. Darüber hinaus orte ich Bedarf an zielgerichteter Wohnbauforschung. Die Effizienz des österreichischen Weges und Systems wurde schon mehrfach nachgewiesen. Meiner Meinung nach wären hier Langzeitstudien wünschenswert, die belegen, dass gerade die relativ früh einsetzende Förderung des Einzelnen Armut zu einem späteren Zeitpunkt verhindert und darüber hinaus zur starken Mittelstandsbildung beiträgt. Ein starker Mittelstand in einer Gesellschaft ist aber der beste Garant für sozialen Zusammenhalt und zur Verhinderung von Armut. Weiters wären die Anregungen, die in diesem Beitrag und bei dieser Fachtagung gemacht wurden, insbesondere, dass im österreichischen System keine ungerechtfertigten, marktverzerrenden Aspekte vorhanden sind, wissenschaftlich sauber zu belegen.

„Der niederländische Fall“ – Auswirkungen auf Österreich

Der sogenannte „niederländische Fall“ hat unter Sympathisanten des sozialen Wohnbaus in Europa so sehr für Aufmerksamkeit gesorgt, weil er nicht nur für die Niederlande, sondern für alle EU-Staaten mit großen sozialen Wohnungssektoren Auswirkungen haben könnte, zumal er die aktuelle Richtung der EU-Kommission in Wettbewerbsfragen vorgibt *Alexis Mundt, Wolfgang Amann*)*

Beim „niederländischen Fall“ handelt es sich um ein Verfahren der EU-Kommission, das die Finanzierung und Organisation des sozialen Mietmarktes in den Niederlanden genau unter die Lupe genommen hat, nachdem 2005 gewerbliche Bauträger Bedenken gegenüber der Wettbewerbsverträglichkeit der selektiven Beihilfen an die niederländischen gemeinnützigen Wohnbauträger („Wocos“) geäußert hatten. Dieses Verfahren erfuhr im Jänner 2010 mit einer Entscheidung der Kommission ihren vorläufigen Höhepunkt.

Im Grunde geht es um die Frage, ob und in welcher Weise die EU-Wettbewerbsregeln Einfluss auf einen dem europäischen Sozialstaat zuzurechnenden Sektor, nämlich den sozialen Wohnbau, haben können. Hier zeichnet sich eine Tendenz ab, dass das liberale Wettbewerbsrecht einen eingrenzenden Einfluss auf soziale Leistungen, die an breite Bevölkerungsschichten gerichtet sind, haben kann. Und zwar obwohl die EU eigentlich keine Zuständigkeit für die unterschiedliche Gestaltung von Wohlfahrtsstaaten hat.

Grundstrukturen des NL-Wohnungsmarktes

- **Starker staatlicher Eingriff über indirekte Förderungen, vor allem im Eigentumsbereich:**

Mittlerweile gibt es in den Niederlanden keine objektseitigen Förderungen an soziale Wohnungsanbieter mehr. Starke Bedeutung haben jedoch die Förderungen im Eigentumssegment, die vor allem über die

Reduktion von Steuerschuld abgewickelt werden. Zum einen sind Zinsen für Hypothekarkredite zu 100% abzugsfähig. Zum anderen vergibt der Staat über die „National mortgage guarantee“ Sicherheiten an Banken, um das Ausfallrisiko von Hypotheken zu reduzieren. Es wird geschätzt, dass sich die Förderungswirkung dieser Maßnahmen auf jährlich € 8 Mrd. beläuft. Zusätzlich wird der Staat im Eigentumssegment durch Annuitätenzuschüsse für Hypothekendarlehen für Bezieher niedriger Einkommen und durch Sonderkredite für Erstkäufer aktiv.

- **Umstellung auf Wohnbeihilfen:**

Die Umstellung von objektseitigen Förderungen, die den Neubau kontrollieren, hin zu Wohnbeihilfen ist weit fortgeschritten, so wie das in zahlreichen anderen EU-Staaten geschehen ist. Mittlerweile beziehen über 1 Mio. niederländische Haushalte Wohnbeihilfe, das sind über 30% der Mieter. Mit ungefähr € 2 Mrd. entsprechen die Wohnbeihilfen knapp 60% der wohnungspolitischen Ausgaben.

- **Starke Dynamik bei Wohnungspreisen:**

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten liegen die Preissteigerungen noch immer hinter jenen von GB, Irland und Spanien, sind aber dennoch beachtlich. Seit 1995 haben sich die Häuserpreise verdreifacht. Stark steigende Wohnungspreise gingen einher mit der Erhöhung der Beleihungssätze. Ebenso ist die Anzahl der Kredite gestiegen und die Verschuldung der Haushalte hat zugenommen. Die oben erwähnten Förderungen im Eigentumsbereich

haben die Preise zusätzlich angekurbelt.

- **Sehr inelastisches Wohnungsangebot:**

Aufgrund der Inelastizität des Baulandangebots, geringen Baulandreisen, bereits sehr dicht besiedelten Flächen, langen Planungsprozessen bis Bauland verfügbar ist und der schleppenden Vergabe von Baubewilligungen zeigen Preissteigerungen wenig Wirkung auf das Wohnungsangebot.

- **Dominierende Bedeutung des Sozialen Mietsegments:**

Nirgends in Europa sind soziale Wohnungsunternehmen am Mietmarkt so dominant wie in den Niederlanden. Bei den 430 „Wocos“ handelt es sich um private Unternehmen, die als Stiftungen oder privatrechtliche Unternehmen tätig sind. Die Wocos halten genau ein Drittel des Wohnungsbestandes (ca. 2,4 Mio. von insgesamt 7,1 Wohneinheiten) bzw. 75% des Mietwohnungsbestandes. Jährlich werden ungefähr gleich viele Wohnungen aus dem sozialen Mietbestand an ansässige Mieter verkauft wie neue durch die Bautätigkeit der Wocos hinzu kommen. Anteilsmäßig ist der soziale Mietbestand seit den 1990er Jahren zurückgegangen. Primäres Ziel der Wocos ist es, die Wohnversorgung niedriger Einkommensbezieher und Risikogruppen sicherzustellen. Doch die Wocos sind auch in anderen Märkten aktiv: Bau und

*) FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann ist geschäftsführender Gesellschafter, MMag. Alexis Mundt wissenschaftlicher Mitarbeiter des IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen in Wien.

Vermietung von teureren Wohnung, Verkauf von Wohnungen ins Eigentum, Bau und Vermietung von Gebäuden im öffentlichen Interesse, Unterstützung sozialer Dienstleistungen, Integration von Immigranten, städtische Erneuerungsprogramme.

Im Prozess des „Brutering“ wurde Mitte der 1990er Jahre ein Abgleich zwischen der staatlichen Ebene einerseits und den Vertretungsorganen der sozialen Wohnungsunternehmen andererseits ausverhandelt. Dabei wurden die künftigen Zahlungsverpflichtungen des Staates gegenüber den Wocos (laufende Subventionen) mit den ausstehenden Schulden der Wohnungsunternehmen an den Staat in Abrechnung gebracht und der Sektor erhielt weitgehende Unabhängigkeit. Die Wohnungsunternehmen erhielten auf einmal einen riesigen Pool an gebundenem Kapital, verzichteten aber gleichzeitig auf zukünftige, laufende Zahlungsströme zur Finanzierung ihrer Tätigkeit. Mittlerweile erhält der Sektor vor allem Unterstützung durch zwei Fonds: der Garantiefonds (WSW) stützt Ausleihungen der Wocos bei Banken und führt zu besseren Konditionen. Der Zentrale Wohnungsfonds (CFV) gewährt Wocos in finanziellen Schwierigkeiten spezielle Projekthilfen und Rationalisierungshilfen.

Sozialer Wohnbau in Europa und EU Recht

Da es keine gesetzliche Basis für die Gestaltung der Wohnungspolitik auf EU-Ebene gibt, fällt dieser Politikbereich grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedsländer. Dennoch existieren zahlreiche Gesetze und Regulierungen auf einer umfassenderen Politikebene, die großen Einfluss auf die nationalstaatliche Gestaltung der Wohnungspolitik ausüben. Auch die Vielzahl von politischen Initiativen auf Gemeinschaftsebene, die von der Etablierung eines „Rechts auf Wohnen“ der EU-BürgerInnen bis zu Vermeidung von sozialer Ausgrenzung reichen, wirken sich auf die Wohnungspolitik in den Mit-

gliedstaaten aus. Diese zunehmenden EU-weiten Einflussfaktoren stellen den Grund dar, warum von einem „graduellen Abgang vom Subsidiaritätsprinzip“ gesprochen wird. Es ist insbesondere das EU-Wettbewerbsrecht, wie es in den Artikeln 107 bis 109 des Reformvertrages, in sachbezogenen Entscheidungen der Europäischen Kommission und in den Urteilen der Europäischen Gerichtshöfe konkretisiert wurde, das in der Ausgestaltung des sozialen Wohnbaus beachtet werden muss.

Für Förderungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, aber auch für andere staatliche Leistungen in der Wohnungspolitik, bedeutet das konkret Folgendes: Gemäß Artikel 107 (1) des Reformvertrages sind staatliche Beihilfen gleich welcher Art, insofern sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Dies ist bereits dann der Fall, wenn ein internationaler Anbieter durch selektive Beihilfen, die den Wettbewerb verzerren, vom Markteintritt in einem anderen EU-Land abgehalten wird. Im Grunde bedeutet das, dass staatliche Förderungen gleich welcher Art, die den sozialen Wohnungssektoren in den EU-Staaten zufließen, in der Regel verbotene Beihilfen darstellen. Daher ist für die Finanzierung der sozialen Wohnungssektoren meist der Artikel 106 (2) relevant. Er legt eine Situation dar, in der staatliche Mittel in Übereinstimmung mit EU-Recht an bestimmte Unternehmen gezahlt werden können. Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) betraut sind, sind nicht an die Wettbewerbsregelungen gebunden, wenn diese die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindern würden. Dadurch wird die generelle Möglichkeit eröffnet, die Unternehmen, die mit der Erfüllung dieser Aufgabe durch die öffentliche Hand betraut sind, durch öffentliche Gelder zu finanzieren.

Diese Gelder stellen nicht staatliche Beihilfen (im Sinne des Artikel 107) dar, sondern „Ausgleichszahlungen“ für die Kosten einer spezifischen Gemeinwohlverpflichtung, und sind daher zulässig. Eine genauere Klärung der angemessenen Höhe dieser Abgeltung brachte das berühmte Urteil des Europäischen Gerichtshofes im „Altmark Trans GmbH“-Fall 2003.

Basierend auf den Altmark-Kriterien schlägt die Kommission vor, dass die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die Gemeinwohlverpflichtungen vergeben, klare Bestimmungen zu folgenden Punkten enthalten sollen:

- genaue Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtungen,
- beauftragte Unternehmen und räumlicher Geltungsbereich,
- Art der dem Unternehmen gegebenenfalls gewährten ausschließlichen oder besonderen Rechte,
- Parameter für die Berechnung, Überwachung und etwaige Änderung der Ausgleichszahlungen,
- Vorkehrungen, die getroffen wurden, damit keine Überkompensation entsteht bzw. etwaige überhöhte Ausgleichszahlungen zurückgezahlt werden.

Da die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Art der Dienstleistungen, die als von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingestuft werden können, über einen großen Ermessensspielraum verfügen, ist es Aufgabe der Kommission zu gewährleisten, dass die Mitgliedsstaaten nicht einen (recht unspezifizierten) „offenkundigen Fehler“ bei der Definition von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse begehen.

Die oben angeführten Kriterien stellen jedenfalls eine geeignete Vorlage dar, um staatliche Förderungen an Unternehmen mit Versorgungsverpflichtungen gemäß ihrer Übereinstimmung mit EU-Wettbewerbsrecht zu evaluieren: Wenn die Förderungen als Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung zu sehen

Fortsetzung von Seite 5

sind, und die obigen Voraussetzungen erfüllen, stellen sie keine „staatlichen Beihilfen“ dar und sind somit rechters.

Die gültige Finanzierung von DAWIs wurde 2005 bis 2007 im Zuge des sogenannten Monti-Kroes-Pakets genauer spezifiziert, wobei die „Altmark-Kriterien“ nicht abgeändert, sondern lediglich konkretisiert wurden. Spezielle Regelungen für den sozialen Wohnbau kamen hinzu, so der Entfall der Notifizierungspflicht.

Die EU-Entscheidung vom 14. Jänner 2010

Auslöser für das Verfahren gegen den niederländischen gemeinnützigen Sektor war eine schriftliche Beschwerde des Verbands institutioneller Investoren der Niederlande (IVBN) bei der EU-Kommission, in der selektive Förderungen an Wocos und die daraus resultierende Wettbewerbsbeeinträchtigung anprangert wurden. Vor allem am Markt für teurere Wohnungen unterstellten die gewerblichen Wohnbauträger das Fehlen eines „level playing fields“. Die EU-Kommission leitete in Folge eine genaue Begutachtung des niederländischen Sozialwohnungssektors ein und äußerte in einem Brief 2005 deutliche Bedenken hinsichtlich der Wettbewerbsverträglichkeit. Im Grunde galt die Kritik der DAWI-Definition im niederländischen Sozialmietsektor, bei der durch das Fehlen einer klaren „Zielgruppe benachteiligter Bürger oder sozial schwacher Gruppen“ ein „offenkundiger Fehler“ unterlaufen sei. Ebenso sollten kommerzielle Aktivitäten der Wocos auf Marktbasis erfolgen und nicht durch staatliche Beihilfen begünstigt werden.

Der Brief war zusätzlicher Zündstoff in einer bereits damals voll aufbrechenden öffentlichen Diskussion über die Ziele, Errungenschaften und Zukunft der Wocos. Diese hatten in der medialen Öffentlichkeit mit einem schlechten Image zu kämpfen: exzessive Vermögensrücklagen, zu hohe Gehälter, ineffiziente Mittelverwendung und fehlende Zielerfüllung wurden ihnen

vorgeworfen. Die Wocos regierten mit extra Investitionen in urbane Erneuerungsprojekte.

Vor diesem Hintergrund sind auch die Änderungsvorschläge zur Neuorientierung des Sektors durch die Niederländische Regierung zu deuten. Sie wurden im Dezember 2009 an die Kommission übermittelt und bildeten die Grundlage für die letztendliche Kommissionsentscheidung vom 14. 1. 2010.

Wie bereits im Brief von 2005 war der Hauptkritikpunkt der Kommission in der endgültigen Entscheidung eine ungenügende DAWI-Definition durch das Fehlen einer klaren Zielgruppe. Ebenso wurde bemängelt, dass die Wocos nicht im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung mit der entsprechenden Gemeinwohlverpflichtung beauftragt wurden und die Höhe der Ausgleichszahlungen nicht ausreichend bestimmt und überwacht wurde. Dennoch wurden die von der niederländischen Regierung zugesicherten Änderungen von der Kommission als ausreichend angesehen, um das System mit EU-Wettbewerbsrecht vereinbar zu machen. Diese Änderungen sind:

- Einführung einer maximalen Einkommensgrenze von € 33.000 (damit blieben rund 43% der Bevölkerung begünstigt).
- Einführung einer maximalen Sozialmiete von ca. € 650, jährlich indexiert. Höhere Mieten sind dem kommerziellen Sektor zuzurechnen.
- 90% der Neuvergaben sollen an die Zielgruppe vergeben werden, 10% können aufgrund von objektiven Kriterien an Personen außerhalb der Zielgruppe vergeben werden (Großfamilien, Sozialhilfeempfänger etc.).
- Regionale Ausnahmen (20% Belegung außerhalb der Zielgruppe) nur durch zeitlich beschränkte Verordnung.
- Mechanismus zur Überwachung dieser Belegungsbestimmungen bei jeder Woco, Sanktionsmöglichkeiten (Entzug der Hilfen durch WSW und CFV u. a.).

- Getrennte Buchführung zwischen sozialen und kommerziellen Aktivitäten, Überwachung.
- Je nach Größe der Zielgruppe in regionalen Wohnungsmärkten kann die Belegungsregel ein „Überangebot von Sozialwohnungen“ ergeben, d. h. der Verkauf notwendig werden.

Am 30. April 2010 haben 133 Wocos gemeinsam mit CECOD-HAS Housing Europe, dem niederländischen Mieterbund, dem internationalen Mieterbund (IUT) und AEDES, dem Schirmverband der Wocos, Beschwerde beim EuGH gegen die Kommissionsentscheidung eingereicht. Der Hauptkritikpunkt der Beschwerde ist ein Übertreten der Kompetenz bei der Unterstellung eines „offenkundigen Fehlers“ bei der Bestimmung der DAWI. Da den Mitgliedsstaaten das Recht zusteht, den Charakter und die Reichweite von DAWIs festzulegen, habe, so der Vorwurf, die Kommission mit ihrer Beschränkung des sozialen Wohnbaus auf „benachteiligte Bürger und sozial schwache Gruppen“ einen Bruch des Subsidiaritätsprinzips begangen und ihre Kompetenz überschritten. Eine Entscheidung wird 2011 erwartet.

Auswirkungen auf die Niederlande

Die niederländische Regierung wird die EU-Entscheidung über geeignete Gesetze ab 2011 umsetzen und einiges spricht dafür, dass die momentane Mitte-Rechts-Regierung über die Bestimmungen der Entscheidung noch hinaus gehen wird. Die Festlegung von restriktiven Einkommensgrenzen wird ca. eine halbe Million mittelständischer Bewohner des sozialen Wohnungssektors ausschließen. Dies soll nicht nur durch die Neubelegung, sondern auch durch geplante Fehlbelegungsabgaben erreicht werden: Für Bezieher mittlerer Einkommen sollen die Mieten jährlich übermäßig steigen, sodass ein Auszug angeregt wird. Dadurch, so wird befürchtet, wird es zu einer gesellschaftlichen Segregation über unterschiedliche Wohnungsteilsegmente kommen und vor

allem zu einer Residualisierung des sozialen Sektors. Besonders für den Mittelstand tut sich ein enormes Leistbarkeitsproblem auf: Ein Markt für teurere (über dem Sozialmietbereich von € 650 liegende) Wohnungen ist kaum vorhanden und die Preise des Wohnungs- und Hauseigentums liegen sehr hoch. Die momentane Eigentumsförderung der niederländischen Wohnungspolitik wird im jetzigen Maße nicht aufrecht erhalten werden können, wenn der gesamte Mittelstand ins Eigentumssegment drängt. Pikanterweise werden die indirekten Förderungen für das Wohnungseigentum, auch bei einer Reduktion der Förderung, ein Vielfaches der Staatsausgaben ausmachen, die momentan über den Sozialmietsektor dem Mittelstand zufließen. Die Wocos selbst werden in Finanzierungsengpässe kommen, zumal ihre kommerzielle Tätigkeit bereits jetzt von Banken erschwerte Finanzierungskonditionen vorfindet. Wenn es keinen Rückfluss aus dem breiten Tätigkeitsspektrum der Wocos in die „Gemeinwohlverpflichtung“ der Wohnversorgung unterer Einkommensschichten gibt, wird auch diese Aufgabe mit Schwierigkeiten konfrontiert sein. Denn die momentanen indirekten Vorteile, die durch die beiden Fonds an die Wocos fließen, reichen nicht aus, um gute Wohnqualitäten im zulässigen Bereich der Sozialmieten zu realisieren. Im Gegensatz zu Österreich, wo die gemeinnützige Bautätigkeit in der Wirtschaftskrise nicht eingebrochen ist, sondern vielmehr gezielt antizyklisch wirkt, ist die Bautätigkeit der Wocos in den Niederlanden stark betroffen: Im ersten Quartal 2010 wurden um 52% weniger Bauten begonnen als im ersten Quartal 2009. Langfristig wird es zu einem Abbau des Sozialsektors kommen, vor allem durch Verkauf in den freien Markt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der nunmehrige Umbau des holländischen gemeinnützigen Sektors mit dem „Brutering“ in den 1990er Jahren seinen Ausgang genommen hat. Die

damals vollzogene Entkoppelung des Sektors von öffentlichen Förderungen bedeutete eine massive Entmachtung staatlicher Wohnungspolitik. Wenngleich das „Brutering“ ökonomisch überzeugend wirkte, erwies es sich mittelfristig als kontraproduktiv. Denn seit damals betreiben die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ihre eigene Wohnungspolitik, eine privatisierte Wohnungspolitik. Es erscheint nachvollziehbar, dass sich der Staat das auf Dauer nicht gefallen lassen konnte. Er musste seinen Alleinvertretungsanspruch in puncto Wohnungspolitik behaupten. Aufgrund der spezifischen Situation hat er das mit einigermaßen eigenartigen Mitteln unter Missbrauch der Kommission getan.

Auswirkungen auf EU-Staaten

Die Sozialmietsektoren sind in EU-Staaten sehr unterschiedlich aufgestellt. Nur wenige Staaten haben große Mietsektoren und sehen dementsprechend auch einen breiten Begünstigtenkreis innerhalb der Bevölkerung vor. Die EU-Entscheidung im „niederländischen Fall“ geht zwar auf die Vorschläge der niederländischen Regierung zurück und ist, wie die EU-Kommissionsentscheidung klar hervorhebt, eine Einzelentscheidung, die nicht eins zu eins auf alle EU-Staaten umgelegt werden kann. Dennoch ist sie ein Signal an universelle Wohnungssysteme, das anregt, dass eine genaue Zielgruppe definiert werden muss, die sich auf „benachteiligte Bürger und sozial schwache Gruppen“ begrenzt. Für die Sozialmietsektoren in neuen Mitgliedsstaaten, die sich gerade im Aufbau befinden, wird damit die Möglichkeit unterbunden, ihn auf eine breite Basis zu stellen. Es wird eine Entwicklung hin zu liberalen, nur auf untere Einkommensbezieher und Risikogruppen beschränkte Wohnungspolitik begünstigt. Damit setzt die EU-Kommission eindeutig falsche Signale: Transformationsstaaten werden der Möglichkeit beraubt, die empirisch eindeutigen Vorteilsmodelle der Wohnungspolitik in manchen alten EU-Mitgliedsstaaten

(Niederlande, Schweden, Dänemark, Österreich) in ihren Grundstrukturen zum Vorbild zu machen.

Das IIBW ist seit vielen Jahren mit dem Aufbau sozialer Wohnungssektoren in Transformationsländern befasst. Dabei wird ein Ansatz ähnlich dem holländischen oder dem österreichischen mit einer starken Mittelstandsorientierung verfolgt. Die mit dem Holländischen Fall verbundene Positionierung der EU-Kommission ist diesen Bemühungen nicht eben förderlich.

Es scheint, dass die EU-Kommission hinsichtlich des sozialen Wohnbaus den eigenen Anspruch an ein dem sozialen Zusammenhalt verpflichtetes, europäisches Sozialmodell missachtet. Die Option, sozialen Wohnbau (als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) im Sinne eines integrierten oder universellen Modells aufzufassen, wird unterbunden.

Das Ende universeller wohlfahrtstaatlicher Systeme?

Die EU-Kommission hat mit ihrer Entscheidung den Umbau des holländischen Sozialwohnungssektors in ein residuales System als gangbaren Weg klassifiziert. Es ist aus der Entscheidung allerdings keine ausführliche Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen eines residualen gegenüber einem universellen System erkennbar. Die EU zeigt sich in dieser Frage indifferent. In einem ähnlich gelagerten Fall, einer seit 2005 anhängigen Beschwerde bei der EU-Kommission gegen den schwedischen Sozialwohnungssektor, wurde ein Weg gefunden, den universellen Zugang zu Sozialwohnungen, die dort von gemeindeeigenen Wohnbauunternehmen angeboten werden, aufrecht zu erhalten. In der jetzigen Lösung arbeiten die gemeindeeigenen Wohnbauunternehmen unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Der Staat ist in Mietenfestlegung nicht involviert. Im Juni

Fortsetzung von Seite 7

2010 hat der Riksdag ein entsprechendes Gesetz angenommen, das ab 1. 1. 2011 in Kraft tritt. Die neuen Regeln wurden unter starker Zusammenarbeit von SABO (Dachverband der gemeindeeigenen Wohnbauunternehmen) und dem Schwedischen Mieterbund ausverhandelt. Der Schwedische Verband gewerblicher Immobilieneigentümer, der in der auslösenden Beschwerde von der European Property Federation unterstützt wurde, konnte in die Verhandlungen eingebunden werden. Dadurch konnte ein breit angelegter Kompromiss erzielt werden, in dem die wichtigsten Anliegen der zentralen Akteure berücksichtigt werden konnten. Dadurch stand auch die Politik und das Parlament hinter der Einigung. Nachdem der Verband gewerblicher Immobilieneigentümer die Beschwerde bei der Kommission zurückgezogen hat, gilt dieser Fall von Seiten der Kommission als geklärt. In Zukunft wird der universelle Zugang zum sozialen Wohnbau in Schweden nicht mehr als DAWI im Sinne des Art. 106 (2) gesehen, sondern als staatliche Beihilfe, die jedoch nach Art. 107 mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar ist.

Auswirkungen auf Österreich

Die EU-Entscheidung im „niederländischen Fall“ basiert auf den Vorschlägen der niederländischen Regierung und hätte daher auch auf andere Art und Weise geregelt werden können. Die Entscheidung ist in ihren Details daher sicher nicht eins zu eins für Österreich relevant. Außerdem ist das österreichische System gut auf das EU-Wettbewerbsrecht abgestimmt, auch weil folgende Unterschiede gegenüber den Niederlanden bestehen:

- Die Wohnbauförderungsbestimmungen der Bundesländer sorgen in der Kombination mit den im WGG vorgegebenen Kostenmieten für klare Vorgaben hinsichtlich der „Ausgleichszahlungen“ für Gemeinwohlverpflichtungen, die durch gemeinnützige Wohnungsunternehmen erbracht werden, und für die Weitergabe der Zuwendungen an die Nutznießer.
- Aufgrund der genauen Kontrolle

der WGG-Bestimmungen durch den GBV-Revisionsverband und durch die Aufsicht der Bundesländer selbst ist eine ausreichende Kontrolle der Förderungsflüsse gewährleistet.

- Der Sozialmietsektor läuft in Österreich nach wie vor durch gezielte Objektförderungen, die ein „Vorbeiproduzieren“ der Gemeinnützigen an den Zielvorgaben der Bundesländer unmöglich machen.
- Die niederländische Regierung war selbst an einer Neuordnung des Sektors interessiert. In Österreich hingegen steht der soziale Wohnbau auf breiten Beinen und genießt sowohl breite politische, wie auch regionale Unterstützung. Die im internationalen Vergleich positiven wohnungspolitischen Ergebnisse rechtfertigen diese Unterstützung.
- Auch wenn die Einkommensgrenzen im österreichischen geförderten Wohnbau durchaus höher ausfallen als die in der EU-Entscheidung für die Niederlande nun vorgegebenen, ist der Sozialsektor in Österreich durchaus auf bestimmte Einkommensbezieher beschränkt und nicht undifferenziert ausgerichtet. Alle Bundesländer sehen Einkommensgrenzen vor.

Dieser Unterschiede eingedenk, ist es jedoch auch für das österreichische Modell möglich, die Übereinstimmung mit dem EU-Wettbewerbsrecht nachhaltig sicherzustellen und antizipativ vorzugehen:

- Es empfiehlt sich die vertiefende Analyse und Dokumentation der Gemeinwohlverpflichtungen des gemeinnützigen Sektors, die weit spezifischer sind als die im WGG vorgegebenen „dem Gemeinwohl dienenden Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens“. Von aktuell besonderer Relevanz sind Aufgaben im Bereich der Klima- und Energieziele, der sozialen Durchmischung und der Integration. Deren gesetzliche Verankerung erscheint zweckmäßig.
- Die Versorgungsfunktion spezifischer sozialer Risikogruppen

durch den gemeinnützigen Sektor könnte fortlaufend dokumentiert werden.

- Die EU-Kommission wendet eine breite Definition von „staatlichen Beihilfen“ an. Es empfiehlt sich, alle Förderungsmaßnahmen, einschließlich etwa auch der Kapitalaufbringung über Wohnbaubanken, hinsichtlich Förderungseffekt und Wirkung zu dokumentieren.
- Der gemeinnützige Wohnbau ist in Österreich interessenpolitisch gut verankert. Die aktive fortwährende Sicherung breiter Bündniskoalitionen ist eine besonders effektive Maßnahme zur Absicherung des Sektors. Insbesondere sollte auch der gewerbliche Immobiliensektor als Partner gesichert werden.

Zusammenfassend bedeutet der „niederländische Fall“ also, dass die EU-Kommission (momentan) eine residuale Definition von DAWIs im Bereich des sozialen Wohnbaus befürwortet und dass dadurch universell ausgerichtete Gemeinwohlverpflichtungen in die Defensive geraten. Eindeutig entfaltet dadurch das EU-Wettbewerbsrecht limitierende Wirkungen auf Bereiche der sozialen Wohnungspolitik, was auch als Kompetenzüberschreitung gedeutet werden kann. Dennoch: die Entscheidung basierte auf Vorschläge der Regierung und entstand im Zuge von Verhandlungen. Für Österreich bedeutet das, dass zur Absicherung des sozialen Wohnungssegments antizipative Anpassungen möglich sind.

Wichtige Literatur

- Elsinga, M. & Hoekstra, J. (2010) Study on housing exclusion: Welfare policies, housing provision and labour markets, Country report for the Netherlands, OTB Delft.
- van der Wal, D. & Lub, H. (2009) Housing finance in the Netherlands – the impact of structural developments on households and banks, in: IFC Bulletin No 31, 81–96.
- Gruis, V. & Priemus, H. (2008) European Competition Policy and National Housing Policies: International Implications of the Dutch Case, in: Housing Studies, Vol. 23 (3), 485–505.

Lenkungseffekte der österreichischen Wohnbauförderung

Die Entwicklung von wohnungs- und förderpolitischen Schwerpunkten, Strukturen und Systemen verlief in Österreich bis vor wenigen Jahrzehnten, speziell in der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1970er Jahre, zu jener in zahlreichen anderen europäischen Ländern weitgehend parallel

Andreas Oberhuber)*

In der wohnungs- und wirtschaftspolitischen Zielsetzung übereinstimmende Wiederaufbauprogramme und im Wesentlichen anschließende Aktivitäten zur Bestandsverbesserung wurden in erster Linie unter Zuhilfenahme direkter öffentlicher Mittel im Rahmen von Objektsförderungen realisiert. Infolge des dringenden Bedarfs an neuem Wohnraum nach dem Zweiten Weltkrieg und mangels geeigneter privater Finanzierungssysteme und -strukturen bzw. infolge von Knappheit an privatem Kapital wurden daher entsprechend dotierte Fördersysteme geschaffen und in Zusammenhang mit der Schaffung bzw. unter Einbindung des Konzepts der Wohnungsgemeinnützigkeit (durchaus unterschiedlicher Ausprägung) die damit verbundenen Zielsetzungen erreicht. Die etwa seit Beginn der 1980er Jahre eingesetzten Unterschiede in den internationalen Entwicklungen erfolgten aus diversen Beweggründen und nicht zuletzt auch mangels einer relevanten zentralen wohnungspolitischen Kompetenz der Europäischen Union.

Diese Veränderungen sind in erster Linie auf vier Gemeinsamkeiten in einer neuen Konzipierung und Ausrichtung der internationalen Wohnungspolitik zurückzuführen. Zum einen erfolgte in mehreren Ländern

eine Schwerpunktverlagerung zu Subjektsförderungen, wenngleich in unterschiedlicher Ausprägung und Art. Zweitens und drittens eine forcierte Privatisierung marktferner Bestände (also von unter Zuhilfenahme öffentlicher Mittel errichteten Wohnraums mit dem Effekt eines Wohnkostenniveaus unter Marktwert) an renditeorientierte Investoren sowie eine Deregulierung von Mietpreisregelungen und schließlich Viertens eine tendenzielle Dezentralisierung der Wohnungspolitik in diesen Ländern. Damit verbunden war die Zielsetzung eines Bedeutungszuwachses von Regionen und Städten als wohnungspolitische Akteuren mit einer dezidierten Vorrangigkeit von wirtschafts- und standortpolitischen Zielen.

Diese mittlerweile in der wohnungspolitischen Landschaft Europas weit verbreiteten wohnungspolitischen Konzepte decken sich in keiner Weise mit den Entwicklungen in Österreich. Hinsichtlich der wohnungs- und förderungspolitischen Ausrichtung ist seit Jahrzehnten kein erheblicher Systembruch festzustellen; vielmehr zeichnet sich das österreichische System durch eine außerordentlich hohe Kontinuität in der systemischen Gestaltung und vor allem Erhaltung von öffentlichen und privaten Finanzierungsstrukturen aus. Daran knüpfen sich mehrere Effekte, deren positive Eigenschaften mittlerweile weitgehend unbestritten sind. Zu nennen sind, speziell in der aktuellen Kri-

sensituation, ein weiterhin hohes Vertrauen in den Bestand von zuverlässigen Finanzierungspartnern sowie rechtlichen Rahmenbedingungen, die Entwicklung eines effizienten PPP-Konzeptes zwischen öffentlicher Hand, privaten Kofinanzierern und der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit, eine relativ stabile baukonjunkturelle Entwicklung, hohe Wohnqualität und -zufriedenheit, ein starker Trend zu einer weiteren Ökologisierung des österreichischen Wohnbaus und der Gebäudesanierung sowie vor allem sozialpolitische Effekte einer nachhaltigen Wohnkostensenkung. Hervorzuheben ist nicht zuletzt der hohe Informations- und Erfahrungsstand zu Wirkungsweisen infolge jahrzehntelanger wissenschaftlicher Begleitung wohnungs- und förderungspolitischer Entscheidungen bzw. Aktivitäten.

Die grundsätzliche Definition und Unterscheidung von sog. integrierten und geteilten Mietenmärkten ist in der internationalen Wohnbauforschung weithin anerkannt. Im Vordergrund steht regelmäßig die Bewertung der Konkurrenz zwischen gewinnbeschränkten und kommerziellen Wohnungsanbietern am Wohnungsmarkt. Der renommierte Wohnbauforscher Jim Kemeny definierte drei Bedingungen für das Vorhandensein eines integrierten bzw. geteilten Woh-

*) Mag. Andreas Oberhuber ist Geschäftsführer der FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, Wien.

Fortsetzung von Seite 9

nungsmarktes, nämlich erstens ein ausreichend großes Volumen des gewinnbeschränkten Wohnungsangebots; zweitens, dass gewinnbeschränkte Anbieter einen ähnlichen Kundenkreis wie kommerzielle Anbieter ansprechen können und drittens die gewinnbeschränkten Anbieter einen ausreichend hohen Grad an wirtschaftlicher Solidität und finanziellen Rücklagen aufgebaut haben, um ihren Bestand zu sichern sowie eine kontinuierliche Neubautätigkeit zu entfalten und identifizierte dementsprechend mehrere Länder, auf welche diese Eigenschaften am Wohnungsmarkt zutreffen. Unbestritten ist, dass Österreich über einen integrierten Wohnungsmarkt verfügt (nach Kemeny darüber hinaus z. B. Deutschland, Schweden, die Niederlande sowie Dänemark). Zu beachten ist allerdings, dass innerhalb dieser Märkte große Unterschiede erkennbar sind.

Vor allem im Zusammenhang mit dem Bestand an Instrumenten der Wohnbauförderung unterscheiden sich auch Systeme innerhalb von integrierten Wohnungsmärkten nach dem Anteil der Ausgaben für Objekts- und Subjektsförderungen sowie der jeweiligen Marktnähe oder -ferne erlangter Wohnkostenniveaus.

Zusammenfassend und vereinfachend lassen sich die Internationale wohnungspolitische Entwicklung und der wissenschaftliche Diskussionsstand mittlerweile reduzieren auf: einerseits etablierte Systeme mit einem hohen Anteil an Objektsförderungen inklusive einem hohen Ausmaß an Wohnqualität, einem realisierten Konzept der Mittelstandsförderung und Effekten einer nachhaltigen Wohnkostensenkung (dies im Sinne eines integrierten Mietenmarktes) und andererseits Systeme mit einem hohen Anteil an (oder ausschließlich) Subjektsförderungen inklusive einer partiell niedrigen Wohnqualität, einer feststellbaren Residualisierung des Sozialwohnungsbestands und einem Marktpreisniveau sämtlicher Seg-

mente (iS eines geteilten Mietenmarktes). Hervorzuheben ist die häufig anzutreffende Vielfalt an Mischformen und unterschiedlichen Prioritäten; generell sind Vor- und Nachteile verschiedener Systeme sorgfältig abzuwägen und eine prinzipielle Bevorzugung bestimmter Rahmenbedingungen strikt abzulehnen. Bemerkenswert ist andererseits die hohe Abhängigkeit geteilter Mietenmärkte von der kontinuierlichen Erreichung nachhaltiger Wohnbauraten. Eine Bedingung, welche speziell in Perioden (temporär) gesättigter Wohnungsmärkte sowie in Krisenzeiten besonderer wohnungs- und förderungspolitischer Aktivitäten bedarf. Eine Bedingung, welche, wie sich gerade aktuell zeigt, in Ländern mit geteilten Wohnungsmärkten keinesfalls ausreichend erfüllt wird.

Traditionell wird der öffentliche Aufwand für die Wohnbauförderung mit den damit erzielbaren Sondereffekten bzw. auch positiven externen Effekten (Externalitäten) gerechtfertigt. Vor allem die so genannten gebundenen Transfers bieten dem Staat weitgehende Möglichkeiten, bestimmte rechtspolitische Anliegen umzusetzen.

Die Transferleistungen dienen entweder dazu, die Bezieher anzuhalten, ein bestimmtes Gut in höherem Maße zu konsumieren, als dies ohne dem der Fall wäre (z. B. aufgrund mangelnder Information oder Zugangsbeschränkungen), sie bilden Anreizeffekte zur Überwindung des Marktversagens oder sie dienen der Kompensation bei regulativen Auflagen (z. B. zwingenden Auflagen hinsichtlich umweltpolitischer Zielsetzungen). Dabei sind quantitative Effekte (mehr Wohneinheiten) von qualitativen Effekten (bessere Wohneinheiten) zu trennen, da sie unterschiedliche Marktwirkungen aufweisen. Die Wohnbauförderung hatte zur Zeit ihrer Einführung vor allem die Aufgabe, nicht vorhandenes Privatkapital zu substituieren. In dieser Funktion diente sie als Konjunkturlokomotive in den Jahren des Wirtschaftswunders - nicht umsonst

wurde Julius Raab, Bundeskanzler zwischen 1953 und 1961, als „Baumeister Österreichs“ bezeichnet – und als sozialpolitisches Instrument zur Sicherung der Wohnversorgung der mittleren und unteren Einkommensschichten. Die volkswirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen haben sich im abgelaufenen halben Jahrhundert weitgehend geändert.

Dies betraf auch einige der ursprünglichen Kernaufgaben der Wohnbauförderung. Leistungsfähige Kapitalmärkte sind heute in der Lage, langfristige und zinsgünstige Finanzierungen in ausreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen.

Wenngleich wesentliche Aufgaben der Wohnbauförderung aus ihren Anfangsjahren teilweise an Bedeutung verloren haben, sind mittlerweile andere an deren Stelle getreten, die mit dem Instrument der Wohnbauförderung erfüllt werden können. Die Wohnbauförderung stellt sich daher auch heute als eines der zentralen Politikinstrumente auf Landesebene dar.

Für die Wohnbauförderung sind unterschiedliche externe Effekte in wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischer ebenso wie in technologie- oder raumordnungspolitischer Hinsicht nachweisbar.

Zusammengefasst lassen sich folgende sozialpolitische Wirkungen der Wohnbauförderung benennen:

- Zurverfügungstellung von Wohnraum für Haushalte mit nachgewiesenem Bedarf;
- Dämpfung der Wohnkostenbelastung;
- Erhöhte Transferleistungen für einkommensschwache Haushalte, kinderreiche Familien, Alleinerzieherinnen, Jungfamilien etc.;
- Verbesserung der Ausstattungsqualität insbesondere auch bei einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen;
- Anreiz zur Schaffung qualitativ hochstehender Neubauten auch für einkommensschwächere Haushalte;

- Beitrag zum sozialen Frieden durch Maßnahmen zur Integration aller Bevölkerungsschichten und zur Verbesserung der sozialen Qualität der Wohnumgebung.

Als Lenkungseffekte im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung werden gesehen:

- Umsetzung planerischer Zielsetzungen im ländlichen Raum;
- Realisierung von Stadtentwicklungsprojekten;
- Instrument gegen Segregation und Ghettobildung.

Als umweltpolitische Lenkungseffekte werden gesehen:

- Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Kyoto-Ziele;
- Bodenverbrauch: abgestufte Förderungen je nach Bebauungsdichte;
- Anreize für Bauökologie.

Als ein Regulativ zur Bestandspolitik haben die gedämpften Baukosten zusammen mit dem aktuell niedrigen Stand der Kapitalmarktzinsen sowie anhaltender Neubautätigkeit dazu geführt, dass bei tendenziell sinkendem Förderungseinsatz die Nutzerkosten im geförderten Neubau seit Jahren auf niedrigem Niveau gehalten werden konnten.

Eine der wesentlichen Eigenschaften der österreichischen Wohnbauförderung besteht in deren Potenzial, meritatorische Wirkungen zu erzielen, indem Förderungsnehmer angeregt werden, bestimmte Güter in höherem Maße zu konsumieren, als dies ohne die Wohnbauförderung der Fall wäre, zu ihrem eigenen und zum Vorteil der Gemeinschaft. Dies traf in der Vergangenheit insbesondere auf die durchgehend gute Ausstattung von neu errichteten oder sanierten Wohnungen oder bestimmte Zielgrößen für Wohnungen und Eigenheime zu. In den letzten Jahren war davon vor allem die starke Orientierung an ökologischen Aspekten betroffen.

Offene Fragen an die EU aus der Sicht politisch-philosophischer Grundlagen

Der vorliegende Beitrag bietet einen kurzen Einblick in politisch-philosophische Aspekte des sozialen Wohnwesens und seiner Folgerungen für die praktische Politik. Den Themenschwerpunkt bilden die Sozialmieten, deren Ausmaß und Förderung derzeit im Rahmen der EU-Wettbewerbspolitik diskutiert wird.

Edwin Deutsch)*

Die Politik der Sozialmieten steht im Spannungsfeld zwischen liberalen und kommunitären Ansätzen. Wirtschaftsliberale, und insbesondere neoliberale Ansätze befürworten eine wettbewerbsneutrale Wohnungspolitik, und verneinen, den Zugang zu leistbarem Wohnen ausschließlich über den Weg einkommensabhängiger Subjektförderungen sichern zu können, oder sie wollen, sozialpolitisch bedenklicher, Kommunalbauten lediglich für die untersten Einkommen zulassen. Dieser Weg wurde in Österreich zum Glück nie beschritten. Statt dessen sind Wohnungspolitikern österreichischer Spielart bestrebt, den sozialen Zusammenhalt durch Objektförderungen für weiter gefasste soziale Schichten zu sichern. Doch in der Praxis geht es auf lokaler Ebene oft mehr um den kommunitären Zusammenhalt einer Mittelschicht als um die Einbindung marginaler Gruppen.

Wie internationale Vergleiche zeigen, neigen in der Praxis sowohl liberale als auch kommunitäre Politiken zur Ausgrenzung benachteilig-

ter Schichten. Dieses Resultat ist jedoch nicht unvermeidlich. Im Prinzip steht mit den österreichischen Sozialmieten eine Institution bereit, die eine Brückenfunktion zwischen sozialer Einbindung und kommunitärer Stabilität herstellen kann. Dies setzt nebst anderem voraus, dass die EU-Wettbewerbspolitik den Begriff der Förderungswürdigkeit angemessen auslegt.

Der Beitrag bietet zunächst einen kurzen Abriss der gegenständlichen politisch-philosophischen Ansätze. Es folgt ein Modell der sozialen Ausgrenzung, aus dem sich die erforderliche Brückenfunktion des Sozialmietsektors unmittelbar ablesen lässt. Daraus ergeben sich zum Abschluss einige offene Fragen an die EU-Politik.

Liberale versus kommunitäre Politiken

Während der Ära des „Fordismus“, die zwischen den 50-er Jahren bis etwa 1980 anzusetzen ist, war Westeuropa vom politischen Paradigma des Korporatismus geprägt. Zwei Ziele des Korporatismus betrafen die Sphäre des Wohnens in besonderem Maße ¹⁾:

*) ao. Univ.Prof. Dr. Edwin Deutsch ist am Institut für Wirtschaftsmathematik, Forschungsgruppe EOS, der Technischen Universität Wien tätig.

Fortsetzung von Seite 11

- Ökonomisches Wachstum unter Stabilität,
- Wohlfahrtspolitik für die „Mittelschicht“.

Unbeschadet ihrer Wachstumserfolge ging diese Politik zulasten marginalisierter sozialer Schichten, indem sich mit zunehmendem Wohlstand immer deutlicher eine Kluft zwischen etablierten und prekären Lebensverhältnissen auftrat.

Von den 80-er Jahren an erfolgte ein politischer Paradigmenwechsel in Richtung Neoliberalismus, via Deregulierung, Privatisierung und dem Rückbau staatlicher Interventionen. Eher als Transmissionsriemen denn als Verursacher trug der Vormarsch des Individualeigentums zum Wandel bei, in Österreich vor allem über den Weg einer zurückgedrängten Parteipolitik, welche die Verteilung der Wohnressourcen lange zu beherrschen schien. Die Ausgrenzung marginaler Schichten wurde damit jedoch nicht behoben, im Gegenteil. Europaweit setzte eine fortschreitende Polarisierung der Einkommen und Vermögen ein, mit der gestiegenen Mobilität ab 1990 auch eine Polarisierung der Herkunft, Stichwort Immigration. Der Paradigmenwechsel soll an zwei Gegensatzpaaren verdeutlicht werden, die in der politisch-philosophischen Literatur umfassend diskutiert wurden:

1. Politische Philosophie: (classical-)liberal versus kommunitär (communitarian)
2. Politische Praxis: (neo-)liberal versus kommunitaristisch (communitarianism) ²⁾

Auf der sozusagen „höheren“ Ebene der politischen Philosophie, die sich von der politischen Praxis vielfach und deutlich unterscheidet, begegnen wir der Auseinandersetzung zwischen liberalen und kommunitären Ideen. ³⁾

Der klassische Liberalismusansatz, wie er von John Rawls ausformuliert wurde, basiert auf den Prinzipien der Chancengleichheit und der Solidarität gegenüber den Benachteiligten.

Der demokratische Staat fungiert darin als Anwalt der erforderlichen materiellen Umverteilung. ⁴⁾

Dem hält die „communitarian philosophy“ entgegen, dass eine Politik der Umverteilung zu kurz greift. Eine gewichtigere Rolle kommt dem Prinzip der Anerkennung zwischen Individuum und der umgebenden Gesellschaft zu. ⁵⁾ Wesentlich ist die Erlangung einer Identität innerhalb der (lokalen) Tradition einer Gemeinschaft. Zum Mitglied der Gesellschaft zu werden verlangt nach Anerkennung der Werte einer Gemeinschaft, und umgekehrt konstituiert sich die Gemeinschaft in diesem Prozess selbst. Es genügt daher nicht, Individuen für einen Mangel an Ressourcen zu entschädigen. Ein ausschließlich auf materielle Abgeltungen abgestimmtes System, wie es unter anderem eine auf Wohnbeihilfen gestützte Wohnungspolitik darstellt, kann von sich aus keinen sozialen Zusammenhalt bewirken – im übrigen ein Prinzip, das von der österreichischen Wohnungspolitik immer schon umgesetzt wurde.

Ausgesprochen lesenswert ist in diesem Zusammenhang die Debatte zwischen Nancy Fraser (Umverteilung und Anerkennung sind getrennte Aufgaben im liberalen Staat) und Axel Honneth (Umverteilung ist ein natürliches Nebenprodukt der vorrangigen Anerkennung). ⁶⁾ Wir kommen im Rahmen der Sozialwohnungspolitik noch darauf zurück, inwiefern die beiden Standpunkte unvereinbar sind, oder in welchem Ausmaß eine institutionelle Struktur wie die Gemeinnützigkeit zur Anerkennung via Umverteilung beitragen kann.

Es verdient erwähnt zu werden, dass der Gegenpol zur communitarian philosophy oft in der libertären Politik-Philosophie des Minimalstaates erblickt wird. ⁷⁾ Der libertäre Ansatz basiert auf „Naturrechten“ des Individuums, insbesondere auf einer unbehinderten Verfügung über das Individualeigentum. Im Gegensatz zum klassisch-liberalen Ansatz

kommt dem Staat keine Rolle in der Transaktion von Solidarität zu, einzig karitative Transfers sind zugelassen. Daher gibt es auch keinen Raum für eine soziale Wohnversorgung ⁸⁾, was die kommunitäre Politik-Philosophie so nicht behauptet. Auch der „Communitarianismus“, hier „Kommunitarismus“ oder kurz KM genannt, hebt sich in wichtigen Punkten von der kommunitären Philosophie ab. In grober Vereinfachung kann der KM als Populärversion des kommunitären Politikansatzes betrachtet werden. Ein hervorstechendes Merkmal, besonders in der populistischen und ressentimentgeladenen „Vulgärversion“, ist die Ablehnung der gesamtstaatlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik. Der KM sieht seine politische Rolle darin, die sozialen Beziehungen, Präferenzen und Interessen einer Gemeinschaft gegenüber einer oft nur willkürlich postulierten „Außenwelt“ zu verteidigen. Das hindert den KM nicht daran, gesamtstaatliche Ressourcen im Interesse von Lobbies auszubeuten. In der Wohnungspolitik führt der KM zur Ausgrenzung sozialer Schichten, was sich am Extrembeispiel der gated communities bildhaft ablesen lässt. Auch die Debatte, ob Individual-eigentümer bessere Bürger sind, zählt dazu. ⁹⁾

Ohne extreme Auffassungen in den Vordergrund zu rücken, besteht das Prinzip des KM generell in der Maximierung der gemeinschaftlichen Wohlfahrt. Das wiederum erfordert die Anerkennung eines bestimmten Lebensstils. ¹⁰⁾ Auf die Ebene der Politik-Philosophie gerückt, wird das gleiche Prinzip auch in verschiedenen kommunitären Ansätzen sichtbar. Wir greifen sofort darauf zurück.

Ausgrenzung oder Brückenfunktion: ein einfaches Modell

Der Gegensatz zwischen liberal-Rawlsian und kommunitären Politiken kann in Gestalt eines einfachen Modells illustriert werden. Diesem Zweck dienen zwei stilisierte Wohnprojekte, die Nachbarschaft 1 und 2 genannt werden. Sie stehen für zwei

Situationen, die sich auf die Mikroebene der Individuen und die Mesoebene der Gemeinschaft beziehen:

- Chancengleichheit auf Mikroebene: benachteiligte Haushalte werden vom Staat der Nachbarschaft 1 zugewiesen, sofern die öffentlichen Transfers dazu ausreichen,
- Wohlfahrtseffizienz auf Mesoebene: Haushalte bilden eine Nachbarschaft 2 im Interesse der Maximierung einer gemeinsamen und nachhaltigen Wohlfahrt.



Das Problem der sozialen Wohnversorgung besteht darin, dass beide Nachbarschaften aus unterschiedlichen Gründen soziale Ausgrenzung bewirken können. Die Zuweisung von benachteiligten Haushalten in die Nachbarschaft 1 hängt vom verfügbaren öffentlichen Budget ab. Bei beschränkten Mitteln werden die niedrigen Einkommen ausgegrenzt. Ähnliches widerfährt den von der Nachbarschaft 2 ausgegrenzten Haushalten, mit dem Unterschied, dass ihr Einkommen womöglich genügt, jedoch ihre Eigenmittel bzw. ihre Kreditwürdigkeit nicht ausreichen, die Einstiegsbarrieren zu bedienen.

Im österreichischen System tritt der Aspekt hinzu, dass zumindest beim Betreten einer Neubauwohnung ein reguläres und regelmäßiges Einkommen nachzuweisen ist. Auf diese Weise wurde zwar eine effiziente Riskenteilung zwischen Eigenleistung und öffentlicher Förderung herbeigeführt, im Endeffekt tendiert dieses System jedoch dazu, Schlüsselarbeitkräften und anderen

Angehörigen der Mittelschicht den Vorzug zu geben.¹¹⁾

Interessanterweise hat die „soziale Treffsicherheit“ im österreichischen Sozialmietwesen während der letzten Dekade zugelegt, d. h. der Anteil der unteren Einkommen im Belag hat zugenommen.¹²⁾ Das hat zum einen Teil damit zu tun, dass ein beträchtlicher Anteil der gefördert errichteten Sozialmieten für Zuweisungen von bedürftigen Haushalten reserviert ist, zum anderen Teil ist es schlicht ein Resultat der fortschreitenden Polarisierung in niedrige und höhere Einkommen. Die klassische Mittelschicht hat dabei an Dominanz eingebüßt und ist heute den Risiken des Arbeitsmarkts stärker ausgesetzt als je zuvor. Um dem entgegenzuwirken und die soziale Kohärenz zwischen unterschiedlichen Einkommensgruppen zu stärken, wurden die Einkommensobergrenzen beim Zutritt zu Sozialmieten schrittweise angehoben, und zwar bei den Gemeindewohnungen ebenso wie bei den gemeinnützigen (inklusive der genossenschaftlichen) Mietwohnungen.

Während nun die Gemeindewohnungen unter einem sozialen Auftrag vergeben werden, ist dies bei der Gemeinnützigkeit im Prinzip nicht so. Der Auftrag der Gemeinnützigkeit ist die stabile Wohnversorgung zu kostendeckenden Mieten.¹³⁾ Ob die Miethöhen für niedrige Einkommen auch tatsächlich leistbar sind, hängt vom Ausmaß der begleitenden Förderungen samt den damit verknüpften Auflagen ab.

Die österreichische Gemeinnützigkeit übernimmt eine wesentliche Rolle in der Bildung von Nachbarschaften in der Stadtentwicklung und im kleinstädtischen Raum. Diese Rolle war immer schon vom Risiko der Ausgrenzung marginaler Schichten begleitet, andererseits eröffnen die typisch kommunitären Strukturen des gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnwesens die Chance, nachhaltige und stabile Nachbarschaften aufzubauen. Eine

wesentliche Aufgabe, die in Hinblick noch an Bedeutung gewinnen wird, ist deshalb der Brückenschlag zwischen

- Chancengleichheit: Zuweisung bedürftiger Haushalte in Sozialwohnungen, und
- Gemeinschaft: Schaffung von Nachbarschaften mit nachhaltiger Durchmischung.

Eine wesentliche Voraussetzung zur Förderung des Zusammenhalts ist die Erzielung einer geeigneten Proportion zwischen den Bedürftigen und jener Mittelschicht, die zur Stabilität einer Nachbarschaft beiträgt. Eine möglichst weite Streuung der benachteiligten Schichten, die eine Konzentration in problematischen Wohnblocks vermeidet, kann dabei nur von Vorteil sein.

Soziale Wohnversorgung und EU

Das soziale Wohnungswesen in der europäischen Union ist von tiefgreifenden länderspezifischen Unterschieden geprägt.¹⁴⁾ Die Palette reicht von universalen Systemen wie in Schweden, den Niederlanden und in Österreich bis hin zu residualisierten Sozialmietsektoren wie in Südeuropa und in den Mitgliedsländern im Osten. Es ist daher fraglich, ob innerhalb der EU eine Harmonisierung des Sozialmietwesens erreicht werden kann, mehr noch, ob ein derartiges Vorhaben überhaupt wünschenswert wäre.

Während die EU-Politik die Bedeutung der sozialen Kohäsion im sozialen Wohnungswesen durchaus anerkennt und darin auch länderspezifische Unterschiede erblickt, drängt die Wettbewerbskommission auf eine Vereinheitlichung der Regeln. Um mehr Raum für Wettbewerb zu schaffen, wären ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile des Sozialmietsektors abzustellen. Das würde im Endeffekt dazu führen, die Bandbreite der sozialen Wohnversorgung auf bedürftige Haushalte zu beschränken. Dies wiederum könnte gravierende Konsequenzen zur Folge haben:

Fortsetzung auf Seite 14

Fortsetzung von Seite 13

1. die Konzentration auf eine rein nachfrageseitige Sozialwohnungspolitik kann auf Kosten der Vielfalt des Angebots gehen;
2. eine rein statische Marktbetrachtung unterschätzt die längerfristige Dynamik der Gefährdung der sozialen Kohäsion durch die Residualisierung des Sozialmietsektors;
3. der Rückzug des Staates aus dem Sozialmietbereich schafft Raum für kommunitaristische Investoren, die Mieten und Eigentum für höhere Einkommen herstellen, ohne dass gesichert wäre, dass der Wettbewerb für ausreichende Investitionen zugunsten der niedrigen Einkommen sorgt;
4. letztlich kann die Residualisierung jenen populistischen Bewegungen Auftrieb verleihen, die sich die Ängste vor sozialem Abstieg zunutze machen.

Die Alternative kann nur darin bestehen, disintegrierenden kommunitaristischen Politiken entgegenzuwirken. Um der sozialen Ausgrenzung mehr noch als bisher zu begegnen, ist eine effiziente Ausstattung und Kontrolle der institutionellen Sozialwohnungsanbieter erforderlich. Die Weiterentwicklung des sozialen Wohnungswesens kann aber immer nur im Rahmen der im jeweiligen Land vorgegebenen Sozialstrukturen und produzierten sozialen Räume erfolgen.¹⁵⁾ Jede Reform hat darauf Bedacht zu nehmen, dass das Soziale Wohnen ein kulturelles Produkt verkörpert.

Fußnoten und Verweise

- 1 Hartmut Häußerman und Walter Siebel, Soziologie des Wohnens. 2. Aufl. Juventa, München, 2000
- 2 Die Begriffe sind von der führenden angelsächsischen Literatur geprägt. Mangels eindeutiger Entsprechungen bezeichnen wir „communitarian philosophy“ als kommunitär, während wir die Praxis des „Communitarianism“ mit Kommunitarismus übersetzen wollen.
- 3 Ein hervorragender Überblick über die Ideengeschichte zwischen liberalen und kommunitären Ansätzen findet sich in Will Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy*. Clarendon Press, 1990.
- 4 John Rawls (1971). Im Sinn eines kantianischer Imperativs fordert das Rawls-Prinzip, dass sich das Augenmerk des Wohlfahrtsstaats auf die am meisten Benachteiligten zu richten hat.
- 5 Im Rahmen der Theorie der Anerkennung bzw. „recognition“, Charles Taylor, *Sources of the Self: The making of Modern Identity*. Cambridge University Press, Cambridge MA, 1989, sowie Axel Honneth, Fußnote 6. Wir können hier nicht auf die vielfältigen dogmenhistorischen Wurzeln und Nuancen der communitarian philosophy eingehen.
- 6 Nancy Fraser und Axel Honneth, *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2003.
- 7 Richard Nozick, *Anarchy, State and Utopia*. Blackwell, Oxford, 1974. Die Idee eines im Naturrecht begründeten Anspruchs auf Individualeigentum wurde von Friedrich von Hayek vertreten. Milton Friedman ist einem pragmatisch-libertären Ideenkreis zuzurechnen.
- 8 Peter King, *Housing, Individuals and the State. The Morality of Government Intervention*. RICS Issues in Real Estate and Housing Series, Routledge, London, 1998.
- 9 In einem erstrangigen Journal untersuchen DiPasquale und Glaeser für die USA die Frage, ob sich der Zusammenschluss von Eigenheimbesitzern in abgegrenzten Siedlungen in erhöhten Liegenschaftspreisen niederschlägt, welche die Lebensqualität kapitalisieren und unerwünschte niedrigere Einkommen fernhalten. Die gemeinsamen Aktivitäten in der Siedlung, wie Kinderbetreuung und Parties (!) erzeugen dann ein Klima der Bürgerschaft, während städtischen Mietern unterstellt wird, als Solitäre vergleichsweise geringe Beiträge zur Zivilgesellschaft zu leisten. Denise DiPasquale und Edward Glaeser, „Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens?“ *Journal of Urban Economics*, vol. 45, 1999, 354–384.
- 10 Die gemeinschaftliche Wohlfahrt verkörpert das utilitaristische Prinzip des größten erreichbaren Nutzens innerhalb der Community, gewissermaßen als „Summe“ der individuellen Nutzen. Dabei können zwischen den Individuen durchaus größere Wohlfahrtsunterschiede bestehen. Zur Grundlegung des Kommunitarismus siehe vor allem Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York, 2000.
- 11 Im angelsächsischen Bereich existieren Sozialwohnungsprogramme für „Schlüsselarbeitskräfte“ (key workers), das sind die für öffentliche Einrichtungen unentbehrlichen Arbeitskräfte. Österreich kennt dafür zwar kein explizites Programm, die Regeln der Wohnbauförderung wurden jedoch durchaus für vergleichbare Schichten entwickelt.
- 12 Edwin Deutsch, „The Social Rented Sector at the Crossroads for Housing Choice“. *European Journal of Housing Policy*, 2009, 285–311.
- 13 Eine hervorragende Diskussion des Gewährleistungsprinzips der Gemeinnützigkeit findet sich in Karl Korinek und Michael Holoubek, „Wohnungs-gemeinnützigkeit als Modell staatlicher Daseinsvorsorge“. In W. Amann (Hrsg), *Die österreichische Gemeinnützigkeit: ein europäisches Erfolgsmodell*. Manz, Wien, 2008, 53–60.
- 14 Siehe den Sammelband von Kathleen Scanlon und Christine Whitehead, *Social Housing in Europe II. A Review of Policies and Outcomes*. London School of Economics, London, 2008.
- 15 Ausführlich erörtert in den Standardwerken von Lefebvre und Bourdieu. Henri Lefebvre, *La production de l'espace*. Anthropos, Paris, 4e ed., 2000, Pierre Bourdieu, Bourdieu, P. *The field of cultural production*. Edited and introduced by R. Johnson. Columbia University Press, 1993.

Die österreichische Wohnbaufinanzierung

Ein Erfolgsmodell für die Pensionssicherung

Eine Standortbestimmung zum best practice Modell des österreichischen Wohnbaus

Josef Schmidinger

1. Einleitung

Die Finanzwirtschaft erlebt derzeit eine Neupositionierung. Die Verwerfungen auf den Aktienmärkten, die Unsicherheiten der staatlichen Schuldner lassen wieder deutlich werden, dass Zukunft in der Finanzwirtschaft etwas äußerst unsicheres ist.

Umso mehr werden in der Finanzwirtschaft nicht mehr allein künftige Konzentration und Ertragsstärkung sondern immer mehr die Notwendigkeit von Stabilität und Sicherheit fokussiert. Die ausreichende Liquidität wird wesentlich mehr in den Blickpunkt gerückt. Neue Regeln der internationalen Bankenaufsicht (abgekürzt: CEBS), Basel III und die in Umsetzung befindlichen Brüsseler Bankregeln CRD 1 – 4 spiegeln eines wieder: die Zeiten der imaginären Möglichkeiten in der Finanzwirtschaft sind vorbei. Wenn ein Kunde ein 25jähriges Darlehen zur Wohnbauerrichtung benötigt, sollte die Bank weitgehend dafür vorsorgen, einen Anleger mit ebensolcher Laufzeit zu finden. Wenn dieser Kunde für seine Veranlagung nach den Regeln des hl. Thomas von Aquin am Ende genau das wieder haben möchte, was er am Beginn seiner Veranlagung hingegeben hat, so

muss die Bank in der Darlehenskondition einen Ausgleich für den Wertverlust des Geldes, für das Risiko des Ausfalles und für den Gewinnentgang des Anlegers (da er ja mit seinem Geld auch selber wirtschaften hätte können) schaffen. Sicherheit der Ausleiher und Wertbeständigkeit, d. h. Abgeltung der Inflation, sind damit essentielle Kriterien. Sind diese Elemente gegeben, bedeutet dies für den langfristigen Anleger aber auch eine gewaltige Chance, diesen künftigen Anlagehorizont einzugehen und ist er vermutlich auch bereit, im Hinblick auf die fehlenden Alternativen seinen Gewinnaufschlag zu reduzieren. Da der Anleger beim Wertausgleich und Risikoausgleich am Ende seiner Veranlagungsperiode gerade einmal soviel an Geldwert hat wie am Beginn, ist diese Gewinnkomponente ein wichtiges Asset für seine Veranlagungsentscheidung, aber eben nur eine und im Hinblick auf seine Alternative selbst Hand anzulegen und mit seinem Geld Unternehmer zu sein, eine gar nicht so bequeme.

Die Finanzkrise und ihre Folge, die Wirtschaftskrise, haben bei diesen 3 Kriterien, die Thomas von Aquin für das Zinsnehmen aufgestellt hat und damit den nützlichen Kapitalismus vom wucherischen „finanzwirtschaftlichen“ Imperialismus abgrenzt, eine deutliche Neupositionierung verursacht. Risikopotentiale

sind plötzlich deutlich geworden – auch Staatsanleihen erleiden schwere Kurseinbrüche – Inflation und Wirtschaftswachstum sind gegen Null tendiert und die Zinslandschaft damit niedrig geworden wie noch nie. Die langfristige Veranlagung von Geld erleidet damit einen gewaltigen Vertrauensbruch, der wiederum für die Finanzwirtschaft die langfristige Ausleiher von Geld fast vollständig verunmöglicht, will diese nicht neuerlich in eine große Liquiditätskrise ableiten. Staaten haben mit riesigen und unvorstellbaren Unterstützungspaketen durch Garantien, Eigenkapitalzuschüssen, Anleiheprogrammen versucht, sich dagegen zu stemmen und kommen, wie die Beispiele in Island und Irland zeigen, selbst in schwerste Bedrängnis. Wir haben nunmehr 2 grundsätzliche Handlungsalternativen: Wir ignorieren das Geschehene und sagen uns, es wird sich ja wieder alles normalisieren und wir werden es schaffen oder wir versuchen, schrittweise Neuansätze, um das künftige Anlagesystem stabiler zu machen.

Einen Weg möchte ich im Folgenden aufzeigen, der mir eine solide Basis für einen Kern unserer zukünftigen Veranlagungen – der privaten Pensionssicherung – bieten kann: Die Investition in den österreichischen Wohnbau.

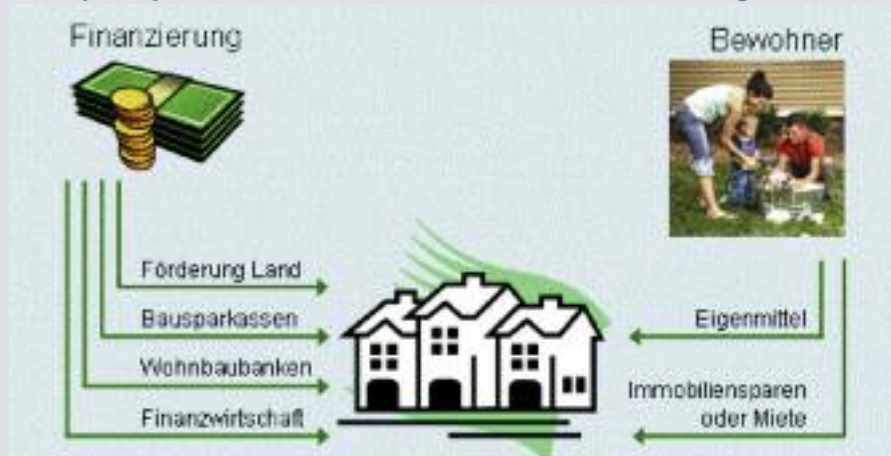
*) Dr. Josef Schmidinger ist Generaldirektor der Bausparkasse der österreichischen Sparkassen AG.

Fortsetzung von Seite 15

2. Das System der österreichischen Wohnbaufinanzierung

Die Input – Output Analyse

Der Input: System der österreichischen Wohnbaufinanzierung

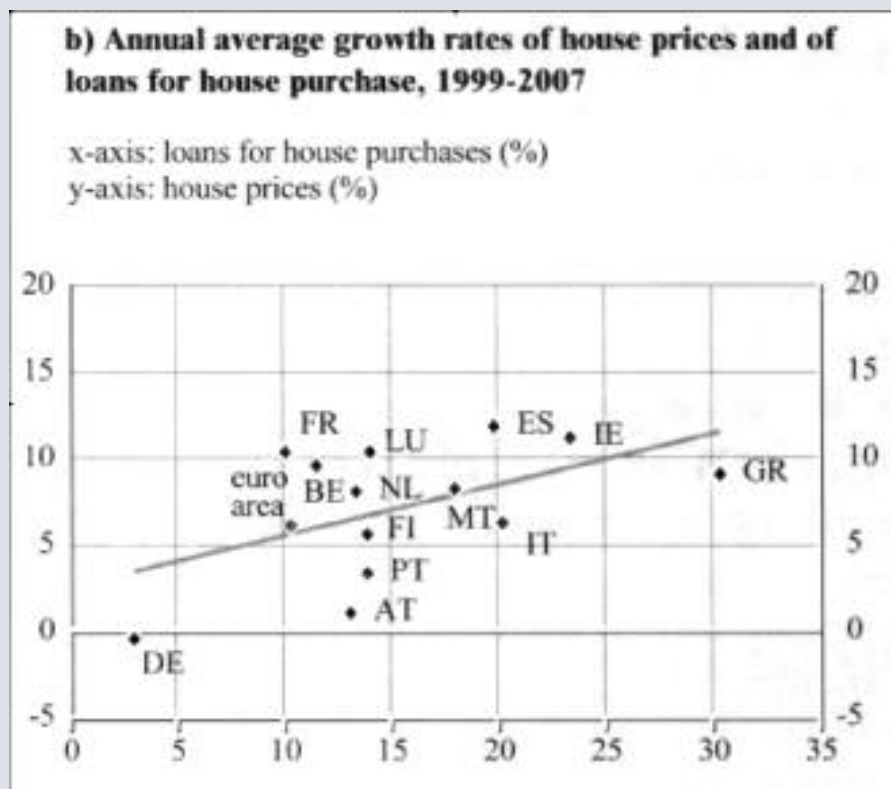


Der Output: Die Kosten

	m² WNFI	monatliche Belastung
Gesamtbaukosten (inkl. Grund)	€ 2.200,00	
Eigenmittel	€ 550,00	€ 0,00
Förderdarlehen Land	€ 650,00	€ 0,54
Finanzierung (Bauspardarlehen, 25 Jahre)	€ 1.000,00	€ 4,82
		€ 5,36

Entwicklung Wohnbaufinanzierung Europa

Growth in house prices and in loans for house purchase (1999 – 2007), Seite 24



Source: ECB

Notes: Panel b – house price increases refer to the 1999-2007 average, except in the case of Luxembourg (1999-2006) and Finland (2001-2007). Loan growth data also refer to 1999-2007 averages.

Der Input in die österreichische Wohnbaufinanzierung erfolgt auf 4 Säulen:

- Die Finanzierung durch die öffentliche Hand,
- durch Spezialbanken wie Bausparkassen und Wohnbaubanken und
- durch die Finanzwirtschaft (Banken, Versicherungen).
- Ein vierter wesentlicher Beitrag erfolgt durch die Bewohner (Betriebskosten, Eigenmittel) oder Immobilienabsparungen in Form von Darlehensrückzahlungen sowie die GBV's in Form ihres Eigenkapitaleinsatzes.

Der Output ist eine international gesehen sehr niedrige Investitionsmiete und eine hohe Preisstabilität.

Die quantitative Analyse

Die Wohnbaufinanzierung weist für die letzten 7 Jahre in Österreich ein stabiles Wachstum auf. Lediglich das Teilsegment mit den Fremdwährungskrediten – ein österreichisches Spezifikum – hat seit der Finanzkrise fallende Tendenz. Ebenfalls rückläufig ist die Emissionskapazität der Wohnbaubanken.

(Siehe Grafiken rechts)

Der Wohnungsbau ist generell in Europa rückläufig. Verglichen mit Ländern gleicher Bewohnerzahl in Europa weist Österreich nicht nur eine höhere Anzahl neugeschaffener Wohnungen / 1000 Einwohner sondern auch einen deutlich geringeren Rückgang auf.

(Siehe Grafik Seite 18)

Die Risikoanalyse

Die Ausfallsrate von Wohnbaukrediten ist in Österreich extrem niedrig. Die Ursache ist zum einen im differenzierten, stabilen Finanzierungssystem zu sehen. Andererseits wirken sich niedrige Belastungen der Wohnungskosten in Relation zum laufenden Einkommen dämpfend auf die Ausfallsrate aus.

Ziehen wir andere Finanzierungssysteme, wie etwa das amerikanische Wohnbaufinanzierungssystem mit dem Steuerabsetzmodell sowie

dem Garantiesystem heran, so wird deutlich, dass das österreichische System deutlich überlegen ist und das amerikanische Modell praktisch gescheitert ist. Das amerikanische

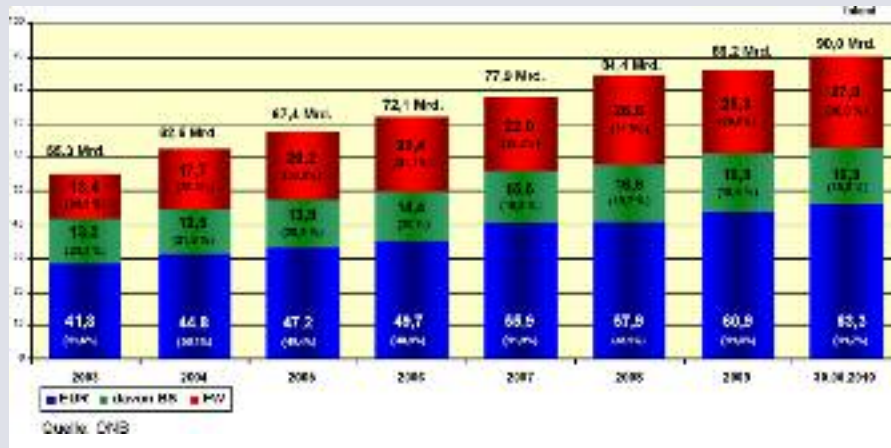
System kann nur durch exorbitant hohe staatliche Zuschüsse am Leben erhalten werden.

NEWS – Homepage ORF, 3. 11. 2010

Wieder Milliardenverlust bei Freddie Mac

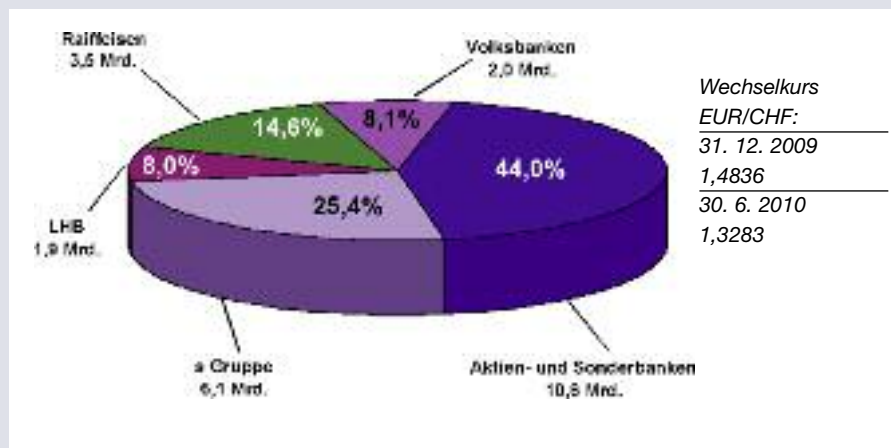
Die verstaatlichte US-Hypothekenbank Freddie Mac hat im dritten Quartal erneut einen Verlust von 4,1 Mrd. Dollar (2,9 Mrd. Euro) aufgehäuft. Das sind allerdings 38,8 Prozent weniger als im Vorjahresquartal, als das Defizit 6,7 Mrd. Dollar betrug, wie die in der US-Hypothekenkrise vor zwei Jahren beinahe untergegangene Bank heute in Washington mitteilte. Im aktuellen Verlust sind 1,6 Mrd. Dollar an Dividendenzahlung an das Finanzministerium enthalten. Die US-Regierung hatte Freddie Mac und das Schwesterunternehmen Fannie Mae mit Milliardenbeträgen retten müssen, als massenweise minderwertige Hypothekenkredite zusammenbrachen. Die beiden Hypothekenbanken besitzen oder garantieren rund die Hälfte der Hypothekenkredite in den USA. Von der Subprime-Krise ging letztlich ein globales Bankenbeden und die größte Rezession seit den 30er Jahren aus, die erst in diesem Jahr überwunden scheint.

Kredite zur Schaffung und Erhaltung von Wohnraum per 30. 6. 2010

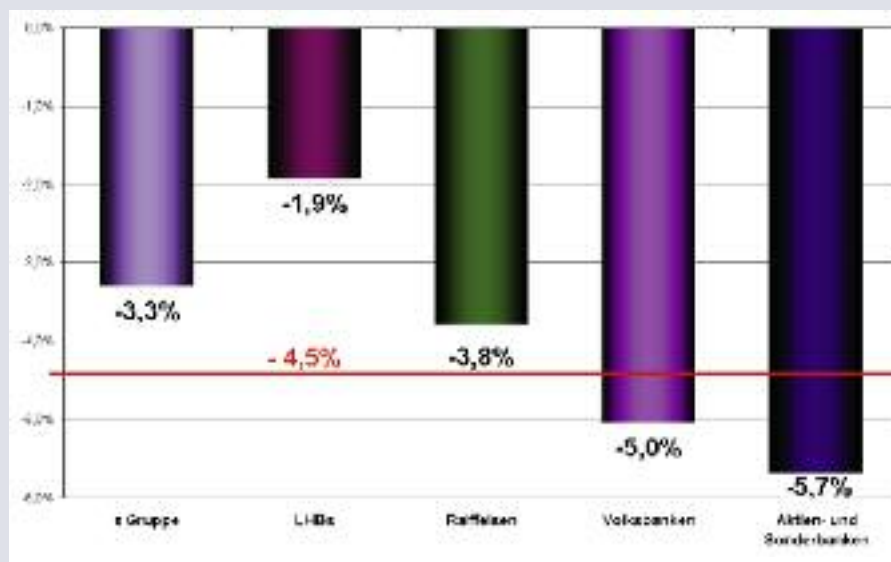


Kredite zur Schaffung und Erhaltung von Wohnraum

1. Halbjahr 2010 in Euro – Fremdwährung (wechelkursbereinigt)
EUR 24,18 Mrd.



Veränderung zu 12/09: -4,5 %



Die qualitative Analyse

Durch die hohe Konnexität der österreichischen Neubauerrichtung oder Sanierung mit dem öffentlichen Förderinstrumentarium – ca. 90% des Neubauvolumens werden auf Wegen des Fördersystems durchgeschleust – liegt ein äußerst geringer Heizenergiebedarf vor. Die Fördersysteme sehen in der Regel Niedrigenergiestandard als Voraussetzung für die Förderung vor.

Durch den Steuerungseffekt der Wohnbauförderung der Länder kommt es außerdem zu einer regional verdichteten Wohnversorgung und dem Hintanhalt von Mengenfehlsteuerungen. Außerdem wird auf generationenübergreifende Modelle, wie kindergerechte und altersgerechte Wohnmodelle ausreichend Bedacht genommen.

3. Herausforderungen für das österreichische Modell

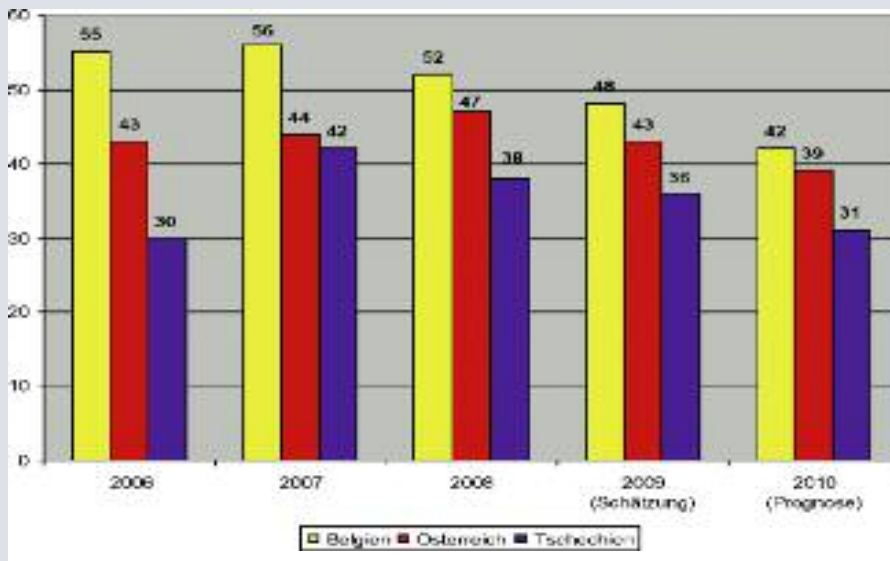
a) Finanzmarktregulierung und deren Auswirkungen

Die durch die Finanzkrise ausgelösten Wellen an Reglementierungen für die Finanzwirtschaft nehmen auf das österreichische Wohnbaumodell nicht Rücksicht, sondern sind

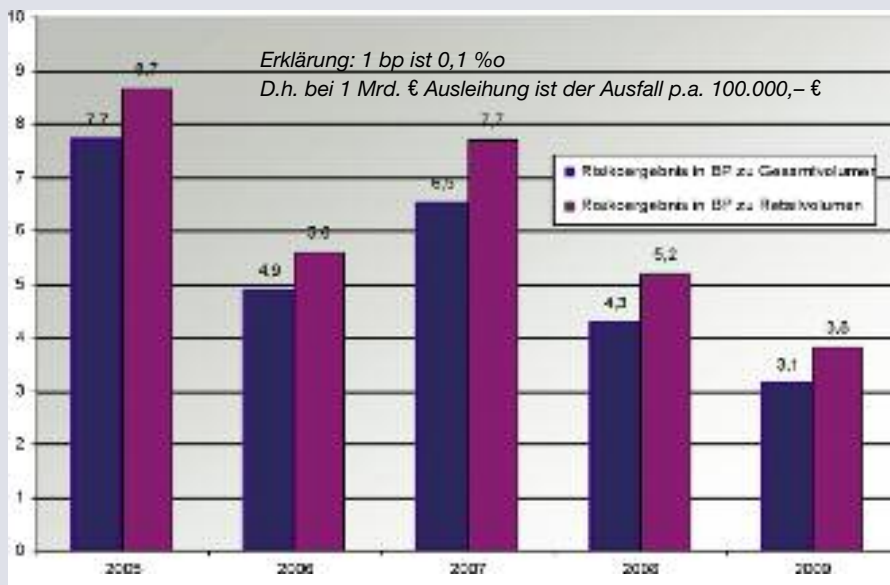
Fortsetzung auf Seite 18

Fortsetzung von Seite 18

Wohnungsbau in Europa – Vergleich Belgien, Österreich, Tschechien (Zahl der Fertigstellungen in 1.000 Wohnungen)



Risikoentwicklung im Wohnbau 2005 – 2009



alleine Kapitalmarktstärkungsregeln. Die neuen Liquiditätsvorschriften fokussieren auf eine Finanzwelt, die vor allem dem amerikanischen System der Refinanzierung über die Emissionen an den Finanzmärkten nachgebildet sind. Wir stehen vor dem perversen Befund, dass alles neue Regelwerk auf ein praktisch gescheitertes System – nicht zuletzt war das amerikanische Wohnbaufinanzierungssystem Auslöser der Finanzkrise – ausgerichtet wird.

Kleinere Finanzmärkte wie etwa Österreich, noch dazu ohne einen breit aufgestellten Anleihe-Investmentmarkt müssen daher kreativ neue Lösungen suchen.

b) Austausch am Finanzmarkt ermöglichen

Gebührenrecht, Gerichtsgebühren, Regelungen für Deckungstöcke bei fundierten Anleihen sowie Versicherungen oder Pensionskassen ermöglichen den Weg vom Finanzierungsbedarf zum besten Refinanzierungswirt derzeit entweder überhaupt nicht oder nur über Umweg mit zusätzlichen Kosten. Da noch dazu in der österreichischen Finanzwirtschaft die Privatveranlagung steuerlich sehr unterschiedlich bewirtschaftet wird (z. B.: KEST auf Anleihen, aber nicht bei Lebensversicherungen oder besondere Prämie bei der Zukunftsvorsorge, keine Eingangssteuer bei der Pensionskasse) findet eine optimale Mittelalloka-

tion zwischen Veranlagung und Finanzierung derzeit nicht statt. Eine strukturelle Begradigung dieser Vorschriften wird daher gerade im Lichte der neuen finanzwirtschaftlichen Regulierungen gerade aus österreichischer Sicht geboten sein. Andernfalls wäre eine substantielle Verteuerung der monatlichen Wohnungskosten um fast € 80,- bis € 100,- zu befürchten.

c) Riesterrente auf Wohnen auch in Österreich

Das deutsche Zukunftsvorsorgemodell (bei uns auch bekannt unter der Bezeichnung seines Erfinders, die Riesterrente), also die 3. Säule der privaten Altersvorsorge sieht eine Gleichstellung der Förderung sowohl für kapitalgedeckte Modelle als auch Investition in das Wohnen vor. Dieses Modell lässt sich auch für die 2. und 3. Säule in Österreich, also für das Pensionskassenmodell und die private Zukunftsvorsorge mit Recht als zukunftssträchtige Steuerungsmaßnahme vertreten.

Es schließt sich damit der Kreis zu den eingangs erwähnten grundsätzlichen Überlegungen. Langfristiger Veranlagungshorizont und stabiler langfristiger Investitionsmarkt ergänzen sich sowohl in Richtung Sicherheit, Wertbeständigkeit und Veranlagungserfolg. Betrachten wir die durchschnittliche Ertragssituation der Pensionskassen in den letzten 10 Jahren, die sich um 1,5 – 2% pa. bewegt, hätte die österreichische Wohnbauinvestition einen deutlich höheren Ergebnisbeitrag gebracht. Es kreuzen sich damit zwei Interessenskreise. Das österreichische Wohnbaufinanzierungsmodell könnte damit auch zum Sozialmodell einer tragfähigen Zukunftssicherung bei Rente und Pflege werden. Sind wir mutig genug, diesen Schritt zu gehen? Nicht die Systeme der 2. oder 3. Säule sind schlecht, sondern die Umsetzung vermutlich verbesserungsfähig. Ich wollte damit einen Beitrag leisten, diesen Dialog fortzusetzen.

Die erneuerte Sozialagenda der EU

Die »erneuerte Sozialagenda«, mit der die EU-Kommission Anfang Juli 2008 an die Öffentlichkeit trat, trägt den viel versprechenden Untertitel „Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts“

Richard Kühne*)

Darin skizziert sie etwa Eckpunkte für eine europäische Politik in den Bereichen Beschäftigung und Soziales, Bildung und Jugend, Gesundheit und Informationsgesellschaft. Sozialpolitik sollte demzufolge heute „bereichsübergreifend und mehrdimensional“ gedacht und gemacht werden. Die Kommission sieht im richtigen Mix aus europäischer und nationaler Handlungsebene einen potenziellen Mehrwert für eine gerechte und effiziente Sozialpolitik im 21. Jahrhundert. Sie stellt die Frage, ob es Spielraum für sektorübergreifende Maßnahmen auf EU-Ebene gibt und ob die Instrumente, die der EU „zur Unterstützung und Ergänzung der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, überarbeitet werden sollten“.

Diese Frage greift natürlich in das bestehende Gefüge der EU und in das Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten ein, was die zunächst recht kritischen Reaktionen auf die Sozialagenda erklärt. Dabei geht den einen die Agenda nicht weit genug, andere wiederum sehen sie über das Ziel hinausschießen und die Rolle der EU unnötig aufwerten. Die Frage nach „der richtigen“ europäischen sozialen Dimension ist und

bleibt Gegenstand schwieriger und sensibler Debatten. Versuche daher einen Überblick zum Thema zu geben.

Der Begriff "Europäisches Sozialmodell" stellt einen Versuch dar, Gemeinsamkeiten der (kontinental-) europäischen Wohlfahrtsstaaten zu erfassen und diese zugleich von den Wirtschafts- und Sozialsystemen anderer Staaten, insbesondere der USA, abzugrenzen.

1. Bedeutung und Entwicklung des Begriffs – Empirische und normative Dimension

Deskriptiv verwendet beschreibt „Europäisches Sozialmodell“ den systematischen und in Form von Gesetzen und wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen institutionalisierten Versuch, wirtschaftliche Dynamik mit sozialem Ausgleich zu verbinden. Dies gelang vor allem in der Zeit zwischen dem Zweiten Weltkrieg und der Ende der 1970er Jahre einsetzenden Wachstumskrise. In diesen Zeitraum fällt beispielsweise das deutsche Wirtschaftswunder ebenso wie die damit vergleichbaren 'trente glorieuses', d. h. die goldenen dreißig (Jahre), in Frankreich. Das „Europäische Sozialmodell“ war – ohne dass man es damals so nannte – ein Erfolgsmodell.

Neben der deskriptiven Dimension besitzt der Begriff „Europäisches

Sozialmodell“ auch eine normative Dimension, da er vielfach auch für eine politisch anzustrebende Zielvorstellung bzw. ein zu bewahrendes und/oder zu reformierendes Subsystem der Wirtschafts- und Sozialordnung verwendet wird.

Popularisiert wurde der Begriff von Jacques Delors, Kommissionspräsident der EU von 1985–1995, zu einer Zeit, als das Europäische Sozialmodell politisch und wirtschaftlich bereits stark unter Druck geraten war.

2. Charakterzüge eines Europäischen Sozialmodells

Die Grundidee lautet:

Der Staat trägt Verantwortung für das Wohl seiner Bürger. Dieses Modell hat die Sozialpolitik vieler anderer Weltregionen beeinflusst, vor allem in Lateinamerika, Australien und Neuseeland und ist deshalb von diesen nicht mehr klar abzugrenzen. Auch innerhalb Europas unterscheidet man vier Typen – mache bewusste Schematisierung; in Realität oft Mischformen:

- das angelsächsische oder liberale Modell basiert auf der Armenhilfe. Es bildete auch die Grundlage des US-amerikanischen Modells; welches aber noch viel stärker

*) Mag. Richard Kühnel ist Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich.

Fortsetzung von Seite 19

ker die Eigenverantwortung betont

- das nordische Modell basiert auf einem steuerfinanzierten Universalismus;
- das Modell Kontinentaleuropas basiert auf dem Bismarckschen System der Sozialversicherungen;
- das südeuropäische Modell ist (noch) stark familiengeprägt.

In den postsozialistischen Staaten Osteuropas scheint sich trotz massiven Drucks der Weltbank und damit des US-amerikanischen Modells eine Mischform der Typen des Europäischen Sozialmodells durchzusetzen.

Unter Sozialmodell wird gemeinhin die Gesamtheit der Maßnahmen verstanden, die Staat und Zivilgesellschaft ergreifen, um negative Folgen des freien Marktes abzufedern. Je nach Auslegung fällt darunter nur die Sicherung der Grundbedürfnisse oder zusätzlich die Gewährleistung von gesellschaftlicher Teilhabe (z. B. durch Bildungspolitik) bis hin zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Die Gemeinsamkeiten des Europäischen Sozialmodells werden oft auch als Grundlage für eine europäische Identität herangezogen. Die Sozialpolitik fällt aber nicht in den Gestaltungsraum der Europäischen Union sondern ist Sache der Mitgliedsstaaten. Die EU hat aber trotzdem im Rahmen ihrer Binnenmarktkompetenzen einige begleitende soziale Maßnahmen ergriffen. So gibt es europaweit einheitliche Regeln zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, den Europäischen Sozialfonds und die Europäische Sozialcharta. Außerdem wendet die EU die offene Methode der Koordination in den Bereichen Gesundheits-, Alten-, Renten-, Arbeitslosen- und Beschäftigungspolitik an. In allen Mitgliedsstaaten stehen die Sozialsysteme vor den gleichen Problemen: Überalterung der Gesellschaft und steigende Arbeitslosigkeit als Folge der Globalisierung.

Aufgrund der gemeinsamen Probleme könnte es meines Erachtens zu einer weiteren Kompetenzverla-

gerung auf die europäische Ebene kommen. Es geht nicht um Vereinheitlichung, sondern um gemeinsame Ziele.

Der Kerninhalt des europäischen Sozialmodells verbindet gemeinsame Elemente der verschiedenen Modelle:

- guter Zugang zu Aus- und Weiterbildung
- Mindestregeln für Arbeitsverträge
- allgemeiner Sozialschutz und allgemeiner Zugang zum Gesundheitssystem
- aktive Politik, um die soziale Geschlossenheit zu fördern, Ausgrenzung zu vermeiden
- aktive Arbeitsmarktpolitik
- Sozialer Dialog
- die öffentliche Hand finanziert Gesundheits- und Erziehungssysteme durch Steuern und Abgaben, wobei ein Umteilungseffekt gewollt ist
- Beeinflussung der Wirtschaftspolitik durch öffentliche Budgets
- Wettbewerbsrecht gekoppelt mit Industrie-, Forschungs- und Regionalpolitik
- regulierte Finanzsysteme und Banken.

Dank dieses gemeinsamen Grundkonsenses ist in Europa eine Diskussion wie derzeit in den USA über eine Krankenversicherung für alle undenkbar.

3. Ist das Europäische Modell wettbewerbsfähig?

Das Europäische Modell ist das ambitionöseste vergleichbare Modell: **effizient + sozial + umweltfreundlich**

Das Europäische Modell ist kein Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit

- Wenn es anpassungsfähig ist an neue Realitäten
- Wenn die Reformen in Richtung Veränderung, Anreize, Zukunftsfaktoren gehen
- Wenn die Regierungen solche Veränderungen forcieren, nicht bremsen
- Wenn die Politik proaktiv intelligentes und nachhaltiges Wachs-

tum forciert, um die Rahmenbedingungen für ein funktionierendes Sozialmodell zu erhalten bzw. zu schaffen.

In der Krise hat sich gezeigt, dass automatische Stabilisatoren der Sozialsysteme eine positive Wirkung hatten und einen tieferen Absturz verhinderten.

Proaktive Politik ist notwendig

Die Politikstrategien erfolgreicher Länder sind problemorientiert und vorausschauend

- Wachstum stärken
- Technologie fördern
- Leistungsanreize schaffen
- ausgewogene Flexibilität ermöglichen
- Obergrenzen für Staatsausgaben vorsehen
- Wohlfahrtsreform mit einer langfristigen Perspektive angehen

Die neuen Ansätze

- Flexibilität mit Sicherheit verbinden
- Externalitäten fördern und managen
- Gewinne für Ausbildung und Standort nutzen
- Teilzeit als Übergangslösung, gendergerechte Arbeitsplätze
- Leistungslöhne ohne Entsolidarisierung
- Altersgerechter Tätigkeitswechsel
- Aktivierung statt Transfers
- Prävention statt Korrektur

Neben dem Friedensprojekt Europa ist das europäische Sozialmodell ein Eckstein der europäischen Integration. Die soziale Dimension hat harmonische Arbeitsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zum Ziel. Harmonisch heißt aber bewusst nicht harmonisiert – das europäische Sozialmodell basiert auf gemeinsamen Wertvorstellungen, die konkrete Ausformung und Umsetzung bleibt weitgehend Sache der Mitgliedsstaaten.

Die Kombination von sozialem Zusammenhalt mit hoher Wirtschaftsleistung, von sozialer Gerechtigkeit mit Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit machen das eu-

ropäische Modell aus, wobei sich die Elemente wechselseitig bedingen: Ohne Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum können die Sozialleistungen nicht oder nicht im ausreichenden Ausmaß erbracht werden. Und umgekehrt ist auch Sozialpolitik ein Produktivfaktor und trägt zum Wirtschaftswachstum bei: Ein Beispiel: gute Normen der Sicherheit am Arbeitsplatz verringern Unfälle und Krankenstandszeiten und verhindert damit Kosten...

4. Ist der Vertrag von Lissabon sozial?

Der Vorwurf, sie sei „unsozial“, spielte bei der Ablehnung der Europäischen Verfassung in Frankreich eine wesentliche Rolle und geistert immer noch herum, weshalb ich etwas Zeit aufwenden möchte, Ihnen zu zeigen, dass dies nicht zutrifft. Der Vertrag von Lissabon, seit 1. 12. 2009 in Kraft, enthält eine „Sozialklausel“, derzufolge soziale Fragen (Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung) bei der Festlegung und Durchführung aller politischen Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Der Vertrag weist auch darauf hin, dass sowohl der soziale als auch der territoriale Zusammenhalt der Union Ziel der Integrationspolitik ist. Unter sozialen Aspekten sind auch Beihilfen an Verbraucher im Binnenmarkt erlaubt, wenn sie nicht-diskriminierend vergeben werden. Mitgliedstaaten stimmen sich bei der Förderung der Beschäftigung ab und konsultieren die Sozialpartner. Je ein Beschäftigungsausschuss sowie Ausschuss für Sozialschutz beraten den Rat d. h. die Mitgliedstaaten. Ein eigenes Kapitel X, im wesentlichen aus dem gültigen Vertrag übernommen, legt die Ziele der Sozialpolitik unter Beachtung nationaler Unterschiedlichkeiten fest, nämlich „die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die

Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.“

Auf der Ebene der Union können hierbei unterstützende Tätigkeiten ausgeübt werden, die Harmonisierung nationaler Systeme ist ausdrücklich ausgeschlossen – so viel zum Einheitsbrei Europa. Im Vertrag von Lissabon werden auch die Grundrechte anerkannt, und zwar durch einen rechtsverbindlichen Verweis auf die Grundrechtecharta. In dieser sind beispielsweise das Recht in jedem Mitgliedstaat zu arbeiten oder eine unternehmerische Tätigkeit auszuüben, das Verbot jeglicher Diskriminierung, die Gleichheit von Frau und Mann in allen Bereichen, der Anspruch Behinderter auf Eingliederung in die Gesellschaft enthalten. Unter dem Abschnitt über Solidarität, werden eine Reihe von Rechten und Grundsätzen mit direktem Bezug zum sozialen Bereich aufgezählt, zum Beispiel das Recht auf Unterrichtung und Anhörung in Unternehmen, das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen, der Anspruch auf Zugang zu kostenlosen Vermittlungsdiensten und Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung, das Recht auf Zugang zu sozialer Sicherheit und sozialer Unterstützung sowie auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen. Die Charta verbietet Kinderarbeit, schützt Jugendliche, fordert den Schutz der Familie und verlangt Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben in dem Mutterschutz, Mutterschutz und Elternurlaub und Schutz vor Entlassung wegen Mutterschaft verankert werden.

Festzuhalten ist jedoch, dass wichtige Bereiche der Sozialpolitik, wie die Ausgestaltung der sozialen Schutzsystemen die Rentenpolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Bildungspolitik in der Kompetenz und damit in den Händen der Mitgliedsstaaten liegen, ein Beispiel für gelebte Subsidiarität. Die Rechtssetzung auf europäischer Ebene beg-

nügt sich meist mit der Festsetzung von Mindeststandards im Form von Richtlinien wie z. B. zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Verbot der Diskriminierung am Arbeitsplatz, Leiharbeit.

5. Die Europäische Sozialpolitik

Die soziale Dimension Europas

- Ziel der Sozialpolitik der EU ist die Beseitigung der größten gesellschaftlichen Ungleichheiten in Europa. Der Europäische Sozialfonds (ESF) wurde 1961 gegründet, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern und den Arbeitsplatz- und Ortswechsel von Arbeitnehmern zu fördern. Für 2000–2006 erhielt der ESF 60 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt. Der gegenwärtige Programmzyklus des ESF läuft von 2007 bis 2013 unter dem Motto „In Menschen investieren“. Über diesen Zeitraum werden rund 75 Milliarden Euro – fast 10% des EU-Haushaltes – für Projekte zur Beschäftigungsförderung eingesetzt.
- Sozialer Fortschritt stützt sich vor allem auf Wirtschaftswachstum und wird sowohl von der nationalen als auch von der EU-Politik gefördert.
- Sozialer Fortschritt wird auch durch Rechtsvorschriften gestützt, die allen EU-Bürgern solide Grundrechte garantieren, von denen einige in den Verträgen verankert sind – beispielsweise das Recht von Männern und Frauen auf gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit. Andere Rechte finden sich in Richtlinien über den Schutz von Arbeitnehmern (Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz) sowie grundlegenden Sicherheitsstandards.
- Bereits im Dezember 1991 verabschiedete der Europäische Rat von Maastricht ein Sozialkapitel zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, in der die Rechte enthalten sind, die alle

Fortsetzung auf Seite 22

Fortsetzung von Seite 21

Arbeitnehmer in der EU genießen: Freizügigkeit, angemessene Bezahlung, verbesserte Arbeitsbedingungen, sozialer Schutz, Vereinigungsrecht und Tarifverhandlungen. Im Juni 1997 wurde diese Charta in Amsterdam Bestandteil des Vertrages. Sie gilt in allen Mitgliedsstaaten.

Die Europäische Sozialagenda

- Die neue sozialpolitische Agenda ist ein wesentlicher Pfeiler der neuen Strategie für Wachstum und Arbeitsplätze der EU
- Die neue Agenda konzentriert sich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und gleicher Chancen für alle und soll gewährleisten, dass die Vorteile der Wachstums- und Arbeitsplatzinitiative der EU allen Mitgliedern der Gesellschaft zugute kommen. Durch die Modernisierung der Arbeitsmärkte und der Sozialschutzsysteme werden die Menschen Chancen nutzen können, die sich ihnen im Zuge des internationalen Wettbewerbs, des technologischen Fortschritts und der gewandelten Bevölkerungsstruktur bieten. Damit leistet die sozialpolitische Agenda einen Beitrag zum Schutz der schwächsten Mitglieder unserer Gesellschaft.

Schwerpunkt 1: Beschäftigung

- Schaffung eines europäischen Arbeitsmarkts, z. B. dadurch, dass Arbeitnehmern die Mitnahme ihrer Renten- und Sozialversicherungsansprüche ermöglicht wird, wenn sie eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat aufnehmen, und durch Bereitstellung eines optionalen Rahmens für grenzübergreifende Kollektivverhandlungen; die Kommission wird ferner die für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten geltenden Übergangszeiten einer Prüfung unterziehen;
- Schaffung zusätzlicher und besserer Arbeitsplätze, insbesondere im Rahmen der europäischen Jugendinitiative und durch Förderung der (Wieder-)Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt;
- Aktualisierung des Arbeitsrechts,

um dieses den durch neue Formen der Arbeit (z. B. befristete Arbeitsverträge) entstandenen Bedürfnissen anzupassen; Ausarbeitung einer neuen Arbeitsschutzstrategie;

- Bewältigung des Umstrukturierungsprozesses durch sozialen Dialog.

Schwerpunkt 2: Armut

- Analyse der sich aus der Alterung der Bevölkerung ergebenden Folgen sowie der künftigen Beziehungen zwischen den Generationen durch Veröffentlichung eines Grünbuchs zur demografischen Entwicklung;
- Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei der Reform ihrer Renten- und Gesundheitssysteme sowie bei der Bekämpfung von Armut;
- Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheit: die Kommission wird die Mindesteinkommensregelungen in den Mitgliedsstaaten untersuchen und ein Konzept für die Bekämpfung von Diskriminierungen – insbesondere von ethnischen Minderheiten, z. B. der Roma – ausarbeiten;
- Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, z. B. durch Einrichtung eines Gender-Instituts;
- Klarstellung der Rolle und Merkmale von Sozialdienstleistungen im allgemeinen Interesse;

6. 2020

Europa 2020 baut auf die Arbeit der Lissabon-Strategie der EU für Wachstum und Beschäftigung auf und verspricht eine genauere wirtschaftspolitische Koordination, die die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, ihre eigene Volkswirtschaft wieder auf Kurs zu bringen und die globalen Herausforderungen wirksam und konsequent zu meistern.

Intelligent, nachhaltig – und integrativ

Europa 2020 legt drei zusammenhängende Prioritäten bzw. Wachstumsmotore fest, die durch Maßnahmen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene umgesetzt werden.

- Intelligentes Wachstum, d. h. die Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft
- Nachhaltiges Wachstum, also die Förderung einer wettbewerbsfähigen und ökologischen Wirtschaft, die schonend mit den Ressourcen umgeht, und
- Integratives Wachstum, um in Europa eine Wirtschaft zu fördern, die für hohe Beschäftigung sorgt und den Bürgern hilft, ihre beruflichen Kompetenzen zu verbessern und die sich gleichzeitig dem Kampf gegen Armut und Ausgrenzung widmet.

Die Fortschritte bei der Erreichung dieser Ziele werden an den fünf Kernzielen der EU gemessen:

- 75% der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollten in Arbeit stehen.
- 3% des BIP der EU sollten für F&E aufgewendet werden.
- Die Klimaschutz- und Energieziele der Gemeinschaft müssen erreicht werden.
- Das Bildungsniveau muss angehoben werden; dazu gehören Maßnahmen zur Verringerung des Anteils der Schulabbrecher und zur Erhöhung des Anteils der Hochschulabsolventen.
- Die soziale Integration soll gefördert werden, und zwar besonders durch die Verringerung der Armutsgefährdung. Die Botschaft lautet, dass jeder vom Wachstum profitieren und niemand davon ausgeschlossen sein soll.

Die Umsetzung der Ziele und die politische Architektur

Damit diese Ziele erreichbar sind, startet Europa 2020 eine Reihe von Leitinitiativen, von denen einige zeigen, dass die EU entschlossen ist, eine wettbewerbsfähige Wirtschaft aufzubauen, die auch die sozialen Belange nicht aus den Augen verliert.

So wurde z. B. eine „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“ vorgeschlagen, die den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt gewährleisten und dafür sorgen soll, dass Men-

schen, die unter Armut und sozialer Ausgrenzung leiden, in Würde leben und sich aktiv am gesellschaftlichen Leben beteiligen können.

Durch eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten werden die Arbeitsmärkte modernisiert, die Erwerbsquote erhöht und sichergestellt, dass sich das europäische Gesellschaftsmodell weiterhin an Nachhaltigkeit und Integration orientiert.

Das System der Länderberichte hilft den Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Überwindung der Rezession und zur Wiederherstellung der Stabilität. Mit einem thematischen Ansatz werden die Fortschritte bei der Verwirklichung der vereinbarten Kernziele von Europa 2020 gemessen und überwacht. Die Mitgliedsstaaten berichten über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen im Rahmen ihrer nationalen Reformprogramme.

Die Mitgliedsstaaten müssen die wichtigsten anstehenden Herausforderungen sorgfältig analysieren, und zwar besonders im Hinblick auf die Gewährleistung gesunder öffentlicher Finanzen und die Vermeidung einer Überschuldung. Die Berichterstattung zu diesen Themen erfolgt mithilfe der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme.

Die Berichte, die im Rahmen dieses zweigleisigen Ansatzes erstellt werden, müssen der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten jeweils im 4. Quartal vorgelegt werden.

Jedes Jahr wird dann die Kommission die Umsetzung der Programme im Rahmen der Strategie 2020 durch die Mitgliedstaaten bewerten und darüber Bericht erstatten. Dabei werden die Fortschritte gewürdigt, aber auch etwaige Schwächen oder Verzögerungen benannt.

Die Berichte der Kommission werden also nicht nur einen umfassenden Überblick über die Fortschritte der einzelnen Länder bei den zentralen Themen der Strategie 2020 geben, sondern auch Informationen zur wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen, haushaltsplanerischen und finanziellen Situation enthalten.

Der Europäische Rat erstellt eine Gesamtbewertung der Fortschritte, die bei der Umsetzung der Strategie in der EU und auf einzelstaatlicher Ebene erzielt wurden. Politische Empfehlungen ergehen an die Mitgliedsstaaten im Rahmen der Länderberichte und des thematischen Ansatzes von Europa 2020. Diese Empfehlungen werden präzise formuliert sein und einen zeitlichen Rahmen beinhalten, in dem das betreffende Land handeln muss.

Fachtagung
**EUROPÄISCHES SOZIALMODELL
 - DER ÖSTERREICHISCHE WOHN-
 BAU ALS BEST PRACTICE?**
 05. November 2010

Symposium
**THE EUROPEAN SOCIAL MODEL
 - AUSTRIAN HOUSING POLICY
 AS BEST PRACTICE?**
 05th of November, 2010

