

Abstract der Studie

AKTEURE DER OBJEKTFÖRDERUNG IM MIETWOHNUNGSSEKTOR

Projektziel

Das Ziel der gegenständlichen Studie war eine deskriptive und analytische Darstellung von in Österreich und in anderen EU-Ländern auftretenden typischen Akteuren im Rahmen der Objektförderung im Mietwohnungssektor. Damit sollten vor allem die Aktionsweisen und die Interessenlagen dieser Akteure erfasst werden.

Staat

Eine direkte Bewirtschaftung von Mietwohnungsbeständen durch den Staat verleiht diesem eine Doppelrolle als Wohnungsanbieter und gleichzeitig als Gesetzgeber für die Wohnungspolitik. Damit entsteht eine diffuse Situation und das Risiko einer unrealistischen Mietengestaltung, die zu umfangreichen Verlusten führen kann.

Gemeinden

Kommunale Wohnungsverwaltungen befinden sich diesbezüglich in einer günstigeren Situation, vor allem wenn sie ihre Wohnungsbestände auf Grund transparenter staatlich definierter Prinzipien bewirtschaften. Dennoch ist die direkte kommunale Bewirtschaftung von Mietwohnungen politisch exponiert, weil Stadtregierungen diesen Bereich zur Selbstdarstellung bzw. die Vertreter der Opposition für teilweise unsachliche Kritik nützen können.

In der Zwischenkriegszeit konnte z.B. das Bundesland Wien ein weitgehend erfolgreiches ambitioniertes Wohnbauprogramm verwirklichen, für dessen Finanzierung eine spezielle Wohnbausteuer auf bereits vorhandenen Wohnraum eingeführt wurde.

Ähnlich ambitionierte Wohnbauprogramme entstanden in den städtischen Gemeinden Großbritanniens, wo der früher dominierende private Mietwohnungssektor sukzessive an Bedeutung verlor, während im Gegenzug kommunale Mietwohnungsbestände eine führende Rolle übernahmen. Erst die Umorientierung der britischen Wohnungspolitik in den 1980er Jahren führte zu einem massiven Abverkauf kommunaler Mietwohnungen sowie zur einer fast völligen Einstellung des Wohnungsneubaus und zu verstärkten Reinvestitionen in den Bestand.

In den mittelosteuropäischen Transformationsländern wurden nach der politischen Wende 1989/90 die früher sehr umfangreichen öffentlichen Mietwohnungsbestände teils zu sehr günstigen Bedingungen an die Mieter verkauft, teils den örtlichen Gemeindeverwaltungen übertragen. In jenen Ländern, wie zum Beispiel Ungarn, wo besonders günstige Privatisierungsbedingungen galten, wurden die kommunalen Mietwohnungsbestände so weit reduziert, dass in den Folgejahren zum Teil sehr großzügige, das heißt aufwendige, Förderungsmodelle für den Neubau von Kommunalwohnungen bereitgestellt werden mussten.

Öffentliche Wohnungsunternehmen

Öffentliche Wohnungsunternehmen stehen meist im Eigentum der örtlichen Gemeinde oder werden von dieser kontrolliert. Da sie nicht direkt in die Gemeindeverwaltung integriert sind, werden sie politisch weniger kritisiert und arbeiten wie normale Wirtschaftsunternehmen zufolge der festgelegten Richtlinien, ohne laufende Intervention der Gemeinde. Damit ist auch eine versachlichte Vergabepolitik eher gewährleistet.

Derartige Wohnungsunternehmen sind vor allem in Schweden sehr verbreitet und erfolgreich. Sie spielen darüber hinaus eine Rolle als Marktführer, indem die in diesem Sektor zwischen den Vermieter- und den Mieterverbänden ausgehandelten jährlichen Mietenanpassungen auch für private Mietwohnungen als Referenzwerte gelten. Gewisse Probleme haben sich allerdings durch Bevölkerungsverlagerungen ergeben, die in Abwanderungsgebieten Leerstände verursacht haben und umgekehrt durch den politisch motivierten begünstigten Abverkauf von Bestandswohnungen in attraktiven Lagen an deren Mieter.

Auch die deutschen Städte haben in vielen Fällen kommunale Wohnungsunternehmen betrieben, die nach dem Wegfall des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes nach internen Regeln bewirtschaftet wurden. In den letzten Jahren hat sich allerdings eine Tendenz entwickelt, kommunale Mietwohnungsbestände an private Investoren zu veräußern, nicht zuletzt um die kommunale Verschuldung abzubauen. Dies hat wiederholt zu massiven Protesten der betroffenen Mieter geführt.

Ähnliche Rechtsstrukturen finden sich auch in Großbritannien und in den mittelosteuropäischen Transformationsländern.

Satellitenstädte

Die vor allem in Frankreich und Großbritannien (aber auch in mittelosteuropäischen Ländern) in den 1960er und 1970er Jahren neu geplanten Satellitenstädte basierten auf Beschlüssen der jeweiligen Staatsregierungen, die parallel dazu zunächst Planungsträger und später die entsprechenden Verwaltungsstrukturen schufen. Somit konnten die durch verschiedene Bauträger neu errichteten Wohnungen entsprechend ihrer jeweiligen Rechtsstruktur an Interessenten vergeben werden. Im internationalen Vergleich stellen derartige großmaßstäbliche Projekte aber Sonderfälle dar.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen wurden oft von Gebietskörperschaften, Interessenvertretungen und Finanzinstituten gegründet. Sie agieren als Bauträger und Mittler zwischen der öffentlichen Hand als Gesetz- und Förderungsgeber und wohnungssuchenden Haushalten. Sie haben in zahlreichen europäischen Ländern eine wichtige und manchmal dominierende Rolle im Mietwohnungssektor gespielt, vor allem dort, wo sie ausschließlich oder vorrangig in den Genuss öffentlicher Förderungsmittel gekommen sind, die sie dann im Rahmen der Finanzierung von Neubauwohnungen eingesetzt haben.

Gemeinnützige Wohnbauvereinigungen erfreuen sich in der Regel diverser Steuerbefreiungen und im Gegenzug wird meist ihre Gewinnausschüttung beschränkt. Dies verhindert allerdings nicht die Akkumulation von Rücklagen und Gewinnanteilen. Trotz der gegenwärtig in vielen Fällen umfangreichen Eigenkapitalien würde deren voller Einsatz zu kapitalmarktunterschreitenden Zinssätzen bei weitem nicht ausreichen, um für die unteren Einkommensschichten erschwingliche Mietwohnungen zu finanzieren. Aus diesem Grunde

besteht eine der wichtigsten Funktionen gemeinnütziger Wohnbaugesellschaften im Zugang zu und in der Weitergabe der verfügbaren öffentlichen wohnungsspezifischen Subventionen.

Die oft diffus definierte Rolle Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen kann allerdings längerfristig zu einer Privatisierung öffentlicher Mittel führen. Wie bei allen Mittlerstrukturen besteht immer ein Risiko der Ineffizienz und des Missbrauchs (*principal-agent-problem*), besonders solange die Wohnungsnachfrage das verfügbare Angebot weit übersteigt und Ineffizienzen daher eher toleriert werden. Eine periodische Prüfung durch einen Prüfverband, der auch als Interessenvertretung auftritt, kann derartige Probleme kaum verhindern. Um eine Funktion als Treuhänder der öffentlichen Hand zu garantieren, bedürfte es einer wirksamen externen Kontrolle.

Eine immer wieder diskutierte Frage ist auch die Rechtmäßigkeit eines allfälligen Verkaufs von gemeinnützigen Mietwohnungen an ihre Mieter, wobei als wesentliches Element die Festsetzung des Verkaufspreises in der Nähe des Marktpreises oder auch wesentlich darunter ein strittiger Punkt ist. Ein zweiter wesentlicher Rechtsaspekt ist die Frage, ob der Staat gemeinnützige Bauvereinigungen dazu zwingen kann, Wohnungen aus ihren Beständen zu verkaufen und letztlich wem der Verkaufserlös zufallen soll.

In den Niederlanden wurde sowohl seitens der Regierung wie auch der Europäischen Kommission wiederholt der Wunsch geäußert, den früher 40 % übersteigenden und heute mit 35 % immer noch relativ hohen Anteil am gesamten Wohnungsbestand zu Gunsten des Wohnungseigentums zu reduzieren. Nach Ansicht der Europäischen Kommission sollte grundsätzlich keine Objektförderung für höhere Einkommensschichten gewährt werden und das Wohnungsangebot gemeinnütziger Wohnbaugesellschaften auf untere Einkommensschichten beschränkt bleiben.

Wohnungsgenossenschaften

Wohnbaugenossenschaften wurden im deutschsprachigen Raum mit Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen weitgehend gleichgesetzt, während sie zum Beispiel in Schweden als Ersatz für die dort nicht existierende Rechtsform Wohnungseigentum fungieren und in anderen Ländern als befristet agierende Bauträger für späteres Wohnungseigentum. In Dänemark ermöglichen sie Mietern von Altbauwohnungen einen gemeinschaftlichen Erwerb ihres Wohnhauses. Wohnbaugenossenschaften umfassen zwischen wenigen Dutzend und mehreren 1000 Wohnungen. Dabei schwankt ihr Rechtscharakter zwischen Mietwohnungen und Eigentumswohnungen. Dementsprechend können die Möglichkeiten der aktiven Mitgestaltung weitgehend oder auch nur sehr eingeschränkt vorhanden sein. Auch die erforderlichen Eigenmittel variieren je nach Charakteristik der Wohnbaugenossenschaft. Wie bei den gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften ist die Erlangung öffentlicher Förderungsmittel eine fundamentale Funktion von Wohnungsgenossenschaften.

Ein ganz wesentlicher – und strittiger – Aspekt von Wohnbaugenossenschaften ist die wirtschaftliche Zuordnung des gemeinschaftlichen Eigentums und insbesondere der üblichen Wertsteigerungen, die sich im Laufe der Zeit ergeben. Im Prinzip steht jede genossenschaftliche Wohnanlage im gemeinschaftlichen Eigentum der Genossenschaftsmitglieder, die mit ihrem eingezahlten Genossenschaftsanteil nur über einen nominellen Anteil verfügen und ein von der Höhe desselben unabhängiges Stimmrecht verfügen.

Wünschen Genossenschaftsmitglieder nach einiger Zeit ihre Wohnung zurückzugeben, so erhielten sie entsprechend den ursprünglichen Regelungen nur den eingezahlten

Mitgliedsbeitrag zurück. Im Laufe der Zeit und im Zuge einer tendenziellen Individualisierung haben sich in vielen Ländern Bestrebungen verstärkt, Genossenschaftsmitglieder als wirtschaftliche Miteigentümer der Genossenschaft an Wertsteigerungen der Substanz teilhaben zu lassen und ihnen daher bei der Rückgabe einer Wohnung den jeweiligen Marktwert ihrer Wohnung auszubezahlen. Solange keine derartige Regelung bestanden, haben marktwirtschaftliche Prozesse nahezu zwangsläufig dazu geführt, dass bei einer Weitergabe von Wohnungen an neue Mitglieder inoffizielle Zahlungen geleistet wurden, die etwa der Differenz zwischen dem nominalen Mitgliederanteil und dem realen Wert der Wohnung entsprachen.

Arbeitgeber

Das Auftreten von Arbeitgebern als Anbieter von Wohnraum für ihre Beschäftigten hat sich aus frühen Anfängen im 19. Jahrhundert entwickelt und in einigen großen industriellen Unternehmen zu zahlenmäßig bedeutenden Wohnungsbeständen geführt. Im Zuge einer sukzessiven Flexibilisierung der Arbeitsmärkte wird eine derartige Kombination von Arbeitsplatz und Wohnraum heute geringer geschätzt, da Arbeitsplätze häufiger gewechselt werden und Arbeitgeber eine Blockierung von Eigenkapital in wenig renditeträchtigen Werkwohnungen zu vermeiden suchen. Deshalb wurden vorhandene Werkwohnungsbestände weitgehend abverkauft. Dies gilt auch für früher sozialistische mitteleuropäische Länder, in denen (öffentliche) Arbeitgeber eine bedeutende Rolle als Wohnraumversorger gespielt haben.

Karitative Institutionen

Vor der Entwicklung der modernen europäischen Sozialstaaten haben karitative Einrichtungen eine bedeutende Rolle in der Linderung individueller Not gespielt. Seitdem die öffentliche Hand vor allem in nord- und mitteleuropäischen Staaten eine aktivere und umfassendere Sozialpolitik betreibt, hat sich die Rolle der karitativen Einrichtungen auf eine flexible Ergänzung staatlicher Institutionen und Programme verlagert.

Auf dem Gebiet des Wohnungswesens agieren sie gelegentlich als Zwischenmieter privater Mietwohnungen, die an unterstützungsbedürftige Haushalte – meist zeitlich befristet – weitergegeben werden.

Juristische und physische Privatpersonen

Eine Bereitstellung von Objektförderungen für private Bauträger von Mietwohnungen erweist sich nur dann als sinnvoll, wenn die Förderung mit einer Mietenregelung gekoppelt ist, die Weitergabe des Förderungseffekts an die eigentlichen zu begünstigenden Haushalte weitgehend gesichert wird.

Die Ermittlung einer hinreichenden Förderungsintensität, um private Investoren in den Mietwohnungsbau zu aktivieren, erweist sich allerdings als schwierig, weil sich die künftige wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere der Inflationsrate nicht mit Sicherheit voraussehen lässt. Auch diesem Grunde kann es bei einer gegebenen Förderungsintensität zu einer Über- oder Unterförderung kommen, die unter Umständen nachträgliche Korrekturen oder Ergänzungsförderungen notwendig macht.

Geförderte Mietwohnungen privater Investoren können prinzipiell nur für beschränkte Zeit als sogenannte „Sozialwohnungen“ eingestuft werden, weil sie nach Ablauf der Förderung in das uneingeschränkte Eigentum der privaten Bauträger übergehen und damit eine marktkonforme Verwertung erlauben.

Zielgruppen und Zugangskriterien

Für mit objektgeförderten Wohnungen potenziell begünstigte Haushalte werden meist Einkommensobergrenzen festgelegt. Niedrige Einkommensgrenzen würden allerdings die Gefahr einer Gettoisierung mit sich bringen, das heißt eine räumliche Segregation der einkommensschwächsten Haushalte. Damit würden bestimmte Mietwohnungsbestände ein „Unterklassen-Stigma“ erhalten. Aus sozialpolitischen Gründen sollte daher eine ausgewogene soziale Mischung auch im geförderten Mietwohnungsbestände gesichert werden. Neben dem Haushaltseinkommen werden auch Aspekte wie Beschäftigungsstand, Staatsbürgerschaft und Ähnliches als Zugangskriterien eingesetzt.

Haushalte, die sich für eine geförderte Wohnung anmelden, werden meist auf Wartelisten registriert, die ihre Haushaltsstruktur, Einkommensverhältnisse und die Dringlichkeit ihres Wohnungsbedarfs festhalten. Je nach Gewichtung der verschiedenen Aspekte werden dann verfügbare Wohnungen einigen der registrierten Haushalte zugeteilt, mit Abweichungen für akute Notfälle.

Grundsätzlich bleiben aber Nachfrager nach geförderten Wohnungen abstrakte Entitäten, deren persönliche Präferenzen nicht in die tatsächliche Zuteilung eingehen. Deshalb wurde in den Niederlanden eine Art „Versteigerung“ verfügbarer Wohnungen eingeführt, bei der die Nachfrager je nach ihren Präferenzen für eine angebotene Wohnung bieten können, wobei als Einsatz die ihrer Registrierung entsprechende Punktezahl gilt. Dieses System erhielt bisher eine überwiegend positive Beurteilung.

Abgesehen von den Zugangskriterien müssen Anbieter von geförderten Mietwohnungen Beschränkungen ihrer Verfügungsrechte berücksichtigen. Dies sind vor allem Mietenregelungen und Belegungsrechte örtlicher Gemeinden. Darüber hinaus bestehen manchmal Veräußerungsbeschränkungen für geförderte Mietwohnungsbestände oder auch ein Kaufrecht für Bestandsmieter – meist zu attraktiven Bedingungen.