

DI Dr. Christian Donner
Schlimekgasse 15
A - 1230 Wien / Österreich

Tel. + Fax: (+ 43 1) 889 85 71
e-mail: christian@donner.at
web: www.donner.at/christian

AKTEURE DER OBJEKTFÖRDERUNG IM MIETWOHNUNGSSEKTOR

AKTEURE DER OBJEKTFÖRDERUNG

1	Bauträger / Anbieter geförderter Mietwohnungen	4
1.1	Staat / Regionen	6
1.2	Gemeinden	7
1.3	Öffentliche Wohnungsunternehmen	13
1.4	Satellitenstädte	18
1.5	Gemeinnützige Wohnungsunternehmen	20
1.6	Wohnungsgenossenschaften	36
1.7	Arbeitgeber	45
1.8	Karitative Institutionen	46
1.9	Juristische und physische Privatpersonen	48
2	Zielgruppen und Zugangskriterien	52
2.1	Einkommen	55
2.2	Familiäre und soziale Situation	57
2.3	Akuter Wohnungsbedarf	58
2.4	Staatsbürgerschaft / Ortsansässigkeit	58
2.5	Migranten / Flüchtlinge / Ethnische Zugehörigkeit	59
2.6	Beschäftigung	61
2.7	„Versteigerung“	61
3	Verwertungsrechte / Verwertungsbeschränkungen	63
3.1	Mietenregelung	63
3.2	Belegungsrechte	63
3.3	Veräußerungsbeschränkung	64
3.4	Kaufrecht / Kaufoption	64
4	Bewertung / Effizienz und Effektivität der Objektförderung	67

5	Zusammenfassung	70
5.1	Staat / Regionen	70
5.2	Gemeinden	70
5.3	Öffentliche Wohnungsunternehmen	71
5.4	Satellitenstädte	71
5.5	Gemeinnützige Wohnungsunternehmen	72
5.6	Wohnungsgenossenschaften	73
5.7	Arbeitgeber	74
5.8	Karitative Institutionen	74
5.9	Juristische und physische Privatpersonen	74
5.10	Zielgruppen und Zugangskriterien	75

Anmerkung des Verfassers:

Der vorliegende Bericht entspricht zusammen mit dem Bericht „Formen der Objektförderung im Mietwohnungssektor“ (2006) einem Kapitel der in Ausarbeitung befindlichen Studie DER MIETWOHNUNGSSEKTOR (Objektförderung / Subjektförderung / Mietenregelung).

AKTEURE DER OBJEKTFÖRDERUNG

Der Begriff Objektförderung („*brick-and-mortar subsidies*“) wird eher im deutschsprachigen Bereich verwendet, während in anderen Ländern überwiegend von angebotsseitigen Subventionen („*supply-side subsidies*“) gesprochen wird. Letztere können entweder direkt an der physischen Produktion von Neubauwohnungen ansetzen, oder indirekt die finanzielle Position eines Investors in solche Wohnungen verbessern. So können etwa Investoren in Mietwohnungen durch Steuerbegünstigungen und Ähnliches dazu animiert werden, Mietwohnungen zu errichten. Insofern ist der Begriff „angebotsseitige Förderung“ umfassender als jener der „Objektförderung“.

Beide Begriffe implizieren eine, überwiegend von der öffentlichen Hand angebotene, Begünstigung der Produktion physischer Güter, im konkreten Fall der Produktion von Mietwohnungen. Diese Begünstigung gegenüber nicht geförderten, marktkonform produzierten Mietwohnungen kann diverse Kostenbereiche betreffen und die unterschiedlichsten Formen annehmen.

Die hauptsächliche mit jeder Objektförderung verbundene Absicht der öffentlichen Hand besteht aber darin, dass die solcherart geförderten Mietwohnungen im Vergleich zu marktkonform produzierten Mietwohnungen „verbilligt“ werden. Schon hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass in der Regel von einer echten Verbilligung keine Rede sein kann, da die physische Produktion von Wohnbauten nahezu ausschließlich auf den vorgelagerten Märkten (Boden-, Bau- und Finanzierungsmärkte) und unter Wettbewerbsbedingungen erfolgt. Diese Märkte werden jedoch von den genannten Objektförderungen nicht tangiert. Die scheinbare „Verbilligung“ ist also lediglich das Resultat einer teilweisen Kostentragung bzw. Kostenübernahme durch die öffentliche Hand.

Mit der Objektförderung soll gewährleistet werden, dass die geförderten Wohnungen für einkommensschwächere Bevölkerungsschichten erschwinglich werden. Im Prinzip sollten daher die geförderten Mietwohnungen nach ihrer Fertigstellung zu marktunterschreitenden Mieten angeboten werden. Wären derartige angebotsseitige Förderungen bedingungslos verfügbar, dann würden zahlreiche private Bauträger diese in Anspruch nehmen, nach Fertigstellung der Mietwohnungen aber dennoch marktkonforme Mieten verlangen. Die Förderung würde also lediglich die Gewinne der Bauträger erhöhen, ohne zu einer Entlastung der späteren Mieter zu führen.

Unter sonst unveränderten Rahmenbedingungen würde lediglich das zusätzliche Angebot tendenziell zu einem leichten Absinken der allgemeinen örtlichen Marktmieten führen.

Aus diesem Grunde haben die nationalen Wohnbauförderungssysteme überwiegend nur bestimmten Bauträgergruppen einen Zugang zu den Mitteln der Objektförderung ermöglicht. Diese können dem öffentlichen Sektor angehören oder einem zwischen Staat und Markt platzierten gemeinnützigen Sektor. Manchmal werden auch Bauträger des privaten Sektors einbezogen. Die Interessenlagen, Charakteristika und Wirkungsweisen dieser Bauträger stellen das Thema dieser Studie dar und werden in der Folge differenziert dargestellt.

Darüber hinaus ist für eine mietensenkend wirkende Objektförderung die verpflichtende Festlegung bestimmter Bedingungen notwendig, damit der Förderungseffekt möglichst in vollem Umfang zu Gunsten der Mieter wirksam wird. Die Gestaltung der Bedingungen, zu denen die späteren Mieten berechnet werden müssen, wird als Mietenregelung bezeichnet. Die Mieten objektgeförderter Wohnungen werden demnach nicht als Ergebnis eines marktkonformen Ausgleichs von Angebot und Nachfrage ermittelt, sondern auf Grund bestimmter Kostenelemente und ergänzender Annahmen administrativ festgelegt. Dabei können für verschiedene Bauträger geförderter Mietwohnungen auch unterschiedliche Mietenregelungen gelten.

In den weitaus meisten wohnungspolitischen Systemen werden derartige administrierte Mieten auf dem gedanklichen Hintergrund einer politisch definierten Zielgruppe festgelegt. Dies bedeutet, dass auf Grund ihrer ökonomischen und sozialen Charakteristika bestimmte Haushaltgruppen vorrangig oder ausschließlich in den Genuss der durch eine Objektförderung „verbilligten“ Mietwohnungen kommen sollen. In wirtschaftlicher Hinsicht ist vor allem das Haushaltseinkommen ein wesentliches Merkmal, das für die Entscheidung herangezogen wird, ob eine Wohnung für einen bestimmten Haushalt erschwinglich ist oder nicht. Üblicherweise werden daher für die zugangsberechtigte Zielgruppe Einkommensobergrenzen festgelegt, so dass nur ein bestimmter Teil aller Haushalte im Prinzip eine objektgeförderte Wohnung beziehen kann. Anstelle tatsächlicher individueller Haushaltseinkommen werden in der Regel als „sozial“ definierte Einkommensobergrenzen festgelegt, die auf „typische“ oder „durchschnittliche“ Einkommen Bezug nehmen und die die künftigen Nutzer der betreffenden Wohnungen nicht überschreiten dürfen. Dementsprechend werden Wohnungen, die nur einem eingeschränkten Bevölkerungskreis offen stehen, häufig als „Sozialwohnungen“ bezeichnet, weil durch diese Begrenzung die einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten im Sinne einer kompensatorischen Sozialpolitik bevorzugt werden.

Diese Einkommenseingrenzung kann nun relativ eng oder relativ großzügig festgelegt werden. Im ersten Fall würden nur die einkommensschwächsten Bevölkerungsgruppen in den Genuss der Nutzung dieser geförderten Wohnungen kommen, während bei einer großzügigeren Definition die Zahl der potenziell als Nachfrager auftretenden Haushalte rasch zunimmt, was im Widerspruch zur Zahl der tatsächlich verfügbaren geförderten Wohnungen stehen mag.

Objektförderungsmodelle, die – ohne Einkommensobergrenze – allen Haushalten offen stehen, wurden in Dänemark und Schweden eingesetzt. In diesen Fällen lässt sich eine Definition dieser geförderten Wohnungen als „Sozialwohnungen“ nicht mehr aufrechterhalten.

Neben dem Einkommen können bei der Definition der Zielgruppe auch sekundäre Charakteristika wie Staatsbürgerschaft, ethnische Zugehörigkeit, Haushaltsstruktur, gegenwärtige Wohnraumversorgung etc. eine Rolle spielen.

Das tatsächliche Einkommen eines individuellen Haushalts hat auf die durch eine Objektförderung reduzierte Miethöhe meist keinen direkten Einfluss. In den seltenen Fällen, wo laufende Zuschüsse als Funktion des Haushaltseinkommens gewährt werden, handelt es sich um ein Förderungsinstrument, das einen Übergang zwischen Objektförderung und Subjektförderung darstellt.

1 BAUTRÄGER / ANBIETER GEFÖRDERTER MIETWOHNUNGEN

Zur Umsetzung jeder Objektförderung von Mietwohnungen bedarf es entsprechender Akteure, d.s. Bauträger und spätere Anbieter und Bewirtschafter der solcherart geförderten Wohnungen. Diese Bauträger können Repräsentanten der öffentlichen Hand, also zum Beispiel Gebietskörperschaften auf staatlicher, regionaler oder kommunaler Ebene sein, juristische Personen wie kommunale oder gemeinnützige Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften u.a. oder auch physische Personen.

Tab 1: Prozentanteile geförderter MWE am Gesamtbestand und Mietwohnungsbestand, 2000-04

Land	Prozentanteil MWE am Gesamtbestand	Prozentanteil geförderter MWE am Gesamtbestand	Prozentanteil geförderter MWE am Mietwohnungsbestand
AT	41	23	52
BE	31	7	24
DE	57	6	12
DK	38	19	42
ES	11	2	21
FI	33	18	52
FR	40	17	40
GR	20	0	0
IE	21	8	38
IT	19	5	24
LU	29	2	7
NL	44	34	77
PT	21	4	21
SE	45	18	46
UK	31	20	65
CZ	29	20	65
HU	6	3	48
PL	25	12	47
SI	9	6	73
SK	5	4	80

Quelle: CECODHAS, EU Housing Statistics 2004, 2006; Donner 2000; Donner 2006,

Der Anteil geförderter Mietwohnungen am gesamten Wohnungsbestand schwankt innerhalb der Europäischen Union sehr stark. Spitzenreiter sind gegenwärtig die Niederlande mit einem geförderten Mietwohnungsanteil von noch immer 34 % (nach 41 % / 1990), während manche mittelosteuropäische und südeuropäische Länder nur einstellige Prozentanteile aufweisen. In

absoluten Zahlen sind die geförderten Mietwohnungsbestände in Frankreich und Großbritannien mit je circa 4,0 Mio Wohnungen am umfangreichsten.

Darüber hinaus unterscheidet sich die relative Bedeutung der einzelnen Bauträger geförderter Mietwohnungen in den Ländern der Europäischen Union erheblich. So befinden sich etwa in Ungarn so genannte „Sozialwohnungen“ in den Händen der Gemeindeverwaltungen und in Schweden sämtliche geförderten Mietwohnungen in den Händen der kommunalen Wohnungsunternehmen. Andererseits haben die niederländischen Gemeinden, die noch bis in die späten 1960er Jahre über umfangreiche eigene Wohnungsbestände verfügten, diese gegen Ende des 20. Jh. an gemeinnützige Wohnungsunternehmen übertragen. Generell ist in europäischen Staaten eine intensiviertere Diskussion festzustellen, welche Art von Institutionen am besten geeignet sei, als Bauträger und Bewirtschafter von geförderten Mietwohnungen aufzutreten. Dabei lässt sich mehrheitlich feststellen, dass in letzter Zeit nichtöffentlichen juristischen Personen überwiegend der Vorzug gegeben wird. Ob damit eine optimale Entscheidung getroffen wird, wäre aber noch näher zu untersuchen.

Traditionellerweise haben es kontinentaleuropäische Gebietskörperschaften meist vermieden, direkt als Wohnraumanbieter aufzutreten und sich damit einer allfälligen politisch motivierten Kritik auszusetzen. Lediglich in Zeiten akuter Wohnungsnot intervenierten diese Staaten direkt auf dem Wohnungsmarkt¹.

Somit agierten und agieren innerhalb der EU auf der Grundlage unterschiedlicher Rechtsformen verschiedene Bauträger und Anbieter von Mietwohnungen mit marktunterschreitenden Mieten: direkte kommunale Anbieter (IE, UK), Wohnungsunternehmen in kommunalem Eigentum (SE), gemeinnützige Bauvereinigungen diverser Eigentümerstrukturen (AT, DE, FR, NL, UK), gemeinnützige selbstverwaltete Vereinigungen (DK); Wohnbaugenossenschaften (AT, DE ..) usw. Dazu treten die in den früher sozialistischen Ländern Mitteleuropas üblichen staatlichen, halbstaatlichen und selbstverwalteten Bauträger geförderter Mietwohnungen.

Sie alle haben ihre Vor- und Nachteile, die in der Folge näher beleuchtet werden sollen.

¹ Power 1997, p.40

Tab. 2: Vermieter geförderter Mietwohnungsbestände, Prozentanteile, gerundet

Land	Gemeinden + kommunale Wohnungsunternehmen	GWU
HU, SE	100	0
IE	85	15
UK	55	45
AT	40	60
FR	35	65
DK	5	95
NL	0	100

Quelle: Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.11

Diese Akteure unterscheiden sich je nach Rechtsform und Marktnähe hinsichtlich ihrer Interessenlage und Funktionsweise. Sie werden daher in der Folge einzeln näher charakterisiert. Dabei zeigt sich, dass die jeweilige Interessenlage und in der Folge auch die Funktionsweise im zeitlichen Ablauf nicht konstant bleiben muss, sondern sich unter Umständen wesentlich verändern kann.

Generell lässt sich festhalten, dass in Großbritannien und Irland die Bauträger und Anbieter geförderter Mietwohnungen eher marktfern agieren, während in Kontinentaleuropa gemeinnützige und genossenschaftliche Bauträger überwiegen, die im wesentlichen den Maximen normaler Wirtschaftsunternehmen folgen².

1.1 Staat / Regionen

In Westeuropa ist der Zentralstaat üblicherweise nicht als direkter Anbieter von Mietwohnungen aufgetreten, zum Teil ist ihm dies – wie in Deutschland – sogar gesetzlich verwehrt³. Eine Ausnahme können Dienstwohnungen in Gebäuden sein, die sich in staatlichem Eigentum befinden. Im Falle einer staatlichen Bereitstellung von Wohnraum für Beamte und sonstige öffentliche Bedienstete, bedienten sich Staaten dafür üblicherweise gemeinnütziger Bauträger im staatlichen Eigentum.

Beispiele eines umfangreichen Engagements des Staates als direkter Anbieter von Mietwohnungen fanden sich in den mittelosteuropäischen Ländern, solange sie einem planwirtschaftlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell folgten. Diese Wohnungsbestände dienten einerseits der staatlich organisierten direkten Wohnraumversorgung der Bevölkerung und andererseits einem politischen Begünstigungssystem, das keiner externen Kontrolle unterlag. Im Sinne einer Rationalisierung des Bauprozesses wurden in diesen Ländern mittels industrialisierter Bauweisen teilweise sehr umfangreiche Wohnsiedlungen mit bis über 100.000 Bewohnern errichtet.

² Power 1993, p.3

³ Droste / Knorr-Siedow in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.94

Diese umfangreichen Mietwohnungsbestände wurden jedoch nach der politischen Wende um 1989/90 entweder im Zuge von Privatisierungsaktionen an die jeweiligen Mieter verkauft, in Wohnungsgenossenschaften umgewandelt oder an die örtlichen Gemeinden übertragen.

- *Bewertung*

Bei einer direkten Bereitstellung von Wohnraum durch den Staat ergibt sich eine Doppelrolle, indem der Gesetzgeber als Gestalter von rechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch als Vermieter innerhalb derselben aktiv wird. Dies löst unter Umständen einen Interessenkonflikt aus, der zu suboptimalen Ergebnissen führen kann. Da dieser Konflikt auch auf der Ebene der Gemeinden zu Tage tritt, wird darauf im folgenden Abschnitt noch näher eingegangen.

Eine direkte Produktion von Neubauwohnungen durch den Staat entspricht eher planwirtschaftlichen Systemen. Sie erlaubt diesem zwar eine unmittelbare Steuerung von Finanzierung und Errichtung, tendiert aber dazu, Investitionsentscheidungen auf Grund von Abstraktionen zu treffen, d.h. örtliche Voraussetzungen und Bedürfnisse zu übergehen und damit suboptimale Ergebnisse zu erzielen. Ähnliches gilt für die Zuteilung der verfügbaren Wohnungen, die meist zu wenig transparenten Verwaltungsprozessen führt.

1.2 Gemeinden

Dort wo die öffentliche Hand als direkter Wohnungsanbieter agiert, erfolgt dies üblicherweise im Rahmen der jeweiligen Gemeinden, da die lokalen Behörden engeren Kontakt zur Wohnbevölkerung halten können und daher in der Regel am besten über den örtlichen Bedarf an öffentlichen Mietwohnungen informiert sind.

Westeuropäische Länder, in denen kommunale Wohnungsbestände innerhalb der gesamten Wohnraumversorgung eine bedeutende Rolle spielten und spielen, sind unter anderem Österreich, Irland und Großbritannien. Die Gemeinden der mittelosteuropäischen Länder traten erst nach der politischen Wende als Wohnungsanbieter ins Rampenlicht, als die früher staatlichen Mietwohnungen den in ihrer politischen Rolle aufgewerteten Gemeinden übertragen wurden. In der Folge wurden diese kommunalen Bestände durch mehr oder weniger umfassende Privatisierungsaktionen wieder reduziert.

AT

In Österreich ist insbesondere die Rolle der Hauptstadt Wien zu erwähnen, da diese schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Vorreiterrolle als Errichter und Anbieter kommunaler Mietwohnungen übernommen hat. Unmittelbar nach der 1921 erfolgten politischen Loslösung Wiens aus dem umgebenden (konservativen) Land Niederösterreich hat die nun selbständige sozialdemokratische Landesregierung ein ambitioniertes Wohnbauprogramm von Gemeindewohnungen beschlossen. Zu diesem Zweck unternahm die Gemeinde Wien umfangreiche Grundstückskäufe, was durch die Ausschaltung der unattraktiv gewordenen privaten Investitionen in Mietwohnungen und die durch den Mietenstopp rückläufigen Grundstückspreise wesent-

lich erleichtert wurde. Auf diesem Wege verfügte die Stadtverwaltung letztlich über ein Viertel bis ein Drittel sämtlicher Grundstücke innerhalb des Stadtgebiets⁴.

Die Finanzierung der Wohnbauten selbst erfolgte im wesentlichen auf der Grundlage einer neu eingeführten, stark progressiven Wohnbausteuer auf bereits bestehende Wohnungen. Die Einführung dieser Steuer erschien deshalb politisch tragbar, weil durch die kriegsbedingte Inflation die vertraglichen Bestandsmieten stark entwertet worden waren. Die Eigentümer von Realkapital hatten also durch die Entwertung der nominell unveränderten Mieten umfangreiche Vermögenseinbußen erlitten - zumindest für die Dauer des Mietensstopps. Andererseits galt dieser Wertverlust auch für damals bestehende Schulden, also vor allem für Hypothekendarlehen, die die Eigentümer der Miethäuser für deren Errichtung oder Erwerb aufgenommen hatten. Der Realwertverlust dieser Hypothekendarlehen, der für die Wohnhauseigentümer unter Umständen eine bedeutende Entlastung repräsentierte, bezog sich allerdings nur auf jenen Teil der Gesamterwerbskosten, der nicht mit Eigenkapital erworben oder in dem zwischen Erwerb und inflationärer Entwertung liegenden Zeitraum bereits - teilweise - getilgt worden war. In welchem Verhältnis dies für Einzelmiethausbesitzer oder für die Gesamtheit privater Vermieter der Fall war, lässt sich heute kaum noch ermitteln.

Wer hatte also letztlich den sich aus dem Mietensstopp ergebenden Realwertverlust zu tragen ? Da die Banken zur Refinanzierung ihrer Hypothekendarlehen überwiegend langfristige Einlagen privater Personen (Pfandbriefe) und nur zum geringeren Teil ihr Eigenkapital einsetzten, so waren es im wesentlichen private Geldkapitaleigentümer sowie die Banken im Ausmaß ihres Eigenkapitaleinsatzes und die Hausbesitzer im Ausmaß des investierten Eigenkapitals.

Diese Gruppen fallen teilweise zusammen, da von den mehr oder weniger vermögenden Personen manche in Geldkapital, manche in Realkapital, andere auch in beide Kapitalformen investiert haben dürften. Zu den Verlierern gehörten auch alle anderen Inhaber von nominellen Forderungen, wie Erlebensversicherungen etc.

Die positiven Seiten dieses kommunalen Wohnbauprogramms sind in seinem quantitativen Anspruch der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte zu sehen und im Festhalten an traditionellen Produktionsmethoden zu sehen, die besonders beschäftigungswirksam waren. Gleichzeitig erfolgte mit diesem Programm eine gesellschaftspolitische Neuorientierung mit reduzierten individuellen Wohnflächen aber großzügigen Einrichtungen lokaler Infrastruktur. Die Attraktivität der politisch festgelegten sehr niedrigen Wohnungsmieten stellte gleichzeitig ihren Pferdefuß dar. Da die Mieten keinerlei Amortisation des investierten Kapitals enthielten, mussten alle Wohnungsneubauten mit frischem Steueraufkommen finanziert werden. Erst etliche Jahre nach Kriegsende setzte sich die Einsicht durch, dass diese Vorgangsweise längerfristig nicht zielführend ist und die Kommunalverwaltung legte zumindest eine Teilamortisierung von neuen Gemeindewohnbauten fest.

Auf der Grundlage des erwähnten neuartigen Steueraufkommens konnten in den Jahren 1923-34 insgesamt über 64.000 Wohneinheiten errichtet werden. Diese Gemeindewohnungen verfügten

⁴ Bramhas 1986, p.20

im Gegensatz zu den früher üblichen Zimmer-Küche-Wohnungen der Gründerzeit generell über ein eigenes WC und einen Vorraum, aber noch kein Bad. Mit durchschnittlichen Nutzflächen von 38 m² waren die Grundrisse sehr sparsam, was damals auch unter ausländischen Fachleuten Kritik auslöste. Die Wohnbauten waren jedoch mit großzügigen Höfen und Plätzen kombiniert, wo sich auch zahlreiche Einrichtungen örtlicher Infrastruktur befanden (Kindergärten, Bäder, Waschküchen, Geschäfte, Gesundheitsdienste und Ähnliches). Nach der politischen Wende zu einem konservativen Ständestaat im Jahre 1934 kam dieses Wohnbauprogramm zum Erliegen, doch wurde es bald nach dem Kriegsende 1945 von der wieder sozialdemokratischen Stadtregerung neuerlich aufgenommen und auf ein Volumen von 4.000 bis 6.000 Wohnungen pro Jahr ausgeweitet, bei gleichzeitig progressiv zunehmender durchschnittlicher Nutzfläche. Ab etwa 1970 war der Neubau von Gemeindewohnungen allerdings stark rückläufig, während die Produktion gemeinnütziger Mietwohnungen zunahm.

Als Resultat dieser Wohnungspolitik stehen heute rund 220.000 Wohnungen oder etwa ein Viertel des gesamten Wiener Wohnungsbestands im Eigentum der Gemeinde Wien.

IE

Die irischen Kommunalwohnungen waren und sind im wesentlichen für Haushalte geringer Einkommen vorgesehen. Ihre Funktion ist eher ein wohlfahrtsstaatliches Instrument als ein Element der allgemeinen Wohnraumversorgung⁵. Dementsprechend ist der bauliche Standard der irischen Kommunalwohnungen niedrig, so dass sie vor allem von den untersten Einkommensschichten nachgefragt werden und Gefahr laufen, zu Sozialgettos zu werden⁶.

Als Spezifikum der irischen Gemeindewohnungsbestände wurde den Mietern bereits 1966 ein individuelles Kaufrecht zugestanden. Somit wurden im Laufe der Zeit, ohne dass die Gemeinden einen besonderen Druck in diese Richtung ausgeübt hätten, etwa zwei Drittel aller jemals errichteten Gemeindewohnungen verkauft⁷. Damit werden aber die objektgeförderten Kommunalwohnungen zu einer nur temporär wirksamen Durchgangsstation auf dem Wege zum Wohnungseigentum.

UK

Die britischen Gemeinden hatten bereits vor dem Zweiten Weltkrieg eine wesentliche Rolle bei der Errichtung von Mietwohnungen gespielt. Allerdings waren diese Wohnungen nicht für die ärmsten der Armen, das heißt für das Subproletariat bestimmt, sondern vor allem für Facharbeiter mit stabilem Einkommen⁸. Ein wesentlicher Aspekt der Vermietung von Gemeindewohnungen war immer das zeitlich unbegrenzte Wohnrecht, das die Mieter gegenüber dem privaten Mietwohnungssektor begünstigte.

Erste, um 1920 errichtete, locker geplante Siedlungen mit Einfamilienhäusern waren sehr attraktiv, erforderten allerdings große Grundstücke und waren dementsprechend kostspielig. Deshalb

⁵ Power 1993, p.340

⁶ Power 1997, p.52

⁷ Redmond / Norris in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.119

⁸ Malpass / Murie 1999, p.9

musste die Zentralregierung umfangreiche Subventionen bereitstellen, die andererseits für die Gemeinden keinen Anreiz darstellten, besondere Sparsamkeit walten zu lassen. In späteren Jahren musste daher ökonomischer geplant werden. Andererseits konnten die Gemeinden weitgehend frei entscheiden, wie viele Wohnungen sie jeweils errichten wollten, solange der gesamte Kreditbedarf für den Neubau von Gemeindewohnungen innerhalb des von der Regierung vorgegebenen staatlichen Verschuldungsvolumens blieb⁹.

Diese Erfahrungen ermöglichten es den Gemeinden, nach 1945 einen Großteil des Wohnungsneubaus zu organisieren. Somit konnten sie den akuten örtlichen Wohnungsbedarf tendenziell direkt abdecken, was gleichzeitig ein politisches Positivum darstellte, das bei den Wahlen die örtlich dominierende politische Partei begünstigte. Die Formen der neuen Wohnanlagen unterschieden sich allerdings grundsätzlich von jenen der Vorkriegszeit. Zahlreiche ältere Wohnanlagen sehr niedrigen Standards mussten abgebrochen werden. Die an ihrer Stelle errichteten neuen innerstädtischen Wohnanlagen bestanden aus mehrgeschossigen Wohngebäuden höherer Dichte, während traditionelle Reihenhäuser vor allem in den neu geschaffenen Satellitenstädten im Umland der großen Städte vorgesehen wurden. Allerdings waren für die Ersatzwohnungen der beseitigten Slumgebiete nur sehr knappe Mittel verfügbar, so dass die städtebauliche, architektonische und technische Qualität der Neubauprojekte darunter leiden musste. Die meisten Gemeindeverwaltungen wurden durch ihre umfangreichen Aufgaben auf diesem Gebiet überfordert und konnten die Ausführung der Wohnbauten nicht genügend kontrollieren. Darüber hinaus stand der aktiven wohnungspolitischen Haltung eine quantitativ und qualitativ unzureichende Kapazität zur angemessenen Bewirtschaftung der Wohnanlagen gegenüber. Die Verwaltung derselben war in den Gemeindeämtern zentralisiert, ohne ausreichende Kontaktpunkte in den oft umfangreichen Wohnanlagen, wodurch die Anliegen der Bewohner nur ungenügend wahrgenommen wurden¹⁰.

Die erfolgreiche Beseitigung der Slumwohnungen in den letzten Jahrzehnten des 20. Jh. hat dazu geführt, dass sich die Wohnbedingungen der britischen Bevölkerung deutlich verbessert haben, andererseits aber die Nachfrage nach Kommunalwohnungen geringeren Standards zurückgegangen ist. Dadurch ergaben sich in manchen Wohnanlagen zum ersten Mal Vermietungsprobleme auf Grund ungenügender Nachfrage, vor allem in Regionen schwacher wirtschaftlicher Entwicklung¹¹. Trotz der genannten Schwierigkeiten und Nachteile behielten die britischen Gemeinden ihre dominierende Stellung innerhalb des Mietwohnungssektors bis in die späten 1970er Jahre. Gleichzeitig ging der Anteil der privaten Mietwohnungen immer weiter zurück.

Die politisch definierte Aufgabe der kommunalen Wohnungsämter wurde ursprünglich – entsprechend den Prinzipien der Labour-Partei – darin gesehen, im Prinzip für jeden Haushalt eine entsprechende Wohnung bereitzustellen, während im weiteren Verlauf auch diese Partei sich dem Standpunkt der Konservativen annäherte, dass Kommunalwohnungen im Sinne einer staatlichen Wohlfahrtspolitik vor allem einkommensschwächeren Haushalten zur Verfügung

⁹ Malpass / Murie 1999, p.37, 43, 46; Maclennan / More 2001, p.109

¹⁰ Power 1993, p.198ff

¹¹ Power 1993, p.204

stehen sollten¹². Jedenfalls aber sahen die britischen Wohnungspolitiker die kommunalen Wohnungsbestände als ein marktfernes Wohnraumangebot, für das deutlich marktunterschreitende Mieten festgelegt wurden¹³. Angesichts der weithin niedrigen Einkommen der Mieterhaushalte wurden nämlich die kommunalen Mieten – weitgehend unabhängig von den realen Kosten – sehr niedrig angesetzt, nicht zuletzt, weil die Errichtung und nachfolgende Bewirtschaftung dieser Bestände lange Zeit zu einem erheblichen Teil mit zentralstaatlichen Förderungsmitteln finanziert wurde. Aus dieser Tradition heraus fiel es den meisten Gemeinden schwer, die Verwaltung ihrer Wohnung nach den später geforderten Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen auszurichten¹⁴.

Die umfangreichen kommunalen Mietwohnungsbestände in manchen britischen Großstädten führten allerdings auch dazu, dass die Verwaltung sehr distanziert erfolgte, ohne engeren Kontakt den Mieter und ohne deren Mitbestimmung. Angesichts der bescheidenen technischen Standards und der unzureichenden Instandhaltung der Bestände wurden zahlreiche Wohnanlagen im Laufe der Zeit stigmatisiert und nur mehr von den untersten Einkommenschichten nachgefragt.

Der auch parteipolitische Gegensatz zu den meist von der Labour-Partei regierten großen Städten löste schließlich einen Frontalangriff der ab 1979 regierenden Konservativen Partei unter Margaret Thatcher aus. Um die Bedeutung und den politischen Einfluss der lokalen Wohnungsverwaltungen zurückzudrängen und um den Umfang der staatlichen Subventionen zu reduzieren, beschloss die Konservative Partei ein allgemeines Kaufrecht für Gemeindemieter. Je nachdem, wie lange sie bereits in ihrer bisherigen Wohnung gewohnt hatten, erhielten die Mieter Preisabschläge von 33 % bis 60 % und später sogar bis 70 % auf die Marktwerte ihrer Wohnungen. Dieses individuelle Kaufrecht („right to buy“ / RtB) wurde von den Mietern in großem Umfang in Anspruch genommen und umfasste zwischen 1980 und 2000 insgesamt rund 1,7 Mio Wohnungen. Ein Jahrzehnt später schuf die Regierung das Instrument einer Blockübertragung von Wohnanlagen zu gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (*large-scale voluntary transfer / LSVT*), die allerdings von den betroffenen Mietern akzeptiert werden musste und in Summe zu einer weiteren Reduktion der Gemeindewohnungsbestände im Ausmaß von rund 350.000 Wohnungen führte. Manche gemeinnützigen Bauvereinigungen wurden von den Gemeinden auch explizit zu dem Zweck gegründet, die bisher kommunalen Mietwohnungsbestände zu übernehmen. Insgesamt ging der kommunale Wohnungsbestand in Großbritannien von 6,1 Mio (1981) auf 2,7 Mio (2005) zurück. Seit 1996 haben die britischen Gemeinden auch die Möglichkeit, ausgelagerte kommunale Wohnungsunternehmen (siehe nachstehenden Abschnitt) zu gründen, womit eine weitere Form der Bestandsübertragung geschaffen wurde.

Parallel zu den umfangreichen Verkäufen von Bestandswohnungen kam der Wohnungsneubau von Gemeindewohnungen fast völlig zum Erliegen und wurde teilweise von den nun aktiveren Wohnbauvereinigungen übernommen. Die Gemeinden selbst widmeten sich in der Folge verstärkt der Instandsetzung und Modernisierung ihrer verbliebenen Wohnungsbestände¹⁵. In

¹² Balchin 1995, p.120

¹³ Power 1993, p.3

¹⁴ Power 1997, p.40

¹⁵ Balchin , p.122

diesem Zusammenhang wurden die kommunalen Wohnungsverwaltungen von der Zentralregierung gezwungen, größere Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten nicht mehr direkt durch ihre eigene Abteilungen und Bautrupps ausführen zu lassen, sondern diese auf der Grundlage von öffentlichen Ausschreibungen an den jeweiligen Bestbieter zu vergeben. Allerdings durften sich die gemeindeeigenen Baubetriebe an diesen Ausschreibungen zu gleichen Bedingungen beteiligen¹⁶.

HU

Als typischer Vertreter der mittelosteuropäischen, ehemals sozialistischen Staaten, war auch Ungarn nach der politischen Wende mit dem Problem sehr umfangreicher staatlicher Wohnungsbestände konfrontiert, die auf Grund sehr niedriger Mieten und daher unzureichender Instandhaltung gravierende bauliche Defizite aufwiesen. Gleichzeitig hatten die staatlichen Wohnungsämter auf ihre öffentlichen Eigentümerrechte weitgehend verzichtet, indem den Mietern Weitergabe- und Tauschrechte eingeräumt wurden¹⁷.

Diesem Problem suchte man mit einer umfassenden Privatisierung zu entkommen, in deren Rahmen die Mieter ihre Wohnungen zu sehr günstigen Konditionen erwerben konnten. Die nach dieser zeitlich begrenzten Aktion verbleibenden öffentlichen Wohnungsbestände wurden zur Gänze den entsprechenden Gemeinden übertragen. Diese hatten von nun an die Aufgabe, eigenverantwortlich für die Instandhaltung und Bewirtschaftung dieser Bestände zu sorgen.

Seit dem Jahre 2001 können die ungarischen Gemeinden frei über die Bedingungen eines allfälligen Verkaufs von Gemeindewohnungen entscheiden, die Mieten für ihre Bestandswohnungen festsetzen, frei werdende Wohnungen nach ihrem Gutdünken interessierten Haushalten zuweisen, die Mietverträge mit ihren Mietern unterschiedlich gestalten, Verträge mit Instandhaltungsunternehmen abschließen usw.¹⁸ So hat zum Beispiel die ostungarische Stadt Nyíregyháza drei Klassen von Gemeindewohnungen gebildet, für die unterschiedliche Mieten berechnet werden: Marktmieten, Kostenmieten und Sozialwohnungsmieten für Notfallwohnungen¹⁹.

Natürlich haben die einzelnen Gemeinden diese Rechte in unterschiedlichem Ausmaß und auf jeweils eigene Weise ausgeübt. Dabei spielt auch die Sozialstruktur der betreffenden Gemeinde eine wesentliche Rolle. Da viele Gemeinden aus der Bewirtschaftung ihrer Wohnungsbestände Verluste erleiden, sind sie zum Teil daran interessiert, den Umfang dieser Bestände und damit auch die entsprechenden Verluste zu reduzieren. Dabei ergeben sich zum Teil problematische Effekte, wenn zum Beispiel einzelne Bezirke in der Hauptstadt Budapest, die alle über eine lokale Selbstverwaltung verfügen, unerwünschte Bevölkerungsgruppen niedriger sozialer Schichten durch Übersiedlungszuschüsse in andere Bezirke abzudrängen versuchen²⁰.

- *Bewertung*

¹⁶ Reeves 1996, p.235

¹⁷ Hegedüs in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.109

¹⁸ Hegedüs in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.107

¹⁹ Hegedüs in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.111

²⁰ Hegedüs in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.109

Befürworter kommunaler Wohnraumangebote weisen darauf hin, dass Gemeinden grundsätzlich eine aktive Rolle innerhalb eines wohlfahrtsstaatlichen Systems ausüben können, dass sie eher im Stande sind, wohnungslose Personen mit einer Unterkunft zu versorgen, eher geneigt sein können, eine wirksame Mietermitbestimmung zu ermöglichen, eine gemischte Sozialstruktur innerhalb der Mieterschaft anzustreben und notwendig werdende Instandhaltungsarbeiten zügig in Angriff zu nehmen und dass sie schließlich, zumindest im Prinzip, einer demokratischen Kontrolle unterliegen und auf politischen Druck der örtlichen Bevölkerung reagieren müssen²¹.

Dabei ist es allerdings nicht zwingend, dass alle diese Potenziale tatsächlich in der Realität umgesetzt werden. Im Gegenteil, Gemeinden, die ihre Rolle in dieser Hinsicht nur passiv wahrnehmen, werden daher versucht sein, sich in gegensätzlichem Sinne zu verhalten. Negative Phänomene können in diesem Zusammenhang eine ineffektive Bewirtschaftung der Wohnungsbestände, bürokratisch agierende Wohnungsämter, unzureichender örtlicher Kontakt mit den Mietern und eine inadäquate Wahrnehmung der kommunalen Eigentümerrechte sein²². Darüber hinaus gibt es auch keine Garantie dafür, dass die örtlichen Wohnungsverwaltungen den einkommensschwächsten und eventuell sozial problematischen Haushalten eine Priorität bei der Vergabe verfügbarer Wohnungen zumessen²³.

Aus vorstehendem ergibt sich, dass kommunale Wohnungsverwaltungen im Prinzip mehrfacher Kritik ausgesetzt sein können. So wird auf die konfliktive Zwitterrolle der Gemeinden als politisch für die örtliche Wohnraumversorgung verantwortliche Gebietskörperschaften und gleichzeitig aktive Marktteilnehmer hingewiesen. Andererseits wird häufig die Notwendigkeit der Erstellung von Mietwohnungen im öffentlichen Eigentum überhaupt angezweifelt und drittens unterstellt, dass die Effizienz kommunaler Wohnungsbewirtschaftung, das heißt der direkten Verwaltung, Vergabe, Instandhaltung etc. der Wohnanlagen mit der von untereinander konkurrierenden privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht Schritt halten kann. Alle diese sekundären Funktionen könnten daher ausgelagert werden, auch wenn die Eigentümerfunktion in der öffentlichen Hand verbleibt.

1.3 Öffentliche Wohnungsunternehmen

Öffentliche, das heißt im wesentlichen kommunale Wohnungsunternehmen KWU stellen eine Ergänzung oder Alternative zu Mietwohnungsbeständen dar, die unmittelbar von der kommunalen Verwaltung bewirtschaftet werden. Je nachdem, ob das Eigentum an diesen Wohnungsbeständen uneingeschränkt der öffentlichen Hand verbleibt, oder ob dieses zum Teil oder zur Gänze den KWU übertragen wird, ergeben sich unterschiedliche Konsequenzen und damit Interessenlagen und Handlungsmaximen.

Als Konsequenz aus der im vorherigen Abschnitt beschriebenen Zwitterrolle der öffentlichen Hand auf den mehrfachen Ebenen der Gebietskörperschaften haben einige Länder beschlossen, zusätzlich oder an Stelle rein kommunaler Wohnungsverwaltungen eigene Bestandsverwaltun-

²¹ Powers 1997, p.43; Gibb 2007, p.8

²² Powers 1997, p.43

²³ Malpass / Murie 1999, p.9; Gibb 2007, p.8

gen einzurichten, die entweder im Eigentum der jeweiligen Gemeinde stehen konnten oder als Institution privaten Rechts durch die Entsendung kommunaler Vertreter kontrolliert wurden.

SE

In Schweden wurde bereits in den 1950er Jahren entschieden, dass dort nicht die Gemeinden selbst, sondern die rechtlich unabhängigen, aber ihnen mehrheitlich (meist zu 100 %) gehörenden rund 330 kommunalen Wohnungsunternehmen / KWU als Eigentümer und Bewirtschafter ihrer Mietwohnungsbestände agieren sollen. Somit sind die Gemeinden zwar für die örtliche Wohnungspolitik und letztlich für ihre KWU rechtlich und finanziell verantwortlich, doch ziehen sie es vor, ihre Wohnungsunternehmen außerhalb des politischen Rampenlichts zu lassen. Diese KWU sind grundsätzlich nicht gewinnorientiert. Allfällige Überschüsse müssen reinvestiert werden.

Nach dem Abbau der früheren umfangreichen Objektförderung von KWU in den 1990er Jahren, werden seither Neubauwohnungen weitaus überwiegend (80-90 %) mit Kapitalmarktkrediten finanziert, die in der Regel von der betreffenden Gemeinde garantiert werden. Der Rest wird mit Eigenkapital der KWU abgedeckt. Die jährlichen Mieterträge entsprechen bei steigender Tendenz im Durchschnitt etwa 6,0 % des eingesetzten Kapitals, wobei es bei einzelnen KWU deutliche Abweichungen gibt²⁴.

Die schwedischen KWU waren gesellschaftsrechtlich meist Stiftungen oder Kapitalgesellschaften (mit beschränkter Haftung), doch wurden in den letzten Jahren viele Stiftungen in Kapitalgesellschaften umgewandelt, womit die Gemeinden die Möglichkeiten erhielten, allfällige Mehrerlöse abzuschöpfen, quasi als Gegenleistung für frühere Förderungen²⁵.

Die Wohnungsbestände der KWU stehen allen Haushalten offen, unabhängig von ihrem Einkommen. Allerdings müssen diese zumindest über ein ausreichendes Einkommen verfügen, um die Miete zahlen zu können. Interessenten, die früher Mietschulden hatten, müssen unter Umständen eine Garantie der Gemeinde vorlegen²⁶.

Auf Grund der bereits erreichten generell guten Wohnraumversorgung und von unterschiedlichen demographischen Entwicklungen, hatten manche KWU in früheren Jahren erhebliche Leerstände zu verzeichnen, im Durchschnitt 6,8 % (1995): Diese wurde bis 2005 auf 3,8 % reduziert, nicht zuletzt durch Abbruch nicht mehr benötigter Wohnungen. Dennoch bleibt die Leerstandsrate in Abwanderungsgebieten überdurchschnittlich hoch²⁷.

Die KWU können ohne Rücksprache mit den Mietern Wohnungen an Dritte verkaufen (wobei die bestehenden Mietverträge natürlich aufrecht bleiben), doch steht den Mietern ein Vorkaufrecht zu. Verkäufe an Mieter können im Prinzip zu Marktpreisen oder zu Kostenpreisen (Buchwerten) erfolgen, doch gibt es keine weiteren Abschläge für Wohnungen in wenig attraktiven Lagen. Andererseits stellen die Buchwerte bei begehrten Lagen oft nur die Hälfte des Marktwerts

²⁴ Turner in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.151

²⁵ Turner in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.151

²⁶ Turner in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.152

²⁷ Turner in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.157

dar. In diesen Fällen wird ein Verkaufsangebot der KWU natürlich gerne in Anspruch genommen. Eine weitere Möglichkeit der Veräußerung von Gemeindewohnungen besteht in der Umwandlung von Teilbeständen in Wohnungsgenossenschaften, da Genossenschaftswohnungen aufgrund schrittweiser rechtlicher Anpassungen heute bereits mit Eigentumswohnungen weitgehend gleich gesetzt werden können. Derartige Umwandlungen wurden aber 2002 mit einem Moratorium bis auf weiteres untersagt²⁸.

Obwohl das System der KWU seit Jahrzehnten zufriedenstellend funktioniert, sind in den letzten Jahren von verschiedenen wohnungspolitischen Akteuren Zweifel angemeldet worden, ob sie auch in Zukunft in gewohnter Weise tätig sein sollen oder können. Hier geht es vor allem um den Ausgleich zwischen den sozialen Interessen des traditionell sehr aktiven schwedischen Wohlfahrtsstaates, der sich zum Ziel gesetzt hat, auch ärmeren Haushalten eine zeitgemäße, qualitativ hochstehende Wohnung zu sichern, und den wirtschaftlichen Vorgaben der einzelnen Unternehmungsführungen, die unter Umständen eine mehr ökonomisch determinierte Vorgangsweise wünschen. Auch die Berechtigung zur Abschöpfung von Gewinnen durch die Gemeinde wird in Frage gestellt. Grundsätzlich bleiben aber die KWU für die Wohnraumversorgung auch der sozial schwachen Haushalte verantwortlich²⁹. Bürgerliche Politiker, die seit 2006 die Regierung stellen, haben wiederholt eine (teilweise) Privatisierung der Wohnungsbestände der KWU gefordert³⁰.

Die Funktionsweise der schwedischen KWU ist 2005 auch von der Europäischen Kommission kritisch beurteilt worden. Einerseits, weil der Zugang zu diesen Wohnungsbeständen im Prinzip auch den obersten Einkommensschichten offen steht und andererseits, weil die Landesverbände der kommunalen Vermieter und Mieter die jährliche Anpassung der Mieten im Verhandlungswege festlegen. Damit erlangen die KWU eine – laut der Europäischen Kommission unzulässige – normierende Rolle für die Mieten im privaten Mietwohnungssektor. In einer Antwort des geschäftsführenden Direktors des Schwedischen Verbandes der KWU, Birgersson, vertrat dieser den Standpunkt, dass „Brüssel“ die Kompetenz für die Wohnungspolitik im Sinne der Subsidiarität den einzelnen Mitgliedsstaaten belassen hat und daher keinen Einfluss darauf nehmen sollte, auf welche Weise diese Staaten die gemeinsam beschlossenen Ziele auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und des offenen wirtschaftlichen Wettbewerbs zu erreichen suchen. Trotz der scheinbar unzulässig großzügigen schwedischen Wohnungspolitik liegen ihm zufolge die entsprechenden Aufwendungen kaum höher als in vergleichbaren Ländern und der Anteil der Haushalte des untersten Einkommenssterzils in diesen Wohnungsbeständen ist in Schweden höher als zum Beispiel in Frankreich, wo offizielle Einkommensgrenzen bestehen³¹.

DE

Die kommunalen Wohnungsgesellschaften in Deutschland haben gegenwärtig eine ähnliche rechtliche Stellung wie die schwedischen, wenn auch die Mietenregelung eine andere ist. Bis

²⁸ Turner in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.159f

²⁹ Birgersson in: Bofast 200507; Borelius / Wennerström 2007, p.3-7

³⁰ Borelius / Wennerström 2007, p.7

³¹ Birgersson in: Bofast 200507,

Ende der 1980er Jahre stellten sie einen Teil der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen dar, die rechtlich bindenden Entgeltrichtlinien und einer dauerhaften Bestandssicherung unterlagen. Seit 1990, nach der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes in Deutschland, wären die kommunalen Wohnungsgesellschaften rechtlich nicht mehr gezwungen, ihre Wohnungsbestände nach sozialen Richtlinien zu bewirtschaften. Eine marktorientierte Verwaltung öffentlicher Mietwohnungsbestände würde allerdings den Prinzipien, die zu ihrer Gründung führten, widersprechen. Somit bemühen sich die kommunalen Wohnungsunternehmen in der Regel darum, den sozialen Aufgaben der Gemeinden weiterhin gerecht zu werden. Einige Autoren bezeichnen derartige Wohnungsbestände daher als „de-facto Sozialwohnungen“³².

Allerdings haben in den letzten Jahren einige Stadtregierungen ihre Prioritäten anders gesetzt. Mehrere Städte haben angesichts ihrer drückenden Schuldenlast beschlossen, ihre Wohnungsbestände teilweise oder auch zur Gänze zu veräußern. Dies wurde von der Öffentlichkeit zum Teil heftig kritisiert, nicht zuletzt, weil einige der als Käufer auftretenden internationalen *private-equity* Investoren nicht unbedingt als personifiziertes soziales Gewissen angesehen wurden. So hat zum Beispiel die Stadt Dresden 2006 ihren gesamten kommunalen Wohnungsbestand mit 47.600 Wohnungen an die US-amerikanische Gruppe Fortress verkauft, und damit ihren Schuldenstand in der Höhe von rund □ 1,0 Mrd zur Gänze getilgt.

UK

Mittelbare kommunale Wohnungsverwaltungen werden in Großbritannien als *Arms-Length Management Organisations / ALMO*) bezeichnet. Diese bewirtschaften im Auftrag der Gemeinden die kommunalen Wohnungsbestände, verfügen aber über keine Eigentumsrechte. In ihren Aufsichtsräten sitzen sowohl Vertreter der Gemeinden wie auch der Mieter und weitere unabhängige Personen³³.

In Großbritannien wurden zwischen 2001 und 2005 rund 50 derartige Unternehmen gegründet, die mittlerweile etwa 750.000 Wohnungen verwalten. Sie wurden vor allem deswegen ins Leben gerufen, um die qualitativ defizitären Wohnungsbestände zu renovieren und zu modernisieren und sie auf diese Weise bis 2010 an die 1997 formulierten Mindestwohnungsstandards (*decent home standards*) heranzuführen. Sollten sie dieses Ziel erreichen, ist ihr weiterer Fortbestand allerdings noch nicht rechtlich abgesichert. Um eine auch längerfristige Existenzberechtigung zu dokumentieren, versuchen die bereits bestehenden ALMOs ihr Aufgabengebiet auszuweiten, nicht zuletzt auf das Gebiet des Wohnungsneubaus. Für diesen würden sie anfängliche Baukostenzuschüsse benötigen, auf deren Grundlage sie eine kostendeckende Bewirtschaftung über 30 Jahre übernehmen könnten. Dabei würden die bisherigen zeitlich unbegrenzten Mietverträge der Gemeindemieter aufrecht bleiben.

Bereits ab 1996 konnten britischen Gemeinden örtliche Wohnungsunternehmen gründen, die als privatrechtliche, aber gemeinnützige Unternehmen von den Gemeinden selbst kontrolliert

³² Droste / Knorr-Siedow in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.90

³³ Hills 2007, p.173

wurden. In diesem Fall ging allerdings das Eigentum der kommunalen Mietwohnungsbestände an die neu gegründeten Gesellschaften über³⁴.

MOEL

Öffentliche Wohnungsunternehmen gab es in großem Ausmaß in den ehemaligen sozialistischen Ländern Osteuropas, in denen die sogenannten „volkseigenen“ Wohnanlagen staatliches Eigentum darstellten. Für diese haben letztlich ebenfalls staatliche Wohnungsbewirtschaftungsunternehmen die laufende Verwaltung übernommen. Daraus konnten natürlich keinerlei Eigentumsrechte für diese Unternehmen abgeleitet werden. Dies alles auf dem Hintergrund einer generell nahezu nicht vorhandenen Abgrenzung von Eigentumsrechten.

Nach der politischen Wende um 1990, wurden diese Bewirtschaftungsunternehmen restrukturiert und müssen nun marktwirtschaftlich agieren. Sie sind allerdings weiterhin nicht Eigentümer der kommunalen Mietwohnungsbestände und können auch über diese nicht verfügen. Sie sind lediglich für die Instandhaltung und Verwaltung zuständig, während die Gemeinden weiterhin die örtlichen kommunalen Mieten definieren. Die KWU übernehmen aber in der Praxis gewisse Eigentümerfunktionen, indem sie zum Beispiel problematischen Mieterhaushalten kündigen, auch wenn dies der Gemeinde selbst aus politischen Gründen unangenehm sein sollte³⁵.

- *Bewertung*

Die Ausgliederung kommunaler Wohnungsbestände in eigene Unternehmen bietet einige Vorteile gegenüber der direkten Verwaltung und Bewirtschaftung durch die Gemeinde. Um diese zu nützen, müssten allerdings derartige kommunale Wohnungsunternehmen im uneingeschränkten Eigentum der Gemeinde stehen, damit diese die volle Verfügungsgewalt bewahrt. Allenfalls könnten auch höherrangige Gebietskörperschaften im Verwaltungsrat vertreten sein, womit sich unter Umständen die überörtliche Abstimmung der lokalen Wohnungspolitikern erleichtern lässt.

Wenn die Richtlinien für die Bewirtschaftung der kommunalen Wohnungsbestände anfangs grundsätzlich und in konsensualer Abstimmung durch die politischen Vertreter der örtlichen Bevölkerung festgelegt werden, dann ist die spätere laufende Bewirtschaftung einer punktuellen Einflussnahme aus tagespolitischen Gründen weitgehend entzogen.

Die laufende Verbindung zwischen Gemeinde und kommunalem Wohnungsunternehmen wird durch Gemeindevertreter im Verwaltungsrat gesichert, darüber hinaus müsste ein Controlling-System bestehen und umfassende Jahresberichte vorgelegt werden.

Entscheidungen über Neuinvestitionen und allfällige Bestandsveräußerungen dürften nur mit Zustimmung der Gemeinde als Eigentümer getroffen werden. Dementsprechend müssten (Leerstands-)Risiken und allfällige Verluste letztlich durch die Gemeinde gedeckt werden.

Sollten die Ursachen für überdurchschnittliche Leerstände außerhalb des Wirkungsbereichs der Gemeinde liegen, wie zum Beispiel in Abwanderungsgebieten, dann ist diese auf eine aktive

³⁴ Malpass / Murie 1999, p.87, 115

³⁵ Hegedüs in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.109f

staatliche Strukturpolitik angewiesen und kommt unter Umständen auch für ein gut geführtes kommunales Wohnungsunternehmen um eine staatliche Unterstützung nicht herum.

1.4 Satellitenstädte

Satellitenstädte stellen einen relativ neuen Typus geplanter städtischer Entwicklung dar. Sie entstanden in den 1960er und 1970er Jahren auf der Grundlage von frühen Planungen nach dem Zweiten Weltkrieg (UK: Abercrombie-Plan) als Versuch einer Antwort auf das Problem mangelnden Wohnraums in den rasch wachsenden Metropolen Englands und Frankreichs. Zum Unterschied von den bisher bekannten Großwohnsiedlungen an den Stadträndern, die im wesentlichen an der bereits bestehenden städtischen Infrastruktur partizipierten und nur wenige Arbeitsplätze boten, sollten die neuen Satellitenstädte weitgehend selbständig sein und ein ausreichendes Angebot von industriellen und gewerblichen Arbeitsplätzen, von Wohnungen, Schulen, kulturellen Einrichtungen und Erholungsmöglichkeiten bieten. Insgesamt 21 derartige Projekte wurden in England und acht in Frankreich, vor allem rund um Paris, realisiert. Die geplante Einwohnerzahl der britischen Satellitenstädte lag zunächst meist um 50.000, spätere Planungen sahen 100.000 Einwohner vor (Hook), die letzte realisierte Satellitenstadt (Milton Keynes) wurde sogar für 250.000 Einwohner geplant.

Zur Umsetzung derartiger Planungen wurden eigene Entwicklungsgesellschaften (FR: „*établissement public d'aménagement*“ / IE, UK: „*development corporations*“) gegründet, die einer direkten staatlichen Aufsicht unterstanden. Eine wesentliche Charakteristik der Finanzierung derartiger, sehr umfangreicher Planungen war der Erwerb der benötigten Flächen zum Wert der gegenwärtigen (landwirtschaftlichen) Nutzung, wo nötig auch im Wege von Enteignungen mit entsprechender Entschädigung. Die Infrastrukturarbeiten wurden dann mit staatlichen und/oder Kapitalmarktkrediten finanziert und die erschlossenen Grundstücke schließlich an diverse kommerzielle und nicht-kommerzielle Bauträger verkauft, wodurch im Prinzip die gesamten Baulandinvestitionen wieder zurückgeführt werden konnten. Dieses Finanzierungsprinzip hatte bereits Ebenezer Howard in seinem Buch „*Garden Cities of Tomorrow*“ (1902) beschrieben.

Sobald sich diese „*new towns*“ ihren Zielgrößen annäherten, wurden die Entwicklungsgesellschaften aufgelöst und ihr Vermögen an örtlicher Infrastruktur, Grundstücken und Gebäuden an die an ihre Stelle tretenden Gemeindeverwaltungen übertragen. Die Ende der 1970er Jahre noch aktiv verbliebenen Entwicklungsgesellschaften wurden von der Regierung Thatcher als „sozialistische Experimente“ angesehen und daher aufgelöst und alle noch ungenutzten Landreserven an die English Industrial Estates Corporation übertragen.

Die französischen Planungen von „*villes nouvelles*“ setzten etwas später ein, doch waren diese Projekte noch ambitionierter, mit Zielgrößen von rund 500.000 Einwohnern pro Stadt und in einem Abstand von nur 30-60 km von der Hauptstadt. Von den ursprünglich acht geplanten Städten wurden fünf tatsächlich errichtet. Diese neuen Städte sollten das erwartete überschüssige Bevölkerungswachstum von Paris aufnehmen. Im Laufe der weiteren Entwicklung zeigte sich aber, dass die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung geringer war als die prognostizierte, wodurch die Entwicklung der „*villes nouvelles*“ gebremst wurde.

Die im Rahmen dieser Gesamtplanungen entstehenden neuen Wohnungsbestände wurden in unterschiedlichen Rechtsformen verwertet, wobei geförderte Mietwohnungen, wie auch sonst üblich, von kommunalen (in UK) oder gemeinnützigen Bauträgern (FR) errichtet wurden. Diese Rechtsform unterscheidet sich somit nicht grundsätzlich von den weiter oben und nachfolgend beschriebenen. Lediglich die Tatsache, dass der gesamte Bestand nahezu gleichzeitig errichtet wurde, führt zu anderen (nämlich verzögerten) Instandhaltungsaufwendungen. Auch die Notwendigkeit von lokalen Infrastruktureinrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Spielplätze etc. hängt sehr stark vom „Durchmarsch der (Alters-)Kohorten“ der zunächst meist jungen Haushalte ab, der nach einigen Jahren in der Regel ein Überangebot an diesen Einrichtungen hinterließ.

Große Stadtrandsiedlungen, die im Rahmen einer Gesamtplanung errichtet werden, können als Grenzfälle zu Satellitenstädten angesehen werden, je nachdem wie autark die lokale Infrastruktur gestaltet ist und wie weit eine ausreichende Ausstattung mit Arbeitsplätzen gegeben ist. So wurden vor allem in den ehemals sozialistischen Ländern Mittelosteuropas zahlreiche sehr große Siedlungen mit bis über 100.000 Einwohnern angelegt, meist unter Einsatz von industrialisierten Bauweisen, wie zum Beispiel in Prag und Bratislava/Petržalka. Auch in westeuropäischen Ländern wurden manchmal sehr große Stadtrandsiedlungen geplant, wie zum Beispiel Tallaght außerhalb Dublins, mit rund 60.000 Einwohnern, in diesem Fall allerdings fast ausschließlich in der Form von Einfamilien-Reihenhäusern.

- *Bewertung*

Große, monofunktionale Siedlungen ermöglichen kein attraktives, abwechslungsreiches Leben. Gelingt es nicht, für einen hinreichend großen Teil der Bewohner Arbeitsplätze anzubieten, dann nehmen derartige Siedlungen den Charakter von Schlafstädten an, die nur eine eingeschränkte Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen für den Alltagsbedarf bieten, während andererseits das Pendlervolumen stark ansteigt.

Privatwirtschaftliche Investitionen, die Arbeitsplätze mit sich bringen, sind schwer durch die öffentliche Hand zu steuern und können allenfalls durch wirtschaftliche Anreize gelenkt werden. Deshalb versprechen derartige Großsiedlungen eher dann eine erfolgreiche Entwicklung, wenn sie im Rahmen einer flexiblen und interaktiven Gesamtplanung einen etappenweisen Ausbau vorsehen.

Die in der Regel sehr umfangreichen Infrastrukturinvestitionen für derartige Satellitenstädte und Großsiedlungen können anfangs überwiegend nur aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt werden. Aus der Sicht des Steuerzahlers scheint es daher von besonderem Gewicht, dass die eingesetzten Mittel im Laufe der Zeit weitestgehend an den öffentlichen Sektor zurückfließen. Dies kann in erster Linie dadurch erreicht werden, dass die für die Planung derartiger Großprojekte erforderlichen großen Gelände, insofern sie sich nicht schon in der öffentlichen Hand befinden, den Eigentümern zum gegenwärtigen – d.h. in der Regel zum landwirtschaftlichen – Wert abgelöst werden. Nach Realisierung der erforderlichen Infrastruktur etc. können die einzelnen Baugrundstücke dann an diverse Bauträger zu Marktpreisen weitergegeben werden.

1.5 Gemeinnützige Wohnungsunternehmen

Der vor allem im deutschsprachigen Raum übliche Begriff „Gemeinnützigkeit“ ist gesetzlich nicht näher definiert. In der Regel wird eine Institution dann als „gemeinnützig“ anerkannt, „... wenn ihre Tätigkeit (ausschließlich) darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit ... selbstlos zu fördern“³⁶. Die Anerkennung als gemeinnützig ist in der Regel mit steuerlichen Begünstigungen wie der Befreiung von der Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer verbunden. Darüber hinaus können im Bereich der Umsatzsteuer weitere Begünstigungen wie ermäßigte Steuersätze gewährt werden. Eine wesentliche Bestimmung für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit ist, dass den beteiligten Personen keine wirtschaftlichen Vorteile (Vermögenszuwachs) zukommen dürfen und dass bei einer freiwilligen Auflösung oder einer unfreiwilligen Aberkennung der Gemeinnützigkeit das verbleibende Vermögen ausschließlich anderen gemeinnützigen Zwecken zufließen darf³⁷.

In knapper Form könnte man also „Gemeinnützigkeit“ als einen Beitrag zum Gemeinwohl ohne eigenen wirtschaftlichen Nutzen definieren.

Private Gesellschaften können grundsätzlich als Personengesellschaften oder als Kapitalgesellschaften konstituiert werden. Zu den Personengesellschaften gehören unter anderen Einzelgesellschaften, offene Handelsgesellschaften / OHG und Kommanditgesellschaften / KG, zu den Kapitalgesellschaften Gesellschaften mit beschränkter Haftung / GmbH und Aktiengesellschaften / AG. Die rechtliche Definition der einzelnen Gesellschaftsformen erfolgt in den einzelnen Staaten unterschiedlich, doch lassen sich gemeinsame Grundzüge feststellen. Diese Rechtsformen wurden in jüngster Zeit noch durch die EU-weit anerkannte Europäische Aktiengesellschaft (societas europea / SE) ergänzt. Eine Sonderrolle spielen private Stiftungen. Eines der wesentlichsten unterscheidenden Charakteristika dieser Rechtsformen ist der Grad der finanziellen Haftung der Kapitaleigentümer. Ausgehend von den Einzelgesellschaften, deren Eigentümer mit ihrem gesamten Vermögen haften, wird diese Haftung bei den weiteren Gesellschaftsformen immer mehr eingeeengt und umfasst bei den Aktiengesellschaften nur mehr das jeweils eingezahlte Kapital.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen können demnach verschiedene Rechtsformen annehmen. Grundsätzlich kann man zwischen gemeinnützigen Gesellschaften, die rechtlich private Wirtschaftsunternehmen sind und Wohnungsgenossenschaften, die aus dem Zusammenschluss von Einzelpersonen entstehen, unterscheiden. Für die hier untersuchten gemeinnützigen Gesellschaften kommen im wesentlichen nur Kapitalgesellschaften, also GmbH und AG sowie Stiftungen in Frage. Wohnungsgenossenschaften werden im anschließenden Abschnitt näher beschrieben.

In dem Bestreben, die Rolle gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, ihr Potenzial und ihre konstitutiven Schwächen genauer zu beschreiben, könnte zunächst die Frage gestellt werden, wer wann und unter welchen Bedingungen derartige gemeinnützige Gesellschaften gegründet hat. In der Folge wird daher die Entwicklung derselben in einigen Ländern dargestellt.

³⁶ Deutsche Abgabenordnung, § 52

³⁷ Wikipedia, Internet 20071106,

AT

Gemeinnützige Kapitalgesellschaften zur Errichtung von erschwinglichen Wohnungen waren zwar gesetzlich seit 1907 vorgesehen, doch erlangten sie erst wesentlich später eine praktische Bedeutung. So wurden während der Zugehörigkeit Österreichs zum so genannten „Dritten Reich“ umfangreiche Werksiedlungen gegründet, die die Mitarbeiter der großen Industrieanlagen (zum Beispiel Hermann-Göring-Werke in Linz; Bergbau in Eisenerz) aufnehmen sollten. In diese Zeit fiel auch die Kodifizierung des Gemeinnützigkeitsrechts, das in dem 1940 beschlossenen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz / WGG für alle innerhalb der damaligen deutschen Grenzen bestehenden Wohnungsgenossenschaften und Wohnungsgesellschaften verbindlich zusammengefasst wurde. Dieses blieb in Österreich inhaltlich bis 1979 in Kraft, als schließlich ein eigenes, revidiertes WGG beschlossen wurde, das – mit zahlreichen Änderungen – bis heute in Kraft ist.

In dem Gesetz aus 1940 wurde bereits festgelegt, dass alle gemeinnützigen Wohnungsunternehmen verpflichtend einem Revisionsverband angehören müssen. Eine derartige Bestimmung galt bisher nur für die Wohnungsgenossenschaften, die dem eigenständigen Genossenschaftsrecht unterstanden. Dieser Revisionsverband agiert gleichzeitig als Interessenvertretung der gemeinnützigen Bauträger. Darüber hinaus galt für GWU auch die so genannte Baupflicht, das heißt, dass Gemeinnützige Bauvereinigungen fortlaufend aktiv als Bauträger tätig sein mussten.

Die österreichischen gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften entstanden praktisch alle innerhalb eines Zeitraums von lediglich 25 Jahren, nämlich zwischen 1930 und 1955. Danach blieb ihre Zahl im wesentlichen stabil. Die in der Nachkriegszeit gegründeten gemeinnützigen Kapitalgesellschaften standen in erster Linie im Eigentum österreichischer Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und ergänzend von Unternehmen der verstaatlichten Industrie und der Österreichischen Bundesbahnen. Diese Wohnbaugesellschaften können daher im Prinzip als subsidiäre Bauträger der öffentlichen Hand gesehen werden. Sie dienten überwiegend dazu, öffentliche Bedienstete und Mitarbeiter des staatlichen Industrie- und Verkehrssektors mit Wohnungen zu versorgen.

In weiterer Folge traten auch politische Parteien, Kammern, Gewerkschaften und Kirchen als Gründer derartiger Wohnbaugesellschaften auf³⁸. Diese korporatistischen Gruppierungen stellten (wie auch die Sozialpartnerschaft) wesentliche Elemente der politischen Struktur Österreichs in der Nachkriegszeit dar³⁹.

Im Rahmen der Bewirtschaftung von Mietwohnungsbeständen haben die gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften innerhalb der Bestimmungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zahlreiche Möglichkeiten gefunden, kostenüberschreitende Elemente zu verrechnen, die zur Stärkung der Rücklagen geführt haben. Parallel dazu waren die gemeinnützigen Bauträger erfolgreich bestrebt, angesichts der zunehmenden Nachfragedeckung im Neubausektor zusätzliche autorisierte Tätigkeitsfelder zu definieren, wie zum Beispiel Sanierungsvorhaben oder die Errichtung örtlicher Infrastruktur.

³⁸ Köppl / Leitsmüller / Wimmer 1990, p.49

Durch die allgemeine, aber sektoriell organisierte politische Unterstützung und – vor allem – durch den bis in die 1990er Jahre ausschließlichen Zugang zu staatlichen Förderungsmitteln für den Mehrgeschosswohnbau waren die gemeinnützigen Bauvereinigungen in der Lage, regelmäßig etwa zwei Drittel des österreichischen Geschosswohnbauvolumens zu errichten.

Ende 2006 verwalteten die 92 gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften insgesamt 265.000 eigene und 154.000 fremde Wohneinheiten, also etwa 8 % + 5 % des bewohnten Wohnungsbestands und 109.000 bzw. 55.000 weitere Verwaltungsobjekte (Garagen etc.), während die 82 Gesellschaften mit beschränkter Haftung durchschnittlich je 2.680 Wohnungen, die 10 Aktiengesellschaften aber 4.400 Wohnungen bewirtschafteten. Dementsprechend lag die durchschnittliche Bilanzsumme dieser beiden Rechtsformen gemeinnütziger Wohnbaugesellschaften bei □ 166 Mio bzw. □ 320 Mio⁴⁰.

Innerhalb des Wohnungsbestands der gemeinnützigen Bauvereinigungen werden im Durchschnitt ca. 3,0 % oder 13.000 Wohnungen pro Jahr neu vermietet⁴¹. In den letzten Jahren hat sich allerdings auch im Bereich der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen das Phänomen leerstehender (Neubau-)Wohnungen bemerkbar gemacht, was auf eine weitgehende Bedarfssättigung, aber auch auf relativ hohe Preise für neuere geförderte Wohnungen schließen lässt.

Somit lässt sich erkennen, dass die Ausweitung des gemeinnützigen Wohnungssektors in der Form von Kapitalgesellschaften einen „top-down“ Zugang zur Problematik ungenügender Wohnraumversorgung darstellt, wobei die jeweiligen politisch orientierten Kapitaleigner versuchen, ein Wohnungsangebot für die ihnen nahe stehenden Personengruppen zu schaffen („Klientelbeziehung“).

Noch bedeutender als die letztgenannte Gruppe waren jedoch die von Finanzinstitutionen und Versicherungen gegründeten gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften⁴². Im diesem Fall ist hingegen eher von einer „Klientenbeziehung“ zu sprechen, das heißt von der Schaffung langfristig stabiler Vertriebswege für das in diesen Instituten generierte Finanzierungsvolumen.

In diesem Zusammenhang scheint bemerkenswert, dass das österreichische WGG (wie auch das frühere deutsche WGG) die gemeinnützigen Bauvereinigungen zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Angehörigen des Baugewerbes verpflichtet, nicht jedoch von Finanzinstituten.

Die Mietverträge für Wohnungen gemeinnütziger Bauträger waren und sind grundsätzlich unbefristet.

Das Entgelt (Miete) war im Sinne des Kostendeckungsprinzips durch die das WGG ergänzende Entgelttrichtlinien-Verordnung geregelt. Dabei ist die Kostenmiete so definiert, dass der Mieter neben den übrigen laufenden Kosten auch den gesamten Kapitaldienst zu decken hat. Sie enthält auch eine Reihe von kostenüberdeckenden Elementen, die eine fortschreitende Selbstka-

³⁹ Matznetter 2002, p.276f

⁴⁰ ÖVGVB, Verbandsstatistik 2006

⁴¹ Lugger 1997, p.94f

⁴² Köppl / Leitsmüller / Wimmer 1990, p.49

pitalisierung durch Rücklagenbildung ermöglichen. Es waren dies (und sind dies zum Teil noch immer) vor allem⁴³:

- Zinserträge für veranlagtes statt investiertes Eigenkapital der GBV,
- ein 2 %iger Zuschlag zum Entgelt (Miete oder Preis),
- das Einbehalten von Skonti, die von Baufirmen, etc. für prompte Bezahlung gewährt werden (2000 aufgehoben !),
- die Aufwertung von Grunderwerbskosten mit dem VPI zusätzlich zur Verrechnung von damit verbundenen Zinsen (insgesamt bis zum Verkehrswert),
- der Abzug von 2,0 % jährlich für „Verwohnen“ auch von den durch die Mieter aufzubringenden Grundkostenbeiträgen, wenn sie bei Beendigung des Mietverhältnisses (aufgewertet) wieder zurückbezahlt werden,
- die Weiterverrechnung des vollen früheren Entgelts für Mietwohnungen nach Tilgung der Darlehen (sogenannte „Auslaufgewinne“), (1999 reduziert !)
- die pauschalierten Entgelte für Bauverwaltung und Bestandsverwaltung,
- die Vorschreibung angemessener statt Kostenmieten bei Neuvermietungen von Wohnungen, deren Förderungsdarlehen (begünstigt !) zurückgezahlt wurden (seit 1987).

Das Prinzip der Gemeinnützigkeit kann also die Entwicklung divergierender Eigeninteressen dieser Bauträger nicht verhindern. Dies begünstigt auch die Bildung enger Beziehungen zu nicht gemeinnützigen Unternehmen, die gelegentlich zum Abfluss zweckgebundenen „Sozialkapitals“ führt⁴⁴.

Trotz des mittlerweile stark angewachsenen Eigenkapitals wären die gemeinnützigen Bauvereinigungen ohne umfangreiche öffentliche Förderungen nicht in der Lage, erschwingliche Neubauwohnungen für die unteren Einkommenschichten zu errichten⁴⁵.

Durch diese Gewinnkomponenten haben die gemeinnützigen Bauvereinigungen im Laufe der Jahre ein beträchtliches Eigenkapital akkumuliert, von dem ein Großteil in Grundstücke und Wohnbauten investiert ist. Zusätzlich wären die umfangreichen stillen Reserven der mittlerweile nahezu 700.000 GBV-Mietwohnungen (davon rund 370.000 im Besitz von Gesellschaften und 330.000 im Besitz von Genossenschaften zu berücksichtigen.

Im Jahre 2004 wurden die gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften des Bundes mit einem Bestand von insgesamt rund 60.000 Wohnungen an private Finanzgruppen veräußert, um das staatliche Budgetdefizit zu verringern. Anlässlich dieser Aktion erfolgte eine intensive Diskussion der damit verbundenen Vor- und Nachteile, insbesondere hinsichtlich des Preises und der Möglichkeit der Bestandsmieter ihre Wohnungen zu erwerben (bzw. zu welchem Preis) und die Rechtssicherheit jener Mieter, die als solche verbleiben wollten, hinsichtlich der bisher gewohnten Mietenregelung für den gemeinnützigen Wohnungsbestand.

⁴³ Donner 2000, ; Donner 1990, p.221f; Köppl / Leitsmüller / Wimmer 1990, p.71ff; Korinek / Nowotny 1994, p.380f

⁴⁴ Köppl / Leitsmüller / Wimmer 1990, p.156f

⁴⁵ Köppl / Leitsmüller / Wimmer 1990, p.153ff

Dabei wurde das Bieterverfahren auf der Grundlage der bisherigen Belegungsrechte abgewickelt und dementsprechend der Verkaufspreis vereinbart. Im Nachhinein verzichtete allerdings der Staat einseitig auf seine Belegungsrechte, wodurch sich der Marktwert dieser Wohnungsbestände entsprechend erhöhte⁴⁶.

DE

In Deutschland wurden Gemeinnützige Wohnungsunternehmen auf der Grundlage des 1940 beschlossenen und 1969 neu gefassten Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes / WGG anerkannt. Sie sollten im wesentlichen „Kleinwohnungen“ (bis zu 120 m² Nutzfläche) errichten und bewirtschaften. Die geförderten Wohnungsbestände der GWU unterlagen – im Gegensatz zu privaten Investoren in geförderte Mietwohnungen – einer dauerhaften Sozialbindung. Eine allfällige Gewinnausschüttung war mit 4 % des eingezahlten Eigenkapitals limitiert (6,5 % für Eigenkapitalanteile an der Finanzierung über 15 %). Weitergehende Gewinne mussten für Zwecke des gemeinnützigen Wohnungswesens reinvestiert werden. Die GWU unterlagen außerdem einer Bauverpflichtung und mussten einem Prüfverband angehören, der eine jährliche Prüfung vorzunehmen hatte. Als „*limited-profit*“ Unternehmen waren die GWU von der Körperschaft-, Vermögen- und Grunderwerbsteuer befreit.

Grundsätzlich war hierbei zwischen Wohnbaugesellschaften und Wohnungsgenossenschaften zu unterscheiden. Der durchschnittliche Bestand der weitaus zahlreicheren Genossenschaften war allerdings wesentlich kleiner als jener der Wohnbaugesellschaften⁴⁷. Viele dieser gemeinnützigen Gesellschaften entstanden unter Beteiligung regionaler oder kommunaler Gebietskörperschaften⁴⁸.

Wenn auch die Fördermittel für die Errichtung von Mietwohnungen im Prinzip allen Bauträger offen standen, so wurden GWU bei der Zuteilung von Förderungsmitteln für die Errichtung von Mehrgeschosswohnbauten bevorzugt. Ab 1969 wurden auch städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen in den zulässigen Geschäftskreis der GWU aufgenommen⁴⁹.

Ein herausragender Vertreter der deutschen GWU war die 1954 gegründete und im Eigentum des Deutschen Gewerkschaftsbundes stehende Unternehmensgruppe „Neue Heimat“⁵⁰. Sie bewirtschaftete 1984 rund 400.000 Mietwohnungen. Als Folge eines forcierten Wachstums und einer ungebremsten Ausdehnung der Tätigkeitsfelder auch auf nicht gemeinnützige Aufgaben umfasste diese Gruppe Mitte der 1980er Jahre 150 regionale und aufgabenspezifische Einzelunternehmen im In- und Ausland.

Kapitaltransfers zwischen gemeinnützigen und nicht gemeinnützigen Bereichen, teilweise missglückte Grundstücksinvestitionen, ungenügendes Management und auch individuelle Vorteilsnahme leitender Personen führten die „Neue Heimat“ 1985 an den Rand des Abgrunds.

⁴⁶ Profil ...

⁴⁷ Ball / Harloe / Martens 1988, p.46

⁴⁸ Czasny 1988a, p.6; Power 1993, p.105

⁴⁹ Kujath 1988, p.129, 140

⁵⁰ Power 1993, p.132ff

Die außerordentlich hohe Verschuldung führte letztlich zum Abverkauf der Wohnungsbestände und zur Auflösung der Unternehmensgruppe.

Derartige Vorfälle und eine zunehmend bürokratische Verwaltung innerhalb der GWU haben das Image der Wohnungsgemeinnützigkeit schwer beeinträchtigt. Auch im Selbstverständnis der GWU war der ursprüngliche soziale Auftrag weitgehend verblasst. Aufgrund der zunehmenden allgemeinen Geringschätzung der Wohnungsgemeinnützigkeit und von Spekulations- und Korruptionsvorfällen, die das Vertrauen in ihre gesellschaftliche Nützlichkeit erschütterten, hat die deutsche Regierung die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes mit Anfang des Jahres 1990 beschlossen. Lediglich für sogenannte „Vermietungsgenossenschaften“ blieben dessen Bestimmungen weiterhin in Kraft⁵¹.

Der umfangreiche Mietwohnungsbestand der früheren gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften (2,3 Mio. Wohnungen)⁵² wurde durch die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes von seiner dauerhaften Sozialbindung befreit und konnte nach Auslaufen der Förderung und Nachwirkungsfrist marktgerecht bewirtschaftet werden⁵³. Angesichts dieser Situation und der seit 1980 bestehenden Möglichkeit einer vorzeitigen Rückzahlung der Förderungsdarlehen, ergab sich ein gravierendes Problem: manche ehemalige GWU verkauften Teile ihres Mietwohnungsbestands an Spekulanten, die offene Förderungsdarlehen zurückzahlten und dann die Wohnungen einzeln verwerteten, indem sie diese den Mietern anboten. Im Falle einer Ablehnung wurde den Mietern gekündigt. Diese genossen zwar eine mehrjährige Schutzfrist, mussten aber letztlich ihre Wohnung aufgeben⁵⁴.

Somit verblieben nur jene Bestände von ehemaligen „Sozialwohnungen“ dauerhaft als preiswerte Mietwohnungen erhalten, die der direkten wirtschaftlichen Kontrolle von Ländern und Gemeinden unterstanden.

DK

Die dänischen Gemeinnützigen Baugesellschaften spielten nach 1945 eine bedeutende Rolle als Bauträger geförderter Wohnungen. Das Neubauvolumen dieser Bauträger ging allerdings in den 1990er Jahren stark zurück. Sie gehören überwiegend einem Landesverband an (*Boligselskabernes Landsforening*) und sind von der Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer befreit. Sie dürfen Gewinne erwirtschaften, aber diese nicht ausschütten. Ohne besondere Genehmigung des Wohnungsministeriums dürfen sie auch ihre Wohnungsbestände nicht verkaufen⁵⁵. Gemeinnützige Bauvereinigungen (*almene boligselskaber*) dürfen nur in jeweils einer Gemeinde tätig werden. Etwa die Hälfte aller Bauvereinigungen sind gemeindeeigene Selbstverwaltungsgesellschaften, während die andere Hälfte als Aktiengesellschaften von den örtlichen Gemeinden kontrolliert wird⁵⁶.

⁵¹ Boelhouwer / Heijden 1992, p.108

⁵² Information Galonska, 23.3.99

⁵³ Tomann 1996, p.63

⁵⁴ Boelhouwer / Heijden 1992, p.137

⁵⁵ Lunde 1999, p.6

⁵⁶ Boelhouwer (ed.) 1997, p.48f

Obwohl jede Gemeinde über mindestens eine GWU verfügt, sind die Wohnungsbestände der GWU überwiegend in den großen Städten konzentriert. Sie stehen im Prinzip allen Haushalten offen, wobei Haushalte mit höherem Einkommen durchaus erwünscht sind. Deshalb werden diese Wohnungen auch nicht als „Sozialwohnungen“ bezeichnet.

Die Eigentümerrechte an diesen Wohnungsbeständen sind nicht klar definiert, da eine pragmatische Zielverfolgung als wichtiger angesehen wird. Dementsprechend erfolgt die Verwaltung der Bestände auf der Grundlage einer umfassenden und mehrheitlichen Mietermitbestimmung. Auf diesem Hintergrund bleibt dann die Frage unbeantwortet, wem diese Wohnungen letztlich gehören: der öffentlichen Hand, der Gemeinnützigen Bauvereinigung oder der einzelnen „Abteilung“ (der Mietergemeinschaft eines Gebäudes)⁵⁷?

Die qualitativ hochstehenden geförderten Wohnungen werden bei Freiwerden überwiegend an wechselwillige Bestandmieter vergeben. Nur ein Viertel der verfügbaren Wohnungen, meist in weniger attraktiven Bestandteilen, ist Außenstehenden zugänglich, die häufig von den örtlichen Gemeinden nominiert werden. Die wirtschaftlich oder sozial schwächsten Haushalte werden allerdings nach Möglichkeit in den privaten Mietwohnungsbestand gelenkt.

Die dänischen gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften zeichnen sich durch eine kleinteiligen Selbstverwaltungs- und Entscheidungsstruktur aus. Jedes Gebäude wird als eigener Rechnungskreis betrachtet, daher gibt es keine Quersubvention. Mietausfälle durch Leerstand müssen allerdings von den übrigen Mietern kompensiert werden. Manchmal werden leerstehende Wohnungen auch „Problemhaushalten“ zugewiesen, für die die Gemeinde eine (Mietzahlungs-)Garantie abgibt.

Manche Wohnanlagen wurden durch hohe Anteile von Zuwanderern und Alleinerziehern stigmatisiert. Seit Mitte der 1980er Jahre wurden rund 80 derartige „belastete“ Anlagen mit öffentlichen Mitteln stabilisiert.

FR

In Frankreich werden die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen HLM („*habitations à loyer modéré*“) genannt, indem man sie mit ihrem Produkt „Wohnungen mit mäßigen Mieten“ identifiziert⁵⁸. Der HLM-Sektor umfasst ungefähr 900 einzelne Gesellschaften und Unternehmen. Sie sind in einem nationalen Verband zusammengefasst, der seit 2002 den Namen *Union Sociale pour l'Habitat* trägt.

Die einzelnen HLM-Unternehmen gehören vier unterschiedlichen Verbänden an, je nach ihrer rechtlichen Konstruktion⁵⁹:

- 282 Wohnungsämter (*Offices Publics d'HLM / OPHLM*), die durch die Gemeinden kontrolliert werden, (seit 2007/201 mit den OPAC zu *Offices Publics de l'Habitat / OPH* fusioniert). Schon früher erfolgte häufig eine Umwandlung der Rechtsform OPHLM in eine OPAC. Die auf einer

⁵⁷ Elmer 2006, p.7ff,14

⁵⁸ Edou 1998, p.29f

⁵⁹ L'Union Sociale pour l'Habitat, Internet 20071213

Kombination von öffentlichem und privatem Recht basierende legale Struktur ist künftig für beide Institutionen verbindlich.

- 292 Wohnungsunternehmen in der Form von Aktiengesellschaften (früher: *sociétés anonymes d'HLM / SAHLM*, jetzt *entreprises sociales pour l'habitat*). Die SAHLM agieren als private Unternehmen und dürfen nur beschränkt Gewinne erzielen. Sie wurden vor allem von großen Wirtschaftsunternehmen, Banken, Versicherungen und Sparkassen etc. gegründet, um an den HLM-spezifischen Förderungen der öffentlichen Hand zu partizipieren. Da ihre Wohnungsbestände nicht auf eine einzelne Gemeinde beschränkt sind, können sie auch eher Wohnungen für noch nicht ansässige Haushalte anbieten⁶⁰.
- 160 Wohnbaugenossenschaften und
- 59 Kreditunternehmen (*sociétés anonymes de crédit immobilier / SACI*).

Darüber hinaus gibt es etwa 350 sogenannte gemischte Wohnbauunternehmen (*sociétés d'économie mixte locales / SEM*), die ebenfalls an die HLM-Regelungen gebunden sind. Die SEM benötigen aber keine spezielle Anerkennung⁶¹. Sie haben in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen und stellen heute etwa 10 % des gesamten HLM Wohnungsbestandes bereit⁶².

Bis 1977 erfreuten sich die HLM-Unternehmen einer exklusiven Finanzierung in der Form der HLM-Bank, die von der CDC (*Caisse de Dépôts et Consignations*) abhing. Diese Darlehen müssen nun mit privaten Bauunternehmen geteilt werden, und zwar sowohl im Eigentums- als auch im Mietwohnungssektor. Die HLM-Unternehmen haben daher ihr Monopol im sogenannten „sozialen Sektor“ nach 1977 verloren⁶³.

Alle Formen von HLM sind von der Körperschaftssteuer befreit und genießen einen ermäßigten Umsatzsteuersatz von 5,5 % statt dem allgemeinen Satz von 19,6 %. Von ihnen errichtete Neubauwohnungen sind für 15 Jahre von der Grundsteuer befreit⁶⁴.

Insgesamt bewirtschaften diese Institutionen ca. 4,1 Mio. HLM-Wohnungen, was 16 % des gesamten Wohnungsbestands entspricht. Die durchschnittliche Leerstandsrate liegt bei 3,3 %, mit starken regionalen Schwankungen. Etwa 1,0 Mio. Haushalte sind für eine HLM-Wohnung vorgemerkt (zum Teil Mehrfachregistrierungen).

Nach früheren Spitzenwerten bis zu 140.000 Neubauwohnungen pro Jahr hat sich in der letzten Zeit das jährliche Neubauvolumen auf ca. 45-50.000 Wohnungen reduziert und der Schwerpunkt der Wohnbauinvestitionen hat sich auf das Gebiet der Instandsetzung verlagert. Etwa 10 % aller HLM-Wohnungen werden jährlich zur Vergabe frei, worunter aber auch viele Wohnungswechsler innerhalb der HLM-Bestände sind. Alleinerzieher und Immigranten sind gegenüber der Gesamtbevölkerung mehr als zweifach überrepräsentiert. Der Staat, die Gemeinden

⁶⁰ Bourgeois 1996, p.270

⁶¹ Edou 1998, p.29f

⁶² Oxley / Smith 1996, p.86; Edou 1998, p.37

⁶³ Ministère du Logement, Internet 17.4.98

⁶⁴ Edou 1996, p.54

und jene Unternehmen, die eine 1 %ige Lohnabgabe für den „Sozialwohnbau“ entrichten, verfügen über anteilige Belegungsrechte für frei werdende Wohnungen.

Im Durchschnitt liegen die HLM-Mieten bei etwa der Hälfte der privaten Wohnungsmieten, in der Provinz oft aber nahezu auf gleicher Höhe. Die Mietrückstände betragen nur knapp 1,0 % des gesamten Mietenaufkommens. Die für Neumieter geltenden Einkommensobergrenzen erlauben rund der Hälfte aller Haushalte einen Zugang zum HLM-Sektor. 1973 gehörten nur 12 % der HLM-Mieterhaushalte zum untersten - einkommensschwächsten - Quartil, aber 35 % gehörten dem dritten Quartil an. 1993 hatte sich die Situation umgekehrt: 35 % der HLM-Mieter gehörten dem untersten und nur 21 % dem dritten Quartil an⁶⁵.

Wenn im Laufe der Zeit das Einkommen mancher Haushalte die geltenden Obergrenzen um mehr als 40 % übersteigt, sind sie verpflichtet, einen Solidaritäts-Mietzuschlag zu entrichten. Dies betrifft etwa 5 % der HLM-Mieterhaushalte. 5.000 Wohnungen (in der Regel Eigenheime) werden jährlich an ihre Mieter verkauft.

Nach Ansicht der Wohnungspolitiker sollen die HLM-Unternehmen sowohl ihre Budgets ausgeglichen halten, aber auch den Wohnungsbedarf von Haushalten mit geringem oder instabilem Einkommen decken. Darüber hinaus sollen sie auch mithelfen, Personen mit sozialen Problemen zu integrieren. Dadurch teilweise überfordert, ziehen HLM-Unternehmen stabile Mittelschichthaushalte vor und versuchen, Vermietungen an „problematische“ Mieter zu umgehen, wofür sie die Gefahr einer „Gettoisierung“ ins Treffen führen⁶⁶. Diese Haltung bewirkt natürlich manchmal *de facto* ebenso einen sozialen Ausschluss⁶⁷.

Da viele der großen Wohnanlagen (*grands ensembles*) der 1960er und 1970er Jahre auf relativ billigem Baugrund errichtet wurden, haben sich Image-Probleme mit sozialer Segregation und periodischen akuten Spannungen ergeben.

Etwa 4.000 bis 5.000 HLM-Wohnungen sind jährlich für ihren Abbruch vorgesehen, sei es dass sie schon in sehr schlechtem Zustand sind, oder weil sie sich in Wohnanlagen mit schlechtem Image befinden und keine lokale Nachfrage mehr besteht. Dabei ergibt sich allerdings das Problem, dass viele dieser Wohnungen noch nicht zur Gänze amortisiert sind. In Frankreich gibt es keine Quersubventionierung zwischen verschiedenen HLM-Anlagen.

NL

Zur Abdeckung des ungedeckten Wohnungsbedarfs in den Nachkriegsjahren traten zunächst die Gemeinden selbst als Bauträger auf. Parallel dazu wurde der Wohnungsneubau durch gemeinnützige Bauvereinigungen umfassend gefördert. Damit verbunden sicherte sich die öffentliche Hand Belegungsrechte für 10 % der verfügbaren Wohnungen.

In den Niederlanden wurde der Begriff der Gemeinnützigkeit durch den der „registrierten Wohnungsgesellschaften“ (*woningcorporaties*) ersetzt. Damit wurde ein Wohnungssektor begründet, der sich nicht von einem abstrakten Begriff ableitet, sondern der kraft Gesetzes mit

⁶⁵ Edou 1998, p.51

⁶⁶ Ball / Harloe / Martens 1988, p.69f

bestimmten Aufgaben, Pflichten, Rechten und Begünstigungen ausgestattet wurde, die alle im Laufe der Tätigkeit der solcherart registrierten Gesellschaften zu beachten sind.

Die ursprünglich kommunalen Wohnungsunternehmen wurden später – nicht zuletzt aufgrund staatlicher Vorgaben – fast zur Gänze in gemeinnützige Bauvereinigungen umgewandelt.

Mit 2,4 Mio. Wohneinheiten entfallen gegenwärtig auf diesen Sektor rund 75% aller Mietwohnungen und rund 34 % des gesamten niederländischen Wohnungsbestands. Dabei zeigte sich, dass sich im letzten Jahrzehnt die Zugänge aus Neubau und Ankauf mit den verkauften und abgebrochenen Einheiten etwa die Waage hielten⁶⁸.

Seit den 1960er Jahren ist die Zahl der niederländischen gemeinnützigen Bauvereinigungen zufolge zahlreicher Zusammenschlüsse von über 1.000 auf gegenwärtig unter 500 zurückgegangen. Die größte derselben verwaltet gegen 60.000 Wohnungen. Einige Wohnbauvereinigungen haben versucht, ihr bisher auf die lokalen Gemeinden begrenztes Tätigkeitsfeld auszuweiten und haben um eine regionale Anerkennung angesucht⁶⁹. Seit 1998 besteht nur mehr eine einzige Interessenvertretung für diesen Sektor (Aedes).

Auf Grund der wohnungspolitischen Prioritäten erreichte der gemeinnützige Wohnungsbestand einen im Vergleich zu den übrigen westeuropäischen Ländern außerordentlich großen Anteil am Gesamtbestand (41 % / 1990), verursachte aber auch einen immer höheren Förderungsaufwand, der der Regierung Ende der 1980er Jahre untragbar schien und der schließlich zu einem grundlegenden Wechsel der Finanzierung gemeinnütziger Wohnungen führte. Mit dem so genannten *bruitering*-Abkommen von 1995 hat die Regierung sämtliche künftigen Förderungsverpflichtungen abzüglich der Salden aller bereits gewährten Förderungsdarlehen abgelöst.

Die Funktionsweise der gemeinnützigen Gesellschaften hat sich durch dieses Abkommen grundlegend geändert. Seither sind die *woningcorporaties* finanziell selbständig und müssen alle Aufwendungen aus eigenen Erträgen decken und neue Investitionen in den Neubau oder den Wohnungsbestand mit Eigenkapital oder mit Kapitaldarlehen finanzieren. Allfällige Risiken werden durch den von allen *woningcorporaties* gemeinsam finanzierten Zentralen Wohnungsfonds / CFV abgedeckt und die Kreditaufnahme auf dem Kapitalmarkt (vor allem über die Bank Nederlandse Gemeenten / BNG) durch einen Garantiefonds / WSW begünstigt, der das Risiko der Kreditgeber und damit die Zinssätze um 0,5 bis 1,5 Prozentpunkte reduziert⁷⁰. Diese letztlich vom Staat gedeckte Garantie wurde jedoch noch nie in Anspruch genommen.

In den Augen der Regierung werden diese „sozialen Wohnungsvermieter“ damit zu privaten, dem Markt ausgesetzten Akteuren, die allerdings weiterhin eine sozialpolitische Rolle spielen sollen. Die Tätigkeit der *woningcorporaties* unterliegt Richtlinien des zuständigen Ministeriums VROM, die auf eine sozial ausgerichtete, finanziell stabile und auch das Wohnumfeld umfassende, qualitätssichernde Bestandsbewirtschaftung ausgerichtet sind. Gegenwärtig zeichnet sich dieser Sektor durch seine finanzielle Solidität und hinreichende Ertragskraft aus. Die Rendite für

⁶⁷ Pearsall 1984, p.10

⁶⁸ Elsinga / Wassenberg in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.131

⁶⁹ Priemus 1996a, p.1901

⁷⁰ VROM Internet 20071005,

das investierte Kapital lag zuletzt bei 8,6% (2005) und 6,2 % (2006). Dies führt zu Begehrlichkeiten der Regierung, „überschüssiges“ Kapital abzuschöpfen⁷¹.

Allerdings können die Kosten von Neubauwohnungen oft nicht über die Mieteinnahmen gedeckt werden. In solchen Fällen kann eine Quersubventionierung aus Verkaufserlösen erfolgen⁷². Da aber Verkaufserlöse nur einmal anfallen, wäre dies keine verallgemeinerungsfähige, dauerhafte Lösung.

Neben der Umgestaltung der Wohnbauförderung hat die Bestandspolitik in den 1990er Jahren eine bessere Entsprechung von Wohnungsaufwand und Haushaltseinkommen angestrebt, da viele günstige Mietwohnungen von Haushalten höherer Einkommen belegt waren, andererseits ärmere Haushalte in teureren Neubauwohnungen hohe laufende (Wohnbeihilfe-)Zuschüsse benötigten. Nachdem man aber die Bedeutung einer ausgewogenen Sozialstruktur erkannt hat, ist dieses Thema gegenwärtig nicht mehr von großer Bedeutung. Der zur Ausweitung des Wohnungseigentums angestrebte Verkauf von gemeinnützigen Mietwohnungen an ihre Mieter findet geringeren Zuspruch als erhofft, weil Verkäufe ihm wesentlich zu Marktpreisen erfolgen und weil viele *woningcorporaties* einer Reduktion ihrer Bestände ablehnend gegenüber stehen, obwohl sie durch einen Verkauf ihre stillen Reserven mobilisieren könnten. Bei einem Verkauf können sie maximal einen 30 %igen Preisnachlass gewähren, wenn sie Anspruch auf einen Anteil an einem eventuellen Wertzuwachs anlässlich eines späteren Wiederverkaufs erhalten⁷³. Andererseits können sie sich ein Rückkaufsrecht sichern. Verkäufe müssen auch vom Ministerium bewilligt werden, vor allem, wenn nicht die Mieter selbst als Kaufanwärter auftreten.

Seit 2002 haben die Mieter erweiterte Mitbestimmungsrechte und das Recht, an der Bestandsbewirtschaftung mitzuwirken⁷⁴. Grundsätzlich achten die Gemeinden darauf, dass in ihrem Gebiet ausreichende kostengünstige Mietwohnungen verfügbar bleiben⁷⁵.

UK

Auch im Vereinigten Königreich ist der Begriff Gemeinnützigkeit nicht üblich, obwohl gelegentlich die Übersetzung „*common good*“ verwendet wird, um diesen Begriff ins Englische zu übertragen. Üblicherweise spricht man hingegen von „*non-profit*“ oder „*limited-profit*“ Unternehmen oder von den charakteristischen Repräsentanten dieses Sektors, nämlich den „*housing associations*“.

Die Ursprünge der „*non-profit housing associations*“ gehen auf philanthropische Unternehmer zurück, die bereits im 19. Jh., unterstützt von Gewerkschaften und Kirchen, versucht haben, die äußerst prekären Wohnverhältnisse der britischen Proletarier zu verbessern. Ihre erneute Bedeutung geht auf die 1960er und 1970er Jahre zurück. Sie wurden als Alternative zum abnehmenden und oft nicht entsprechenden privaten Mietwohnungssektor und zum kommunalen Woh-

⁷¹ Aedes 2007a, p.3, 9

⁷² Aedes 2007b, p.10

⁷³ Aedes 2007b, p.15

⁷⁴ Aedes 2007b, p.25

⁷⁵ Priemus 1998b, p.306f

nungsbestand gesehen, der zum Teil ebenfalls schlechter Qualität und darüber hinaus für viele bedürftige Haushalte nicht zugänglich war⁷⁶.

Auch bei den britischen *housing associations* wurde nach Genossenschaften und Gesellschaften unterschieden, wobei letztere dem Kostenmietenprinzip unterlagen. Als Förderungs- und Aufsichtsbehörde fungierte die *Housing Corporation*, deren Funktionen 1974 stark ausgeweitet wurden.

Interessanterweise wurden die *housing associations* zunächst als ein Teil des öffentlichen Wohnungssektors angesehen, ab 1988 jedoch als unabhängige und letztlich ab 1996 als private Wohnbauträger (*registered social landlords*) klassifiziert⁷⁷. Daraus ist neuerlich zu ersehen, dass ein und derselbe Begriff, je nach politischen Rahmenbedingungen, völlig unterschiedlichen Definitionen und Interpretationen unterliegen kann. Aus der ideologisch motivierten Neuordnung kann sich auch ein geändertes Selbstverständnis dieser Akteure ergeben.

Die Bedeutung der *housing associations* als Bauträger und Anbieter von geförderten Mietwohnungen war im Vergleich zu den umfangreichen kommunalen Wohnungsbeständen lange Zeit äußerst gering. Erst mit dem Beginn der Regierungen Thatcher 1979 wurde den *housing associations* eine bedeutende Rolle als Gegengewicht zu den meist der Labour Partei nahe stehenden Gemeindeverwaltungen und als Alternative zu deren Wohnungsbeständen in den Vordergrund gerückt und von der *Housing Corporation* entsprechend gefördert.

2005 hatten die *housing associations* einen Bestand von ca. 2,1 Mio. Wohnungen erreicht, was 8,4 % aller bewohnten Wohnungen in Großbritannien entsprach. Dafür spielten jedoch neben dem eher verhaltenen Wohnungsneubau die blockweise Eigentumsübertragung von größeren Gemeindewohnungsbeständen (LSVT) eine entscheidende Rolle.

Die nach 1979 vom Zentralstaat über die *Housing Corporation* gewährten Baukostenzuschüsse waren äußerst großzügig. Sie betrug ursprünglich bis zu 90 %. Später lagen sie meist bei rund 60 % der Kosten und wurden nach der Vergabe der Wohnungen durch laufende Bewirtschaftungszuschüsse ergänzt. Eine Änderung des Systems ab 1988 beschränkte die Förderung auf einmalige Baukostenzuschüsse (*Housing Action Grants*), die allerdings rund 75 % des gesamten Kapitalaufwands entsprachen. Erst ab 1993 wurden diese Zuschüsse gekürzt und lagen dann nur mehr bei etwa der Hälfte der Gesamtkosten⁷⁸. Andererseits sollten die Mieten für diese gemeinnützigen Wohnungen vor 1989 „angemessen“ und danach „erschwinglich“ sein, ohne dass es dafür eine genaue Definition gab⁷⁹. Ihre Wohnungsbestände unterliegen nach Ablauf der Förderungsdauer auch keiner weiteren Sozialbindung. Damit werden diese Wohnbauträger dazu animiert, sich nicht zuletzt ihrem eigenen Fortbestand und der Akkumulation von Eigenkapital zu widmen.

Die Mieter dieser Bauvereinigungen gehörten meist den wirtschaftlich schwächsten Bevölkerungsschichten an und verfügten oft vorher über keine eigene Wohnung. Da die Mieten in

⁷⁶ Power 1993, p.209

⁷⁷ Donner 2000, p.490

⁷⁸ Donner 2000, p.491, 497

⁷⁹ Maclennan / More 2001, p.114

diesem Sektor auf Grund rückläufiger Förderungen immer stärker anstiegen, musste die erhöhte Wohnungsaufwandbelastung in anderer Form mit öffentlichen Zuschüssen abgefangen werden. Deshalb ist der Anteil der Wohnbeihilfenbezieher von der Hälfte der Mieterhaushalte auf mehr als zwei Drittel angestiegen⁸⁰.

Die Rolle der britischen *housing associations* stand lange im Schatten der kommunalen Mietwohnungsbestände. Erst nachdem diese immer stärker der – auch politisch motivierten – Kritik ausgesetzt wurden, nahm die Unterstützung für diesen Sektor zu. Als kleinere Einheiten schienen sie eher geeignet, weniger bürokratisch, mit sozialem Auftrag und mit „angemessenen“ Mieten flexibel auf den Wohnungsbedarf der einkommensschwachen Haushalte reagieren zu können. Sie waren zunächst vor allem in Stadterneuerungsgebieten aktiv⁸¹.

- *Bewertung*

AT

Die relativ große Bedeutung der gemeinnützigen Bauvereinigungen innerhalb der Wohnungsproduktion nach 1945 wurde nur durch die Zuweisung umfangreicher öffentlicher Wohnbauförderungsmittel ermöglicht. Andererseits besteht der Schlüssel zu ihrer weitgehenden Akzeptanz in der Bevölkerung in der Weitergabe öffentlicher Förderungen, also in ihrer Tätigkeit als Lobbyisten und „Förderungsadministratoren“⁸².

Im Laufe der Zeit haben gemeinnützige Bauvereinigungen, die ursprünglich als Umsetzer der staatlichen Wohnungspolitik gegründet wurden, de facto ihr Eigeninteresse in den Vordergrund gestellt, indem sie zahlreiche Möglichkeiten ausgelotet haben, kostenüberschreitende Erträge zu lukrieren. Diese wurden in der Folge als Rücklagen registriert und letztlich als Eigenkapital akkumuliert. Manche dieser Zusatzerträge wurden zunächst vom Gesetzgeber geduldet, später aber unterbunden (zum Beispiel Wertsteigerung bei Grundstücken); manche zunächst gesetzlich nicht erfasst und später auf Druck der öffentlichen Hand reduziert (zum Beispiel Auslaufgewinne).

Während die gemeinnützigen Bauvereinigungen in ihrer Innensicht Tätigkeitsbereiche wie Baubetreuung und Hausverwaltung als Sekundäraktivitäten auszulagern für möglich halten, so bezeichnen sie die Finanzierung und Verwertung von Wohnanlagen als ihre essentielle Tätigkeit⁸³. Sie sehen sich demnach als „Treuhand der öffentlichen Hand“⁸⁴.

Wenn man aber – wie der Verfasser – das wirtschaftliche Gedeihen gemeinnütziger Bauvereinigungen nicht als wohnungspolitischen Selbstzweck ansieht, dann wäre aber gerade die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion eine unabdingbare Aufgabe der öffentlichen Hand, die auch die entsprechenden Mittel ursprünglich bereitgestellt hat. Bei einer wahrhaft treuhänderischen Funktion hätte der Treuhandgeber – also der Staat – jederzeit Zugriff auf sein veranlagtes Kapital

⁸⁰ Wilcox 1999, p.225

⁸¹ Power 1993, p.210

⁸² Schuster 1994, p.251

⁸³ Bauer 1994, p.177

⁸⁴ Schuster 1994, p.244f

und die erwirtschafteten Erträge und der Treuhänder erhalte lediglich die jeweils vereinbarten Honorare und Provisionen.

Es ist zu befürchten, dass letztlich das im wesentlichen mit öffentlichen Förderungsmitteln und kostenüberdeckenden Mietanteilen der Nutzer aufgebaute und von den GBV „treuhänderisch“ verwaltete Eigenkapital der GBV im Zuge einer Aufhebung des WGG – ähnlich wie in Deutschland – in private Hände abfließen könnte.

DE

Die Entwicklung der deutschen gemeinnützigen Kapitalgesellschaften im Wohnungssektor zeigt sehr klar die Nachteile einer förderungspolitischen Gleichbehandlung unterschiedlicher Bauträgerrechtsformen und die Gefahren einer ungenügenden Kontrolle gemeinnütziger Bauträger durch die Förderungsgeber und auch durch ihre Eigentümer.

Gemeinnützige Bauvereinigungen, die nicht im Eigentum von Gebietskörperschaften standen, entwickelten zunehmend ein starkes Interesse daran, ihr Eigenkapital zu vergrößern, das dem Förderungsgeber, d.h. der öffentlichen Hand, entzogen war. Bei der Wohnungsvergabe hingegen waren diese Wohnungsunternehmen in der Regel bemüht, so genannte „Sozialfälle“ von ihren Beständen fernzuhalten, um die Wohnqualität der Bestandsmieter nicht zu beeinträchtigen.

Die sehr umfangreichen Förderungsmittel, die im Laufe der Jahrzehnte den gemeinnützigen Bauvereinigungen zugesprochen wurden, haben auch Tendenzen dieser Unternehmen aktiviert, Teile ihres Kapitals in den nicht gemeinnützigen Wirtschaftssektor umzuleiten, teilweise mittels spekulativer Transfers, wie im Falle der letztlich überschuldeten und konkursreifen „Neuen Heimat“.

Letztlich ging durch die Aufhebung des deutschen WGG im Jahre 1990 ein großer Teil des geförderten Mietwohnungsbestands verloren, der nach den ursprünglichen Richtlinien „auf Dauer“ für einkommensschwächere Haushalte gesichert bleiben sollte.

NL

Die dem *bruitering*-Abkommen von 1995 zu Grunde liegenden Annahmen zur künftigen Zinsentwicklung wichen von der späteren Realität stark ab. Dadurch konnten die *woningcorporaties* umfangreiche zusätzliche Erträge lukrieren⁸⁵.

Angesichts der großen wohnungswirtschaftlichen und wohnungspolitischen Bedeutung der niederländischen gemeinnützigen Bauvereinigungen führten diese selbst, wie auch Politiker, Mieter und die allgemeine Bevölkerung in den letzten Jahren intensive Diskussionen über die künftigen Aufgaben und das Vermögen dieses Sektors. Von verschiedener Seite wurde darauf hingewiesen, dass das akkumulierte Vermögen, (□ 90 Mrd. Buchwert und □ 190 Mrd. Marktwert⁸⁶) im wesentlichen mit öffentlichen Förderungen aufgebaut wurde und daher trotz der privaten Rechtsform der gemeinnützigen Bauvereinigungen staatliches Eigentum sei⁸⁷. Weiterhin

⁸⁵ de Kam 2007, p.4

⁸⁶ Aedes 2007a, p.3

⁸⁷ Elsinga / Haffner / van der Heijden 2006, p.4

entsteht die Frage, ob der Staat über deren Vermögen disponieren kann, wenn sich die *woningcorporaties* (vermehrt) gewinnbringenden Aktivitäten widmen, bzw. wie ein Abfluss gemeinnützigen Kapitals in die private Wirtschaftssphäre verhindert werden kann⁸⁸. Dies betrifft nicht zuletzt den Erwerb privater Grundstücke zu eventuell überhöhten Preisen⁸⁹.

In diesem Zusammenhang sind drei unterschiedliche begriffliche Konzepte der Funktion von gemeinnützigen Bauvereinigungen formuliert worden:⁹⁰

- öffentliche (*top-down*) Institutionen, deren Aufgabenerfüllung vom Staat überprüft wird,
- Institutionen der Interessenvertretung (*bottom-up*), die von den interessierten Mitgliedern kontrolliert werden oder
- unabhängige, selbstgesteuerte (hybride) Institutionen, die ihre Tätigkeit ohne effektive externe Kontrolle paternalistisch ausüben

Eine eindeutige Definition auf Grund einer dieser Interpretationen ist bisher nicht erfolgt. Darüber hinaus ist das Image der *woningcorporaties* in der Öffentlichkeit eher schlecht: neben der geringen Neubautätigkeit werden auch die hohen Gehälter in diesem Sektor und die Überheblichkeit seiner Repräsentanten kritisiert. Sie wären nicht gewohnt, effektiv kontrolliert zu werden und hätten sich von der öffentlichen Hand und den Nutzern zunehmend distanziert, indem sie sich tendenziell wie private Vermieter verhalten. Dazu hat auch die Umwandlung der meisten *woningcorporaties* in Stiftungen beigetragen⁹¹. Nachdem die öffentliche Hand durch den Abbau der Objektförderungen ihr Instrument zur Direktsteuerung des Wohnungsneubaus verloren hat, kann die Regierung im Falle einer Konjunkturabschwächung auch keine antizyklischen Wohnbauprogramme mehr beschließen⁹².

Im Jahre 2005 hat die Europäische Kommission die niederländische Regierung wegen der weiterhin bestehenden Begünstigungen der *woningcorporaties* kritisiert, sowie eine klare Trennung der gemeinnützigen (*Services of General Economic Interest / SGEI*) und nicht gemeinnützigen Tätigkeiten gefordert, um Überförderungen und Marktverzerrungen zu vermeiden⁹³. In diesem Sinne unterliegen die *woningcorporaties* für die gewinnorientierten Tätigkeiten seit Anfang 2006 der Körperschaftssteuer⁹⁴. Ein direkter Wettbewerb zwischen *woningcorporaties* und privaten Wohnungsanbietern ist vor allem im teureren Marktsegment festzustellen⁹⁵

Darüber hinaus hat die Kommission den Umfang der gemeinnützigen Wohnungsbestände als übertrieben bezeichnet und den Verkauf „unnötiger Sozialwohnungsbestände“ gefordert⁹⁶.

UK

⁸⁸ Boelhouwer 2006b, p.12

⁸⁹ de Kam 2007, p.1

⁹⁰ Overmeeren / Gruis / Haffner 2007, p.4f

⁹¹ Boelhouwer 2006b, p.7f; Elsinga / Haffner / van der Heijden 2006, p.5, 14

⁹² de Kam 2007, p.2

⁹³ Elsinga / Haffner / van der Heijden 2006, p.6

⁹⁴ Aedes 2007b, p.12

⁹⁵ Gruis / Priemus 2006, p.8

⁹⁶ Gruis / Priemus 2006, p.10

Der britischen *housing associations* sahen sich allerdings bereits seit den siebziger Jahren mehrfacher Kritik ausgesetzt. So wurde die Qualität ihrer Mietwohnungen als sehr niedrig bezeichnet. Die Verwaltungseffizienz war im Allgemeinen gering, auch weil die meisten Bauvereinigungen relativ klein waren. Im Gegensatz zu Gemeindewohnungen waren die Mietverträge zeitlich befristet und die Mieten in der Regel höher als jene für Gemeindewohnungen. Weiterhin entstanden durch eine hohe Personalfuktuation höhere Verwaltungskosten, zum Teil auch durch übertrieben hohe Beratungshonorare. Letztlich entfiel die Bedingung der Kostenmieten, sobald die Förderungen ausliefen⁹⁷.

Viele Gemeinden haben auf der Grundlage des Wohnungsgesetzes 1988 einen Teil ihres Wohnungsbestands freiwillig an gemeinnützige Wohnungsunternehmen übertragen (*Large-Scale Voluntary Transfers / LSTV*), wobei die Möglichkeit einer demokratischen Kontrolle verloren geht. Manche dieser Wohnungsunternehmen wurden offenbar speziell für diesen Zweck von den Gemeinden selbst gegründet⁹⁸. Durch die Übertragung kommunaler Wohnungsbestände an gemeinnützige Wohnungsunternehmen konnten die neuen Eigentümer den Beschränkungen für die öffentliche Kreditaufnahme entkommen und Kapitalmarktmittel für die Bestandserneuerung einsetzen. Gleichzeitig wurde das bisher auf Gemeindewohnungen lastende Stigma teilweise abgebaut⁹⁹.

Seit den 1990er Jahren scheint jedoch eine neue Einstellung unter den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Platz zu greifen, die weniger die Wohnraumversorgung benachteiligter Haushalte als vielmehr ihr eigenes Wachstum im Auge haben¹⁰⁰. Deshalb hat die Regierung 2004 beschlossen, die *housing associations* privater Konkurrenz auszusetzen. Somit können private Bauträger seit 2006 gleichberechtigt mit den gemeinnützigen Bauträgern Baukostenzuschüsse für Mietwohnungen beantragen¹⁰¹.

Gegenüber kommunalen Wohnungsverwaltungen haben gemeinnützige Bauvereinigungen den Vorteil, dass sie sich auf eine Aufgabe konzentrieren und damit effizienter agieren können. Nachteilig könnte sich dabei auswirken, dass sie bei fehlender öffentlicher Kontrolle die sozialen Aspekte ihrer Aufgabe vernachlässigen. Andererseits kann eine äußere Einflussnahme durch Belegungsrechte etc. einseitige Bewohnerstrukturen schaffen¹⁰².

Die Hauptgefahr besteht allerdings darin, dass das bei den ursprünglich von staatlichen Baukostenzuschüssen völlig abhängigen gemeinnützigen Bauvereinigungen „geparkte“ Kapital der öffentlichen Hand für diese nicht mehr unmittelbar zur Verfügung steht. In dieser Situation – und wenn keine weiteren Förderungsmittel als Anreiz zur Verfügung stehen – wird der Staat zum Bittsteller und kann nur mehr seine Überredungskunst einsetzen, damit die gemeinnützigen Bauvereinigungen diverse öffentliche Aufgaben übernehmen. Letztlich besteht die Gefahr, dass

⁹⁷ Balchin 1995, p.147f

⁹⁸ Balchin 1995, p.156, 185

⁹⁹ Salter / Wilcox in: Wilcox 1999, p.25

¹⁰⁰ Kleinman 1996, p.41

¹⁰¹ Mullins / Walker 2007, p.2f

¹⁰² Power 1997, p.43

dieses Kapital langfristig von den gemeinnützigen Bauträgern im Zuge von Rechtsform- und Gesetzesänderungen vereinnahmt wird.

1.6 Wohnungsgenossenschaften

Genossenschaften sind Zusammenschlüsse von natürlichen (und juristischen) Personen. Die Aufgabe der Genossenschaften ist die gesetzlich vorgegebene, ökonomische Förderung ihrer Mitglieder¹⁰³. Dabei sind die Genossenschaftsmitglieder gleichzeitig Miteigentümer, Leistungsbezieher und Kapitalgeber der Genossenschaft. Der Wirkungsgedanke beruht auf der Bündelung individueller Leistungsfähigkeit und damit auf einer erhöhten Leistungskraft und/oder Marktmacht der Genossenschaft als solche und damit auch wieder der einzelnen Genossenschafter.

Daraus ergibt sich, dass („geschlossene“) Genossenschaften ursprünglich nicht für die Allgemeinheit tätig sind, sondern für eine spezifische Gruppe von Mitgliedern, die sich zum Beispiel aus den Beschäftigten größerer Betriebe, den Angehörigen gesellschaftlicher Organisationen oder den Bewohnern einer bestimmten Örtlichkeit rekrutieren können. Somit sind Genossenschaften ursprünglich nicht gemeinnützig, sondern (gruppen-)eigennützig. Im Bereich der Wohnbaugenossenschaften will jedes einzelne Mitglied Zugang zu einer Wohnung erhalten, so dass eine Identität von Mitgliedern und künftig Begünstigten begründet wird.

Eine Annäherung an das Prinzip der Gemeinnützigkeit kann dadurch entstehen, dass („offene“) Wohnbaugenossenschaften über ihren, dem derzeitigen Mitgliedstand entsprechenden Wohnungsbedarf hinaus Wohnungen planen und errichteten, die außenstehenden Personen (der „Allgemeinheit“) angeboten werden. Dabei kann die „Allgemeinheit“ von vorneherein auf bestimmte Personengruppen eingeschränkt werden. Konkrete Interessenten müssen allerdings zunächst Genossenschaftsmitglieder werden.

Wohnbaugenossenschaften stellen die früheste Form der gemeinschaftlichen Selbsthilfe in der Wohnraumversorgung dar. Dem Gedanken der Gemeinschaft entsprechend, haben Wohnbaugenossenschaften auch immer besonderen Wert darauf gelegt, dass ihre Tätigkeit sich nicht auf die Bereitstellung von Wohnraum beschränkt, sondern dass sie darüber hinaus auch zusätzliche gemeinschaftliche Einrichtungen errichtet und betrieben haben.

Das Wirkungspotenzial von Wohnbaugenossenschaften war zunächst begrenzt, wenn man von der Möglichkeit absieht, dass einzelne Mitglieder über spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten verfügten, die im Austausch für Leistungen anderer Mitglieder der Genossenschaft zur Verfügung gestellt werden konnten. Auch die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der einzelnen Genossenschafter wurden von einem Beitritt zu einer Wohnbaugenossenschaft nicht tangiert.

Ein erster Zusatznutzen für Wohnbaugenossenschaften konnte dadurch erreicht werden, dass sie rechtlich als kreditwürdig eingestuft wurden, was die Aufnahme von Fremdmitteln zur Errichtung von Wohnbauten grundsätzlich ermöglichte. Ein zweiter Zusatznutzen entstand dadurch, dass – vor allem im Rahmen der frühen Wohnbaugenossenschaften – die Mitgliederhaushalte in großem Umfang Eigenleistungen erbrachten. Damit konnten die erforderlichen Barmittel für die

¹⁰³ Ludl in Korinek / Nowotny (ed.) 1994, p.265

Errichtung der Wohnbauten reduziert werden. Eine weitere Entlastung stellte auch die ursprünglich ehrenamtliche Tätigkeit der Genossenschaftsleitung dar, die andernfalls zusätzliche Administrationskosten verursacht hätte. Weiterhin ermöglichte die Identität von Mitgliedern und späteren Nutzern vor allem bei kleineren Genossenschaften eine teilweise selbstbestimmte Gestaltung „ihrer“ Wohnanlage und damit eine höhere Wohnqualität ohne zusätzliche Kosten. Aus dieser Identifizierung der Genossenschafter mit ihren Wohnungen und deren Wohnumfeld resultiert auch eine allgemein feststellbare bessere Instandhaltung dieser Siedlungen als bei vielen staatlichen und kommunalen Wohnanlagen¹⁰⁴. Die weitaus größte Bedeutung erlangten die Wohnbaugenossenschaften jedoch dadurch, dass sie, in Verbänden organisiert, als politische Lobby auftraten und die öffentliche Hand zu finanzieller Hilfestellung für eine gemeinschaftliche Wohnungsproduktion aufforderten.

Angesichts der in weiten Bevölkerungskreisen prekären Wohnraumversorgung während der Frühzeit des Genossenschaftswesens, war die öffentliche Hand zunehmend geneigt, diese Vereinigungen, die mittels Selbsthilfe zur teilweisen Lösung des Problems beitragen konnten, auf vielfältige Weise zu unterstützen.

Das genossenschaftliche Prinzip der Selbstverwaltung basiert auf einem von der Einlagenhöhe unabhängigen Stimmrecht und bedingt eine aktive Mitwirkung der Genossenschaftsmitglieder. Zu diesem Zweck müssen sie die Elemente der direkten Demokratie kennen und anwenden lernen. Aus diesem Grunde werden Genossenschaften oft auch als „Demokratieschule“ bezeichnet. Allerdings wird dieser Effekt eher bei kleineren Wohnbaugenossenschaften wirksam, während größere Genossenschaften rasch zu komplexeren Entscheidungsabläufen führen, bei der eine direkte Mitwirkung der Mitglieder sehr zeitintensiv wäre. Deshalb haben sich Formen der repräsentativen Demokratie etabliert, bei der gewählte Vertreter anstelle der einzelnen Mitglieder die Verwaltung der Genossenschaft mitbestimmen. Damit wird allerdings das ursprüngliche basisdemokratische Prinzip verwässert und die Verwaltungsabläufe werden letztlich an die der gemeinnützigen Kapitalgesellschaften angenähert. Gleichzeitig entsteht aber bei Genossenschaften mit mehreren hundert Wohnungen auch ein Rationalisierungspotenzial, das eine effizientere Verwaltung der Wohnungsbestände fördern kann. Beides führte tendenziell dazu, dass letztlich die Interessen der hauptamtlichen Geschäftsführung dominieren und eine effektive Direktkontrolle kaum noch stattfindet. Dennoch sind kleinere Wohnbaugenossenschaften tendenziell flexibler und eher im Stande, auf die Interessen ihrer Mitglieder einzugehen als gemeinnützige Kapitalgesellschaften¹⁰⁵.

Durch die Identität von Anteilseignern und Nutzern ergibt sich eine rechtliche Mischform, die Elemente von Mietwohnungen und von Wohnungseigentum enthält. Das Überwiegen der einen oder der anderen Rechtsform hängt von den allgemeinen Rahmenbedingungen und der konkreten Interpretation und rechtlichen Ausgestaltung ab. Zur Sicherung einer dem Genossenschaftsgesetz entsprechenden Tätigkeit mussten Genossenschaften seit ihrer Gründung einem Prüfverband angehören.

¹⁰⁴ Mersmann / Bärsch 1995, p.4

¹⁰⁵ Köppl / Leitsmüller / Wimmer 1990, p.159; Patera 1993, p.26, 28f, 230

Jedenfalls bietet die Rechtsform Wohnbaugenossenschaft die Möglichkeit einer besseren Orientierung an den Bedürfnissen der Mitglieder, eine langfristig wirkende Rechtssicherheit der Wohnungsnutzung, eine Förderung der sozialen Interaktion zwischen den Mitgliederhaushalten sowie auch die Möglichkeit der experimentellen Suche nach neuen Wohnformen und eventuell auch eine bessere Integration von Minderheiten¹⁰⁶.

Der in der genossenschaftlichen Diskussion oft hervorgehobene Solidaritätsgedanke scheint allerdings meist mit dem Erreichen des individuellen Ziels der gewünschten Wohnung zu erlahmen. Die stärkste Anziehungskraft der Genossenschaftsidee dürfte daher in Not- und akuten Mangelsituationen entstehen, während in Zeiten günstiger wirtschaftlicher Entwicklung marktwirtschaftliche Prinzipien eher Zuspruch finden dürften¹⁰⁷.

Als Beispiel einer Sonderform einer Wohnbaugenossenschaft, die das Prinzip einer demokratischen und auch handwerklichen „Ausbildung“ zur Grundlage ihrer Tätigkeit gemacht hat, ist die Genossenschaft BARKA in Polen zu erwähnen, die randständige Personen anleitet, sich selbst ein Dach über dem Kopf zu schaffen und damit auch eine stabilere soziale Stellung in der Gesellschaft zu erlangen.

Die konkrete Rolle der Wohnbaugenossenschaften war in den einzelnen Ländern Europas höchst unterschiedlich. Sie konnten zum Beispiel zeitlich beschränkt agieren, indem sie nur während der Baulandbeschaffungsphase aktiv waren (GR), oder während der Bauperiode selbst, nach der die gemeinsam errichteten Wohnungen an die einzelnen Mitglieder als Wohnungseigentum überschrieben wurden (IT, SI, FR)

Im deutschsprachigen Raum blieben die Wohnbaugenossenschaften längerfristig stabil und stellten einen wesentlichen selbst organisierten Beitrag zur Wohnraumversorgung der Bevölkerung dar.

In Dänemark und Schweden sind Wohnbaugenossenschaften wesentlich kleiner und umfassen im Durchschnitt nur einige Dutzend Wohnungen. Ihre Tätigkeit wird daher viel stärker durch die Genossenschafter bestimmt.

In den mittelosteuropäischen Ländern agierten Wohnbaugenossenschaften während der Ära der sozialistischen Planwirtschaft weitgehend als ausgelagerte staatliche Instanzen, die ergänzend zum direkten staatlichen Wohnbau zu der Erfüllung der ehrgeizigen Wohnbauprogramme beitrugen. In diesem Sinne wurden von den Wohnungswerbern erhebliche Eigenmittelbeiträge gefordert. Im Gegenzug konnten die Interessenten meist rascher die ersehnte Wohnung beziehen.

In Polen war das Genossenschaftsprinzip ebenfalls seit langem populär. Mit der politischen Wende um 1990 kam es zu einer Spaltung dieser gemischten Rechtsform, nämlich zur Unter-

¹⁰⁶ BBR 2004a, p.4

¹⁰⁷ Patera 1993, p.124, 131

scheidung in Mietergenossenschaften und in Eigentümerkooperativen, die im wesentlichen dem Wohnungseigentum entsprachen¹⁰⁸.

Angesichts der Vielfalt genossenschaftlicher Strukturen folgt nachstehend eine kurze Beschreibung von Wohnungsgenossenschaften in einigen europäischen Ländern.

AT

Die Entwicklung genossenschaftlicher Bauvereinigungen geht in Österreich bis auf das späte 19. Jh. zurück. Sie erlangten nach 1918 eine rasch wachsende Bedeutung, als in einer Situation verbreiteter Armut zahlreiche wohnungslose städtische Haushalte versuchten, ihr Wohnungsproblem *in extremis* durch gruppenweise Selbsthilfe zu lösen. In dieser Zeit schufen Siedler hauptsächlich an den Stadträndern von Wien und auch teilweise innerhalb der geschützten Zone des Wienerwalds zahlreiche zunächst „wilde“ Siedlungen, indem sie Bäume rodeten und behelfsmäßige Hütten errichteten. Die Stadtverwaltung betrachtete diese Aktionen zunächst als illegal, musste aber später angesichts der wachsenden politischen Bedeutung der Siedlerverbände diese kooptieren sowie die Siedlungen legalisieren und mit der essenziellen Infrastruktur ausstatten¹⁰⁹.

Die Form der späteren Unterstützung bestand häufig darin, dass die Gemeinde Wien Bauland als Baurechtsgründe zur Verfügung stellte, für die daher kein Kaufpreis, sondern nur ein jährlicher Pachtzins entrichtet werden musste. Angesichts der geringen Beträge der genossenschaftlichen Anteilsscheine war das anfängliche Eigenkapital der Wohnbaugenossenschaften sehr begrenzt. Die Baukosten mussten daher zum Teil durch erhebliche Eigenmittelbeiträge der Siedler, durch zusätzliche umfangreiche Eigenleistungen und durch einen kommunalen Baukostenvorschuss aufgebracht werden, wobei letzterer nach Fertigstellung der Bauten in ein für die damalige Zeit zinsgünstiges Darlehen umgewandelt wurde¹¹⁰. Erst im späteren Verlauf der Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen konnten sich Überschüsse ergeben, die bei vielen Wohnbaugenossenschaften zum Aufbau eines erheblichen Eigenkapitals geführt haben. Dieses konnte in die Teilfinanzierung weiterer Wohnsiedlungen investiert werden.

Durch die Gründung immer neuer Wohnbaugenossenschaften wurden in Wien bis 1938 rund 50 derartige Siedlungen errichtet. Dennoch lag das Hauptgewicht der kommunalen wohnungspolitischen Anstrengungen zumindest bis 1934 auf dem direkten kommunalen Mehrgeschosswohnbau.

Als Folge des „Anschlusses“ Österreichs an das Deutsche Reich 1938 und des deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes von 1940, wurden alle Wohnbaugenossenschaften gezwungen, sich in den neu geschaffenen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen einzugliedern.

Im Zeitraum 1938-45 ging die Zahl der Wohnungsgenossenschaften zunächst stark zurück, stieg jedoch nach Kriegsende wieder rasch an. Ab 1955 verringerte sich die Zahl der Wohnbaugenos-

¹⁰⁸ Hegedüs 2007, p.7

¹⁰⁹ Bramhas 1986, p.23

¹¹⁰ Weihsmann 1985, p.118

senschaften vor allem durch Zusammenschlüsse schrittweise immer mehr. Gegenwärtig ist die Zahl der genossenschaftlichen Bauvereinigungen und der gemeinnützigen Kapitalgesellschaften etwa gleich, doch sind vor allem Aktiengesellschaften hinsichtlich Kapitalausstattung und Bestandumfang wesentlich gewichtiger. Somit verwalteten Ende 2006 die 101 österreichischen Wohnbaugenossenschaften im Durchschnitt rund 2.350 Wohnungen. Angesichts dieser Bestandsgrößen dürften sich deren Bewohner kaum noch als selbstbestimmte Gruppe empfinden.

DE

Die ersten deutschen Wohnbaugenossenschaften entstanden im späten 19. Jh. Nach einer vielfältigen und kräftigen Entwicklung bis in die Zwischenkriegszeit, wurden sie 1940 mit den gemeinnützigen Kapitalgesellschaften als gemeinnützige Bauvereinigungen unter einem einheitlichen Dachverband zusammengefasst. Diese Situation blieb auch nach Kriegsende bestehen, als kaum noch neue Wohnbaugenossenschaften gegründet wurden.

Demgegenüber war die Entwicklung in der ehemaligen DDR ähnlich wie in anderen sozialistischen Ländern Mittelosteuropas. Staatsnahe Wohnbaugenossenschaften errichteten umfangreiche Wohnungsbestände, die allerdings nach der politischen Wende rechtlich selbstständig wurden und seither von ihren Mitgliedern verwaltet werden. Dabei erweist sich die Größe dieser Genossenschaften (im Durchschnitt 1.600 Wohnungen) als ein Hemmschuh für eine basisdemokratische Mitbestimmung¹¹¹.

Mit der Aufhebung des deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1990 verloren die früheren Wohnbaugenossenschaften ihren rechtlichen Status. Allerdings blieb es Genossenschaften, die nur ihre Bestände verwalteten, gestattet, als „Vermietungsgenossenschaften“ weiterhin den früheren Grundsätzen treu zu bleiben. Mit einem Gesamtwohnungsbestand von rund 1,0 Mio Wohnung gegen Ende der 1990er Jahre bewirtschafteten die Wohnungsgenossenschaften noch etwa 4 % aller Wohnungen.

Als positive Aspekte dieser Rechtsform wurden ihre Flexibilität, vor allem im Hinblick auf die Gestaltung neuer Wohnformen, die Bildung selbstbestimmter Nachbarschaften, der Einsatz von Eigenleistungen innerhalb und außerhalb der Wohnung und die dauerhafte Sozialbindung des wachsenden Eigenkapitals hervorgehoben. Trotz diesem Potenzial sind Wohnbaugenossenschaften in der Regel nicht in der Lage, ohne öffentliche Förderung Wohnungen zu erschwinglichen Mieten anzubieten¹¹². Wenn Gemeinden allerdings Förderungen gegen die Einräumung von Belegungsrechten gewähren, dann kann die Zuweisung einer zu hohen Zahl von „Sozialmietern“ die Integrationsfähigkeit der Genossenschaften überstrapazieren¹¹³.

DK

Im Rahmen des dänischen Genossenschaftssektors haben sich zwei verschiedene Formen von Wohnungsgenossenschaften herausgebildet. Einerseits jene, die es Bestandsmietern im älteren privaten Mietwohnungssektor ermöglicht, gemeinschaftlich die Wohnungen in ihrem Wohnhaus

¹¹¹ Donner 2000, p.196

¹¹² Bärsch et al. 1990, p.5ff, 12

¹¹³ Bärsch et al. 1990, p.75

zu erwerben und andererseits – seit 1981 – als Interessentengruppen für den geförderten gemeinschaftlichen Wohnungsneubau, weitaus überwiegend in der Form von Einfamilienhäusern in Gruppen. Die zweite Variante wurde relativ populär und führte zu einem Anteil an der gesamten Wohnungsproduktion von rund 6 %. Auch der gegenwärtige Anteil aller Genossenschaftswohnungen am gesamten Wohnungsbestand erreicht eine ähnliche Größenordnung.

Der weitaus größte Teil der Bestandsgenossenschaften konzentriert sich auf die größten Städte des Landes, während die Neubaugenossenschaften überwiegend in kleineren Städten tätig wurden.

In einem deutlichen Gegensatz zu den in Österreich und Deutschland üblichen Genossenschaftsgrößen entfallen auf jede der 6.400 dänischen Wohnungsgenossenschaften durchschnittlich nur 28 Wohnungen (32 im Bestand, 14 im Neubau)¹¹⁴. Damit wird natürlich eine aktive Mitwirkung an ihrer Verwaltung wesentlich erleichtert und entspricht dem Grundprinzip einer selbstverwalteten Genossenschaft.

Durch die Bindung des Realvermögens innerhalb der Genossenschaft konnten die einzelnen Mitglieder ihre Wohnungen zunächst nicht frei an andere Interessenten übertragen. Für die Veräußerung von Genossenschaftswohnungen bestanden durch lange Zeit Preisobergrenzen, die der tatsächlichen Wertentwicklung nicht entsprachen. Als Konsequenz daraus wurden anlässlich der Übertragung vom Genossenschaftswohnungen inoffizielle Zusatzzahlungen gang und gäbe. Erst seit den achtziger Jahren können Genossenschaftswohnungen praktisch frei zu Marktpreisen gehandelt werden¹¹⁵. Diese Veränderung der rechtlich-wirtschaftlichen Situation der dänischen Genossenschaften wurde sowohl von den gemeinnützigen Bauvereinigungen als auch von Vertretern des Wohnungseigentumssektors kritisch bewertet¹¹⁶.

Darüber hinaus haben in den letzten Jahren manche Wohnungsgenossenschaften gemeinschaftlich beschlossen, im Wege der Auflösung der Genossenschaft ihre gesamte Immobilie zu veräußern, was sich angesichts der günstigen steuerlichen Behandlung dieser Fälle und der höheren Marktpreise für bestandsfreie Eigentumswohnungen als vorteilhaft erweisen kann¹¹⁷.

SE

In Schweden ist die Rechtsform der Eigentumswohnung nicht vorgesehen. An deren Stelle sind zahlreiche Wohnbaugenossenschaften entstanden, die – zunächst unabhängig von den späteren Nutzern – Mehrfamilienhäuser errichtet haben, die später an individuelle Interessenten vergeben wurden. Daher sind die einzelnen Mitglieder für einen allfälligen Kapitalverlust der Genossenschaft nicht haftbar.

Diese Genossenschaften mussten früher einem von zwei Landesverbänden angehören, die für sie diverse Finanz- und Verwaltungsdienstleistungen erbrachten. Die durchschnittliche Größe der Wohnbaugenossenschaften liegt bei etwa 50 Wohnungen.

¹¹⁴ Erhvers- og Boligstyrelsen, Internet 200701109

¹¹⁵ Donner 2000, p.227

¹¹⁶ Powers 1993, p.288

¹¹⁷ Kromann / Reumert, Internet 20071109

Wie auch in Dänemark, konnten Genossenschaftswohnungen lange Zeit nicht frei veräußert werden. Im Gegenteil, zunächst mussten die Mitglieder beim Ausscheiden aus einer Genossenschaft ihre Anteile zurückgeben und hatten keinerlei Anrecht auf allfällige Wertsteigerungen. Da die Buchwerte vor allem in den drei Großstädten Stockholm, Göteborg und Malmö weit hinter den Marktpreisen zurück blieben, waren inoffizielle Zusatzzahlungen weit verbreitet.

Erst in den 1980er Jahren erfolgte eine Neuinterpretation dieser Rechtsform, die sie praktisch mit dem Wohnungseigentum gleich stellte. Seither können Genossenschaftswohnungen frei zu Marktpreisen gehandelt werden¹¹⁸. Dieser Sektor stellt etwa 20 % des gesamten Wohnungsbestandes dar. Dementsprechend konnte man früher von rund 60 % Mietwohnungen inkl. Genossenschaftswohnungen (und 40 % Wohnungseigentum) sprechen, während heute die Struktur des schwedischen Wohnungsbestands eher als 40 % Mietwohnungen und 60 % Wohnungseigentum und „eigentumsähnliche Wohnungen“ zu bezeichnen wäre.

- *Bewertung*

Aus dieser knappen Gegenüberstellung von durchschnittlich sehr großen Wohnbaugenossenschaften im deutschsprachigen Raum und von in der Regel kleinteiligen Genossenschaften in skandinavischen Ländern lässt sich möglicherweise eine Definition der optimalen Funktion und eine nachvollziehbare Bewertung der Nützlichkeit dieser Rechtsstruktur ableiten.

Die wesentlichen attraktiven Aspekte der Genossenschaftsidee, angewendet im Bereich der Wohnraumversorgung bestehen in der Möglichkeit, ein neues Bauvorhaben selbst zu definieren und teilweise zu gestalten, Eigenleistungen einzubringen, an der Auswahl der künftigen Mitglieder und an der Konstituierung der Genossenschaft und der für sie gültigen Regeln mitzuwirken, an der späteren Verwaltung aktiv teilzunehmen und die Tätigkeit ihrer Funktionäre zu kontrollieren. Bei der Gestaltung des Bauvorhabens können auch Leitlinien definiert werden, die zunächst im übrigen gemeinnützigen Wohnbau geringere Bedeutung haben, wie ökologische Maximen oder soziale Beziehungsnetze für einen gruppeninternen Leistungsaustausch etc. Solche Maximen werden manchmal von anderen Bauträgern übernommen.

Alle diese Aspekte sind grundsätzlich ohne öffentliche Förderung realisierbar, solange eine Gruppe initiativer Bürger beschließt, diese Vorhaben gemeinsam umzusetzen. Die Tatsache, dass derartige Gruppen aktiv werden, erfolgt primär kaum im öffentlichen Interesse, sondern im ureigensten Interesse der Gruppenmitglieder selbst. Von Seiten der öffentlichen Hand sollte man diesen Aktivitäten lediglich keine Hindernisse in den Weg legen, um positive basisdemokratische Entwicklungen nicht zu behindern. (Es muss nicht alles Wünschenswerte gefördert werden !)

Die im genossenschaftlichen Wohnbau historisch und manchmal auch in der Gegenwart geforderte bzw. angebotene Möglichkeit der Einbringung von Eigenleistungen sollte ebenfalls nicht als Begründung für eine Forderung nach öffentlicher Unterstützung gesehen werden. Bauliche Eigenleistungen erweisen sich dann als sinnvoll, wenn die Bauwerber über die entsprechenden notwendigen Fähigkeiten und über die für deren Einsatz erforderliche Zeit verfügen. Eigenleistungen sind jedoch nicht kostenlos. Die für sie verwendete Zeit könnte anderweitig für eine auf

¹¹⁸ Donner 2000, p.475

dem Arbeitsmarkt absetzbare alternative Leistung eingesetzt werden. Zum Unterschied von dieser erlaubt allerdings eine Eigenleistung – unter der Voraussetzung gleicher Effizienz – die Lohnnebenkosten und die anfallende Umsatzsteuer eines professionellen Leistungserbringers, die insgesamt meist mehr als den Nettolohn betragen, zu vermeiden. Eine besondere Attraktivität von baulichen Eigenleistungen ist dort zu sehen, wo der betreffende Haushalt nicht voll erwerbstätig ist und daher das verfügbare Arbeitspotenzial gar nicht auf dem offiziellen Arbeitsmarkt abgesetzt wird oder werden kann. Auch aus diesem Grunde haben Eigenleistungen in der Frühzeit der (österreichischen) Siedlungsbewegung eine so große Bedeutung gehabt.

Zusätzlich ist zu bedenken, dass Mitglieder von Genossenschaften nicht *per definitionem* als vermögensarm und/oder einkommensschwach klassifiziert werden können. Auch wenn dies in der Frühzeit der Genossenschaftsbewegung überwiegend der Fall gewesen sein mag, trifft dies doch heute kaum mehr zu. Im wesentlichen benützen Mittelstandshaushalte diese Institutionen, ähnlich wie jene der gemeinnützigen Kapitalgesellschaften, um eine durch öffentliche Förderungen verbilligte Wohnung zu erlangen.

Aus der Sicht von Befürwortern des genossenschaftlichen Wohnbaues sollte diese Wohnrechtsform darüber hinaus den jahrhundertelangen Gegensatz zwischen Wohnungseigentümern und Wohnungsnutzern überwinden helfen und eine dauerhafte Sozialbindung des genossenschaftlichen Wohnungsbestandes sichern. Durch letztere sollte die Privatisierung von Wertsteigerungen verhindert werden¹¹⁹.

Es ist nun aber nicht einzusehen, warum eine Gruppe von privaten Haushalten, die gemeinschaftlich eine Gruppe von Wohnungen errichtet und zur Gänze finanziert, nicht selbst in den Genuss allfälliger Erträge des Vorhabens kommen sollten. Damit würde das genossenschaftliche Prinzip der Identität von Leistungserbringern und Leistungsbeziehern negiert. *Nota bene* Genossenschaften ursprünglich der wirtschaftlichen Besserstellung ihre Mitglieder dienen sollten. Es scheint, dass die stillschweigende Zustimmung zu diesem teilweisen Verlust von Eigentümerrechten dadurch zu Stande kommt, dass Wohnbaugenossenschaften überwiegend in den Genuss öffentlicher Förderungsmittel kommen und daher die einzelnen Genossenschaftsmitglieder diesen Nachteil hinnehmen. Die Förderungen sind aber nicht eine Leistung der Genossenschaften, sondern der öffentlichen Hand.

Andererseits ergeben sich in der Realität – ähnlich wie im privaten geregelten Mietwohnungssektor – Tendenzen, den Nachteil des Nominalwertprinzips, d.h. des Ausschlusses der Genosschafter von Wertzuwächsen zu kompensieren. Dies erfolgt durch inoffizielle Zahlungen von künftigen Genosschaftern, die die Rechte von Bestandsmietern (-genossenschaftern) übernehmen wollen, an diese.

Auf einem gänzlich anderen Blatt steht, ob Wohnungseigentümer, sei es als einzelner Haushalt, sei es in der Rechtsform einer Genossenschaft oder auch der einer Kapitalgesellschaft überhaupt in den Genuss leistungsfreier Kapitalzuwächse kommen sollen. Nach Ansicht des Verfassers

¹¹⁹ Bärsch et al. 1990, p.5, 7,9f

sollten derartige reale Kapitalzuwächse ungeachtet der jeweiligen Rechtsform im Sinne der Leistungsgerechtigkeit weitgehend von der öffentlichen Hand abgeschöpft werden¹²⁰.

Eine Funktion von Wohnbaugenossenschaften als Lobbyisten zur Erlangung von Förderungen der öffentlichen Hand ist aber von ihrer rechtlichen Struktur völlig unabhängig. Als organisierte Förderungswerber können diverse andere Institutionen und Personen ebenso auftreten. Dennoch wird als Argumentationshilfe für eine Beantragung von Förderungsmitteln häufig auf die besonderen Qualitäten von Wohnbaugenossenschaften *per se* hingewiesen.

Dem ursprünglichen Prinzip entsprechend ist eine - neu gegründete - Genossenschaft nur der rechtliche Ausdruck eines Beziehungsgeflechts und einer Willensbündelung von mehreren Menschen im Sinne der Selbsthilfe. Es gibt also keine von den Genossenschaftsmitgliedern getrennte und abgehobene Identität, die abweichende Interessen vertreten könnte. Erst wenn eine „offene“ Genossenschaft durch Wachstum – und auch Erfolg – diese ursprünglichen Bindungen immer lockerer werden lässt, dann können unter dem Titel einer „Solidarität mit zunächst anonymen künftigen Genossenschaftsmitgliedern“ divergierende (Funktionärs-)Interessen entstehen, die sich verselbständigen und auch den Interessen der ursprünglichen Genossenschaftsmitglieder widersprechen können.

Diese potenzielle Interessendivergenz lässt sich am ehesten bei kleineren, überschaubaren Genossenschaften vermeiden. Wenn man akzeptiert, dass Genossenschaften Selbsthilfeorganisationen sind, also dem eigenen Nutzen der Mitglieder dienen, dann muss man akzeptieren, dass ein positives wirtschaftliches Ergebnis auch zur Gänze den Genossenschaftern zugute kommen soll. Da nun Wohnungen – zum Unterschied von gemeinsam und alternativ genutzten Einrichtungen anderer Arten von Genossenschaften – ausschließlich und zeitlich unbeschränkt jeweils einem Mitgliedshaushalt zur Verfügung stehen, und andererseits der betreffende Haushalt die jeweils anfallenden Kosten (abzüglich der öffentlichen Förderungsleistungen) zur Gänze zu tragen hat, so wird einsichtig, dass bei einer Auflösung der Genossenschaft ihr gesamter Vermögenswert auf die Mitglieder anteilig verteilt wird. Damit nähert sich die Genossenschaft stark einer Miteigentümergeinschaft, der sie auch aus der Sicht der Wohnungswerber weitgehend entspricht. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Rechtsformen ist, dass die Genossenschaft flexibler ist und der einzelnen Genossenschafter an ihren Entscheidungen Teil haben kann.

Somit scheint es angemessen, dass spätestens zum Zeitpunkt der Tilgung sämtlicher Fremdkapitalien die dann lastenfreien Wohnungen ohne weitere Leistung der Genossenschafter diesen individuell überschrieben werden. Ein von Mehrfamilienbauten beanspruchter Baugrund und allfällige gemeinschaftliche Einrichtungen würden dabei, wie im Wohnungseigentum üblich, anteilig in das Eigentum der Miteigentümer übergehen.

Weiterhin ist zu bedenken, dass das ursprüngliche genossenschaftliche Prinzip der Selbstbestimmung und Selbstverwaltung am ehesten im kleinen Rahmen funktionsfähig bleibt. Dies steht aber im Widerspruch zu Effizienzverlusten bei kleinen Genossenschaften, die eher Verwaltungsbestände in der Größenordnung von 500 bis 1.000 Wohnungen als optimal erscheinen lassen.

¹²⁰ Donner 2000, p.582

Bei größeren genossenschaftlichen Strukturen wie in AT und DE findet allerdings eine Distanzierung zwischen dem Bauträger und den Mitgliedern statt und das „ewig gebundene“ Realeigentum an den Wohnungen beginnt „frei im Raum zu flottieren“, ähnlich wie bei den sog. „volkseigenen Betrieben“ der ehemaligen DDR, die letztlich niemanden, das heißt dem Staat gehörten.

Letztlich kann der Fall eintreten, dass diese verselbständigten, von der öffentlichen Hand und den Genossenschaftsmitgliedern getrennten Real- und Finanzvermögen in eine andere Rechtsform übergeführt werden. Diese könnte im Endeffekt eine Privatisierung des aus öffentlichen Förderungen, Leistungen der Genossenschafter und Kapitalzuwächsen und -erträgen gespeisten Vermögens ermöglichen. Zu Veranschaulichung dieses Prozesses sei an die Umwandlung von früheren „sich selbst gehörenden“ Sparkassen, (zum Beispiel Zentralsparkasse der Gemeinde Wien) in Kapitalgesellschaften mit frei handelbaren Anteilen erinnert. Eine wesentlich umfangreichere Umgestaltung früherer genossenschaftlicher Strukturen (*mutuals*) in Kapitalgesellschaften betraf die weit überwiegende Umwandlung der ehemaligen britischen *building societies* in gewinnorientierte Banken, die für die zu diesem Zeitpunkt aktiven Mitglieder – unverdient – große Gewinne (*windfall profits*) mit sich brachten.

1.7 Arbeitgeber

Arbeitgeber können in mehrfacher Rechtsform als Bauträger und Anbieter von geförderten Mietwohnungen für ihre Mitarbeiter auftreten. Insofern öffentliche Gebietskörperschaften Wohnungen für ihre Bediensteten bereit stellen, handelt es sich um eine eingeschränkte Variante staatlicher oder kommunaler Mietwohnungen, da sie nur einem begünstigten Nachfragerkreis offen stehen.

Große private Unternehmen können eine eigene gemeinnützige Bauvereinigung gründen, die dann unter Zuhilfenahme öffentlicher Förderungen Wohnungen baut oder erwirbt.

Ebenso können Betriebe – in Fortführung einer paternalistischen Wohnraumversorgung für die Arbeiter fortschrittlicher Industrieherrn ab der zweiten Hälfte des 19. Jh. – direkt öffentlich geförderte Mietwohnungen errichten, wenn dies aufgrund der Förderungsrichtlinien zulässig ist. In diesem Fall tritt das Unternehmen als juristische Person auf (s.u.).

Diese Variante war in Westeuropa eher selten, aber im ehemaligen Jugoslawien gehörten die Arbeitgeber zu den bedeutendsten Akteuren der Produktion objektgeförderter Mietwohnungen. Zum Beispiel haben in Slowenien die in „gesellschaftlichem Eigentum stehenden“ selbstverwalteten Unternehmen in den Jahren vor 1990 einen erheblichen Anteil des gesamten Wohnungsneubaus errichtet. Trotz der politischen Dominanz der staatstragenden Partei haben Betriebe – wie auch die Gemeinden als Verwalter der sogenannten „Solidaritätswohnungen“ – ihre Eigentümerrechte kaum wahrgenommen, da sich die Mieter eines umfassenden Kündigungsschutzes und weitreichender Weitergaberechte erfreuten¹²¹.

Als Beispiel einer weit verbreiteten Wohnraumversorgung von Mitarbeitern durch ihre Arbeitgeber können hier die japanischen Werkwohnungen (*shataku*) angeführt werden, die vor allem in

¹²¹ Donner 2006, p.227

den Nachkriegsjahrzehnten große Bedeutung hatten, als ein akuter Nachfrageüberschuss herrschte und das Prinzip der „lebenslangen“ Betriebszugehörigkeit vorherrschte. Sie waren – wie auch die übrigen typischen Wohnungen in Japan – knapp bemessen, erfreuten sich aber diverser Steuerbegünstigungen, wodurch die Mieten wesentlich niedriger als auf den freien Märkten waren.

Mit allgemein wachsendem Wohlstand und tendenziell etwas nachlassender Bindung an einen einzigen Arbeitgeber, verliert dieser Sektor auch in Japan langsam an Bedeutung.

- *Bewertung*

Der aus einer paternalistischen und gleichzeitig ökonomisch orientierten Haltung mancher frühindustrieller Arbeitgeber stammende Werkswohnungsbau hat eine andauernde Bindung der Arbeiter an ihren Betrieb mit sich gebracht. Auch in der jüngeren Vergangenheit spielte dieser Sektor eine gewichtige Rolle, wenn die allgemeine Wohnraumversorgung knapp war und die Möglichkeit gegeben war, einen Arbeitsplatz mit einer – meist günstigen – Werkswohnung zu verbinden.

Die mit der dominierenden westeuropäischen Lebensform verbundene Individualisierung und vor allem die progressive Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen hat die Attraktivität dieser Wohnrechtsform geschwächt und damit ihre Existenzberechtigung in Frage gestellt.

1.8 Karitative Institutionen / NGOs

Karitative – im wesentlichen nicht-staatliche – Institutionen sind solche, die es sich unter Einsatz erheblicher eigener Mittel zum Ziel gesetzt haben, Personen und Haushalten zu helfen, die in einer besonders schwierigen ökonomischen und/oder sozialen Lage sind und die von den vorhandenen öffentlichen sozialen Einrichtungen nur unzureichend unterstützt werden. Sie könnten somit – neben dem Staat – als einzige wahrhaft „gemeinnützige Einrichtungen“ bezeichnet werden. Die Träger derartiger Sozialwerke können ihrerseits bestehende Institutionen wie etwa Kirchen sein, oder auch Gruppen von Privatpersonen, die sich aufgerufen fühlen, für das Wohl von hilfsbedürftigen Mitmenschen aktiv zu werden.

Auf dem Wohnungssektor kann dies dadurch geschehen, dass eine karitative Einrichtung Wohnungen errichtet oder erwirbt und diese interessierten Haushalten zu stark begünstigten Konditionen zur Nutzung überlässt. Angesichts der hohen Erwerbskosten einer Wohnung zeitgemäßen Standards tritt die karitative Einrichtung oft auch nur als Zwischenmieter von freiwillig angebotenen privaten Mietwohnungen auf, die in der Folge an Haushalte in prekären Wohnverhältnissen untervermietet werden. Derartige Mietverträge sind in der Regel befristet, da man die Mieter dazu animieren will, später Zugang zu einer regulären Mietwohnung zu erlangen.

Die Zielgruppen bestehen vor allem aus Personen, die ihre frühere Wohnung verloren haben (durch Mietrückstände oder soziale Probleme etc.) oder die von einem bevorstehenden Wohnungsverlust bedroht sind. Weiterhin umfassen die Zielgruppen dieser Einrichtungen solche Personen, die nicht (mehr) ohne fremde Unterstützung in der Lage sind, selbständig in einer Wohnung zu wohnen. Dazu gehören vor allem ältere Personen mit diversen körperlichen oder geistigen Behinderungen.

Darüber hinaus bieten sie auch Hilfestellung für Personen, die als Flüchtlinge oder Asylanten in das betreffende Land gekommen sind und – oft mittellos – nicht in der Lage sind, Zugang zu einer Wohnung zu erlangen. Sie bieten also eine „Grundsicherung“ (Grundversorgung mit Wohnraum) als materielle Lebensgrundlage.

Häufig wird in derartiges Wohnungsangebot mit einem – manchmal verpflichtenden – Betreuungsangebot ergänzt. Mit diesem System „Betreutes Wohnen“ sollen die betreffenden Personen, wie zum Beispiel Suchtkranke, Aids-kranke, Menschen mit psychischen Problemen, Haftentlassene usw. (wieder) in das normale soziale Leben und potenziell auch in die Erwerbstätigkeit integriert werden.

Als materielle Basis für ihre Tätigkeit dienen diesen Einrichtungen entweder private Stiftungen oder andere private Zuwendungen, wie periodische Sammlungen, Spendenaufrufe an die Bevölkerung etc. Sie sind somit Empfänger privater Förderungen. Erweisen sich diese Mittel als ausreichend, dann ist eine zusätzliche Förderung durch die öffentliche Hand nicht erforderlich.

Als Vermieter mit öffentlichen Mitteln objektgeförderter Wohnungen treten diese Institutionen hingegen dann auf, wenn die gesamten verfügbaren privaten Mittel unzureichend sind und der Staat, die Region oder die örtliche Gemeinde die Tätigkeit derselben als notwendig, nützlich und unterstützenswert erachtet, diese spezifischen Funktionen aber aus diversen Gründen nicht direkt selbst übernehmen will.

Als Beispiele für derartige Einrichtungen seien hier nur einige genannt.

AT

In Wien hat die der katholischen Kirche angehörige Caritas seit langer Zeit einen Betreuungsdienst für Wohnungslose eingerichtet, der eng mit der kommunalen Wohnungsverwaltung zusammenarbeitet. Von diesem werden nur solche Personen betreut, die grundsätzlich die Aufnahmekriterien für eine Gemeindewohnung erfüllen, damit sie nach einer Betreuungsperiode in einer möblierten so genannten „Startwohnung“ einen unbefristeten Mietvertrag für eine frei werdende kommunale Mietwohnung abschließen können. In ähnlicher Weise hat die Caritas private Mietwohnungen angemietet, die Flüchtlingen und Asylanten für eine begrenzte Zeit als Untermiete angeboten wurden¹²².

BE

Seit Mitte der 1990er Jahre schließen die flämischen regionalen „Sozialmietbüros“ (*Sociale verhuurkantoren*) mit privaten Vermietern Hauptmietverträge ab und geben die damit verfügbaren Wohnungen als Untermiete an Haushalte in schwieriger Wohnsituation weiter. Die Hauptmietverträge laufen über bis zu neun Jahren, während die Untermietverträge meist nur bis zu sechs Jahren gültig waren. Das wallonische Äquivalent, die so genannten „Sozialwohnungsagenturen“ (*Agences Immobilières Sociales*) treten hingegen in ähnlicher Situation als Bevollmächtigte der privaten Vermieter auf. In beiden Fällen sind die Untermieten 10-15% höher als die Hauptmieten, um allfällige Mietausfälle abdecken zu können. Zusätzlich erhalten diese Organisationen

¹²² Caritas, Internet 20071112

von ihren Regionalbehörden Verwaltungsaufwandszuschüsse. Diese Büros/Agenturen übernehmen die Verantwortung für eine korrekte Bezahlung der Miete und für die Beseitigung einer allfälligen, über normale Gebrauchsspuren hinausgehenden, Beschädigung der Wohnung zum Zeitpunkt ihrer Rückgabe¹²³.

- *Bewertung*

Karitative Einrichtungen waren vor der Einführung allgemeiner Sozialversicherungssysteme die einzigen organisierten Hilfeleister für Menschen in (Wohnungs-)Not. Mit der Einführung der wohnungspolitischen Instrumente der Objektförderung und Subjektförderung hat die öffentliche Hand die Hauptlast der Unterstützung einkommensschwacher Haushalte ohne adäquate Wohnung übernommen.

Eine sinnvolle Rolle können karitative Institutionen aber noch immer dort spielen, wo ihre gegenüber öffentlichen Institutionen größere Flexibilität eine – meist nur temporäre – Mittlerrolle zwischen akut Wohnungssuchenden und privaten Vermietern ermöglicht.

Wohltätige Institutionen erfreuen sich primär eines positiven Images; weil sie – zumindest nach außen hin – nicht für eigene Interessen eintreten, sondern für jene von benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Dennoch besteht auch in diesem Sektor die Gefahr, dass sich die eigenen Interessen (Fortbestand der Institution; Beschäftigung der Mitwirkenden etc.) gegenüber jenen der offiziellen Zielgruppe mehr oder weniger stark durchsetzen. Einer der Indikatoren für die Effizienz solcher Institutionen ist das Verhältnis zwischen eigenem Verwaltungsaufwand und zielgerichtet eingesetzten Gesamtmitteln.

In ihrer Idealform setzen karitative Einrichtungen lediglich eigene und keine Fremdmittel ein. Ihre Effektivität ist dann aber meist sehr beschränkt.

1.9 Juristische und physische Privatpersonen

Privatpersonen, sei es als juristische oder als physische Personen, werden von Wohnungspolitikern traditionellerweise meist nicht als geeignete Adressaten einer Objektförderung von Mietwohnungen angesehen, weil man ihnen prinzipiell ein Gewinnstreben unterstellt, das mit den Zielen einer preisgünstigen Wohnraumversorgung für einkommensschwächere Haushalte im Widerspruch steht. (Die Sonderformen juristischer Personen, die als karitative oder gemeinnützige Bauträger und Wohnungsanbieter auftreten, wurden bereits weiter oben beschrieben.)

Tatsächlich würde ein typischer privater Anbieter von Mietwohnungen trotz einer gewährten Objektförderung bestrebt sein, seine Wohnungen zu Marktmieten zu verwerten, wenn diesem Bestreben keine mietrechtlichen Beschränkungen entgegenstehen. Allfällige Objektförderungen zu Gunsten privater Personen müssen also – wie auch im gemeinnützigen Bereich – mit einer einschränkenden Mietenregelung gekoppelt sein. Ein potenzieller privater Investor in Mietwohnungen würde das Angebot einer Objektförderung gegen den künftigen Einkommensverzicht abwägen, der sich aus marktunterschreitenden geregelten Mieten ergibt. Das Gesamtvolumen

¹²³ Donner 2000, p.151f

dieses erwarteten Einkommensverzichts ergibt sich aus dem Barwert der betragsmäßigen Differenz zwischen Marktmieten und geregelten Mieten und der Dauer der Mietenbeschränkung. Eine öffentliche Förderung müsste daher mindestens die erwartete Ertragsminderung kompensieren, um attraktiv zu sein.

Die Umsetzung einer derartigen Kompensation ist allerdings mit verschiedenen Schwierigkeiten behaftet. Zunächst sind die realen Werte der Zahlungsströme aus Mieteinnahmen und öffentlichen Förderungsleistungen inflationsabhängig. Dies kann mit der Ermittlung der beiden Barwerte und des daraus resultierenden Wertes für den internen Zinsfuß / IZF berücksichtigt werden. Es verbleibt aber als Unsicherheitsfaktor die Einschätzung der künftigen Inflationsrate. Weicht aber die tatsächliche Inflationsrate später von der der Berechnung der Barwerte zu Grunde gelegten nach oben oder unten ab, kann dies den IZF beeinflussen.

Weiterhin ist auch die Entwicklung künftiger Marktmieten nicht im voraus bekannt, sondern kann nur geschätzt werden. Wenn ein potenzieller privater Investor die künftige Entwicklung der unregulierten Marktmieten eher pessimistisch einschätzt, also einen geringeren IZF erwartet, dann würde er sich mit einer geringeren öffentlichen Förderung zufrieden geben. Meint er aber, dass die Marktmieten stark ansteigen werden und damit einen höheren IZF erwarten lassen, dann würde er eine umfangreichere Förderung fordern, wenn er auf die erwarteten höheren Mieterträge verzichten soll. Trotz der beschriebenen Unsicherheiten haben manche Staaten in großem Ausmaß Objektförderungen für den privaten Mietwohnungsbau angeboten.

DE

An erster Stelle ist hier Deutschland zu nennen, wo auf dem Gebiet der alten Bundesländer schon bald nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs öffentliche Mittel in der Form des so genannten 1. Förderungswegs bereitgestellt wurden, die unterschiedslos allen potenziellen Mietwohnungsbauträgern offen standen, also auch privaten Investoren. Das entsprechende Angebot wurde von diesen in großem Umfang angenommen.

Die im Rahmen dieses 1. Förderungswegs gewährten Förderungen bestanden ursprünglich aus zinslosen öffentlichen Darlehen im Ausmaß von 45-50 % der Gesamtbaukosten. Aus der Kombination mit den übrigen Kapitalkosten, die aus dem Einsatz von Eigenkapital und von Kapitalmarktdarlehen sowie den laufenden Bewirtschaftungskosten resultieren, ergab sich dann eine so genannte Kostenmiete. Dieser wurde dann eine politisch festgelegte kostenunterschreitende Bewilligungsmiete (Sozialmiete) gegenübergestellt und die Differenz zwischen beiden Werten als laufender Zuschuss an den Investor überwiesen. Als Gegenleistung zu dieser Förderung durften die privaten (und auch gemeinnützigen) Bauträger während der Laufzeit der Darlehen nur die erwähnte Bewilligungsmiete ihren Mietern vorschreiben.

Geförderte Mietwohnungen, die sich im Eigentum privater Personen oder Institutionen befanden, gingen nach dem Ende der Förderungsdauer in den privaten Mietsektor über. Sie konnten dann zu Marktbedingungen verwertet werden.

Da die Kostenmieten vor allem im späteren Verlauf hinter den Marktmieten deutlich zurückbleiben können, ergibt sich – über die gesamte Bindungsdauer gerechnet –, in der Regel gegenüber der Marktmiete ein Minderertrag. Ein privater Vermieter wird also diesen Minderertrag gedank-

lich dem nach Ablauf der Bindungsfrist erwarteten Mehrertrag gegenüberstellen. Nach dem Ende der Bindungsdauer konnten private Vermieter die Mieten innerhalb von 3 Jahren zunächst um bis 30 % anheben, solange die ortsübliche Vergleichsmiete noch nicht erreicht war. Die tatsächliche Mieterhöhung betrug für die betroffenen Wohnungen im Durchschnitt allerdings nur rund 3,0 % pro Jahr¹²⁴.

Die Berechnung der Kostenmiete ist jedoch höchst komplex und enthält auch kalkulatorische Kostenelemente, die in der Realität nicht unbedingt anfallen müssen. Vor allem aber werden die Kapitalkosten zu Beginn der Nutzungsdauer ermittelt und für die gesamte Laufzeit der Bindungsfrist konstant gelassen, während sie in Wirklichkeit durch die abnehmende Zinsenbelastung der einzelnen Darlehen schrittweise geringer werden. Damit erhalten die Vermieter solcherart objektgeförderter Wohnungen einen nicht näher begründeten Mehrertrag als „Entschuldungsgewinn“¹²⁵.

Eine Sonderform der Objektförderung privater Mietwohnungen beschloss die deutsche Bundesregierung gegen Ende der 1980er Jahre, als große Gruppen von deutschstämmigen Rücksiedlern und Zuwanderern eine umfangreiche zusätzliche Wohnraumnachfrage auslösten. Als Reaktion darauf wurde privaten Eigentümern von Zweitwohnungen und leer stehenden sonstigen nutzbaren Räumen Förderungen angeboten, mit denen sie diese Räume adaptieren konnten, um sie in der Folge diesen unterversorgten Gruppen als Mietwohnung anbieten zu können.

UK

Ein Beispiel einer steuerlichen Begünstigung als Anreiz für private Mietwohnungsinvestoren war das so genannte *Business Expansion Scheme / BES*, das 1988-93 in Kraft war. Dieses Programm befreite private Investitionen in Aktien von der Einkommensteuer, wenn die betreffenden Unternehmen das investierte Kapital für die Errichtung von Wohnungen verwendeten, die mindestens 5 Jahre als Mietwohnungen genutzt wurden. Dieses Programm erwies sich als wenig erfolgreich, da die betreffenden Unternehmen hohe Kosten verursachten, die Mieten auf dem lokalen Marktniveau lagen und diese indirekt geförderten Mietwohnungen nach Ablauf der Mindestfrist wieder verkauft wurden¹²⁶.

In letzter Zeit wurde auch die Möglichkeit diskutiert, privaten Investoren in Mietwohnungen den Zugang zu Baukostenzuschüssen zu gewähren, die durch die *Housing Corporation* im wesentlichen an die gemeinnützigen *Housing Associations* vergeben werden. Dabei bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob die privaten Unternehmen nicht verleitet sein könnten, an der Qualität der Neubauwohnungen zu sparen, um ihre Gewinne zu maximieren. Auch ist das Ausmaß der notwendigen Baukostenzuschüsse nicht klar zu ermitteln, so dass es zu einer Überförderung kommen könnte¹²⁷.

HU

¹²⁴ Sautter 2005, p.24

¹²⁵ Behring et al. 1998, p.334f

¹²⁶ Power 1993, p.232f; Balchin 1995, p.143f

¹²⁷ Mullins / Walker 2007, p.8ff

Bis zur politischen Wende 1989/90 waren in Ungarn private Mietwohnungen offiziell nicht zugelassen. Als Resultat der umfangreichen Privatisierung öffentlicher Mietwohnungsbestände in den 1990er Jahren zeigte sich, dass vor allem in den größeren Städten nur mehr sehr geringe kommunale Mietwohnungsbestände verblieben waren.

Angesichts dieser Situation haben die ungarischen Regierungen nicht nur versucht den kommunalen Mietwohnungsbau zu stimulieren, sondern auch private Investoren für diesen Zweck zu gewinnen. Dafür sollten public-private-partnership-Projekte organisiert werden. Im Rahmen derselben würden die Gemeinden langfristige Verträge mit privaten Investoren abschließen, wobei die Mieten auf einem für unterdurchschnittliche Haushaltseinkommen erschwinglichen Niveau festgelegt werden. Die Differenz zu den entsprechenden Marktmieten würde durch Zuschüsse der Zentralregierung und der Gemeinden selbst abgedeckt werden. Dieses Förderungsschema erlangte aber keine Bedeutung, weil die potenziell interessierten privaten Bauträger wesentlich höhere Ansätze für die Marktmieten vornahmen als die Befürworter dieser Förderung¹²⁸.

- *Bewertung*

Der Vorteil der Förderung des Mietwohnungsbaus durch private Bauträger besteht darin, dass diese im Gegenzug in gewissem Ausmaß Eigenkapital einsetzen müssen, u.zw. zu Zinssätzen, die unter den vergleichbaren Kapitalmarktzinssätzen liegen. Dies erwies sich in Deutschland v.a. in den Nachkriegsjahrzehnten als sehr wirksam, weil die Kapitalmärkte damals noch an großer Mittelknappheit litten.

Der Nachteil liegt darin, dass einerseits die solcherart geförderten Mietwohnungen nur für einen begrenzten Zeitraum („auf Förderungsdauer“, bzw. nach vorzeitiger Rückzahlung zinsgünstiger Förderungsdarlehen allenfalls nach einer Nachwirkungsfrist) der mit der Förderung gekoppelten Mietenregelung unterliegen. Damit werden diese Wohnungen nach Ablauf der Beschränkungen zu einem Teil des privaten Mietwohnungsbestands – ohne weitere Bindungen. Die Wirksamkeit der öffentlichen Förderungen bleibt also auf die Bereitstellung von „Sozialwohnungen auf Zeit“ beschränkt.

¹²⁸ Hegedüs in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.115

2 ZIELGRUPPEN UND ZUGANGSKRITERIEN

Die Definition der Zielgruppen, das heißt jener Haushalte, die ausschließlich oder primär mit objektgeförderten Wohnungen versorgt werden sollen, variiert stark je nach Land, Bauträger und auch im Zeitablauf. Darüber hinaus unterscheiden sich auch die Zugangskriterien zu den genannten Wohnungsbeständen, das heißt die Bedingungen, die prinzipiell berechnete Haushalte erfüllen müssen, um bei realer Verfügbarkeit eine derartige Wohnung beziehen zu können.

Die Festlegung der Zugangskriterien erfolgt teils durch die zentralen Regierungen (DK, FR, IE, UK), in den Bundesstaaten Österreich und Deutschland auf der Ebene der einzelnen Länder, in den Niederlanden und Schweden hingegen durch die Gemeinden bzw. die Anbieter objektgeförderter Mietwohnungen. Die Überprüfung der Einhaltung der Zugangskriterien und die Zuteilung der Wohnungen selbst erfolgt hingegen meist auf der Ebene der Gemeinden oder der Vermieter¹²⁹.

Die folgende Tabelle bietet eine Übersicht über Zugangskriterien zu geförderten Wohnungen in acht europäischen Ländern¹³⁰.

Tab 3: Zugangskriterien zu geförderten Mietwohnungen

AT	Relativ großzügige Einkommensobergrenzen, je nach Haushaltsgröße und Bundesland
BE (Flandern)	Einkommensgrenzen je nach Haushaltsstruktur. Außerdem Zuteilung je nach Wartezeit, Prioritätskriterien.
DE	Einkommensgrenzen je nach Förderungsweg und Region. Kommunale Bewilligung nötig.
DK	Keine Einkommensgrenzen, aber strenge Trennung nach internen und externen Antragstellern. Interne Antragsteller, die innerhalb des Bestands wechseln wollen, haben Vorrang. Für 25 % der verfügbaren Wohnungen haben die Gemeinden Belegungsrechte.
FR	Abhängig von jährlich festgelegten Einkommensgrenzen, welche die Regierung je nach Förderungsschiene und Region festlegt.
NL	Genereller Regierungsauftrag zu Gunsten ärmerer Haushalte. In den meisten kommunalen Regelungen müssen Wohnungen mit Mieten unter einem Schwellenwert an ärmere Haushalte vergeben werden.
SE	Keine Einkommensgrenzen
UK	Keine Einkommensgrenzen Zuteilung nach „Bedarf“, der aber von der Zentralregierung nur ungenau definiert wird. Bei Zuteilung Zusammenarbeit zwischen GWU und Gemeinden gefordert.

Obwohl natürlich nicht alle prinzipiell berechtigten Haushalte Zugang zu einer geförderten Mietwohnung begehren, weil die meisten von ihnen bereits über eine, wenn auch vielleicht nicht ihren Wünschen entsprechende Wohnung verfügen, so reicht das jeweils vorhandene und in absehbarer Zukunft möglicherweise zusätzlich verfügbare Angebot geförderter Mietwohnungen

¹²⁹ Whitehead / Scanlon (ed.) 200, p.18f

¹³⁰ Gruis / Priemus 2006, p.18

nur in den seltensten Fällen aus, um alle nachfragenden Haushalte zu versorgen. Die auf Grund von Neubau oder Bestandsfreigabe verfügbaren Wohnungen müssen daher einer Teilgruppe der Antragsteller zugewiesen werden.

In demokratisch verfassten Staaten sind Politiker generell bemüht, die Akzeptanz ihrer Maßnahmen zu maximieren, da eine hohe Akzeptanz in möglichst vielen Politikbereichen das jeweils nächste Wahlergebnis positiv beeinflussen wird. In diesem Sinne werden solche Zuteilungssysteme gewählt, die rational nachvollziehbar sind und transparent und ausgewogen erscheinen. Eines der üblichen Zuteilungssysteme knapper Güter ist die Rationierung, das heißt dass jeder berechnete Haushalt nur eine (sehr) geringe Menge des nachgefragten Gutes zugeteilt erhält. Da Wohnungen jedoch nicht beliebig unterteilt werden können, also je Haushalt ein kulturell überformter Mindestwohnungsbedarf besteht, muss man einigen der berechtigten Haushalte jeweils eine Wohnung zuweisen. Zu diesem Zweck werden die nachfragenden Haushalte amtlich registriert und nach ihrem ungedeckten Wohnungsbedarf (gesundheitsschädigende gegenwärtige Wohnung, kleine Kinder, erwarteter Nachwuchs etc.) und dessen Dringlichkeit erfasst. Ergänzend kann auch der Beruf des Antragstellers eine Rolle spielen, wenn sogenannte „Schlüsselberufe“ (Ärzte, Lehrer, Polizisten etc.) mit eher niedrigen Einkommen sonst keinen Zugang zu einer erschwierlichen Wohnung finden würden.

Wenn die Zahl der Haushalte mit dringendem Wohnungsbedarf noch immer die Zahl der verfügbaren Wohnungen übersteigt, was meist der Fall ist, so wird überwiegend die seit der Antragstellung verflossene Zeit als Auswahlkriterium angewendet. Somit werden jene Haushalte, die sich bereits vor langer Zeit in die Wartelisten eingetragen haben, bei der Zuteilung bevorzugt (in Schweden stellt die zurückgelegte Wartezeit das einzige Zuteilungskriterium dar¹³¹). Im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Zuteilungskriterien werden alle diese Aspekte in der Regel mit Punktwerten versehen und aus diesen eine Gesamtpunktesumme ermittelt. Haushalte mit den höchsten Gesamtpunktzahlen werden demnach in erster Reihe mit einer Mietwohnung versorgt.

Sollte auch die in diesem Sinne reduzierte Nachfragergruppe die Möglichkeiten der Zuteilung geförderter Wohnungen überschreiten, so wird gelegentlich ein Lotteriesystem eingesetzt, um die „glücklichen Gewinner“ zu ermitteln.

Natürlich sind alle diese Bewertungs- und Reihungssysteme Missbräuchen ausgesetzt. Schon bei der Erhebung der gegebenen Wohnraumversorgung und der Dringlichkeit des eigenen Wohnungsbedarfs entsteht das Problem des „*moral hazard*“, das heißt dass der Antragsteller seine gegenwärtige Wohnsituation unter Umständen drastischer darstellt, als sie wirklich ist. Darüber hinaus sind Antragsteller bei großer Wohnungsknappheit tendenziell versucht, das mit der Wohnungszuteilung beauftragte Verwaltungspersonal durch finanzielle Zuwendungen zu veranlassen, den eigenen Antrag wohlwollend zu behandeln. Andererseits können sich auch Politiker veranlasst sehen, in das Zuteilungssystem einzugreifen, um ihnen besonders am Herzen liegende Fälle positiv zu erledigen.

¹³¹ Lind 2007, p.11

Die Zuteilung verfügbarer Wohnungen erfolgt nicht immer ausschließlich über den jeweiligen Bauträger, sondern oft auch auf Grund von Entscheidungen der öffentlichen Hand, meist in der Form örtlicher, regionaler oder staatlicher (Gebiets-)Körperschaften. Überwiegend sind dies die Gemeinden, in denen die verfügbaren Mietwohnungen angeboten werden, insbesondere dann, wenn die betreffende Gemeinde kostengünstige oder kostenlose Grundstücke für die Errichtung derselben bereitgestellt hat. Damit sichern sich die Gemeinden meist das Recht, Mieter für etwa 20-25% der verfügbaren Wohnungen zu nominieren. Diese geteilten Belegungsrechte dienten ursprünglich meist dazu, Bedienstete dieser Körperschaften mit Wohnraum zu versorgen, später auch für die Lösung besonders dringender individueller Wohnungsprobleme.

Ein mehrfach gegliederter Mechanismus funktioniert zum Beispiel in Frankreich, wo im Rahmen der für jeden gemeinnützigen Bauträger agierenden Kommission Vertreter des Staates (Präfekt), der Gemeinden und auch des von Unternehmen gespeisten Wohnbaufonds CIL (*Comité Interprofessionnel du Logement*) ihre Zuteilungsquoten geltend machen. Ob ein vorgeschlagener Haushalt letztlich eine verfügbare Wohnung zugeteilt erhält, entscheidet allerdings der gemeinnützige Bauträger (HLM)¹³². In ähnlicher Weise sind gemeinnützige Bauvereinigungen in Irland weitgehend verpflichtet, Haushalte auf kommunalen Wartelisten aufzunehmen¹³³.

Niederländische Gemeinden entscheiden selbst, ob sie das vom Parlament beschlossene Wohnungszuteilungsgesetz für *woningcorporaties* anwenden wollen. Dies haben nur 25 % aller Gemeinden beschlossen, doch sind darunter die meisten Städte. Die darin enthaltenen Regeln gelten allerdings nur für Wohnungen mit Monatsmieten bis zu € 615 (2007), das ist gleichzeitig die Obergrenze für die Zuerkennung einer Wohnbeihilfe. Üblicherweise muss auch ein Arbeitsplatz oder ein früherer Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde nachgewiesen werden¹³⁴. Üblicherweise werden getrennte Listen für wechselwillige Bestandsmieter und für neue Wohnungsnachfrager geführt. Bestandsmieter werden bevorzugt, weil im Falle eines Umzugs in eine für sie attraktivere Wohnung ihre bestehende Wohnung für eine Neuvergabe frei wird.

Bei allen bisher erwähnten administrativen Systemen einer „gerechten“ Zuteilung geförderter Wohnungen, die auch nachstehend näher beschrieben werden, besteht immer eine Kluft zwischen dem amtlich ermittelten Wohnungsbedarf eines Haushalts und den selbst wahrgenommenen Bedürfnissen desselben. Der Haushalt kann also in der Regel nicht selbst entscheiden, welche Wohnung er auf Grund welcher Kriterien vorziehen würde, oder in welchem Ausmaß er bereit wäre, im Gegenzug für eine schnellere Zuteilung auf bestimmte Wohnungscharakteristika zu verzichten. Deshalb haben niederländische Wohnungspolitikern ein nachfrageseitig orientiertes „Versteigerungssystem“ entwickelt, das zunächst in Delft versuchsweise eingesetzt und dann auf das ganze Land erfolgreich ausgedehnt wurde. Mittlerweile ist dieses auch zum Beispiel in Großbritannien zum Einsatz gekommen.

¹³² Power 1993, p.56ff

¹³³ Redmond / Norris in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.122

¹³⁴ VROM Internet 20071123

2.1 Einkommen

Hauptziel jeder sozial orientierten Umverteilung zur Linderung oder Beseitigung von Nachteilen, die sich aus einer primären Einkommensverteilung ergeben können, ist es, die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit lebenswichtigen Gütern sicherzustellen.

Im Rahmen einer (theoretischen) generellen Einkommensumschichtung zur Anhebung der als unzureichend erkannten niedrigsten Primäreinkommen auf eine politisch definierte Mindestebene, müssten die für die Umverteilung erforderlichen Mittel über eine Besteuerung der besserverdienenden Haushalte aufgebracht werden. Dabei wird hier von Verschuldungs- und Entschuldungseffekten der öffentlichen Hand, abgesehen, die diese Belastung lediglich längs der Zeitachse verschieben und sie damit unterschiedlichen Kohorten von Steuerzahlern aufbürden.

Auch bei einem gedanklichen Modell der Unterbringung der gesamten Bevölkerung in einheitlichen Mietwohnungen könnten die durch ihre Miete überlasteten ärmeren Haushalte nur durch eine steuerliche Belastung der besserverdienenden Haushalte entlastet werden.

Bei einem System der Objektförderung von Neubauwohnungen ergeben sich jedoch andere Verhältnisse: die gegebene Wohnraumversorgung ist auch bei Haushalten gleicher Einkommen höchst unterschiedlich, einerseits weil neben den laufenden Einkommen auch Vermögensverhältnisse eine wesentliche Rolle spielen (Vermögenstransfers zwischen den Generationen), wie auch der Wohnungsbestand nicht einheitlich ist und unter Umständen große Teile der Bevölkerung in mietengeregelten Beständen wohnen, wodurch ihr Wohnungskonsum wesentlich höher sein kann als jener von Haushalten, die bei gleichem Einkommen in Mietwohnungen zu Marktmieten wohnen müssen.

Ein System der Wohnbauförderung kann daher auf einem Steueraufkommen auch zu Lasten niedrigerer Einkommenschichten basieren, weil diese – wenn sie selbst über angemessenen Wohnraum verfügen – im Sinne der Solidarität bereit sind, ihren Beitrag zur Finanzierung von gefördertem Wohnraum zu leisten, oder aber weil sie sich selbst als potenzielle Nachfrager nach gefördertem Wohnraum sehen. Vor allem das letztgenannte Argument trägt zur politischen Akzeptanz einer weit reichenden Objektförderung bei, die mit großzügigen Einkommensobergrenzen gekoppelt ist. Sobald allerdings der Großteil aller Haushalte über akzeptable oder sogar komfortable Wohnungen verfügt, wird die politische Unterstützung für ein aufwändiges Wohnbauförderungssystem zurückgehen.

Ausgehend von der Tatsache, dass marktkonform produzierte und angebotene Mietwohnungen von den obersten Einkommenschichten ohne Förderung nachgefragt werden können, besteht die politische Frage der Festlegung von Einkommensgrenzen für objektgeförderte Wohnungen darin, dass Ausmaß und Berechtigtenkreis der Objektförderung auf die Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand – und das ist letztlich die Steuerzahlungswilligkeit der Bürger – abgestimmt werden müssen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der notwendige Förderungsaufwand pro Wohnung um so höher wird, je niedriger die Einkommensobergrenze festgelegt wird und umso geringer, je weiter die Einkommensobergrenze angehoben wird, weil dann ein größerer Teil der wahren Kosten von den Nutzern selbst getragen werden kann. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass durch ein

Anheben der Einkommensobergrenze die Einkommensverteilung selbst nicht verändert wird, das heißt, dass die Haushalte niedriger Einkommen bei einer höheren Einkommensobergrenze durch die für höhere Einkommen (noch) erschwinglichen Mieten tendenziell überlastet werden.

Andererseits nimmt die Zahl der prinzipiell anspruchsberechtigten Haushalte mit steigender Einkommensobergrenze zu, so dass der gesamte öffentliche Förderungsaufwand bei einer theoretischen Befriedigung aller Förderungsanträge tendenziell ebenfalls zunimmt, wenn die Förderung nicht einkommensabhängig gestaltet wird.

Eine gravierende Belastung der öffentlichen Haushalte würde sich daher dann ergeben, wenn die Intensität der Objektförderung auf die wirtschaftliche Leistungskraft ärmerer Haushalte abgestellt wird, die Einkommensgrenzen für den Zugang zu diesen objektgeförderten Wohnungen aber großzügiger festgelegt werden.

Schließlich bestehen meist auch offizielle oder De-facto-Einkommensuntergrenzen, wenn das Objektförderungsmodell voraussetzt, dass der aus dem Förderungsmodell resultierende Nettowohnungsaufwand auch von einkommensschwächeren Haushalten getragen werden muss. Damit wird das Gesamtbild noch komplexer: diese ärmeren Haushalte müssen dann durch eine ergänzende Subjektförderung unterstützt werden oder sie müssen auf den privaten Mietwohnungssektor ausweichen. Dieser bietet jedoch zu erschwinglichen Mieten, wenn überhaupt, nur einen geringeren Standard oder wird nur durch Überbelag, also durch eine zu geringe Nutzfläche pro Person für die betroffenen Haushalte wirtschaftlich tragbar.

Die in den europäischen Ländern tatsächlich angewendeten Einkommensobergrenzen für Nachfrager von geförderten Mietwohnungen (häufig als „Sozialwohnungen“ bezeichnet) sind höchst unterschiedlich. Während es in Dänemark, Großbritannien und Schweden keine offiziellen Einkommensobergrenzen gibt, sind diese in Österreich sehr großzügig und umfassen etwa 80 bis 90 Prozent aller Haushalte, während sie in Frankreich für die typischen geförderten HLM-Wohnungen etwa zwei Drittel und in Irland immer noch mehr als die Hälfte aller Haushalte umfassen. Eine mehr auf die wohnungspolitische Zielgruppe gerichtete Definition der Einkommensobergrenze wird zum Beispiel in den Niederlanden angewendet, wo diese mit der Kapazitätsgrenze für Wohnbeihilfen zusammenfällt und daher nur 28 % der Bevölkerung umfasst, von denen 93 Prozent Mieter sind¹³⁵.

Ob die tatsächlichen Einkommen der Mieterhaushalte in den geförderten Beständen deutlich unterhalb der Obergrenzen oder nahe an ihnen liegen, lässt sich nur empirisch erheben. So wurden die französischen HLM-Mietwohnungsbestände trotz großzügiger Einkommensobergrenzen in den 1960er und 1970er Jahren vor allem von Facharbeitern mit stabilem Einkommen und von mittelständischen Familien bewohnt. Diese Bevölkerungsschicht tendierte aber mit steigenden Einkommen in das Wohnungseigentum zu wechseln. Damit sank das durchschnittliche Einkommen in diesen Beständen ab, auch weil die Haushaltsgrößen tendenziell kleiner wurden, mit relativ hohen Anteilen von Alleinerziehenden und Emigranten¹³⁶. Andererseits wurde für Wohnungsbestände gemeinnütziger Bauvereinigungen festgestellt, dass Haushalte mit

¹³⁵ VROM Internet 20071123

Einkommen nahe an der zulässigen Obergrenze überrepräsentiert sind („Matthäus-Effekt“). Dies scheint dadurch erklärbar, dass die gemeinnützigen Vermieter zur Wahrung ihrer eigenen Interessen darauf achten, möglichst nur problemlose Mieter zu haben, was bei höheren Einkommen eher wahrscheinlich ist. Damit wird allerdings eine soziale Orientierung der Objektförderung unterlaufen, weil der Förderungseffekt überwiegend von besserverdienenden Haushalten abgeschöpft wird.

Einkommengrenzen werden manchmal je nach Rechtsform des Vermieters unterschiedlich festgesetzt. So betragen beispielsweise die – großzügigen – Obergrenzen des Jahresnettohaushaltseinkommens bei Mietwohnungen der Gemeinde Wien im Jahre 2007 für Einpersonenhaushalte € 26.510,- und für Vierpersonenhaushalte € 49.900,-. Für Mietwohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen werden diese Obergrenzen um weitere 20 Prozent angehoben (für geförderte Eigentumswohnungen werden die genannten Werte sogar um 40 Prozent erhöht).

Das Fehlen von Einkommensobergrenzen oder die Anwendung solcher, die den allergrößten Teil der Bevölkerung umfassen, hat allerdings in den letzten Jahren zu einer Kritik seitens der Europäischen Kommission geführt, die in dieser Vorgangsweise eine unzulässige Subventionierung nicht bedürftiger Haushalte sieht.

Schließlich ist zu bedenken, dass die Haushaltseinkommen üblicherweise nur bei Bezug der Mietwohnung überprüft werden. Somit kann sich der Fall ergeben, dass die üblicherweise steigenden Haushaltseinkommen im Laufe der Zeit den ursprünglichen oder den jeweils aktuellen Grenzwert überschreiten. Im Sinne des Gesetzgebers müsste diese Situation als Überförderung bezeichnet werden. Will man die strengste Gegenmaßnahme, nämlich die Aufhebung des Mietverhältnisses, aus politischen Gründen vermeiden, dann bietet sich als kompensatorische Maßnahme eine Anhebung der Miete oder die Einhebung eines Mietzuschlages an, das heißt einer so genannten „Fehlbelegungsabgabe“. Auch diese - obwohl völlig begründet - wurde nur zögernd, zum Beispiel in Deutschland, angewendet. Dies nicht zuletzt, weil die Vermieter vermeiden, besser verdienende Haushalte aus ihren Beständen zu vertreiben, da sie durch ihre Anwesenheit das soziale Gefüge stabilisieren helfen.

2.2 Familiäre und soziale Situation

Neben dem wichtigsten Kriterium der Einkommensverhältnisse werden bei der Bewertung einer Bewerbung um eine geförderte Wohnung auch die Haushaltsstruktur und soziale Situation des Antragstellers erfasst. So können üblicherweise alleinerziehende Mütter (oder auch Väter) eher mit einer Wohnungszuweisung rechnen als Standardfamilien.

Darüber hinaus haben viele Personen auf dem freien Wohnungsmarkt nicht nur rein ökonomische Schwierigkeiten. Zu ihnen gehören Behinderte, chronisch Kranke, Drogen- und Alkoholsüchtige, Langzeitarbeitslose oder Personen mit psychischen Problemen.

¹³⁶ Amzallag / Taffin, 2003, p.31,33

Angehörige dieser Gruppe werden von privaten Vermietern üblicherweise als schlechtes Risiko eingestuft und entweder grundsätzlich abgelehnt oder nur zu ungünstigen Bedingungen akzeptiert. Sie sind daher in der Regel auf ein Alternativangebot angewiesen.

Wenn auch diese Personen prioritär durch ein entsprechendes gefördertes Wohnungsangebot versorgt werden sollten, so ist die Wohnraumversorgung allein in diesen Fällen meist nicht ausreichend, um eine dauerhafte (Re-)Integration in die Gesellschaft zu gewährleisten. Sie bedürfen oft zusätzlich einer sozialen Unterstützung, eventuell in der Form des „betreuten Wohnens“.

2.3 Akuter Wohnungsbedarf

Die Frage, ob ein angemeldeter Wohnungsbedarf als akut anzusehen ist und daher prioritär gedeckt werden sollte, muss durch einen Vergleich der gegenwärtigen Wohnsituation mit dem normativ vorgegebenen Mindestbedarf beantwortet werden. Für diesen Zweck wird üblicherweise der Staat als Referenzebene herangezogen. In Abhängigkeit von dem generell gegebenen Standard der Wohnraumversorgung werden Mindestbedarfe als Funktion derselben definiert. Sie liegen aber jedenfalls unter den entsprechenden Durchschnittswerten der Wohnraumversorgung. Für die Bestimmung des Mindestwohnungsbedarfs werden quantitative Kriterien (Nutzfläche in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße, Raumhöhe usw.) und qualitative Kriterien herangezogen (sanitäre Ausstattung, Qualität der Baumaterialien, ausreichende Belichtung, Abwesenheit schädlicher Immissionen, Abwesenheit von Feuchtigkeitsschäden, ausreichende Wärmedämmung usw.).

Hinsichtlich der Wohnungsgröße können auch voraussichtliche künftige Veränderungen berücksichtigt werden, wie zum Beispiel im Falle eines erwarteten Familienzuwachses.

Aus der Kombination all dieser Faktoren und dem Grad ihrer Abweichung von den normativ vorgegebenen Mindestwerten kann dann die Dringlichkeitsstufe für eine alternative Wohnraumversorgung ermittelt werden.

2.4 Staatsbürgerschaft / Ortsansässigkeit

Während die Eingrenzung der anspruchsberechtigten Haushalte je nach Einkommen als vertikale Begrenzung bezeichnet werden kann, muss auch überlegt werden, ob sämtliche Bewohner des Landes prinzipiell in den Genuss einer geförderten Wohnung kommen können sollen, oder ob dafür gewisse zusätzliche und nicht mehr primär ökonomische Kriterien zur Anwendung kommen sollen. Eines der nahe liegenden – „horizontalen“ – Kriterien wäre die Staatsbürgerschaft des Antragstellers, das heißt also ob er oder sie der Staatsbevölkerung mit vollen Bürgerrechten angehört oder nicht. Im zweiten Fall wird der betreffende Staat kaum gewillt sein, gleichen Zugang zu seinen Förderungen zu gewähren, es sei denn im Sinne der Gegenseitigkeit mit anderen Staaten. In diesem Sinne hat die Europäische Union dem Prinzip der Niederlassungsfreiheit folgend alle Mitgliedstaaten aufgefordert, Förderungen die den eigenen Staatsbürgern offen stehen, im Prinzip auch Angehörigen anderer Mitgliedstaaten zu gewähren, wenn sie sich dauerhaft in diesem Staat niederlassen. Darüber hinaus kann Angehörigen von Drittstaaten der

Zugang zu geförderten Wohnungen gewährt werden, wenn diese zum Beispiel bereits einen längeren Zeitraum im jeweiligen Land gelebt haben.

Auch auf örtlicher Ebene werden Bindungen des Antragstellers erwartet, um das Zugangsrecht zu geförderten Wohnungsbeständen zu sichern. So müssen zum Beispiel Antragsteller für eine Gemeindewohnung in Wien einen Wohnsitz in dieser Stadt während der letzten zwei Jahre nachweisen. Auch die niederländischen Gemeinden verlangen einen vorherigen örtlichen Wohnsitz oder einen lokalen Arbeitsplatz, wenn eine Zuteilungsberechtigung für eine geförderte Wohnung ausgestellt werden soll.

2.5 Migranten / Flüchtlinge / Ethnische Zugehörigkeit

- *Migranten / Flüchtlinge*

Auf einer anderen Ebene stellt sich das Problem der Eingrenzung von anspruchsberechtigten Gruppen erneut. Nämlich dann, wenn Angehörige von Drittstaaten mehr oder weniger mittellos auftauchen, sei es weil sie auf Grund politischer Verfolgung oder auf Grund wirtschaftlicher Not ihr Heimatland verlassen mussten. In diesen Fällen wird sich die wohnungspolitische Verantwortung darauf beschränken müssen, akute Notlagen zu lindern und Flüchtlingsströme auf mehrere Länder zu verteilen. Dabei wird der anerkannte Wohnungsbedarf für diese Gruppen in der Regel stärker limitiert sein als für die eigenen Staatsbürger und Gleichberechtigte.

Längerfristig muss jedes Land ermitteln, inwieweit eine Zuwanderung bestimmter ausländischer Bevölkerungsgruppen für die ansässige Bevölkerung erwünscht, von Vorteil oder zumindest akzeptabel ist. Dementsprechend müssen geeignete Programme implementiert werden, um die Flüchtlinge in das eigene Wirtschaftsleben einzugliedern oder sie nach Abflauen der Verfolgung wieder zur Rückreise in ihr Heimatland zu animieren.

Unerwünschtem, aber dauerhaftem ökonomisch motiviertem Wanderungsdruck kann am ehesten dadurch begegnet werden, dass sich die Lebensverhältnisse in den verschiedenen Ländern sukzessive angleichen. Dieser Effekt zeigt sich beispielsweise sehr deutlich bei den starken Wanderungsströmen polnischer Facharbeiter. Nach dem Beitritt Polens zur EU im Jahre 2004 verließen (geschätzt) zwei Millionen polnischer Arbeitskräfte das Land, vor allem nach Großbritannien und Irland, wo für sie seit dem Beitritt Polens zur EU keine Zuwanderungsbeschränkungen gelten. Dies löste einen akuten Mangel an Fachkräften im Heimatland aus, so dass das heimische Lohnniveau rasch anstieg und damit in absehbarer Zeit ein zumindest teilweiser Rückstrom dieser Auswanderer erwartet werden kann¹³⁷. Ein derartiger Ausgleichsprozess zwischen Ländern verschiedener Kontinente mit extrem ungleichen Einkommensverhältnissen und unterschiedlichem kulturellen Hintergrund ist allerdings ein wahrhaft globales Problem, dessen schrittweise Lösung längere Zeiträume und neue Politiken erfordern wird.

Mittlerweile hat die Zuwanderung ehemaliger „Gastarbeiter“ und die spätere Familienzusammenführung, sowie allenfalls eine überdurchschnittliche Geburtenrate dazu geführt, dass in wirtschaftlich entwickelteren EU-Ländern umfangreiche außereuropäische Minderheiten entstan-

¹³⁷ The Irish Times 20060801

den sind, die dann auch geförderte Mietwohnungen in Anspruch nehmen. So gibt es etwa in der BRD zahlreiche Städte, in deren „Sozialwohnungsbeständen“ zwischen 25 % und 40 % Migranten leben¹³⁸.

- *Ethnische Zugehörigkeit*

Die Beziehungen zwischen ethnischen Gruppen waren historisch häufig Spannungen ausgesetzt. Minderheiten, die sich durch Sprache, Religion, Tradition und nicht zuletzt physische Attribute von der Mehrheitsbevölkerung unterschieden, wurden oft unterdrückt und verfolgt. In der Gegenwart haben jedoch Minderheitenrechte durch Antidiskriminierungsbestimmungen in den Verfassungen der EU-Länder eine weitgehende Berücksichtigung gefunden. Dennoch gibt es in manchen Ländern auch heute noch gewalttätige Spannungen, wo Minderheiten verstärkte Autonomie oder eine volle Unabhängigkeit suchen. Auch hinsichtlich der Wohnraumversorgung lassen sich gelegentlich erhebliche Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Ethnien eines Landes feststellen.

- *Roma*

Eine andere Problemkonstellation betrifft die umfangreichen Romani-Bevölkerungsgruppen, die in manchen EU-Ländern (HU, SK) bis zu etwa 10 Prozent der Gesamtbevölkerung repräsentieren. Obwohl keine genauen statistischen Daten vorhanden sind, wird die Gesamtzahl dieser Gruppen von Roma, Sinti, Manouches usw. auf etwa 10 Mio. geschätzt. In Summe stellen sie also die größte Minderheit innerhalb der Europäischen Union dar¹³⁹.

Ihre Wohnverhältnisse sind in den meisten Fällen schlecht bis katastrophal. Teils wohnen sie in überbelegten ruinösen innerstädtischen Wohnungen, teils in behelfsmäßigen Behausungen in „Zigeunersiedlungen“ mit krass unzureichender öffentlicher Infrastruktur wie Straßen, Kanalisation, Trinkwasser, Elektrizität, öffentlicher Transport, Schulen und Geschäfte. In diesen Siedlungen, die häufig ohne Rechtstitel errichtet wurden, umfasst die Arbeitslosigkeit oft 80%, so dass ein Integrationspotenzial über Arbeitsverhältnisse, wie sie früher in den sozialistischen Ländern Mittelosteuropas zwangsweise begründet wurden, abhanden gekommen ist¹⁴⁰.

Der Antagonismus zur Mehrheitsbevölkerung ist manifest. Roma-Familien werden von privaten Vermietern meist nicht als Mieter akzeptiert und in der Praxis wird ihnen auch der Zugang zu kommunalen Mietwohnungen häufig verwehrt. Wo dies dennoch erfolgt, werden dort wohnende Nicht-Romani-Haushalte dazu animiert, in andere Mietwohnungen zu übersiedeln¹⁴¹. Die Roma-Haushalten zugewiesenen Wohnungen sind oft geringeren Standards als die allgemeinen „Sozialwohnungen“¹⁴². Sogar wenn Behörden versuchen, Ersatzhäuser in Dörfern zu erwerben, um Roma-Haushalte aus verfallenden innerstädtischen Wohnungen abzusiedeln, kann dies energische Proteste der dörflichen Ortsbewohner hervorrufen. All dies führt zu einer extremen Segregation.

¹³⁸ Droste / Knorr-Siedow in Whitehead / Scanlon (ed.) 2007, p.101

¹³⁹ Europäische Kommission 2004, p.7

¹⁴⁰ Donner 2006, p.129f,303f; Egedy 1999, p.7ff

¹⁴¹ Zoon 2001, p.91

¹⁴² Europäische Kommission 2004, p.31

Während die Europäische Kommission diese Missstände untersucht und beklagt, kann sie auf Grund des Subsidiaritätsprinzips nicht direkt zu einer besseren Wohnraumversorgung beitragen, weil die Strukturfonds nicht für diesen Bereich eingesetzt werden dürfen. Immerhin besteht die Absicht, EU-Mittel für die Verhinderung sozialer Ausgrenzung zu verwenden. Zusätzlich ist die Ausarbeitung einer speziellen EU-Richtlinie zur Integration der Roma geplant¹⁴³.

Jedenfalls wird dieses Problem in den betroffenen Ländern bis auf weiteres ein Prüfstein für die Effektivität einer differenzierenden Wohnungspolitik bleiben.

2.6 Beschäftigung

Während objektgeförderte Mietwohnungen früher für Beschäftigte geringer Einkommen bestimmt war, weil die reduzierten aber doch erheblichen Aufwendungen für Miete und Betriebskosten von den Mieterhaushalten getragen werden mussten, ist heute in vielen Sozialwohnungsbeständen ein völlig anderes Bild entstanden. So sind etwa zwei Drittel der Mieter der englischen gemeinnützigen Bauvereinigungen auf eine ergänzende Wohnbeihilfe angewiesen, um ihren Wohnungsaufwand zu decken. Andererseits gibt es in der Mehrheit aller englischer Gemeindemieter-Haushalte keine beschäftigte Person mehr.

Somit hat das Kriterium eines stabilen Beschäftigungsverhältnisses für die Zuweisung einer geförderten Wohnung an Bedeutung verloren, wenn und solange es ausreichende Transfereinkommen in der Form einer Wohnbeihilfe oder einer Sozialbeihilfe gibt, die es erlaubt, den eigenen – unter Umständen subventionierten – Wohnungsaufwand zu decken. Dies gilt besonders dort, wo die Mieten geförderter Wohnungen als Funktion des Haushaltseinkommens ermittelt und gegebenenfalls bei sehr geringeren Einkommen bis auf Null abgesenkt werden.

Andererseits hat sich in letzter Zeit erwiesen, dass auch stabil Beschäftigte mit unterdurchschnittlichen Einkommen die hohen privaten Mieten in Gebieten intensiver Wohnungsnachfrage nicht bezahlen können. Dies betrifft auch viele Angehörige öffentlicher Dienste wie in den Sektoren Ausbildung, Sicherheit, Gesundheit und so weiter. Diese so genannten „Schlüsselarbeitskräfte“, die unter Umständen einem gesamtstaatlich einheitlichen Gehaltsschema unterliegen, werden dann als vorrangig wohnungsbedürftig klassifiziert, um ihnen eine geförderte Mietwohnung mit geringeren Kosten dort zuweisen zu können, wo ihre Dienste benötigt werden.

2.7 „Versteigerung“

Die Zuteilung geförderter Wohnungen erfolgt bei knappem Angebot traditionellerweise über Wartelisten und Punktesysteme. Diese administrative Vorgangsweise passiviert den wohnungssuchenden Haushalt, da er über die physische Verfügbarkeit von allenfalls für ihn interessanten Wohnungen und den Zeitpunkt eines allfälligen Zugangs zu ihnen nicht informiert ist. Er ist daher gezwungen, auf eine Benachrichtigung „seines“ Wohnungsamtes zu warten und kann bei einem tatsächlichen Angebot, dieses nur annehmen oder ablehnen. Eine mehrfache Ablehnung zieht in der Regel den Verlust der bereits dokumentierten Wartezeit nach sich. Der potenzielle

¹⁴³ Europäische Kommission 2004, p.30, 32

Mieter läuft also Gefahr, dass er trotz langer Wartezeit nicht Zugang zu einer aus seiner Sicht geeigneten Wohnung erhält, obwohl diese unter Umständen vorhanden wäre.

Diese Nachteile des beschriebenen Systems sucht ein im Jahre 2000 in den Niederlanden zunächst für die Stadt Delft entwickeltes System zu vermeiden, das den Interessenten mehr Mitsprache bei der Vergabe geförderter Mietwohnungen ermöglicht.

Die Grundzüge dieser Vorgangsweise bestehen in folgendem: Informationen zu sämtlichen verfügbaren Wohnungen werden über eine Vielzahl von Medien (Zeitungen, spezielle Informationsblätter, Internet etc) bekannt gegeben. Damit entsteht ein „Quasi-Markt“, auf dem die Wohnungssuchenden in einem gewissen Ausmaß aktiv werden können.

Attraktivere Wohnungen werden meist für wechselwillige Bestandsmieter reserviert, weniger attraktive stehen Neuinteressenten offen. Jeder Haushalt kann dann sein konkretes Interesse an einer bestimmten Wohnung bekannt geben, wobei er seine registrierte Wartelisten-Punktezahl (bei der ursprünglichen Variante: sein Alter) bekannt gibt. (Dringlichkeitsfälle werden meist außerhalb dieses Systems mit Wohnraum versorgt.)

Nach einigen Wochen wird die Wohnung dem „bestplatzierten“ Haushalt zugesprochen und – im Sinne erhöhter Transparenz – zusätzlich das anonymisierte Ergebnis der Bewerbungen, d.h. die Punktezahl (das Alter) des erfolgreichen Bewerbers und der nicht erfolgreichen Kandidaten bekannt gegeben. Damit erhalten letztere ein *feed-back* zur allgemeinen Einschätzung des „Wertes“ (der Charakteristika und Attraktivität) der betreffenden Wohnung, das ihnen hilft, bei einer weiteren „Versteigerung“ erfolgreich zu sein. Gleichzeitig ergeben sich aus diesem System tendenziell kürzere Leerstandszeiten.

Angesichts seiner positiven Akzeptanz wurde dieses Vergabesystem später auf den Großteil der niederländischen geförderten Mietwohnungsbestände ausgedehnt.

Auf Grund des beobachteten Erfolgs wurden in der Folge auch in Großbritannien unterschiedliche Varianten dieses Systems eingeführt. Dabei werden die verfügbaren Wohnungsbestände von Gemeinden und gemeinnützigen Bauvereinigungen gemeinsam angeboten, womit die Auswahl für die Wohnungssuchenden erweitert wird. Andererseits wurden die nachfragenden Haushalte meist je nach Dringlichkeit in vier Gruppen unterteilt, um jeder Gruppe eine prinzipielle Chance auf Erfolg bei der Wohnungssuche zu geben.

3 VERWERTUNGSRECHTE / VERWERTUNGSBESCHRÄNKUNGEN

Private Vermieter können auf unregulierten Wohnungsmärkten ihren Vertragspartner frei wählen und auch mit diesem die Nutzungsbedingungen, das heißt vor allem die Miethöhe und die Vertragsdauer, im Rahmen der geltenden Gesetze vereinbaren. Dabei wird sich die vertragliche Miete – von Liebhabersituationen abgesehen – meist in der Nähe der Marktmiete bewegen.

Die Objektförderung von Mietwohnungen ist hingegen ein Instrument der öffentlichen Hand, auf dem Wohnungsmarkt Wohnraum anzubieten oder anbieten zu lassen, der zu geringeren als Marktmieten zugänglich ist. Das heißt, der öffentliche Subventionsaufwand soll über eine reduzierte Miete dem späteren Nutzer zugute kommen.

In diesem Sinne kann die öffentliche Hand die Regeln für die Ermittlung marktunterschreitender Mieten festlegen, in den Zuteilungsprozess objektgeförderter Wohnungen an die Interessenten einzugreifen (zum Beispiel in der Form von kommunalen Belegungsrechten), die Gültigkeitsdauer der vorgenannten Marktinterventionen bestimmen und letztlich, falls die Möglichkeit einer späteren Veräußerung der geförderten Mietwohnungen an die Mieter oder an dritte Personen gestattet werden soll, die Bedingungen hierfür festzulegen.

3.1 Mietenregelung

Da die Möglichkeiten und Formen der Mietenregelung objektgeförderter Wohnungen äußerst vielfältig sind, werden diese in einem eigenen Kapitel ausführlich dargestellt.

3.2 Belegungsrechte

Wenn öffentliche Gebietskörperschaften als Bauträger geförderter Mietwohnungen auftreten, dann können sie als Eigentümer und Vermieter ihre Verfügungsrechte voll geltend machen und aus der Gruppe der interessierten Haushalte jene auswählen, die der politisch definierten Zielgruppe am besten entsprechen, sei es, dass sie nur über geringe Einkommen verfügen, dass sie einen besonders dringenden Wohnungsbedarf nachweisen können oder dass sie auf dem freien Mietwohnungsmarkt aus anderen Gründen große Schwierigkeiten haben, Zugang zu einer angemessenen Wohnung zu finden.

Wenn öffentliche Förderungen aber anderen – privaten oder gemeinnützigen – Bauträgern gewährt werden, dann kann sich die öffentliche Hand so genannte Belegungsrechte sichern, das heißt, dass bestimmte Anteile der verfügbar werdenden Mietwohnungen jenen Haushalten zugeteilt werden, die von der örtlichen Gemeinde (oder anderen öffentlichen Körperschaften) namhaft gemacht werden. Das Ausmaß dieser Rechte ist üblicherweise eine Funktion der gewährten Förderung. So erwerben Gemeinden, die Baugrundstücke kostenlos zur Verfügung stellen, oft Belegungsrechte für 20–25% der verfügbaren Wohnungen.

Als Grenzfall kann eine Förderung auch in der Form laufender Zuschüsse an private Vermieter erfolgen, die die Differenz zwischen den geregelten Mieten und den entsprechenden Marktmieten abdecken sollen (Bewirtschaftungszuschüsse) und mit einem Belegungsrecht für die solcherart geförderten Wohnungen gekoppelt sind.

Schließlich können Belegungsrechte für die öffentliche Hand gesichert werden, wenn diese als Zwischenmieter auftritt und dem privaten Vermieter gegenüber die Rolle des Mieters übernimmt, ihrerseits aber mit dem damit erworbenen Belegungsrecht diese Wohnungen Haushalten ohne angemessene Wohnraumversorgung zugänglich macht.

3.3 Veräußerungsbeschränkung

Die öffentliche Hand wird in der Regel bestrebt sein, die Wirkungskdauer des mietensenkenden Effekts einer Objektförderung möglichst lange auszudehnen. Die Gültigkeitsdauer einer Mietenregelung kann dabei in Funktion der Förderungsdauer (und allenfalls einer ergänzenden Nachwirkungsfrist) festgelegt werden. Sie kann auch frei zwischen Investor und Förderungsgeber verhandelt werden, wie dies zum Beispiel im Rahmen des 3. Förderungswegs in der BRD erfolgt.

Über die eigentliche Mietenregelung hinaus kann der Förderungsgeber aber auch interessiert sein, eine allfällige Veräußerung von objektgeförderten Wohnungen zu verhindern, weil damit eine Umgehung oder Aufweichung der Mietenregelung verbunden sein könnte, jedenfalls aber eine Änderung der Interessenlage des Vermieters.

Öffentliche Gebietskörperschaften sind in der Regel frei, nicht nur Mietwohnungsbestände unter Einsatz von Steuermitteln zu errichten, sondern auch diese wieder zu veräußern. Dabei sollten sie allerdings einer demokratischen Kontrolle hinsichtlich des Umfangs der beabsichtigten Verkäufe und der verbleibenden Bestände sowie der Festlegung der Verkaufspreise unterliegen. Wenn die Generierung der Förderungsmittel und ihr Einsatz unterschiedlichen Gebietskörperschaften obliegt (wie zum Beispiel Mittel aus dem zentralstaatlichen Steueraufkommen für die Errichtung kommunaler Mietwohnungen), dann können Einschränkungen der Veräußerungsfreiheit auftreten, wie etwa eine Verpflichtung, Anteile der Verkaufserlöse an den Zentralstaat rückzuführen u.ä.

Andere Bauträger können aber im Zuge einer Objektförderung dazu verpflichtet werden, die geförderten Wohnungen nicht vor einem bestimmten Zeitpunkt oder überhaupt nicht zu veräußern. Bei privaten Bauträgern geförderter Mietwohnungen (wie in der BRD) beschränkt sich diese Frist – wie auch die Mietenregelung – auf die Förderungsdauer, bei gemeinnützigen Bauvereinigungen in der Regel auf Bestandsdauer, d.h. sie können im Prinzip nicht veräußert werden.

3.4 Kaufrecht / Kaufoption

Aus bestimmten Gründen kann es sich jedoch als wohnungspolitisch wünschenswert erweisen, von dem oben bezeichneten Bestreben abzuweichen, geförderte Mietwohnungen möglichst lange als solche zu erhalten. In diesem Zusammenhang ist zwischen zwei Varianten zu unterscheiden, je nachdem, ob die Möglichkeit eines Kaufs der eigenen Mietwohnung sofort oder erst nach einiger Zeit realisiert werden kann.

Zu Beginn der Nutzungsdauer einer Mietwohnung, das heißt in der Regel unmittelbar nach Fertigstellung einer Neubauwohnung, wäre es nicht sinnvoll, Mietern einen Kauf zu ermöglichen oder anzubieten. In einem solchen Falle handelte es sich ja um die Errichtung einer geförderten

Eigentumswohnung. Anders stellt sich die Situation dar, wenn bereits eine bestimmte Nutzungsdauer verstrichen ist. Fällt diese mit der Bindungsdauer der Förderung zusammen und wurde die Wohnung von einem privaten Bauträger errichtet, steht es den beiden Parteien frei, einen Kaufvertrag zu beliebigen Bedingungen abzuschließen. Handelt sich jedoch um gemeinnützige oder öffentliche Bauträger, dann besteht dieses Recht in der Regel nicht. Kommt es jedoch auf Grund des Stimmverhaltens der Staatsbürger zu einer Umorientierung der Gesellschafts- und damit auch der Wohnungspolitik, dann kann eine Regierung auch beschließen, dass Mieter geförderter Wohnungen nachträglich das Recht erhalten sollen, diese zu erwerben, vor allem, um dem Leitbild eines „höherrangigen“ Wohnungseigentums zu entsprechen. Eine derartige Ermächtigung der Mieter würde vor allem dann eine umfassende Wirkung und politischen „good-will“ auslösen, wenn sie mit erheblichen Preisnachlässen gegenüber den jeweiligen Marktpreis verbunden wäre. Diese Situation hat sich 1979 in Großbritannien mit der Regierungsübernahme durch die Konservative Partei unter Margaret Thatcher ergeben. Auf der Grundlage des 1980 beschlossenen Kaufrechts für Mieter von Gemeindewohnungen und teilweise auch von gemeinnützigen Wohnungen haben seither über 2,0 Mio. Mieterhaushalte ihre Wohnungen gekauft.

Eine gänzlich anders geartete Situation ergibt sich, wenn die Förderungsgesetze von allem Anfang an die Möglichkeit eines späteren Erwerbs der Wohnung durch die Mieter vorsehen. In einem solchen Fall müsste das Zeitfenster festgelegt werden, innerhalb dessen der Mieter dieses Recht in Anspruch nehmen kann, vor allem aber die Modalitäten für die Festlegung des zu entrichtenden Kaufpreises, wenn dieser nicht bereits bei der ursprünglichen Übernahme der Wohnung festgelegt wird.

Ein derartiges Optionsmodell wurde zum Beispiel in Österreich 1993 beschlossen, indem gemeinnützige Mietwohnungen frühestens 10 Jahre nach dem Erstbezug von den Mietern erworben werden konnten. Hierzu ist allerdings Voraussetzung, dass der gemeinnützige Bauträger anfänglich diese Option dem Mieter *expressis verbis* einräumt. In manchen Fällen haben sich aber Bauträger gegen diese Option vertraglich abgesichert, so dass der Mieter später kein erzwingbares Kaufrecht hat. Zusätzlich zur Einräumung der Option muss der jeweilige Mieter zu Beginn der Nutzungsdauer bestimmte Mindestanteile an den Grund- bzw. Baukosten als Eigenmittelbeitrag entrichtet haben, damit die Option später wirksam werden kann. Die Einlösung der Kaufoption ist also doppelt konditioniert, einerseits durch die primäre Entscheidung des Bauträgers und andererseits durch die Notwendigkeit spezifischer Eigenmittelbeiträge des Mieters. Letztere wurden mehrfach abgeändert und schließlich auf mindestens 50,- pro Quadratmeter Nutzfläche, wertgesichert, festgesetzt. Der zu entrichtende Kaufpreis ist in der Regel anfänglich nicht bekannt, so dass der Mieter erst nach Ablauf der 10 Jahre einen Antrag auf Preisfestsetzung stellen kann. Die Richtlinien für die Vorgangsweise in dieser Hinsicht sind nicht sehr klar, doch wird letztlich der Kaufpreis nahe am Marktpreis liegen. Vom ermittelten Wert werden die ursprünglichen Eigenmittelbeiträge, vermindert um ein Prozent pro Jahr, abgezogen. Zusätzlich muss der kaufwillige Mieter die offenen Saldi von Förderungs- und Kapitalmarktdarlehen übernehmen. Beim österreichischen Kaufoptionsmodell ist eine Anrechnung der bis dahin geleisteten Mietzahlungen auf den Kaufpreis nicht vorgesehen, es handelt sich also nicht um ein adaptiertes Leasingssystem. Da durch einen allfälligen Kauf der Wohnung eine weitere Nutzung als geförder-

te Mietwohnung unterbunden wird, fordert das Land Wien für die in seinem Territorium errichteten Mietwohnungen, anlässlich eines Verkaufs die sofortige Tilgung der Förderungsdarlehen.

Ein weiterer interessanter Aspekt dieses Kaufoptionsmodells ist, dass Mietwohnungen nicht verkauft werden und daher die Umsatzsteuer auf die Produktionskosten entfällt. Außerdem sind laufende Wohnungsmieten in Österreich nur mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 10% belastet. Wird eine Mietwohnung nach mehr als 10 Jahren käuflich erworben, so erfolgt keine nachträgliche Belastung mit der ursprünglich nicht abgeführten Steuer. Dieser Aspekt dürfte jedoch auf die Preisgestaltung letztlich nur geringe Auswirkungen haben, da die zur vergleichenden Ermittlung des Marktwerts herangezogenen Objekte weitaus überwiegend mit der vollen Mehrwertsteuer belastet wurden. Somit würde der ermäßigte Umsatzsteuersatz letztlich die Bauträger begünstigen.

Das Ausmaß der seit 2004 tatsächlich in Anspruch genommenen Kaufoptionen ist nicht umfassend dokumentiert. Kenner der Situation schätzen das Ausmaß aber eher gering ein, wenn auch kleinere Wohnanlagen in attraktiver Lage zur Gänze von den Mietern gekauft wurden.

Einen weiteren Schritt in Richtung auf das Wohnungseigentum stellen Modelle dar, bei denen zunächst nur ein Teil des Gesamtkaufpreises entrichtet und der übrige Anteil gemietet wird. Dazu muss ein – meist öffentlicher – Bauträger die ergänzende Vermieterrolle übernehmen. Beispiele hierfür gibt es vor allem in Großbritannien, aber auch in Irland.

4 BEWERTUNG / EFFIZIENZ UND EFFEKTIVITÄT DER OBJEKTFÖRDERUNG

Ausgangspunkt jeder rationalen Wohnungspolitik ist die Feststellung, dass die gegenwärtige quantitative und/oder qualitative Wohnraumversorgung der (örtlichen) Bevölkerung bei tragbarer Aufwandsbelastung unzureichend ist. In weiterer Folge können auch erwartete künftige Wohnraumversorgungsdefizite wohnungspolitische Maßnahmen auslösen.

Eine derartige Defizitfeststellung kann von einer zu geringen Zahl der verfügbaren Wohnungen, von deren ungenügender Größe oder Ausstattung sowie vor einem durch Überalterung oder unzureichende Instandhaltung ausgelösten Verfall oder von einer Kombination der genannten Faktoren abgeleitet werden. Die Ausprägungsformen einer Defizitsituation können eine unzureichende Nutzfläche pro Bewohner, eine fortdauernde Nutzung von Substandardwohnungen und/oder eine Überlastung der individuellen Haushaltsbudgets mit dem jeweiligen Wohnungsaufwand mit sich bringen. Im Extremfall würden wirtschaftliche schwächere Haushalte in eine Situation der Obdachlosigkeit abdriften.

Die vielfältigen Instrumente der Objektförderung suchen das verfügbare Angebot durch Neubauwohnungen auszuweiten, die auch über einen akzeptablen Standard verfügen. Gleichzeitig sollen die zu begünstigenden Haushalte der Zielgruppe die resultierenden Kosten nur in einem erschwinglichen Ausmaß tragen.

Angesichts der relativ hohen Kosten von Neubauwohnungen erfordern ambitionierte Wohnbauprogramme umfangreiche finanzielle Mittel. Aus diesem Grunde bleibt das Neubauvolumen im Verhältnis zum vorhandenen Wohnungsbestand immer relativ klein, nämlich in der Größenordnung von wenigen Prozenten. Eine Linderung akuter Wohnungsnot kann daher in einem überschaubaren Zeitraum allein durch geförderten Neubau nicht erfolgen. Deshalb wird die Objektförderung in solchen Situationen meist durch andere wohnungspolitische Maßnahmen ergänzt, wie zum Beispiel durch Regelungssysteme für Wohnungsmieten im Bestand.

Der Einsatz der Objektförderung von Neubauten mit dem Ziel, unterversorgte, einkommensschwache Haushalte mit Wohnraum zu versorgen, erfordert aber außerordentlich hohe Förderungsmittel, um relativ wenigen Haushalten überdurchschnittlich gute, nämlich neuwertige Wohnungen zugänglich zu machen. So wurden typischerweise 50 Prozent und mehr der Gesamtkosten geförderter Mietwohnungen von der öffentlichen Hand getragen. Gleichzeitig könnte damit die Wohnsituation der begünstigten Haushalte jene von Haushalten mittleren Einkommens übertreffen, die keinen Zugang zu diesen neuen Wohnungen haben, was zu einer Umkehrung der primären Einkommensverteilung führen würde.

Ausgehend von einem grundsätzlichen Verständnis, dass Wohnungspolitik die Sicherung einer adäquaten Wohnraumversorgung der Bevölkerung bei jeweils akzeptabler Wohnungsaufwandsbelastung zum Ziel hat, sollte das wohnungspolitische Instrumentarium nicht auf eine scheinbare Verbilligung von Wohnungen und auch nicht auf eine Begünstigung von Mittlerstrukturen ausgerichtet sein, sondern auf jene Menschen, deren ökonomische oder sonstige soziale Situation ihre adäquate Wohnraumversorgung in Frage stellt. Dies würde eine klare Überlegenheit der Subjektförderung über die Objektförderung signalisieren.

Dennoch gibt es ein gewichtiges Argument für den Einsatz einer komplementären Objektförderung: würde sich nämlich die Wohnungspolitik auf eine reine Subjektförderung beschränken, dann wären die öffentlichen Aufwendungen dafür nicht nur sehr hoch, sondern auch teilweise unwirksam, weil private Vermieter sie tendenziell durch Mietensteigerungen abschöpfen würden. Andererseits auch wäre eine zur Begrenzung von Marktmieten eingesetzte (restriktive) Mietenregelung längerfristig mit gravierenden negativen Auswirkungen behaftet.

Während Instrumente der Subjektförderung das verfügbare Primäreinkommen ärmerer Haushalte durch Transfers vergrößern, setzt die Objektförderung an einer scheinbaren „Verbilligung“ des Neubauwohnungsangebots an. Nun scheinbar deshalb, weil die Produktion von Wohnbauten über die vorgelagerten Märkte (Bodenmarkt, Baumarkt, Finanzmarkt) erfolgt, die im wesentlichen marktorientiert agieren. Eine merkliche Reduktion der Preise von Neubauwohnungen lässt sich daher nur durch öffentliche Subventionen erreichen. Dabei ergibt sich das Problem der Festlegung der wohnungspolitischen Zielgruppe, das heißt der Einkommensschichten, für die die geförderten Mietwohnungen noch erschwinglich sein sollen. Dabei zeigt sich, dass einkommensstärkere Zielgruppen zwar eine geringere Förderung erfordern, aber der sozialen Zielsetzung widersprechen, während eine Fokussierung der Objektförderung auf einkommensschwache Haushalte eine wesentlich stärkere Objektförderung mit öffentlichen Mitteln notwendig macht, wenn sie nicht durch entsprechende Subjektförderungen ergänzt wird. Aus dem vorherigen wird klar, dass zwischen Objektförderung und Subjektförderung eine relativ weiche Grenze entsteht und daher eine intensivere Objektförderung den Bedarf an Subjektförderung reduziert und umgekehrt.

Durch die Ausweitung des gesamten Wohnungsangebots wirkt die Objektförderung aber auch dämpfend auf das allgemeine Mietenniveau. Somit scheint der Einsatz eines alternativen geförderten Wohnungsangebots im Wettbewerb zu privaten Anbietern empfehlenswert. Ein derartiges – möglichst breites – Angebot müsste allerdings mit geringstmöglichen Verlusten der eingesetzten öffentlichen Mittel gekoppelt sein.

Hinsichtlich der Bestandsgröße öffentlicher, para-öffentlicher, gemeinnütziger und ähnlicher Anbieter von geförderten Mietwohnungen ergibt sich allerdings ein demokratiepolitisches Dilemma: je größer diese Bestände pro Unternehmen sind, umso effizienter können sie im Sinne der Kostendegression bewirtschaftet werden, doch geht gleichzeitig die Möglichkeit einer effektiven Mietermitbestimmung tendenziell verloren. Diese können eher kleinere Unternehmen bieten, die jedoch wegen ihrer geringeren Größe in der Regel weniger effizient agieren.

Die Objektförderung war durch lange Zeit bei vielen Wohnungspolitikern sehr populär, weil sie es erlaubte, Wohnbauinvestitionen zu aktivieren und damit Beschäftigungseffekte auszulösen, die sich auf die Gesamtwirtschaft positiv auswirken. Sie ermöglicht es auch, staatliche Wohnbauprogramme zentral zu steuern.

Die immer wieder als positive Aspekte der Objektförderung zitierte Beschäftigungswirkung von Wohnbauinvestitionen, die sich letztlich in Steuerleistungen und Nettoeinkommen auswirken, sind im Prinzip unbestritten, doch muss darauf hingewiesen werden, dass Wohnbauinvestitionen ohne kaufkräftige Nachfrage nicht sinnvoll erscheinen. Daher ist die Produktion von Wohnbau-

ten lediglich zur Nutzung dieser Sekundäreffekte nicht zu empfehlen, da sie immer auch mit dem Verbrauch von zahlreichen Ressourcen, darunter nicht zuletzt von verfügbarem Freiraum einhergehen.

Bei der Umsetzung von objektseitigen Förderungen spielt die Ausgestaltung der einzelnen Förderungsinstrumente, die Wahl der begünstigten Bauträger als Intermediäre der öffentlichen Förderungen und die Gestaltung der Zugangskriterien zu den geförderten Mietwohnungen eine herausragende Rolle.

5 ZUSAMMENFASSUNG

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.

5.1 Staat / Regionen

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, die den Gesetzgeber dazu verleiten könnte, ohne Berücksichtigung ökonomischer Gegebenheiten, die wohnungspolitischen Rahmenbedingungen häufig zu ändern, insbesondere in der Folge von Regierungswechseln nach Wahlen. Andererseits erhöht das Fehlen einer wirtschaftlichen Verantwortung der mit der Verwaltung von Wohnungsbeständen befassten Beamten das Risiko von Fehlentscheidungen, insbesondere im Hinblick auf die Mietgestaltung in staatlichen Wohnungsbeständen, was über längere Zeiträume zu erheblichen Verlusten führen kann.

Die große Distanz zwischen staatlichen Gebietskörperschaften und den späteren Nutzern solcher Wohnungsbestände erschwert ein Feedback und eine Anpassung von standardisierten Lösungen städtebaulicher und architektonischer Probleme an die realen Interessen der Mieter.

5.2 Gemeinden

Kommunale Wohnungsverwaltungen befinden sich diesbezüglich in einer günstigeren Situation, vor allem wenn sie ihre Wohnungsbestände auf Grund transparenter Prinzipien bewirtschaften.

In der Zwischenkriegszeit konnte z.B. die Stadt 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.

Insgesamt ist die direkte kommunale Errichtung und Bewirtschaftung von Mietwohnungen politisch exponiert, weil Stadtregierungen diesen Bereich zur Selbstdarstellung nützen bzw. die Vertreter der Opposition für teilweise unsachliche Kritik. Obwohl kommunale Wohnungsverwaltungen im Prinzip der Kritik der Bürger ausgesetzt sind, erhalten diese meist nur unzureichende Information für eine ausgewogene Beurteilung der Effizienz und Effektivität derselben.

5.3 Öffentliche Wohnungsunternehmen

Öffentliche Wohnungsunternehmen sind eine Variante der direkten Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen durch die öffentliche Hand. Sie stehen in der Regel im Eigentum der örtlichen Gemeinde oder werden zumindest 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 Rahmen 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.

5.4 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.

5.5 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 Einkommenschichten 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.

Die Frage eines teilweisen Verkaufs von Mietwohnungsbeständen wurde z.B. in den Niederlanden intensiv diskutiert. Sowohl seitens der Regierung wie auch der Europäischen Kommission wurde 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. Die in diesem Zusammenhang sich ergebenden widersprüchlichen Antworten auf Fragen der Entscheidungsberechtigung, der Verkaufsbedingungen und der Eigentumsrechte harren noch immer einer definitiven Klärung. Dabei hat sich die öffentliche Hand durch die Überführung früherer kommunaler Mietwohnungsbestände in den zunehmend eigennützigen gemeinnützigen Sektor und den Abbau der Objektförderung ihrer früheren Steuerungsinstrumente beraubt.

Nach Ansicht der Europäischen Kommission sollte grundsätzlich keine Objektförderung für höhere Einkommensschichten gewährt werden und in diesem Sinne sollte das Wohnungsangebot gemeinnütziger Wohnbaugesellschaften auf eine klar definierte und eingeschränkte Zielgruppe, nämlich auf untere Einkommensschichten beschränkt bleiben.

5.6 Wohnungsgenossenschaften

Die Rechtsform der Wohnbaugenossenschaften wird in den europäischen Ländern höchst unterschiedlich definiert. Während sie im deutschsprachigen Raum mit Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen weitgehend gleichgesetzt werden können, fungieren sie zum Beispiel in Schweden weitgehend als Ersatz für die dort nicht existierende Rechtsform Wohnungseigentum und in anderen Ländern als zeitlich begrenzt agierende Bauträger für späteres Wohnungseigentum. In Dänemark dienen sie unter anderem als Vehikel, um Mietern von Altbauwohnungen den gemeinschaftlichen Erwerb ihres Wohnhauses zu ermöglichen. Je nach diesen unterschiedlichen Ausprägungen unterscheiden sich Wohnbaugenossenschaft sehr stark hinsichtlich der Größe, die zwischen wenigen Dutzend und mehreren 1000 schwanken kann. Gleichzeitig kann der Rechtscharakter vom Genossenschaftswohnungen zwischen dem von Mietwohnungen und dem von Eigentumswohnungen schwanken. Dementsprechend können die Möglichkeiten der aktiven Mitgestaltung von Neubauprojekten und der späteren Bewirtschaftung dieser Wohnanlagen weitgehend oder auch nur sehr eingeschränkt vorhanden sein. Auch die Höhe der erforderlichen Eigenmittel der Genossenschaftsmitglieder variiert je nach Charakteristik der Wohnbaugenossenschaft. Wie auch bei den gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften ist die Erlangung öffentliche Förderungsmittel eine fundamentale Funktion vom Wohnbaugenossenschaften.

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 den nominalen Mitgliederanteil und dem realen Wert der Wohnung entsprachen.

5.7 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 werden die Attraktiva einer derartigen Kombination von Arbeitsplatz und Wohnraum heute geringer geschätzt, da Arbeitsplätze häufiger gewechselt werden und andererseits Arbeitgeber eine Blockierung von Eigenkapital in wenig renditeträchtigen Werkswohnungen zu vermeiden suchen. Aus diesem Grunde wurden vorhandene Werkswohnungsbestände weitgehend abverkauft. Dies gilt auch für früher sozialistische mittelosteuropäische Länder, in denen (öffentliche) Arbeitgeber eine bedeutende Rolle als Wohnraumversorger gespielt haben.

5.8 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 Rolle der karitative Einrichtungen auf eine flexible Ergänzung staatlicher Institutionen und Programme verlagert.

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

5.9 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 eine bestimmte Zeit als so genannte „Sozialwohnungen“ eingestuft werden, weil sie nach Ablauf der Förderung in das uneingeschränkte Eigentum der privaten Bauträger übergehen und damit eine marktkonforme Verwertung erlauben.

5.10 Zielgruppen und Zugangskriterien

Da das Angebot geförderter Mietwohnungen in der Regel wesentlich geringer ist als die Nachfrage nach ihnen, müssen geeignete Zugangsregelungen geschaffen werden, um die verfügbaren Wohnungen in ausgewogener Weise einem Teil der Nachfrager zuzuführen.

Zur Eingrenzung der potenziell begünstigten Haushalte, werden in der Regel Einkommensobergrenzen festgelegt, die Haushalte mit höherem Einkommen grundsätzlich von den geförderten Wohnungen ausschließen. Offensichtlich kann ein relativ größerer Teil der Nachfrager mit einer Wohnung versorgt werden, wenn diese Einkommensgrenzen möglichst niedrig gehalten werden. Eine forcierte derartige Lösung würde die Gefahr einer Gettoisierung mit sich bringen, das heißt eine räumliche Segregation der einkommensschwächsten Haushalte in bestimmte Mietwohnungsbestände, die dadurch das Stigma von Wohnanlagen für die Unterklassen erhielten. Daraus ergibt sich, dass aus sozialpolitischen Gründen eine ausgewogene soziale Mischung auch im geförderten Mietwohnungsbestände gesichert werden muss.

Neben diesen Einkommenskriterien, die auch – zumindest de facto – ein Mindesteinkommen erfordern, um den Wohnungsaufwand decken zu können, werden auch Kriterien wie Beschäftigungsstand, Staatsbürgerschaft und Ähnliches als Zugangskriterien eingesetzt.

Haushalte, die sich für eine geförderte Wohnung anmelden, werden üblicherweise 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, in bestimmten Fällen kann es allerdings für akute Notfälle zu einer abweichenden Vergabe von Wohnungen geben.

All diesen Systemen haftet aber der Nachteil an, dass die Nachfrager nach geförderten Wohnungen als abstrakte Entitäten registriert werden und ihre persönlichen Wünsche und Präferenzen nicht in die letzten Endes getroffene Zuteilung eingehen. Aus diesem Grunde wurde in den Niederlanden ein System einer Art „Versteigerung“ verfügbarer Wohnungen eingeführt, in dem die Nachfrager je nach ihren Präferenzen für eine angebotene Wohnung bieten können, wobei als Einsatz die ihrer Registrierung entsprechenden Punktezahl gilt. Dieses System erhielt bisher eine weit überwiegend positive Beurteilung.

Abgesehen von den genannten Zugangskriterien müssen Bauträger und Anbieter von geförderten Mietwohnungen und Umständen weitere Beschränkungen ihrer Verfügungsrechte berücksichtigen. Unter diesen sind vor allem Mietenregelungen zu nennen, die sichern, dass gemeinnützige und private Vermieter nur Kostenmieten oder sonstwie beschränkte Mieten vorschreiben. Weiterhin können öffentliche Körperschaften – in der Regel die örtlichen Gemeinden – über Belegungsrechte an frei werdenden Wohnungen verfügen. Darüber hinaus bestehen manchmal Veräußerungsbeschränkungen für geförderte Mietwohnungsbestände, um diese über längere Zeiträume für interessierte Haushalte bereitstellen zu können. Demgegenüber kann es auch ein Kaufrecht geben, das den Mietern dieser geförderten Wohnungen einen Erwerb ihrer Wohnung ermöglicht – meist zu attraktiven Bedingungen.