

Gemeinnütziger Wohnbau in Österreich

Zu Geschichte, Funktion und künftiger Perspektive

Eva Bauer

Einleitung

Ziel der folgenden Ausführungen ist eine Darstellung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Österreich, die v. a. einer Analyse der Charakteristik dieses Sektors und seiner Funktion auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene gewidmet ist. Dies bedeutet zunächst eine Auseinandersetzung mit den – unterschiedlichen – historischen Wurzeln des gemeinnützigen Wohnbaus, die vielleicht anders als in anderen Bereichen im Wohnungswesen insofern eine besondere Bedeutung haben, als Lebensdauer und Finanzierungshorizont von (Wohn-) Gebäuden mehrere historische Epochen bzw. politische Perioden überdauern und daher auch nach einem tiefgreifendem sozialen Wandel gewisse Rahmenbedingungen für nachfolgende Generationen setzen; dies wiederum ist aber – wie zu zeigen sein wird – nicht damit gleichzusetzen, dass diese Wohn-Gebäude dennoch selbst keinem funktionalen Wandel unterworfen sein können.

Gegenstand der Darstellung: Fakten und institutioneller Rahmen

Das wohl bekannteste Element des österreichischen (Sozial-) Wohnungswesens sind die Gemeindebauten des Roten Wien. Diese finden sich in jedem Reiseführer und sind historisch in vielen Dimensionen untersucht. Kaum bekannt ist, dass die Gesamtheit der Mietwohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen seit etwa 10 Jahren über jener des kommunalen Bestandes liegt – wobei diese Aussage nur für das österreichische Bundesgebiet in seiner Gesamtheit gültig ist, nicht aber für Wien, wo sich die Gemeinde später als andere aus dem Neubaugeschehen zurückgezogen hat. Mit rund 500.000 Wohnungen stellen die Gemeinnützigen heute rund 30 Prozent des gesamten Mietwohnungsbestandes, im Neubau sind sie fast zur Gänze für die Gesamtleistung im Mietenbereich verantwortlich (siehe Abbildung 1). Ihr Gewicht an der Mietendynamik und der Beeinflussung der Mietwohnungsmärkte hat stetig zugenommen.

In einem gewissen Missverhältnis zu dieser hohen quantitativen und funktionalen Bedeutung stehen Wissen und Auseinandersetzung um diesen Sektor. Oft werden die »Genossenschaften« in einem Bereich »zwischen Markt und Staat« vermutet oder/ und als Erfüllungsgehilfen der staatlichen Wohnbauförderung betrachtet. Dass ca. die Hälfte der insgesamt rund 200 gemeinnützigen Bauvereinigungen Kapitalgesellschaften sind, ist kaum bekannt, über deren (wechselnde) Eigentümerstruktur existiert wenig Information. Eine substantielle kritische Auseinandersetzung mit der Wohnungsgemeinnützigkeit fehlt.

Zunächst sei an dieser Stelle in eher deskriptiver Weise die legale und institutionelle Verankerung der Wohnungsgemeinnützigkeit dargestellt:

Der Status der Gemeinnützigkeit beruht auf behördlicher Anerkennung nach Unterwerfung unter die Prinzipien des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes, das organisationsrechtliche, gewerberechtliche und wohnungs-zivilrechtliche Elemente enthält. Hier ist weder der Platz zu einer ausführlichen und detaillierten Darstellung aller dieser Elemente, noch ist dies für die weitere Analyse erforderlich. Als zentraler Punkt sei zunächst jene Bestimmung über die Gemeinnützigkeit herausgegriffen, die in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht eine wesentliche Trennlinie zu rein marktwirtschaftlich agierenden Organisationen setzt: Diese knüpft an die wesentlichen Elemente der Definition der Gemeinnützigkeit in der Steuergesetzgebung an und übernimmt die dort vorgegebenen Beschränkungen der Eigentümerrechte: »Gemeinnützig« sind solche betrieblichen Körperschaften (Genossenschaften und Kapitalgesellschaften), deren Mitglieder bzw. Eigentümer bei Rückzug aus der Organisation auf einen Anteil am erwirtschafteten Vermögen verzichten, während dieses Vermögen der Erfüllung gemeinnütziger Zwecke gewidmet bleibt. Damit wird das Prinzip der Gewinnmaximierung als Haupttriebfeder der Eigentümer außer Kraft gesetzt, der Betrieb gemeinnütziger Körperschaften ist der Erbringung einer wirtschaftlichen Leistung untergeordnet. Daran knüpft sich auch die Begünstigung der Körperschaftsteuer-Befreiung. In den Anfängen der Wohnbauförderung war diese auf Gewährung von Förderungsmitteln an gemeinnützige Körperschaften beschränkt, was aber kein Merkmal der Gemeinnützigkeit selbst ist. Durch weitere Bindungen – v. a. dem permanenten Investitionszwang im Wohnbau – lässt sich die spezifische Funktion der Wohnungsgemeinnützigkeit zunächst als Schaffung eines Zweckkapitals und -vermögens beschreiben. Dem hinzuzufügen ist, dass diese Definition der Gemeinnützigkeit schon lange vor Einführung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes im Jahre 1940 durch die Förderungsbestimmungen der »alten Fonds« im Jahre 1910 erfolgte.

Die historischen Wurzeln der Gemeinnützigkeit

Entstanden ist die Wohnungsgemeinnützigkeit aus unterschiedlichen Elementen, die aber – wie zu zeigen sein wird – in einer Hinsicht eine gemeinsame Basis aufweisen.

Die Genossenschaftsbewegung

Eine der ältesten Formen ansatzweise gemeinnützigen Wirtschaftens sind die Wohnungs-Genossenschaften, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Zusammenschlüsse auf Vereinsbasis ablösten. Die älteste heute noch aktive österreichische Wohnungsgenossenschaft wurde im Jahre 1895 in Knittelfeld gegründet.

Das Spezifikum einer Genossenschaft ist in wirtschaftlicher Hinsicht der Vorrang der Interessenvertretung der Mitglieder vor der Gewinnerzielung und in sozialer die Kooperation anstelle der innerbetrieblichen Hierarchie. Mit den (Wohnungs-)Genossenschaften waren im Laufe der Geschichte unterschiedliche soziale und politische Vorstellungen verknüpft; in der praktischen Umsetzung reichte dies von pragmatisch agierenden Zweckgemeinschaften bis zu Interessengruppen auf Basis sozialreformerischer Konzepte, oft auch in Verknüpfung mit spezifischen Wohnvorstellungen (Novy 1983; Zentralverband der gemeinnützigen Bauvereinigungen Österreichs Jg. 1928 – 1937). Beispiele für Letztere sind etwa die »Reformsiedlung Eden« oder die Genossenschaft »Heimhof«, die durch Auguste Fickert, einer Vertreterin der radikalen bürgerlichen Frauenbewegung, gegründet wurde, die Wohnver-

sorgung alleinstehender berufstätiger Frauen zum Ziel hatte und dies im ersten Ein-Küchen-Haus in Wien realisierte. Es gab Genossenschaften, die als echte Selbsthilfe-zusammenschlüsse eingestuft werden können und solche, deren Zusammenschluss von außen angeregt und gefördert wurde, wie etwa im Falle so mancher Beamten-genossenschaft noch in der Zeit der Monarchie, als der Kaiser-Franz-Josef Jubiläumsfonds in den Jahren 1908 – 1910 Fördergelder für den Bau von Wohnungen für Beamte und Salinenarbeiter durch gemeinnützige Genossenschaften und Gesellschaften in Aussicht stellte; in diese Phase fällt die Gründung von sieben heute noch aktiven österreichischen Wohnungsgenossenschaften. Aber auch in Verbindung mit dem Dienstnehmerwohnbau kam es zur Bildung von Genossenschaften, die im Austausch gegen Werkdarlehen und Baugründe, ihre Satzungen an den Interessen der Dienstgeber ausrichteten.

Eines ist aber wohl evident: Genossenschaftliches Wirtschaften (im Wohnbau) richtet sich nicht an anonyme Dritte, sondern bedeutet Selbsthilfe jenseits kapitalistischer Produktions-, Verteilungs- und Organisationsprinzipien aber auch jenseits staatlicher Sozial- und Versorgungspolitik. Es ist gegenüber der Genossenschaftsbewegung auch der Vorwurf des Gruppenegoismus erhoben worden – dieser Vorwurf geht wohl insofern fehl, als dies eben das Grundprinzip genossenschaftlichen Wirkens ist.

Dass die zunehmende Größe einiger Genossenschaften, die angesprochene funktionale Verflechtung mit »externen« Faktoren aufgrund der Abhängigkeit in der Finanzierung und Bodenbereitstellung von Dienstgebern oder der öffentlichen Hand sowie die mietrechtliche Gleichstellung der Genossenschaftswohnung mit »normalen« Mietwohnungen die grundlegenden genossenschaftlichen Prinzipien einem Wandel unterworfen haben, ist wohl kaum zu bezweifeln. Ob aber Genossenschaften damit ihre Eigentümlichkeit verloren haben, soll an anderer Stelle diskutiert werden.

Der Dienstnehmer-Wohnbau

Eine weitere Wurzel der Wohnungsgemeinnützigkeit ist der Dienstnehmerwohnbau (Werkwohnungsbaubau). Der Dienstnehmerwohnbau ist ein relativ wenig untersuchtes Feld der österreichischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Er wird auch als Vorläufer des sozialen Wohnbaus bezeichnet (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich 1997) und das wohl nicht ohne Berechtigung. Seine Entstehungsgeschichte läuft mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert parallel und hat seinen Ursprung überall dort, wo Industriebetriebe jenseits städtischer Zentren ansiedelten, wo weder ein privater noch später ein kommunaler Mietwohnungsbaubau existierten und das Problem der Wohnversorgung der Arbeiter zu lösen war (Schweitzer 1972, 589). Da sich die überwiegende Zahl der Industriebetriebe außerhalb der Städte befand, hatte der Werkwohnungsbaubau im 19. Jahrhundert eine weite Verbreitung (Bruckmüller, 2001, 221-225).

Natürlich brachte der Dienstnehmerwohnbau, die Koppelung von Miet- und Arbeitsvertrag, die Beschäftigten in eine erhöhte Abhängigkeit und Kontrolle durch den Arbeitgeber und wurde und wird berechtigt kritisiert. Dennoch ist das gemeinnützige Element dieser Art der Wohnversorgung gegeben: Es besteht in einer Wohnraumbereitstellung jenseits privatwirtschaftlicher Verwertungsinteressen an der Vermietung selbst, die Arbeiterwohnung gehört zur betrieblichen Infrastruktur. Ursprünglich waren die Träger des Werkwohnungsbaus die Betriebe selbst; später

traten an ihre Stelle auch eigene (gemeinnützige) Wohnungsgesellschaften, die zwar durch die Eigentümer mit den Betrieben verbunden waren, aber organisatorisch und v. a. hinsichtlich der Verwertung der Wohnungen mehr Selbständigkeit besaßen – denn der Werkwohnungsbau musste Lösungen für sein Hauptproblem, das der »Nachnutzung« der Wohnungen im Falle von Produktionsverlagerungen oder -einstellungen, finden.

Da seit der Einführung von Mitteln für die Wohnbauförderung zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine Voraussetzung für die Gewährung von Förderungsmitteln die Gemeinnützigkeit war, unterwarfen sich diese Gesellschaften auch diesen Reglements. Dass aber weiterhin diese Form der Wohnungsbereitstellung nicht als unproblematisch angesehen wurde, zeigt sich an den Bestimmungen des Wohnbauförderungsgesetzes 1929, das – obwohl oder gerade weil es grundsätzlich eine eher marktwirtschaftlich orientierte Förderung war und Mittel auch an nicht-gemeinnützige Organisationen vergab – den Bau von Werkwohnungen nur dann unterstützte, wenn er an Orten erfolgte, die auch eine »normale« Vermietung der Wohnungen erwarten lassen konnten. Die Motivation zu dieser Beschränkung ist wohl am ehesten in Konkurrenzängsten innerhalb der Unternehmerschaft zu vermuten, die in einer allzu großzügigen Förderung von Werkwohnungen Wettbewerbsvorteile sahen.

Eine detaillierte historische Untersuchung zu diesen Fragen fehlt für Österreich noch. Es lässt sich dennoch sagen, dass bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges das Gros der Werkwohnungen in der »ursprünglichen« Form, also durch die Produktionsbetriebe selbst und nicht durch ausgelagerte (gemeinnützige) Gesellschaften erbracht wurde.

Ausgelagerter öffentlicher Wohnbau

Die dritte Wurzel der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft ist der »ausgelagerte« öffentliche (kommunale) Wohnbau. Er ist deutlich später entstanden als die beiden erstgenannten Formen und besteht in der funktional-organisatorischen Verknüpfung zwischen kommunaler Wohnversorgung und wirtschaftlicher Betriebsführung. Nach Österreich wurde er ab 1938 durch die nationalsozialistische Wohnungspolitik gebracht, wobei in Deutschland »Organe der staatlichen Wohnungspolitik« schon seit den 1920er Jahren existierten und zwar in Gestalt von Körperschaften des öffentlichen Rechts im Einfluss bzw. Eigentum von Ländern und Gemeinden. In Österreich wurde bis zum Anschluss an Nazi-Deutschland diese Form der Wohnversorgung nicht praktiziert, was doch einen bemerkenswerten Unterschied darstellt. Der kommunale Wohnbau – vor allem in der Wiener Ausprägung – stellte in Österreich eher ein prononciertes Gegenkonzept zum genossenschaftlichen, gemeinnützigen und geförderten Wohnbau dar. Zwar gab es innerhalb der Sozialdemokratie zum Beispiel in der Person Otto Neuraths Vertreter, die die eigenständige Genossenschaftsbewegung nicht nur unterstützten, sondern mit ihr sowohl in theoretischer als auch in politischer Hinsicht das Konzept des Gildensozialismus als alternatives Wirtschafts- und Gesellschaftskonzept identifizierten (Novy 1983, 42f), doch blieben diese gegenüber den Anhängern der öffentlichen Versorgung in der Minderheit.

Der hier angesprochene ausgelagerte kommunale Wohnbau ist wohl am ehesten als Zwischenform öffentlicher und privatwirtschaftlicher Dienstleistung zu qualifi-

zieren. Die Zielsetzung erfolgt auf politisch-administrativer Ebene, die organisatorisch-wirtschaftliche Umsetzung aber in betriebswirtschaftlich rationaler Form.

Einfluss und Hinterlassenschaften des österreichischen Ständestaates und der Nationalsozialistischen Wohnungspolitik

Mit der Machtübernahme des Austrofaschismus in Österreich kam auch die Genossenschaftsbewegung unter die Räder. Dort wirkte sich die Ausschaltung der Demokratie und der sozialdemokratischen Organisationen so aus, dass in Genossenschaften, für die ein Naheverhältnis zu diesen Organisationen vermutet wurde, auf Grundlage eines eigens erlassenen Gesetzes »Überwachungspersonen« und »Verwaltungsausschüsse« etabliert wurden, die der Selbstbestimmung ein Ende setzten (Zentralverband der gemeinnützigen Bauvereinigungen Österreichs Jg. 1934 – 1937). Allerdings wurden die Genossenschaften als Organisationsformen nicht grundsätzlich verboten oder ersetzt; es kam sogar zu einigen Neugründungen in Zusammenhang mit den Wohnbauförderungsaktionen der damaligen Periode.

Zur Ära des Nationalsozialismus in Österreich ist zu sagen, dass der gemeinnützige Wohnbau in Österreich zwar nicht zerstört, aber den autoritären Strukturen sowie den Erfordernissen der Kriegswirtschaft unterworfen wurde. Zu diesem Zwecke wurden eigene Gesellschaften ins Leben gerufen, während die bestehenden Genossenschaften nur im Falle der »Gleichschaltung« weiter existieren konnten, aber nur in Ausnahmefällen Finanzierungsmittel für eine Neubautätigkeit erhielten. Die existierenden Kapitalgesellschaften wurden – soweit deren Eigentümer nicht bereits mit dem Nationalsozialismus sympathisierten – ebenfalls nazifiziert, d. h. nicht zur Kollaboration willige Eigentümer wurden aus den Gesellschaften entfernt, das Beteiligungskapital jüdischer Eigentümer wurde arisiert. Mit der Einführung des deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes im Jahre 1940 wurden die »verstreuten« österreichischen Bestimmungen dazu ersetzt bzw. ergänzt. Auch die Zwangsmitgliedschaft im »Verband donauländischer Wohnungsunternehmen« war ein »Produkt« der nationalsozialistischen Ära.

Wie bereits oben erwähnt, war auch der in Wohnbaugesellschaften ausgelagerte kommunale Wohnungsbau in Österreich eine Einführung des Nationalsozialismus. Die größten Gesellschaften waren jene im Eigentum der »Hermann-Göring-Werke«, der späteren VOEST, sowie die »Neue-Heimat«-Gesellschaften, die hauptsächlich dem Wohnbau für die Südtiroler Umsiedler gewidmet waren.

Alle diese Gesellschaften – mit einem Wohnungsbestand in der Höhe von rund 35.000 Wohnungen – kamen nach Ende des Krieges als ehemaliges Deutsches Eigentum unter öffentliche Verwaltung und wurden an neue Eigentümer übertragen, darunter die verstaatlichten Betriebe, Länder und Gemeinden sowie auch Gewerkschaften. Der Wohnungsbestand der Kapitalgesellschaften war zu diesem Zeitpunkt etwa doppelt so hoch wie jener der Genossenschaften.

Gemeinnütziger Wohnbau – Mittler zwischen Markt und Staat oder eigene Qualität eines Dritte Sektors?

In einer Standortbestimmung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wurde deren Funktion vor einigen Jahren als *»Mittlerrolle zwischen dem politischen Willen des*

Staates und dem Wohnbedürfnis des einzelnen Bürgers« identifiziert (Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen 1986, 9). Vom planenden Staat auf der einen Seite war dabei die Rede und von der Hilfestellung bei der Selbstversorgung auf der anderen Seite an Stelle der staatlichen Versorgung selbst. Gemeinnützigkeit selbst wurde als staatlicher Auftrag gesehen. »*Der Staat bedient sich der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zur Vollziehung seiner Wohnungspolitik*« (Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen 1986, 9).

Wenn oben die Wurzeln der Gemeinnützigkeit mit dem genossenschaftlichen Wohnbau, dem Dienstnehmerwohnbau sowie der kommunalen Versorgung identifiziert wurden, denen als Gemeinsamkeit das Ziel der Schaffung eines kostengünstigen Wohnraumes mit sicheren Mietverhältnissen für bestimmte Personengruppen jenseits spekulativer Interessen zugeschrieben wurde, so mutet diese Standortbestimmung eigentlich nicht adäquat an. Gemeinnützigkeit ist zunächst als Prinzip ohne staatlichen Auftrag entstanden; sie wurde in der Folge bestimmten Reglements im Austausch mit gewissen Begünstigungen (Steuerbefreiung, Bevorzugung bei Förderung) unterworfen – was aber mit einem staatlichen Auftrag nicht unmittelbar gleichzusetzen ist. Eher zutreffend ist, dass der gemeinnützige Wohnbau mehr oder weniger in staatliche Wohnungspolitik eingebunden oder begünstigt, teilweise von dieser aber auch weitgehend abgelehnt wurde. Es ist dabei auch nicht ganz klar, welcher politischen Strömung er am nächsten steht: Starke Ablehnung v. a. gegenüber der Genossenschaftsbewegung findet sich in (Teilen) der Sozialdemokratie; autoritäre Verfassungen haben auf der einen Seite einen »genehmen« gemeinnützigen Wohnbau begünstigt, allerdings einen solchen mit einer starken Bindung an die (totalitären) staatlichen Strukturen, während die demokratischen Prinzipien der Genossenschaftsbewegung zumindest vorübergehend weitgehend lahmgelegt wurden. Ein relativ guter Nährboden für die genossenschaftliche Selbstversorgung scheinen christlich-soziale sowie sozial-liberale Strömungen zu sein, ähnlich wie das gildensozialistische Konzept. Ein reiner Wirtschafts(neo-)liberalismus steht dieser Form der Wohnversorgung eher skeptisch gegenüber, was auch in der aktuellen Politik auf Ebene der Europäischen Union keine unbedeutende Rolle spielt.

Die Notwendigkeit einer neuen Standortbestimmung hat aber auch ihre Berechtigung, denn der gemeinnützige Wohnbau ist in seiner langen Geschichte einem steten Wandel unterworfen gewesen. Die aktiven Genossenschaften haben Größen erreicht, denen gegenüber man wohl begründet nach der Realisierbarkeit der genossenschaftlichen Prinzipien fragen kann. Der von gemeinnützigen Kapitalgesellschaften erbrachte Dienstnehmerwohnbau scheint seine historische Schuldigkeit getan zu haben: Diese Form der Wohnversorgung spielte bis in die 1970er Jahre eine bis heute weit unterschätzte Rolle, in den letzten Jahrzehnten hat aber seine Bedeutung stark abgenommen, weil viele der Trägerunternehmen nicht mehr existieren oder ihre Standorte aufgegeben haben. Während also die ursprünglichen Träger dieses Sektors des gemeinnützigen Wohnbaus das Interesse an der Aufrechterhaltung ihrer Betriebe verloren haben, existieren die jeweiligen Wohnungsbestände weiter, sind aber aufgrund der Reglementierungen des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes einer Verwertung entzogen. Das ist der Hintergrund dafür, dass diese Wohnungsunternehmen mit ihren Beständen von neuen Eigentümern übernommen werden; diese rekrutieren sich aus anderen gemeinnützigen Wohnbauträgern, in den letzten Jahren aber auch aus Banken und Versicherungen – die zwar ähnlich wie die alten Eigentümer

keine Verwertungsinteressen mit der Vermietung selbst verbinden, aber indirekte Vorteile aus der Verbindung mit der Wohnungswirtschaft beziehen. Schließlich sind es die Effekte des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes und der dort verankerten Baupflicht, die einen Wandel bewirken: Wenn in einer bestimmten Region oder für einen bestimmten Interessentenkreis der Wohnungsbedarf gedeckt ist und die Organisation weiter existieren will, müssen neue Betätigungsfelder gesucht werden – auch damit ist eine Entfernung von der ursprünglichen Mission verbunden.

Wahrscheinlich ist eine einheitliche Klassifizierung des gemeinnützigen Sektors letztlich nicht zielführend. Unterschiedliche Kombinationen aus Organisationsform, Eigentümerstruktur, politischem Hintergrund und Schwerpunkt der Wohnbautätigkeit (Miete/ Eigentum) haben ein breites Spektrum von Typen entstehen lassen, an dessen einem Pol ein stark staatlich (kommunal) beeinflusster Wohnbau steht, am anderen aber eine unabhängige Selbstversorgungsorganisation eines Dritten Sektors, wo sich der staatliche Einfluss auf die Bindungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes und die Auflagen der Wohnbauförderung, soweit sie in Anspruch genommen wird, beschränken.

Gemeinnütziger Wohnbau und Wohnungskosten

In den bisherigen Ausführungen wurde darauf hingewiesen, dass ein gemeinsames Ziel aller noch so unterschiedlichen gemeinnützigen Wohnbauträger die Erstellung eines leistbaren Wohnungsangebotes ist. Da aber in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft grundsätzlich nicht mit Verlusten gewirtschaftet werden kann – das Prinzip der Kostenmiete erlaubt weder eine Über- noch eine Unterschreitung der Kosten, gibt es gewisse Grenzen bei den Mieten. Diese hängen von den Grund- und Baukosten, am stärksten jedoch von den Finanzierungskosten ab. Im privaten Mietwohnungsbereich gab es bis Mitte der 1980er Jahre eine relativ strikte Mietenregulierung und Mieterhöhungen nur bei neuen Mietverträgen, sodass die Mieten im geförderten und gemeinnützigen Wohnungsneubau – trotz der Förderung – lange Zeit über dem Mietendurchschnitt lagen; die Miete einer geförderten Neubauwohnung betrug im Jahr 1970 etwa das Zehnfache des Friedenskronenzinses (Bauer 2005, 12f). Das mag man vielleicht kritisieren; allerdings ist es fraglich, ob eine noch intensivere Förderung – entweder zulasten der öffentlichen Mittel oder zulasten der Quantität – sinnvoll gewesen wäre. Mit der Öffnung der privaten Mieten Mitte der 1980er Jahre (Freigabe der Kategorie A-Wohnungen) bzw. Anfang der 1990er Jahre (Richtwertmieten) für Neuverträge kam es zu einem rascheren Anstieg der Durchschnittsmieten im privaten Wohnungsaltbestand, während die Mieten im gemeinnützigen Bereich einen deutlich gedämpfteren Verlauf nahmen, auch trotz des hohen Neubauanteils und des damit verbundenen Effektes. Die Mieten im gemeinnützigen Bereich zeichnen sich – langfristig betrachtet – nicht durch ein besonders niedriges Niveau aus, sondern durch eine deutlich geringere Dynamik als jene des privaten Sektors, dessen Funktion sich in den letzten Jahren von einem Billigsegment auf niedriger Qualität zu einem Hochpreissegment gewandelt hat, während die Mietwohnungen des gemeinnützigen Bereiches in ihrer Mietenstruktur in zunehmendem Maß den mittleren Bereich abdecken, während sich die günstigsten Mieten in den kommunalen Beständen finden. Damit ermöglichen sie nicht nur leistbare Wohnungen für viele, sondern auch soziale Integration.

Resümee: Gemeinnütziger Wohnbau und soziales Wohnungswesen

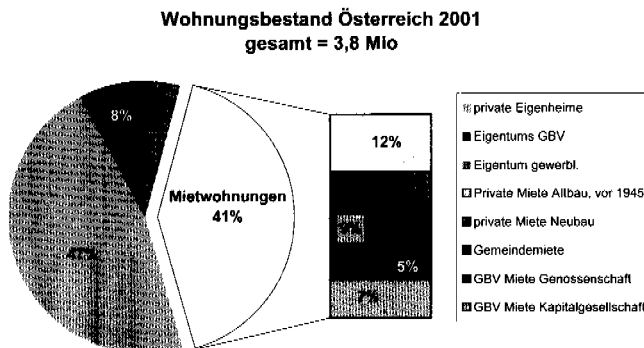
Auf Ebene der Europäischen Union ist in den letzten Monaten in Zusammenhang mit den Wettbewerbsregeln und (verbotenen) Beihilfen (Förderungen) auch eine Diskussion um den sozialen Wohnbau entflammt. Zwar bleibt den einzelnen Mitgliedsstaaten eine Definition des sozialen Wohnbaus überlassen und Förderungen in diesem Bereich müssen nicht zur Genehmigung vorgelegt werden, aber es gibt einen gewissen Druck auf eine Eingrenzung dieses Bereiches und die erlaubten Förderungen. Dabei besteht die Gefahr, dass »sozialer Wohnbau« und seine Förderung auf (para-) staatliche Leistungen zugunsten der sozial Schwächsten beschränkt werden. Ein dritter Sektor, der zur Realisierung seiner Ziele ebenfalls auf Förderungen angewiesen ist, droht dabei unter die Räder zu geraten. Dies könnte nicht zuletzt zum Anlass genommen werden, Selbstbewusstsein und Wissen um diesen Sektor und seine Funktionen zu erhöhen.

Literatur

- Bauer, Eva (2005) Entwicklung der Wohnungskosten. Ursachen, lang- und kurzfristige Effekte, Auswirkungen; unveröffentlichtes Manuskript
- Bruckmüller, Ernst (2001) Sozialgeschichte Österreichs, Wien
- Novy, Klaus (1983) Genossenschafts-Bewegung. Zur Geschichte der Wohnreform, Berlin
- Kammer für Arbeiter und Angestellte in Oberösterreich (Hg.) (1997) Dienst-, Natural- und Werkwohnungen, Broschüre, Linz; erhältlich unter: http://www.arbeiterkammer.com/pictures/d20/Broschuere_Dienstwohnungen.pdf
- Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (Hg.) (1986) Zwischen Staat und Markt, Wien
- Schweitzer, Renate (1972) Der staatlich geförderte, der kommunale und der gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsbau in Österreich bis 1945, Dissertation, Wien
- Statistik Austria (2004) Gebäude- und Wohnungszählung 2001, Hauptergebnisse Österreich, Wien; erhältlich unter: ftp://www.statistik.at/pub/neuerscheinungen/gwz_austria_web.pdf
- Zentralverband der gemeinnützigen Bauvereinigungen Österreichs (Hrsg) Die Baugenossenschaft. Zeitung für Bau- und Wohnungswesen; Jg. 1928 – 1937

Anhang

Abbildung 1: Wohnungsbestand in Österreich 2001



Quelle: Statistik Austria (2004); Daten Verband der gemeinnützigen Bauvereinigungen (unveröffentlicht)

Kommentar

Globalisierung auf den Wohnungsmärkten: Kapital versus Sozial

Karl Wurm

Die Globalisierung hat offenbar auch in die Wohnungswirtschaft Eingang gefunden.

Der Wohnungsmarkt besteht bekanntlich aus vielen Teilmärkten und diese Teilmärkte haben untereinander sehr unterschiedliche Ausprägungen. Dennoch sind in den letzten Jahren zwei Hauptstoßrichtungen im Wohnungsmarkt erkennbar:

Da gibt es auf der einen Seite den ausschließlich renditeorientierten Teil des Wohnungsmarktes, die Renditemaximierung ist Hauptziel der Akteure. Investorengruppen werden in Fonds gebündelt, deren Aufgabe zurecht darin besteht, das Kapital der Investoren möglichst gut zu verwalten, sprich zweistellige Kapitalrenditen zu erwirtschaften. Es ist ausdrücklich nicht Aufgabe der Fonds aber auch der börsennotierten Immobilienunternehmungen, in ihrer Geschäftsgestion sozialpolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Dies fällt – nach deren Auffassung zurecht – der öffentlichen Hand oder anderen »Non-Profit-Organisationen« zu.

Um zweistellige Renditen erwirtschaften zu können, müssen etwa alle Möglichkeiten der Bestandsbewirtschaftung ausgenützt werden. Das Anheben der Altmieten im höchstmöglichen Ausmaß gehört genauso zum Repertoire wie die Privatisierung, sprich der Verkauf von Mietwohnungen.

Im Mittelpunkt steht nun nicht mehr die Immobilie selbst, sondern die Mieterträge bzw. die Renditen aus der Immobilie. Ein wichtiges Ziel ist dabei so wenig wie möglich Eigenkapital in die Immobilie selbst zu binden.

Ein weiteres, besonderes Merkmal der Akteure dieses Teilmarktes ist die Kurzfristigkeit. Im Regelfall wird in Quartalen und Jahresabschnitten gedacht. Zeiträume von fünf Jahren gelten als langfristig, ein Denken in Zeiträumen von 10, 20 und mehr Jahren ist bei diesem Gewinnmaximierungsmodell ausdrücklich kontraproduktiv. Hauptzweck ist es, aus der erworbenen Immobilie innerhalb sehr kurzer Zeit Rendite- und Substanzwertsteigerungen zu generieren, die sich dann durch einen allfälligen Weiterverkauf noch potenzieren lassen. Die Renditesteigerungen erfolgen durch das schon angesprochene Ausnützen aller Kostensenkungs- bzw. Mietanhebungspotenziale aus der Immobilie – die Substanzwertsteigerungen durch jährliche Neubewertungen mit logischerweise beträchtlichen Wertzuwächsen Jahr für Jahr. Dem Anleger muss ja schließlich dokumentiert werden, wie richtig seine Anlageentscheidung war und neue Investoren wollen motiviert werden. Die Anmerkung, dass übertriebene jährliche Wertsteigerungen die solide Basis einer irgendwann platzenden Immobilienblase sein können wird als Negativdenken, Neidreflex oder schlicht Unwissenheit über die wahren Gesetze des Immobilienmarktes abgetan.

Veräußerungserlöse kommen dem Shareholder zugute, die Börsenkapitalisierung steht im Vordergrund.

In Deutschland ist dieses Geschäftsmodell sehr einfach nachzuvollziehen. Aufgrund budgetärer Nöte verkaufen Kommunen ihre Wohnungsbestände, aber auch

ihre Wohnungsunternehmen an (ausländische) Investoren. Derzeit sind bereits etwa 350.000 ehemals sozial gebundene Wohnungen im Eigentum hauptsächlich angloamerikanischer Investorengruppen. Nach mehrmaligem »Drehen« fallen unverwertbare Wohnungsbestände, so genannter »Schrott«, dann nach einiger Zeit wieder den Kommunen zu.

Und auch in Österreich gibt es schon einige börsennotierte Unternehmen, die die geförderte Wohnimmobilie als wichtigen Bestandteil ihres Portefolles anpreisen und darüber hinaus auch Förderungsmittel für Wohnungsneubau lukrieren wollen.

Der zweite Teil des Wohnungsmarktes verfolgt ein nachhaltiges Geschäftsmodell, wobei unter Nachhaltigkeit sowohl die wirtschaftliche, soziale als auch die ökologische Nachhaltigkeit zu verstehen ist. Akteure sind alle jene Bauträger die auch der Gesellschaft, der öffentlichen Hand und vor allem den Bewohnern gegenüber verpflichtet sind. Es sind dies einige private Bauträger und in einem hohen Ausmaß gemeinnützige Bauvereinigungen.

Bei diesem Geschäftsmodell steht eine langfristig optimale Rendite, die sowohl den Gewinn aus der Bewirtschaftung als auch die soziale Qualität der Immobilie als Gradmesser kennt, im Vordergrund.

Im Gegensatz zum shareholder-value geht es hier um membership-value (besonders bei Genossenschaften), um Nutzen für die Bewohner und im weiteren Sinn auch um Nutzen für die Gemeinschaft.

Erlöse, Cash-flows, werden wieder investiert, entweder in den Bestand, in neue Projekte oder in die Verbesserung des Wohnumfeldes. Die langfristige Sicherung des Substanzwertes steht im Vordergrund.

Für alle Fragen, die über eine kurzfristige Gewinnmaximierung hinausgehen, wie etwa der Stadtentwicklung, der Quartiersentwicklung, der sozialen Integration, der Strategien für funktionierende Nachbarschaften, sind idealerweise jene Marktteilnehmer Partner, die sich dem zweiten Geschäftsmodell verpflichtet fühlen.

Das heißt nicht, dass es bei der Entwicklung etwa großer Stadtgebiete nicht auch Felder gibt, wo sinnvollerweise Investoren einzubinden sind, die Renditemaximieren, börsennotierte Gesellschaften ihren Platz haben, die logischerweise dem shareholder-value verpflichtet sein müssen.

Beim Wohnen allerdings und bei der sozialen Absicherung von Wohnquartieren können sie nicht der ideale Partner sein.

In Österreich ist die Förderung des Wohnungsneubaues und der Wohnhausanierung ein wichtiger ausgleichender Faktor im Wohnungsmarkt. Mit den Förderungen sollen die Kosten für die Wohnungsnutzer leistbar gemacht werden. Die Wohnbauförderung gerade im Bereich der Objektförderung hat zeitlich betrachtet immer eine langfristige Dimension. Einmalzuschüsse, Annuitätenzuschüsse, Darlehen etc. werden im Regelfall auf eine Dauer zwischen 10 und 25 Jahre (in der Vergangenheit auch länger) gewährt.

Mit der Vergabe von Wohnbauförderungsmitteln, besonders als Objektförderung, sind mehrere Ziele verbunden: Hauptziel der Förderungspraxis ist nach wie vor, Wohnen leistbar zu machen, also beispielsweise niedrige Mieten zu ermöglichen – der soziale Aspekt steht also im Vordergrund.

In Verbindung mit dem Sozialziel können auch raumordnungspolitische und städtebauliche Überlegungen eine Rolle spielen. Gesellschaftspolitisch ist die

Durchmischung bzw. Integrationsfunktion wichtig. Einkommensstärkere und einkommensschwächere Bevölkerungsschichten sollen – dank einer funktionierenden Objektförderung – konfliktfrei nebeneinander wohnen können, auf diese Art wird Ghettobildung, Stigmatisierung verhindert.

In den letzten Jahren wurden von Förderungsskeptikern immer wieder so genannte Mitnahmeeffekte der Wohnbauförderung kritisiert. Die Subvention solle ausschließlich den einkommensschwächsten Teilen der Bevölkerung zugute kommen, sonst ginge ein Hauptziel der Förderung, der Sozialaspekt, verloren.

Wenn nun in diesem Zusammenhang schon von Mitnahmeeffekten die Rede ist, dann muß die Frage erlaubt sein, wie es sich verhält, wenn ganz und gar kurzfristig orientierte, Rendite-maximierende, dem shareholder-value verpflichtete börsennotierte Unternehmungen in den Genuß von Wohnbauförderung kommen?

Ist das nicht ein weit klassischerer Fall eines Mitnahmeeffektes?

Die Förderung dient dann nämlich dazu, Risiko zu minimieren, aber nicht um Sicherheit beim Wohnen zu erhöhen, sondern höhere Renditen abzusichern. Vom sozialen Charakter weit und breit keine Spur. Wohnbauförderung wird zur Kapitalmarktförderung und das ist eine wahrlich neue Dimension im Zeitalter der Globalisierung – die Kapitalisierung der Wohnungswirtschaft mit öffentlicher Unterstützung. Die Wohnbauförderung, deren Zweckwidmung vorsichtshalber schon aufgehoben wurde, hat nun die Funktion, zweistellige Kapitalrenditen zu ermöglichen.

Dies alles zu einer Zeit, in der die öffentlichen Hände aus budgetären Gründen ohnedies immer weniger Subventionen vergeben können. Eigentlich müssten sie mit den immer knapper werdenden Förderungsgeldern noch effizienter umgehen, noch zielgerichteter agieren.

Ich kann mir daher nicht vorstellen, dass selbst im Zeitalter der Globalisierung das Hauptziel der Wohnbauförderung darin liegen kann, zweistellige Kapitalrenditen zu ermöglichen. Gerade die Globalisierung hat bei vielen Menschen die Existenzangst verstärkt. Angst um den Arbeitsplatz, Angst wie die Einkommensentwicklung weitergeht und schlicht und einfach auch die Angst: »Kann ich mir ein besseres und schöneres Wohnen in der Zukunft auch noch leisten?«. Die Menschen haben großteils schon akzeptiert, dass sich der Staat nicht um alles annehmen kann, dass sie selbst Verantwortung übernehmen müssen. Sie wollen aber völlig zurecht in den für sie lebenswichtigen Bereichen, und dazu gehört Wohnen, Sicherheit haben.

Und ich kann mir nicht vorstellen, dass sie Verständnis dafür haben würden, wenn mit der Wohnbauförderung nunmehr die Spekulation am Kapitalmarkt unterstützt würde. Spüren sie doch täglich, dass ihre persönlichen Ausgaben – auch für das Wohnen – steigen und steigen.