

**Gutachten**  
**zum**  
**„Wiener-Modell“**

**Erstellt am Forschungsinstitut für Deutsches und Europäisches Immobilien-  
wirtschafts- und Genossenschaftsrecht an der HTW Berlin unter Leitung von  
Prof. Dr. Jürgen Keßler**

**Vorgelegt am: 03.08.2016**

## IHNALTSVERZEICHNIS

I.	Vorbemerkungen .....	1
II.	Der Wohnungsmarkt in Österreich und Wien.....	1
1.	Die empirischen Determinanten des österreichischen und des Wiener Wohnungsmarktes.....	1
a)	Überblick hinsichtlich des Wohnungsbestandes .....	1
b)	Die Sanierungsrate.....	3
c)	Wohnbauförderung der Länder .....	3
2.	Grundprinzipien der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich .....	5
a)	Zur politischen Zielrichtung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts... ..	5
b)	Das Kostendeckungsprinzip .....	6
c)	Die Vermögensbindung .....	6
d)	Die Reglementierung des Geschäftsbereiches .....	7
e)	Die Verhaltensbindung .....	7
3.	Die Bedeutung der Gemeindewohnungen (Gemeindebauten) .....	7
4.	Die Stellung der Kommunen bei der Wohnungsvergabe .....	9
5.	Die Bedeutung der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) im Lichte des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG).....	10
6.	Die Wohnbauförderung .....	14
a)	Rechtlicher Rahmen.....	14
b)	Förderinstrumentarien in Österreich und Wien .....	15
7.	Die Bedeutung der Wohnbaubanken.....	19
8.	Die Instandhaltung am Beispiel thermischer Sanierung und ihre Regulierungsmodelle.....	20
a)	Die Instandhaltung am Beispiel thermischer Sanierung im österreichischen Wohnungsmarkt .....	20
b)	Die Regulierungsmodelle am Beispiel thermischer Sanierung .....	21
9.	Die österreichische Wohnbauförderung im Lichte des europäischen Beihilfenrechts .....	23
III.	Fazit .....	25



## I. Vorbemerkungen

Der GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen) hat uns um eine Stellungnahme zu den rechtlichen und wohnungspolitischen Determinanten des sog. „*Wiener-Modells leistbaren Wohnens*“ gebeten. Allerdings gilt es einleitend zu bemerken, dass ein durch rechtliche, wirtschaftliche und wohnungspolitische Vorgaben eindeutig abgrenzbares Konzept der Wohnungsbauförderung in Wien bei genauerer Betrachtung nicht existiert. Nichtsdestotrotz zeigen sich die Auswirkungen der österreichischen Wohnungspolitik im Bereich der Stadt Wien in besonders deutlicher Weise. Hinzu treten Besonderheiten die sich vor allem in den Eigentumsverhältnissen im Rahmen des Mietwohnungsbaus widerspiegeln.

Zur Einordnung der unterschiedlichen rechtlichen und ökonomischen Instrumentarien der österreichischen Wohnungspolitik und ihrer Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte erweist es sich als vorzugswürdig, zunächst einen knappen Überblick über die empirischen Determinanten des österreichischen und insbesondere des Wiener Wohnungsmarktes zu geben. Soweit es im Kontext der nachfolgenden Untersuchung primär um eine Analyse der Funktionsbedingungen des österreichischen Mietwohnungsmarktes unter besonderer Berücksichtigung der Bundeshauptstadt zu tun ist, gilt es dabei einer Reihe von Besonderheiten Rechnung zu tragen, welche sich deutlich von den Gegebenheiten der deutschen Mietwohnungsmärkte unterscheiden, um darauf aufbauend eine angemessene Einschätzung vorzunehmen.

## II. Der Wohnungsmarkt in Österreich und Wien

### 1. Die empirischen Determinanten des österreichischen und des Wiener Wohnungsmarktes

#### a) Überblick hinsichtlich des Wohnungsbestandes

Die rund 8,7 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner Österreichs,<sup>1</sup> nutzten im Jahr 2015 3,816 Mio. Wohnungen<sup>2</sup> als Hauptwohnsitz<sup>3</sup> (insgesamt stehen 4,4 Mio. Einheiten zur Verfügung). Hiervon waren knapp 40 % von den **Gebäudeeigentümern genutzte Eigenheime** und 24 % **geförderte Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnüt-**

---

<sup>1</sup> Nach dem endgültigen Ergebnis der letzten Registerzählung vom 31.10.2011 hatte Österreich eine Einwohnerzahl i.H.v 8.401.940, STATISTIK AUSTRIA (2012).

<sup>2</sup> STATISTIK AUSTRIA (2015).

<sup>3</sup> Oberhuber/Denk, Zahlen, Daten, Fakten zu Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in Österreich, Endbericht April 2014, Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen, und Planen Wien (2014), S. 7.

**zigen Bauvereinigungen (GBV)** (570.000), hinzu treten **Wohnungsbestände im Eigentum der Kommunen** (Gemeindewohnungen oder Gemeindebauten) zusätzlich solcher Wohnungen, die im Eigentum kommunal beherrschter Unternehmen stehen (330.000).<sup>4</sup> Dabei unterfallen insgesamt 901.000 Wohnungen (ca. 24 % des österreichischen Wohnungsbestandes) den regulativen Bestimmungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG). Hinsichtlich ihrer **qualitativen Ausgestaltung** nach Maßgabe des Mietrechtsgesetzes (MRG) fallen 92,2 % der Wohnungen in die **Kategorie A** (Wohnungen mit Badegelegenheit, WC und Zentralheizung), 6,1 % in die **Kategorie B** (Wohnungen mit Badegelegenheit, WC und Einzelofenheizung), 0,3 % in **Kategorie C** (WC und Wasserentnahme, keine Badegelegenheit) und 1,4 % in die **Kategorie D** (kein WC in der Wohnung).<sup>5</sup> Die verfügbare Wohnfläche pro Person liegt in Österreich bei 43 m<sup>2</sup> und damit deutlich über dem EU-Durchschnitt von 38 m<sup>2</sup>.

Richtet man das Augenmerk auf die **Wohnungsnutzung in Wien**, so stellt sich die Situation etwas abweichend dar. In Wien liegt der Anteil von Wohnungen in der **Kategorie D** um mehr als das Dreifache höher, d.h. bei 4,5 %.<sup>6</sup> Die Stadt ist mit ca. 1,8 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern (im Jahr 2016) die einzige internationale Metropole Österreichs und unterliegt einem ständigen Zuwachs<sup>7</sup>. Sie unterscheidet sich in gewisser Hinsicht vom gesamtösterreichischen Wohnungsmarkt, aber auch vom Wohnungsmarkt anderer europäischer Großstädte.<sup>8</sup> Die Zahl der **Eigenheime** liegt bei lediglich 7 %, diejenigen der **Eigentumswohnungen** bei 13 %. **Etwas mehr als 43 % der Wohnungen stehen im Eigentum der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) bzw. als Gemeindewohnungen (Gemeindebauten) im Eigentum der Stadt und bilden den Schwerpunkt des Mietwohnungssektors.**<sup>9</sup> Der Anteil privater Vermieter lag 2012 bei 34 %.<sup>10</sup> Dabei wohnt jeder vierte Wiener (27,3 %) in einem **vor 1919 errichteten Gebäude**. Zugleich hat Wien mit 12,2 % ebenfalls den höchsten Anteil aller Bundesländer an **Wohnobjekten aus der Zwischenkriegszeit**.<sup>11</sup> Hinsichtlich der Bestände der GBV-Wohnungen ist seit 2000 ein Anstieg um

---

<sup>4</sup> Oberhuber, FS Lugger (2014), S. 247 ff., 251.

<sup>5</sup> Oberhuber/Denk, Zahlen, Daten, Fakten zu Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in Österreich, Endbericht April 2014, Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen, und Planen Wien (2014), S. 7.

<sup>6</sup> Ebd., S. 7.

<sup>7</sup> Haberreiter, Die Entwicklung des Wiener Mietwohnraums unter Berücksichtigung einer generellen Deckelung sämtlicher Wohnungsmieten (2015), Einleitung; Im Jahr 2015 1.797.337 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner, Statistik Austria, Bundesanstalt Statistik Österreich, Berechnung MA 23.

<sup>8</sup> Wiener Sozialbericht 2012 im Band 6 der Wiener Sozialpolitischen Schriften (2012), S. 169, 170.

<sup>9</sup> Siehe dazu Oberhuber/Schuster/Krampf, Besiedlungsrechte der Gemeinde Wien 2012; Oberhuber, FS Lugger (2014), S. 247, 252.

<sup>10</sup> Ebd., S. 252.

<sup>11</sup> Oberhuber/Denk, Zahlen, Daten, Fakten zu Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in Österreich, Endbericht April 2014, Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen, und Planen Wien (2014), S. 7.

ca. 70.000 Einheiten zu verzeichnen. Dieser geht im Wesentlichen auf die Bautätigkeit der **Genossenschaften** zurück, demgegenüber ist die Zahl der durch Kapitalgesellschaften verwalteten Wohnungen etwa gleich geblieben.<sup>12</sup> Hier ist erst in jüngster Zeit ein Zuwachs zu verzeichnen. Angesichts des hohen „Althausbestandes“ ist der Sanierungsbedarf relativ hoch.

## b) Die Sanierungsrate

Erst seit 2009 führt das Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH (IIBW) Vollerhebung bei den Förderungsstellen der Länder durch und erhebt die Zahl der umfassenden Sanierungen. 2011 wurden in Österreich danach 30.800 Wohneinheiten umfassend saniert, was einer Sanierungsrate von 0,9 % der Hauptwohnsitze entspricht. Sie lag bei **Geschosswohnungen** bei 1 % (20.800 Wohnungen), bei **Eigenheimen** demgegenüber bei lediglich 0,7 % (10.000 Häuser). Die Zahlen liegen insofern unter den des Spitzenjahres 2010 (34.700 Wohneinheiten), was einer Sanierungsrate von ca. einem Prozent entspricht.<sup>13</sup> Nach dem Klimaschutzbericht 2012 des österreichischen Umweltbundesamtes lag in der Dekade 2000 bis 2010 die durchschnittliche Sanierungsrate für energetische Einzelmaßnahmen zwischen 1,5 % (Wärmedämmung der obersten Geschossdecke), bis 2,4 % pro Jahr (Fenstertausch). Für umfassende thermische Sanierungen lag die Rate unter 1 %, die Rate von Fassadensanierungen stieg von 1,04 % in den 1990er Jahren auf 1,75 % in den 2000er Jahren.<sup>14</sup>

## c) Wohnbauförderung der Länder

In den letzten 10 Jahren wurde für den Geschosswohnungs-Neubau im Schnitt ca. die Hälfte der Förderausgaben, für den Eigenheim-Neubau ca. 25 % aufgewendet. Im Bereich der Subjektförderung wurden etwa 9 % in den Neubau und nur ca. 1 % in die Sanierung investiert. Lagen die Ausgaben der **Sanierungsförderung** der Länder bis Mitte der 2000er Jahre bei rund 550 Mio. EUR pro Jahr (ca. 22 % der Wohnungsbauförderausgaben), so stiegen sie bis 2010 auf 850 Mio. EUR (29 % der Wohnungsbauförderausgaben) an. Im Jahr 2011 fielen sie um 14 % auf 730 Mio. EUR (27,5 % der Wohnungsbauförderausgaben). Einen besonders hohen Stellenwert kam der Sanierungsförderung 2011 in Wien zu (40 % der Förderausgaben). In Salzburg, Tirol

---

<sup>12</sup> Ebd., S. 20 f.

<sup>13</sup> Ebd., S. 88.

<sup>14</sup> Ebd., S. 88 f.

und Kärnten lagen die Ausgaben jeweils unter 21 %.<sup>15</sup> Gemessen an den Gesamtausgaben bewegten sich in den letzten Jahren die Ausgaben der Länder für Sanierungsmaßnahmen bei 20 bis 22 %. 2009 stiegen diese Ausgaben auf insgesamt 711 Mio. EUR und auf über ein Viertel der gesamten Förderausgaben an, 2010 sogar auf 840 Mio. EUR (30 %). Hier ist somit eine deutliche Verlagerung der Wohnbauförderung auf die Sanierung festzustellen.<sup>16</sup>

Betrugen in den Jahren von 2000 bis 2010 die **Gesamtausgaben** der Länder für die Wohnungsbauförderung im Schnitt 2,5 Mrd. EUR, so fielen sie 2011 und 2012 ab<sup>17</sup>, stiegen aber 2013 wieder deutlich auf einen Betrag von 2.710 Mio. an<sup>18</sup>. Die Förderausgaben beinhalten im Rahmen der **Objektförderung** 1,470 Mio. EUR = 54 % für den **Geschosswohnungsbau**, 180 Mio. EUR = 7 % für den **Neubau von Eigenheimen** sowie 680 Mio. EUR = 25 % für die **Sanierung**. Die Ausgaben für die **Subjektförderung** in Form von Wohnbeihilfen, Eigenmittellersatzdarlehen und allgemeiner Wohnbeihilfe lagen 2013 bei 360 Mio. EUR = 13 %. Im Jahresabstand stieg die großvolumige Neubauförderung um nicht weniger als 20 % und lag mit 1.47 Mrd. EUR deutlich über dem langjährigen Durchschnitt. Demgegenüber sank die Förderung des Eigenheims um fast ein Viertel und liegt mit fast 180 Mio. EUR bei lediglich einem Bruchteil des großvolumigen Neubaus. Die starke Zunahme der Neubauförderung ist fast zur Gänze der **Förderungsoffensive in Wien** geschuldet, wo die Neubauförderung im Jahresabstand mehr als verdoppelt wurde. Inklusiv der Subjektförderung flossen 63 % zusätzlich in den Neubau. Im Vergleich zum zehnjährigen Durchschnitt machte diese Zunahme 13 % aus.<sup>19</sup>

Im Übrigen sind die Angaben im Subventionsbericht der Bundesrepublik Österreich für 2014 wenig aussagekräftig. So werden zwar im Subventionsbericht die Kosten der „*Befreiung für Gemeinnützige Bauvereinigungen*“ gemäß § 5 Ziff. 10 i.V.m. § 6a KStG 1988 einer bestimmte Rubrik zugeordnet, dort finden sich jedoch für die Jahre 2012 bis 2014 keine Angaben zur Höhe der hierdurch bedingten „*Steuerausfälle*“.

---

<sup>15</sup> Ebd., S. 92.

<sup>16</sup> Ebd., S. 99.

<sup>17</sup> Ebd., S. 99.

<sup>18</sup> *Amann/Mundt/Wieser*, IIBW Endbericht Berichtstandard Wohnbauförderung 2014 (2014), S. 43.

<sup>19</sup> Ebd., S. 43.

## 2. Grundprinzipien der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich

### a) Zur politischen Zielrichtung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts

Die Wohnungsgemeinnützigkeit hat Österreich nach dem Bekunden der politisch Verantwortlichen eine Wohnversorgung beschert, die im internationalen Vergleich zu den besten zählt. Sie ist im Gleichschritt mit der Entwicklung in Deutschland entstanden, hat sich aber mittlerweile seit Jahrzehnten **weitgehend autonom** weiter entwickelt. Seit der Beendigung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland Ende der 1980er Jahre ist Österreich **das einzige europäische Land mit einer eigenen gesetzlichen Basis im Rahmen des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts**.<sup>20</sup> Sie gilt nach Auffassung der Interessenvertreter in Wohnungsunternehmen und Politik heute als bemerkenswertes Beispiel einer sozialen Marktwirtschaft europäischer Prägung mit außerordentlichen Erfolgen. Es herrscht ein relativ hohes Maß an Gleichheit. Die österreichischen Städte kennen kaum Segregation und keine Ghettos.<sup>21</sup>

Vergleicht man das österreichische System mit anderen europäischen Modellen der Wohnraumförderung, so zeichnet sich dieses durch seine **ausgeprägte Mittelstand-orientierung** aus. Während die überwiegend anzutreffenden „*dualen wohnungspolitischen Systeme*“ auf die Errichtung von Sozialwohnungen zugunsten der Einkommensschwächsten ausgerichtet sind, orientiert sich die österreichische Wohnungspolitik in ihrer rechtlichen Ausgestaltung an dem Ziel, **mittels (markt-) starker sozialer Wohnungsbestände den kommerziellen Mietwohnungsmarkt entscheidend zu beeinflussen**.<sup>22</sup> Insofern kommt dem gemeinnützigen Wohnungsbau nicht nur eine Auffangfunktion zugunsten derjenigen zu, die am freien Mietwohnungsmarkt aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse kein angemessenes Angebot vorfinden. Vielmehr richtet sich die Zielprojektion der Wohnungspolitik in ihrem Kern **auf die regulative Steuerung des Gesamtmarktgeschehens, durch ein konkurrierendes, in staatliche Fördervorgaben eingebundenes Marktsegment**, welches sein Gepräge durch den verfügbaren kommunalen Wohnungsbestand sowie die gemeinnützigen Bauvereinigungen erhält. Im Folgenden gilt es die prägenden Prinzipien des österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts näher zu verdeutlichen.

---

<sup>20</sup> Amann, FS Puchebner (2008), S. 3.

<sup>21</sup> Amann, FS Puchebner (2008), S. 3, 4 ff.

<sup>22</sup> Amann, FS Puchebner (2008), S. 3, 4.



## b) Das Kostendeckungsprinzip

Gemäß dem Kostendeckungsprinzip darf eine gemeinnützige Bauvereinigung für die Überlassung einer Wohnung nur eine Miete fordern, die nicht höher, aber auch nicht niedriger ist, als es zur **Deckung der Aufwendungen für die Bewirtschaftung der Baulichkeit** notwendig ist. Dies schließt auch die Kosten der Wirtschaftsführung der Bauvereinigung mit ein. Das bedeutet jedoch nicht, dass Gewinnerzielung oder Gewinnausschüttung ausgeschlossen sind. Die Bildung von Rücklagen aus Gewinnen nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung ist jedenfalls erlaubt, was zwangsläufig die Erzielung von Gewinnen voraussetzt. Soweit es die Gewinnausschüttung betrifft, gilt es zudem den rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Vermögensbindung (siehe II. 1. c) Rechnung zu tragen. Zudem wird das Kostendeckungsprinzip durch die Vorgaben des Effizienzprinzips konkretisiert. Es gilt somit im Rahmen der Wirtschaftsführung unter Berücksichtigung der politischen Ausrichtung des Förderregimes und des Kreises der durch die Förderung **erfassten Zielgruppen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten**. Soweit es genossenschaftliche Bauvereinigungen betrifft, entspricht dies durchgängig dem Förderungsauftrag einer idealtypischen Genossenschaft.<sup>23</sup>

## c) Die Vermögensbindung

Die Vermögensbindung erweist sich als eines der wichtigsten Unterscheidungsmerkmale einer gemeinnützigen Bauvereinigung von gewerblichen Bauträgern. Während der erzielte Gewinn bei gewerblichen Bauträgern zur freien Verwendung der Anteilseigner steht, **muss er bei gemeinnützigen Bauvereinigungen zur Bildung bzw. Stärkung des Eigenkapitals verwandt werden**. Die thesaurierten Gewinne sind zweckgebunden und dienen in der Folge der **Förderung des Unternehmenszwecks**.<sup>24</sup> Die jährliche Gewinnausschüttung an Gesellschafter bzw. Genossenschaftsmitglieder ist beschränkt, und zwar derzeit mit einem Höchstzinssatz, der sich an der österreichischen Sekundärmarktrendite (durchschnittliche Rendite aller österreichischen Bundesanleihen) orientiert. Die Verzinsung bezieht sich auf das Stamm- bzw. Grundkapital und darf nach den zurzeit geltenden Vorschriften **5 % nicht über-**

---

<sup>23</sup> *Ludl*, in: Kemmetmüller/Schmidt, Genossenschaftliche Kooperationspraxis (1998), S. 328-330.

<sup>24</sup> *Ludl*, in: Kemmetmüller/Schmidt, Genossenschaftliche Kooperationspraxis(1998), S. 330.

**steigen** (§ 10 Abs. 1 i.V.m. § 14 Abs. 1 Ziff. 3 WGG). Bei Ausscheiden von Gesellschaftern oder Mitgliedern dürfen diese maximal die von ihnen einbezahlte Einlage sowie ihren Anteil am zu verteilenden Gewinn erhalten (§ 10 Abs. 2 WGG).<sup>25</sup>

#### **d) Die Reglementierung des Geschäftsbereiches**

Die von einer gemeinnützigen Bauvereinigung getätigten Geschäfte können in drei Kategorien eingeteilt werden, die sog. **Hauptgeschäfte**, **Nebengeschäfte** und **Zusatzgeschäfte**. Eine Bauvereinigung muss überwiegend Hauptgeschäfte tätigen. Nebengeschäfte können Hauptgeschäfte unterstützen, dürfen jedoch in keinem Fall den wichtigsten Teil der Aktivität des Unternehmens ausmachen. Zusatzgeschäfte sind hingegen nur nach Genehmigung der Aufsichtsbehörde möglich und nur dann, wenn sie „im Rahmen ordnungsgemäßer Wirtschaftsführung notwendig“ sind (siehe II. 4.).<sup>26</sup>

#### **e) Die Verhaltensbindung**

Zu den Verhaltensbindungen zählen neben der erwähnten Reglementierung des Geschäftskreises auch die **Angehörigkeitspflicht zu einem Revisionsverband**, die **Baupflicht** sowie **Beschränkung der Bautätigkeit auf kleinere und mittelgroße Wohnungen**. Einige dieser Vorschriften stehen jedoch im Widerspruch zu den genossenschaftlichen Grundsätzen der Selbstbestimmung, Selbstverwaltung und Selbstverantwortung, da sie dies Unternehmen in ihrer Wirtschaftstätigkeit deutlich einschränken.<sup>27</sup>

### **3. Die Bedeutung der Gemeindewohnungen (Gemeindebauten)**

Die marktpolitische Bedeutung der Gemeindewohnungen folgt zunächst aus dem Umstand, dass das manifeste Angebot an kommunalem Wohnraum, die sogenannten Gemeindewohnungen (Gemeindebauten), **weite Bereiche des (Wiener) Mietwohnungsbestandes - zumindest partiell - dem Markt und somit den kompetitiven Kräften von Angebot und Nachfrage entzieht**. Zugleich kommt dem städtischen Angebot aufgrund seiner Breite und regulativen Preisgestaltung eine **nicht unerhebliche Ausstrahlungswirkung auf den freien Mietwohnungsmarkt zu, die nicht**

---

<sup>25</sup> Prader, Kommentar zum WGG (2016), Ausführungen zu §§ 10 Abs. 1 iVm. 14 Abs. 1 Nr. 3 WGG.

<sup>26</sup> Siehe auch Prader, Kommentar zum WGG (2016), § 7 Abs. 1 – 3 WGG, S. 13 ff.

<sup>27</sup> Ludl, in: Kemmetmüller/Schmidt, Genossenschaftliche Kooperationspraxis (1998), S. 331.

**zuletzt den Gestaltungsspielraum privater Anbieter im Einzugsbereich des kommunalen Angebots begrenzt.** So umfasst der freie Mietwohnungsmarkt in Wien schätzungsweise nur ein Drittel des Angebots an Mietwohnungen. Circa 500.000 Wiener Mieter wohnen gegenwärtig in 220.000 mietpreisgebundenen Gemeindewohnungen.<sup>28</sup> Diese werden durch „*Wiener Wohnen*“ eine öffentlich-rechtliche Unternehmung der Bundeshauptstadt Wien und zugleich mit 3.800 Mitarbeitern die größte kommunale Hausverwaltung Europas und ihre Tochtergesellschaft, die „*Wiener Wohnen Service GmbH*“, bewirtschaftet.

Hier gilt insbesondere für die zahlreichen **Altbauwohnungen**, die vor dem Ende des 2. Weltkriegs erbaut wurden und nicht mehr als 130 m<sup>2</sup> Wohnfläche aufweisen, eine stringente Mietpreisbindung nach dem sogenannten Richtwertsystem des am 1.1.1982 in Kraft getretenen Mietrechtsgesetzes (MRG). **Der vom Richtwert ausgehende Mietzins gilt dabei als „angemessen“ und zugleich als maximal zulässiger Hauptmietzins für die sogenannte „Normwohnung“ nach Maßgabe des MRG**, spiegelt jedoch nach Auffassung seiner Protagonisten zumindest teilweise auch „marktrelevante“ Kriterien in Form von Zu- und Abschlägen wider. So beträgt der Richtwert für die Jahre 2014 – 2016 5,39 EUR pro Quadratmeter, korrigiert durch Zu- und Abschläge nach Lage, Ausstattung und Erhaltungszustand der Wohnung. Die eigentlich für 2016 vorgesehene Erhöhung des Richtwerts wurde auf 2017 verschoben. Zugleich ist der Zugang zu den Gemeindewohnungen, soweit es die dabei zu beachtenden Einkommensgrenzen betrifft, zwar durch Einkommensgrenzen limitiert, jedoch durchweg mittelstandsfreundlich ausgestaltet. So darf das Nettoeinkommen bei einem Bewohner derzeit 44.410 EUR nicht übersteigen, bei zwei Bewohnern liegt die Gesamteinkommensgrenze bei 66.180 EUR (netto), bei drei Bewohnern bei 74.900 EUR sowie bei vier Bewohnern bei 83.610 EUR. Für jeden weiteren Bewohner erhöht sich die Grenze des Gesamteinkommens um 4.870 EUR. Ob und mit welcher Effizienz das Richtwertsystem den Erwartungen seiner Schöpfer gerecht wird, scheint im Lichte einer von der „*Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien*“ in Auftrag gegebenen Untersuchung aus dem Jahr 2010 fragwürdig.<sup>29</sup> Insbesondere die gesetzliche Definition der Normwohnung und die Kriterien für Zu- und Abschläge scheinen aus Sicht der Rechtsprechung kaum praktikabel.<sup>30</sup> Darüber hinaus scheint es weit verbreitet, Wohnungen „*unter der Hand*“ an nahe oder ferne Verwandte „*abzutreten*“ und diese am eigenen Wohnsitz anzumelden und dabei „*zugleich ein dringendes*

---

<sup>28</sup> Wiener Sozialbericht 2012 im Band 6 der Wiener Sozialpolitischen Schriften (2012), S. 169, 170 ff.

<sup>29</sup> *Rosifka/Postler*, Die Praxis des Richtwert-Mietzinssystems, Ergebnisse einer Untersuchung über Mietvertragsabschlüsse in Wien (2010).

<sup>30</sup> Siehe hierzu: 5 Ob 117/05z und 5 Ob 75/09d.

Wohnbedürfnis“ geltend zu machen. Im Übrigen ist Voraussetzung für den Erhalt einer Gemeindewohnung ein **zweijähriger Hauptwohnsitz in Wien**, die österreichische Staatsbürgerschaft oder diejenige eines EU-Staates, eines Staates aus dem EWR Abkommen oder der Schweiz sowie ein Mindestalter von 17 Jahren.

#### 4. Die Stellung der Kommunen bei der Wohnungsvergabe

Eine entscheidende Rolle bei der Vergabe oder Zuweisung von Wohnungen im System der wohnungspolitischen Daseinsvorsorge kommt in Österreich den **Kommunen** zu. Dies betrifft nicht nur die **Gemeindewohnungen**, sondern umfasst auch **geförderten Mietwohnraum mit Sozialbindung**. So liegt in Wien nicht nur die Vergabe **preisgebundener Altbauwohnungen** und Gemeindewohnungen in der Hand der Kommune. Dieser ist vielmehr „*ein Vorschlagsrecht für so viele der geförderten Neubauwohnungen einzuräumen, als (dies) bis zu 50 v.H. der geförderten Nutzfläche entspricht*“, sowie „*für jede Dritte frei werdende Mietwohnung auf Förderdauer*“. Darüber hinaus besteht ein kommunales Vergaberecht „*für die zweite sowie jede weitere vierte zu Sanierung beantragte bestandsfreie Wohnung (...)*“.<sup>31</sup> Zwar dürfen Gemeinnützige Bauvereinigungen gemäß § 8 Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz (WGG) die Vergabe von Wohnungen **nicht** auf bestimmte Personen bzw. eine bestimmte Personenanzahl oder einen bestimmten Personenkreis einschränken. Eine Ausnahme besteht allerdings dann, wenn „*eine Bauvereinigung in der Rechtsform der Genossenschaft Wohnungen ausschließlich ihren Mitgliedern überlässt*“ oder „*die Bauvereinigung eine bestimmte Anzahl von Wohnungen an Personen überlässt, die von einer Gebietskörperschaft namhaft gemacht werden*.“ (§ 8 Abs. 2 Ziff. 4 WGG). Im Übrigen hat sich gemäß § 8 Abs. 3 WGG „*bei der Vergabe von Wohnungen die Bauvereinigung von objektiven Gesichtspunkten, insbesondere den Wohnungsbedarf, der Haushaltsgröße und den Einkommensverhältnissen der Wohnungsbewerber leiten zulassen*“.

Eine **gesetzliche Regelung** zum Erlass von Wohnungsvergaberichtlinien durch Gemeinden besteht nur in seltenen Fällen. Soweit es die gemeindeeigenen Wohnungsbestände betrifft, folgt die entsprechende Befugnis nach herrschender Auffassung bereits unmittelbar aus den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Soweit es durch gemeinnützige Bauvereinigungen errichtete oder sanierte Mietwohnungen be-

---

<sup>31</sup> §§ 29 Abs. 4, 56 Abs. 3 Wiener Wohnungsbauförderungs- und Wohnungshaussanierungsgesetz.

trifft, werden die Vergabekriterien regelmäßig in **Fördervereinbarung mit den Unternehmen** vertraglich niedergelegt.<sup>32</sup> Nach einer Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (FGW) von 2012 haben rund 40 % der befragten Gemeinden – anders als beispielsweise Wien – **keine schriftlichen Richtlinien zu Wohnungsvergabe oder einen Kriterienkatalog**.<sup>33</sup> Soweit Vergabekriterien bestehen, orientieren sich diese am Haushalteinkommen, der Verhinderung sozialer oder kultureller Segregation sowie an der Dringlichkeit des Wohnungsbedarfs.<sup>34</sup>

## **5. Die Bedeutung der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) im Lichte des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG)**

Sieht man hiervon ab, so hat Österreich, anders als Deutschland, das zur Jahreswende 1989/1990 das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) aufgehoben hat, das System der Wohnungsgemeinnützigkeit nicht nur aufrecht erhalten, sondern weiter entwickelt, sodass der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft nach wie vor eine für den Mietwohnungsmarkt entscheidende Funktion zukommt. Ein wesentliches Charakteristikum der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit liegt somit in der funktionalen Inanspruchnahme privatautonom organisierter Unternehmensstätigkeit für die Erfüllung der **daseinsvorsorglichen Aufgabe der Deckung des Wohnbedürfnisses der Bevölkerung**.<sup>35</sup> Folglich bilden die Eingrenzung des Geschäftsbereiches von als gemeinnützig anerkannten privaten Bauvereinigungen auf Zwecke des Gemeinwohls, die Bindung des Vermögens an den Zweck der Erfüllung der Aufgaben des sozialen Wohnbaus sowie die beschränkte Gewinnentnahme die wesentlichen Merkmale.<sup>36</sup> Wie eingangs erwähnt, ist das österreichische Modell der Wohnbauförderung **traditionell insbesondere auf die Versorgung einer breiten Bevölkerungsschicht mit „leistbarem“, d.h. erschwinglichem, und qualitativ angemessenem Wohnraum gerichtet und nicht als residuales Versorgungsinstrument konzipiert**. Mit der „Mittelstandsorientierung“ werden durch das österreichische Modell noch weitere politische Ziele, wie etwa **die Förderung der sozialen Durchmischung, also die Entkoppelung der individuellen Situation am Arbeitsmarkt von jener am Wohnungsmarkt**, verfolgt.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Oberhuber, FS Lugger (2014), S. 247, 248 f.

<sup>33</sup> Siehe dazu Oberhuber/Schuster/Krampf, Besiedlungsrechte der Gemeinde Wien 2012.

<sup>34</sup> Oberhuber, FS Lugger (2014), S. 247, 254 f.

<sup>35</sup> Korinek/Holoubek, FS Puchebner (2008), S. 53, 54.

<sup>36</sup> Leeb/Scherzer in: Jaeger/Haslinger (Hrsg.), Jahrbuch Beihilferecht 2014, Sozialer Wohnungsbau und Beihilferecht (2014), 418, 433.

<sup>37</sup> Stöger, FS Puchebner (2008), S. 27, 28 ff.

Zwar wurde in der das Volkswohnungswesen betreffenden Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle (B-VG-Novelle)<sup>38</sup> von 1987 die **Kompetenz für die Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung** vom Bund auf die Bundesländer übertragen, doch findet sich im WGG nach wie vor eine bundeseinheitliche Grundlage für die Tätigkeit gemeinnütziger Bauvereinigungen.<sup>39</sup>

Regelungsgegenstand des WGG ist dabei, unter welchen Voraussetzungen eine **Bauvereinigung** von der Landesregierung als gemeinnützig anerkannt werden muss. GBV müssen gemäß § 1 Abs. 1 WGG entweder in der Rechtsform einer **Genossenschaft**, einer **Gesellschaft mit beschränkter Haftung** oder einer **Aktiengesellschaft** gegründet werden und haben ihre Tätigkeit gemäß § 1 Abs. 2 WGG „*unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten, ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen und ihren Geschäftsbetrieb regelmäßig prüfen und überwachen zu lassen.*“<sup>40</sup> Errichtet werden können GBV sowohl durch den **Bund** als auch die **Länder** und **Kommunen** sowie nicht zuletzt durch **natürliche Personen** und **juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts**.<sup>41</sup> Verbreitet halten die Bundesländer oder einzelne Kommunen **Beteiligungen** an GBV. Demgegenüber hat sich der Bund von seinen ursprünglichen Beteiligungen getrennt.

Der Geschäftskreis einer gemeinnützigen Bauvereinigung umfasst gemäß § 7 Abs. 1 WGG als **Hauptgeschäfte** insbesondere die „*Errichtung und Verwaltung von Wohnungen mit einer Nutzfläche von höchstens 150 m<sup>2</sup> mit normaler Ausstattung, von Eigenheimen mit höchstens zwei Wohnungen dieser Art und von Heimen sowie Sanierungen größeren Umfangs im Inland. (...) Ihr Eigenkapital ist vornehmlich für diesen Zweck einzusetzen.*“. Gemäß § 3 WGG muss die GBV „*nach ihrem Aufbau, insbesondere der Eignung und Zuverlässigkeit ihrer Eigentümer und Organwalter sowie wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, insbesondere ihrer Eigenkapitalausstattung (§ 6), als geeignet erscheinen, einen entsprechenden Beitrag zur Befriedigung der Nachfrage nach Wohnungen zu leisten.*“. Darüber hinaus umfasst die Geschäftstätigkeit gemäß § 7 Abs. 2 WGG „*auch die Verwaltung von Wohnhäuser, Eigenheime, Wohn-, Geschäfts- und Büroräume, Gemeinschaftseinrichtungen*

---

<sup>38</sup> Die B-VG Novelle betreffend Volkswohnungswesens, BGBl Nr. 640/1987, hat die Förderung des Wohnbaus und der Wohnungssanierung aus dem Kompetenztatbestand des Volkswohnungswesens herausgelöst und in die Kompetenz der Bundesländer überführt.

<sup>39</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 1 Z 3 B-VG; siehe auch *Bauer*, FS Puchebner (2008), S. 121 ff.

<sup>40</sup> Siehe auch *Prader*, Kommentar zum WGG (2016), § 7 WGG, S. 20 f.; *Korinek/Holoubek*, FS Puchebner (2008), S. 53.

<sup>41</sup> *Tancsits*, FS Puchebner (2008), S. 101 ff. 102.

*(...), welche von einer gemeinnützigen Bauvereinigung, einer Gebietskörperschaft oder einem Unternehmen, das mindestens zu 50 v.H. im Eigentum einer Gebietskörperschaft steht oder errichtetet oder – sei es auch nur als Mehrheitseigentümer – erworben wurden.“*

Über den Kreis ihrer Hauptgeschäfte hinaus dürfen Gemeinnützige Bauvereinigungen die nach § 7 Abs. 3 WGG zulässigen Nebengeschäfte betreiben:

1. die Errichtung von Wohnungen und Eigenheimen im Sinne von Abs. 1 in fremdem Namen;
2. die Errichtung von Geschäftsräumen im Zuge der Errichtung von Wohnungen, Eigenheimen oder Heimen, sofern die Nutzfläche aller Geschäftsräume eines Bauvorhabens ein Drittel der Gesamtnutzfläche nicht übersteigt (...);
3. die Errichtung von Einstellplätzen (Garagen) oder Abstellplätzen im eigenen oder fremden Namen, soweit sie überwiegend zur Befriedigung des Bedarfs der Benutzer der im Abs. 1 oder in diesem Absatz genannten Räumlichkeiten dienen;
4. die Errichtung, Erwerbung und der Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen, die den Bewohnern der von der Bauvereinigung errichteten oder verwalteten Wohnungen dienen, einschließlich der von der GBV zur Verwaltung benötigten Räumlichkeiten sowie die Errichtung und Erwerbung von Gemeinschaftseinrichtungen zur Befriedigung des Bedarfs der Wohnbevölkerung (...);
- 4a. die Durchführung von anderen Maßnahme zur Verbesserung des Wohnumfeldes; als solche gelten nur Maßnahmen, **die zeitlich und räumlich in unmittelbarem Zusammenhang mit der Errichtung und Sanierung von Gebäuden oder Wohnhausanlagen stehen, vorwiegend deren Bewohnern dienen und für die eine Förderung aus öffentlichen Mitteln für den Wohnbau und Wohnhaussanierung gewährt wird (...).**

Andere im Rahmen ordnungsgemäßer Wirtschaftsführung notwendig werdende Geschäfte einer GBV bedürfen gemäß § 7 Abs. 4 Satz 1 WGG der Zustimmung der jeweiligen Landesregierung.

Gemäß § 13 Abs. 1 WGG haben GBV *„für die Überlassung des Gebrauchs einer Wohnung oder eines Geschäftsraumes (...) ein angemessenes Entgelt (Preis) zu vereinbaren, **das nicht höher, aber auch nicht niedriger angesetzt werden darf, als es zur Deckung der Aufwendungen für die Bewirtschaftung ihrer Baulichkeiten und unter Berücksichtigung eines im Sinne der Grundsätze des § 23 gerecht-***

***fertigten Betrages zur Deckung der Kosten der Wirtschaftsführung der Bauvereinigung sowie nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung zur Bildung von Rücklagen erforderlich ist.“***

Vom jährlich erwirtschafteten Gewinn dürfen gemäß §§ 10 Abs. 1 i.V.m. § 14 Abs. 1 Ziff. 3 WGG höchstens 5 % ausgeschüttet werden.

Die finanzielle Förderung des sozialen Wohnbaus erfolgt in Österreich somit zum Teil mittelbar im Rahmen der Geschäftstätigkeit der GBV. **§ 5 Ziff. 10 KStG nimmt folglich GBV von der unbeschränkten Körperschaftssteuerpflicht aus, wenn sich deren Tätigkeiten auf die in § 7 Abs. 1 bis 3 WGG genannten Bereiche beschränkt.** Aus den nach § 6 Abs. 4 KStG ermittelten Einkünften können steuerfrei Rücklagen gebildet werden.<sup>42</sup> Die Bundesländer sehen in ihren Wohnungsbauförderungsgesetzen zudem noch weitere Fördermöglichkeiten für gemeinnützige Bauvereinigungen vor.<sup>43</sup>

Durch die WGG-Novelle 2001 (BGBl Nr. 2000/42) wurde zu Gunsten der GBV gemäß § 7 Abs. 4b WGG zudem die Möglichkeit eröffnet, ohne Zustimmung der Aufsichtsbehörde **gewerbliche Tochtergesellschaften** zu gründen, wenn:

1. die Unternehmung in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung errichtet ist;
2. die Gesellschaft ihren Geschäftskreis auf Tätigkeiten im Sinne von § 7 Abs. 1 – Abs. 4a WGG beschränkt;
3. die Mehrheit der Anteile im Eigentum der Bauvereinigung oder anderer Bauvereinigungen stehen;
4. und das Kapital der Bauvereinigung durch die Beteiligung nicht übermäßig gebunden wird.

Die hiervon erfassten Tätigkeiten der gewerblichen Tochtergesellschaften erstrecken sich über die Hauptgeschäfte ihrer Muttergesellschaft hinaus insbesondere auf:

- Die unternehmensübergreifende Kooperation oder Koordination mit anderen GBV, Gebietskörperschaften und gewerblichen Unternehmen
- Die Abwicklung von Projekten
- Die Erreichung steuerlicher oder betriebswirtschaftlicher Synergien

---

<sup>42</sup> § 6a Abs. 5 KStG.

<sup>43</sup> Vgl. § 31 iVm. § 32 Salzburger Wohnraumförderungsgesetz.



- Die Risikobegrenzung, d.h. die Auslagerung von stärker risikobehafteten Geschäften aus dem Mutterunternehmen.<sup>44</sup>

Angesichts dieser Rahmenbedingungen **findet ein Wettbewerb zwischen kommerziellen und gemeinnützigen Bauträgern in den meisten österreichischen Bundesländern praktisch nicht statt**. Lediglich in Wien, in dem ein genereller Zugang für kommerzielle Bauträger zur Wohnbauförderung besteht, beispielsweise wenn der *Wohnfonds Wien* Grundstücke entsprechender Größe zur Verfügung bereitstellt und Bauträgerwettbewerbe durchführt werden, entsteht ein Wettbewerb.<sup>45</sup> So ist es nicht verwunderlich, dass diese Bauträgerwettbewerbe die Baukosten senken und die Qualitätsstandards erhöhen. Auch gemeinsame Projektgesellschaften von gemeinnützigen und privaten Bauträgern sind mitunter bei Projekten der Umnutzung von Industriearealen gegründet worden.<sup>46</sup>

## 6. Die Wohnbauförderung

### a) Rechtlicher Rahmen

Seit der Verabschiedung des ersten Wohnbauförderungsgesetzes (WBFG) im Jahre 1954 ist die staatliche Wohnbauförderung ein zentrales Element des österreichischen Wohnungsmarktes. Letzterer zeichnet sich grundsätzlich durch den hohen Anteil an **von GBV bereitgestellten Mietwohnungen** und durch **strenge Mietpreisregulierungen** insbesondere bei Altbauwohnungen in Wien aus. Die in der österreichischen Verfassung enthaltene Kompetenznorm zum „**Volkswohnungswesen**“ verdeutlicht in ihrer signifikanten Ausprägung die zentralen Zielprojektionen des Förderinstrumentariums. Im Mittelpunkt steht die erwähnte **Schaffung „leistbarer“ Wohnungen für breite Bevölkerungsschichten unter Einschluss des Mittelstandes**. Diese schließt zwar, wie in anderen Mitgliedstaaten der EU, „Sozialwohnungen“ für einkommensarme Wohnungssuchende ein, ist jedoch nicht einseitig auf den Sozialwohnungsbau fokussiert, sondern orientiert sich vorwiegend an der **Entwicklung gemischter Wohngebiete, die eine soziale, ökonomische oder ethnische Segregation weitergehend ausschließen**. Zugleich wird deutlich, dass der Schwerpunkt des Förderinstruments auf dem **Neubau von Wohnungen** liegt.

---

<sup>44</sup> Pech, FS Lugger (2014), S. 275, 277.

<sup>45</sup> Mundt, FS Lugger (2014), S. 207, 214.

<sup>46</sup> Tsenkova, FS Lugger (2014), S. 100.

Erst mit dem Wohnbaufördergesetz 1968 (WBFG) kam mit der **Subjektförderung** (Wohnbeihilfe) ein stärker an den Bedürfnissen der unteren Einkommensschichten orientiertes Element hinzu. Zugleich wurde mit dem Wohnungsverbesserungsgesetz 1969 die **Sanierungsförderung** und mit späteren Novellen auch die **breit angelegte Stadterneuerung** in den Fokus der Förderinstrumentarien aufgenommen. Im Rahmen der sog. „**Verlängerung**“ der Wohnungsbauförderung 1987/1988 wurde die verfassungsrechtliche Kompetenz hinsichtlich der Förderung vom Bund auf die Länder übertragen. Insofern bestehen nunmehr neun unterschiedliche Wohnbauförderungs- und Wohnbausanierungsgesetze. Mit der Aufhebung des Wohnbauzweckzuschussgesetzes in 2008 wurde auch die **Finanzierung** der Wohnbauförderung dem Haushalt der Länder übertragen.<sup>47</sup> Zugleich schlossen der Bund und die Länder eine Vereinbarung nach Art. 15a der Bundesverfassung, in der auch die Zuweisung von „**Zweckzuschüssen**“ durch den Bund an die Länder vereinbart wurde und in der sich die Länder zum **widmungsgemäßen Einsatz** dieser Mittel verpflichteten (BGBl. 1989/390). Die ursprünglich über die Aufbringung aus Einkommensteuerbestandteilen und Wohnungsbauförderungsbeitrag festgesetzten Zweckzuschüsse für die Förderung wurden mit dem **Strukturanpassungsgesetz 1996** vom Steueraufkommen entkoppelt. Stattdessen wurde ein **nominell eingefrorener Betrag im Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern** festgeschrieben.<sup>48</sup> Zugleich wurde die Zweckbindung der Bundesmittel abgeschafft und hierdurch zugleich die Gefahr begründet, **dass die Bundesländer den Finanzausgleich zur Haushaltskonsolidierung einsetzen** und so dem Förderzweck entziehen.<sup>49</sup>

## b) Förderinstrumentarien in Österreich und Wien

Soweit es die Förderinstrumentarien betrifft, gilt es in Österreich wie in anderen Fördersystemen zwischen **Objekt- und Subjektförderung** zu unterscheiden. Während die Objektförderung zur direkten Finanzierung von Bau-, Entwicklungs-, und Sanierungsmaßnahmen beiträgt und unabhängig vom Wohnungsnutzer gewährt wird; fließen die Förderbeiträge der Subjektförderung unmittelbar dem Mieter oder Nutzer einer Wohnung zur Reduzierung der monatlichen Mietbelastung zu. Es handelt sich somit um ein spezifisches Förderinstrument für einkommensarme Schichten. Zu den

---

<sup>47</sup> Amann, FS Lugger (2014), S. 29 f.

<sup>48</sup> Bauer, FS Puchebner (2008), S. 121 ff. 131 f.

<sup>49</sup> Amann, FS Lugger (2014), S. 29, 30.

Objektfördermaßnahmen zählen insbesondere **Wohnbaudarlehen** sowie **Annuitäten und Zinszuschüsse**. Hinzu treten indirekte Förderungsmechanismen, wie **Steuererleichterungen**.

Dabei überwiegt in Österreich deutlich die Objektförderung, da diese aus Sicht der Politik gegenüber der Subjektförderung entscheidende Vorteile aufweist. Einerseits wird durch diese Form der **Förderung die Neubautätigkeit angeregt**, was zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt beiträgt. Zudem ist die Förderung der Neubautätigkeit geeignet, nicht unerhebliche Beschäftigungseffekte zu initiieren.

Allerdings zeichnet sich in letzter Zeit ein deutlicher **Anstieg der Subjektförderung**, insbesondere in Ballungsgebieten wie Wien ab.<sup>50</sup> Soweit es die Subjektförderung zugunsten der Mieter und/oder Wohnungsnutzer betrifft, beinhaltet dies einerseits die **Wohnbeihilfe** als Ausgleichsleistung für einkommensarme Bevölkerungsschichten sowie im Ausnahmefall die **bedarfsorientierte Mindestsicherung**, die zwar nicht wohnungsspezifisch ausgestaltet ist, aber als Sozialhilfeleistung gegebenenfalls ergänzend in Betracht kommt. Zumindest partiell der Subjektförderung zuzurechnen sind auch **Eigenmittlersatzdarlehen**, die es einkommensschwachen Nachfragern ermöglichen, die vorgeschriebenen Eigenmittel für Miet- und Kaufoptionen aufzubringen.

Die Ausgaben für die Wohnungsbauförderung der Länder liegen seit den 1990er Jahren nominell konstant bei ca. 2,5 Mrd. EUR. Sie stiegen bis 2009 auf über 2,9 Mrd. EUR an und verringerten sich in der Folge auf 2,5 Mrd. EUR. 2013 wurden 2,7 Mrd. EUR für die Wohnungsbauförderung ausgegeben. Damit konnte man während der 2000er Jahre eine konstante Förderleistung von **30.000 - 35.000 Wohnungen** pro Jahr erreichen.<sup>51</sup> Mit der Aufhebung der Zweckbindung der Wohnungsbaufördermittel ging jedoch der geförderte Neuwohnungsbau auf **unter 25.000 Förderzusagen** zurück. Aufgrund des Nationalratswahlkampfes 2013, bei dem die Thematik des „**leistbaren Wohnens**“ einen Schwerpunkt bildete, stieg der großvolumig geförderte Wohnungsbau 2013 wieder auf das hohe Niveau des vorherigen Jahrzehnts. Demgegenüber verlor die Eigenheimförderung weitgehend an Bedeutung. Dies ist

---

<sup>50</sup> *Mundt/Amann*, Studie des IIBW im Auftrag des Bundessozialministeriums, *Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs* (2015), 100 f.

<sup>51</sup> *Amann*, FS Luggner (2014) S. 29, 30 f.

nicht zuletzt auf die **verschärften Förderungsbedingungen**, insbesondere hinsichtlich der **energetischen Standards** sowie bezüglich des **Grundstücksverbrauchs**, zurückzuführen. Gleichzeitig haben die günstigen Finanzierungskosten der Niedrigzinsphase dazu geführt, dass auch die Nachfrage nach Fördermitteln für den Eigenheimbau zurückging.<sup>52</sup>

Richtet man das Augenmerk auf das Wiener Förderungsmodell, so zeigt sich eine äußerst komplexe Förderlandschaft, die sich aus unterschiedlichen Instrumenten zusammensetzt.<sup>53</sup> Dabei verzeichnete die Bundeshauptstadt im vergangenen Jahrzehnt die größten Ausgaben aller österreichischen Bundesländer. In Wien betragen die Ausgaben für den Wohnungsbau- bzw. die Wohnhaussanierung im Zeitraum zwischen 2000 – 2009 jährlich zwischen 736,1 Mio. EUR (2000) und 458,9 Mio. EUR (2001). Dabei wurden zwischen 68,5 % (2000) und 55,5 % (2001 und 2004) für Fördermaßnahmen im Neubau vergeben. Rund 40 % flossen in die Wohnhaussanierung.<sup>54</sup> Hatten zu Beginn des Jahrzehnts Darlehen nur eine untergeordnete Bedeutung, so stieg diese gegen Ende der 2000er Jahre deutlich an. So erhöhten sich die Ausgaben für Darlehen im Bereich des geförderten Wohnungsbaus von 29,2 Mio. EUR auf 293,5 Mio. EUR im Jahr 2009. Ähnliches gilt für den Bereich der Wohnhaussanierung. Im Gegensatz dazu sanken die Ausgaben für **Zins- und Annuitätenzuschüsse** im beobachteten Zeitraum. Hier ist insbesondere im Neubaubereich ein Rückgang erkennbar. Im gleichen Zeitraum stiegen die Ausgaben für die **Wohnbeihilfe** zu Gunsten der Miete von 30 auf 50 Mio. EUR im Jahr an.<sup>55</sup> Während die Marktmieten und damit die Ausgaben für subjektseitige Wohnkostenunterstützung deutlich angestiegen sind,<sup>56</sup> haben sich in Wien die Kosten bei der Neuvermietung von Gemeinde- und GBV-Wohnungen deutlich weniger dynamisch entwickelt. Insgesamt liegt im Bestand das Mietniveau in Wien nahe dem österreichischen Durchschnitt. Der geringe Unterschied zwischen der Hauptstadt und dem übrigen Staatsgebiet ist dabei im Wesentlichen auf das große Segment des regulierten Altbaubestandes und des geförderten Wohnbaus zurückzuführen.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Amann, FS Lugger (2014), S. 29, 31.

<sup>53</sup> Mundt/Amann, Studie des IIBW im Auftrag des Bundessozialministeriums, Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs (2015), S. 9.

<sup>54</sup> Fröhlich, Analyse der Kammer für Arbeit und Angestellte, Die Wohnbauförderung der Bundesländer - Ein Vergleich (2012), S. 12.

<sup>55</sup> Ebd., S. 12.

<sup>56</sup> Mundt/Amann, Studie des IIBW im Auftrag des Bundessozialministeriums, Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs (2015), S. 9.

<sup>57</sup> Ebd., S. 23.

Soweit es die Subjektförderung durch die Wohnungsbeihilfe betrifft, lagen die Gesamtausgaben 2010 bei 91.386.462 EUR. Diese gingen bis 2013 auf 66.866.346 EUR zurück. Dem entsprechen 57.628 Bezugsberechtigte in 2010 und 48.243 Bezugsberechtigte in 2013 sowie 45.730 Bezugsberechtigte im Mai 2014.<sup>58</sup>

Darüber hinaus steht zur Stützung von Wohnkosten, die über den Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs hinausgehen (25 % der Mindeststandards) in Wien die **Mietbeihilfe** zur Verfügung. Auch Bezieher einer bedarfsorientierten Mindestsicherung können zusätzlich zum Grundbetrag ebenfalls Mietbeihilfe beziehen. Die Berechnung erfolgt unter Anwendung der jeweiligen Mietbeihilfenobergrenzen. Die Mietbeihilfenobergrenzen beinhalten den jeweiligen Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs. Daher ist für große Haushalte die Mietbeihilfe kaum eine Vergünstigung im Vergleich zum Grundanteil der Wohnkosten in der bedarfsorientierten Mindestsicherung.<sup>59</sup>

Eine erhebliche Bedeutung im Rahmen der Wiener Wohnungsförderung kommt den **Eigenmittlersatzdarlehen** zu. Mit diesen werden die gesetzlich oder vertraglich vorgesehenen Eigenmittel von Bewohnern für Baukosten- oder Grundkostenanteile objektgeförderter Miet-, Kaufoptions-, und Eigentumswohnungen einkommensschwacher Haushalte gefördert.<sup>60</sup> Insofern befindet sich das Förderinstrument an der **Schnittstelle zwischen Subjekt- und Objektförderung**. Angesichts des mit der Baukostensteigerung verbundenen anwachsenden Eigenmittelerfordernisses an Wohnungserwerber erweisen sich diese Darlehen als entscheidende Hilfe beim Zugang zum geförderten Wohnungssektor, insbesondere im Blick auf eigentumsbildende Maßnahmen für Personen mit niedrigem Einkommen. Gegenwärtig sind Eigenmittlersatzdarlehen in Wien und im Burgenland von erheblichem Stellenwert.<sup>61</sup> Beide Bundesländer sehen für den Bezug von Eigenmittlersatzdarlehen Mindesteinkommen vor. Insofern gilt es aus Sicht der Fördergeber sicherzustellen, dass die Rückzahlung der Darlehen bei Fälligkeit gewährleistet ist, was bei sehr geringen Einkommen mitunter fraglich erscheint. Folglich muss in Wien ein Mindesteinkommen über einen ununterbrochenen Zeitraum von 12 Monaten nachgewiesen werden, auch wenn dieser Zeitraum schon einige Jahre zurückliegt. Das Mindesteinkommen orien-

---

<sup>58</sup> Ebd., S. 53.

<sup>59</sup> Ebd., S. 63.

<sup>60</sup> Ebd., S. 53 f.

<sup>61</sup> Ebd., S. 54.

tiert sich an den Richtsätzen für Ausgleichszulagen. Dieser beträgt für eine erwachsene Person 2016 882,78 EUR, für zwei Personen 1.323,58 EUR.<sup>62</sup> Mittel aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung werden dabei nicht als Einkommen anerkannt.

## 7. Die Bedeutung der Wohnbaubanken

Eine erhebliche Bedeutung im österreichischen System der Wohnbauförderung kommt der Institution der **Wohnbaubanken** zu, deren Darlehen für die Finanzierung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft von essenzieller Bedeutung sind. Rund 70 % im großvolumigen Wohnungsbau werden aus Mitteln der von Wohnbaubanken begebenen Wohnbauanleihen kofinanziert. Mit über 70 % fließt davon der überwiegende Teil der Finanzierung in den gemeinnützigen Teil der Wohnungsfinanzierung. Grundlage des Systems der Wohnbaubanken ist das 1963 erlassene Bundesgesetz über „*Steuerliche Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus*“. Danach emittieren die Wohnbaubanken zu ihrer Refinanzierung langlaufende Wohnbauanleihen, **welche bis zu einem Zinssatz von 4 % von der 25%igen Kapitalertragssteuer befreit sind**. Unter diesem Gesichtspunkt entsteht ein deutlicher Zinsvorteil gegenüber den nicht von der Körperschaftssteuer befreiten Anleihen. Für Wohnungsbaunternehmen als Kreditnehmer bedeutet dies einen Zinsvorteil bei der Finanzierung gegenüber den herkömmlichen Bankkonditionen in Österreich.<sup>63</sup> Im Jahr 2015 wurden von den sieben österreichischen Wohnbaubanken Anleihen im Umfang ca. 363 Mio. EUR gegeben. 2014 belief sich das Emissionsvolumen auf 707 Mio. EUR. Im ersten Halbjahr 2016 haben sich die Anleiheemissionen wieder etwas erhöht.

Als **Wohnbaubanken** im Sinne des Bundesgesetzes über steuerliche Sondermaßnahmen zur Förderung des Wohnbaus BGBl. Nr. 253/1993, i.d.F. des BGBl. Nr. 680/1994 (StWbFG), zuletzt novelliert durch BGBl. I 162/2002 (WRN 2002), gelten gemäß § 1 Abs. 2 Z 1 lit. a Kreditinstitute im Sinne des § 1 BWG, **deren überwiegender satzungsmäßiger und tatsächlicher Unternehmensschwerpunkt die Finanzierung von Wohnbauten ist**, wenn sie die ihr zur Verfügung stehenden Mittel **zu mindestens 65 %** in diesem Bereich einsetzt. Dieses Mindestanforderung ist bei Neugründung oder Umwandlung eines bestehenden (Kredit-) Unternehmens in eine Wohnbaubank bis zum Ablauf des dritten auf das Jahr der Gründung oder Umwandlung folgenden Wirtschaftsjahres zu erfüllen.

---

<sup>62</sup> § 293 Abs. 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG).

<sup>63</sup> *Schwebisch*, FS Puchebner (2008), S. 269, 272.

## 8. Die Instandhaltung am Beispiel thermischer Sanierung und ihre Regulierungsmodelle

### a) Die Instandhaltung am Beispiel thermischer Sanierung im österreichischen Wohnungsmarkt

Von den 3,6 Mio. Hauptwohnsitzwohnungen in Österreich wurden 77 % vor 1991 errichtet. Hinsichtlich ihre Baualters und den zurzeit der Errichtung geltenden thermischen Standards ist folglich von einem grundsätzlichen Sanierungsbedarf auszugehen. Zwar ist bereits für die 90er Jahre eine Sanierungsquote von 1,0 feststellbar (siehe II. 1. c), doch dürften die ergriffenen Maßnahmen keineswegs den heute geltenden Anforderungen entsprechen. Gegenüber Eigenheimen<sup>64</sup>, Eigentumswohnungen<sup>65</sup> und privaten Mietwohnungen<sup>66</sup> **zeigt das Segment der gemeinnützigen Mietwohnungen<sup>67</sup> die mit Abstand höchste energieeffiziente Sanierungsrate von ca. 3 % des Bestands<sup>68</sup>.** Dies findet seinen Grund nicht zuletzt in dem Umstand, dass GBV im Rahmen ihres **Gemeinnützigkeitsauftrags** eher als kommerzielle Eigentümer dazu zu bewegen sind, Maßnahmen im öffentlichen Interesse zu treffen. Zudem sind die Förderrichtlinien vielfach **auf die Rahmenbedingungen des gemeinnützigen Sektors abgestimmt.** Demgegenüber erweisen sich die Förderbedingungen für private Mietwohnungen in ihrer administrativen Ausgestaltung als durchweg anspruchsvoll und überfordern nicht selten die Eigentümer. So ist die Vergabe der Fördermittel zumeist an **Preisbeschränkungen** und **Einkommengrenzen** gebunden. Als weitaus entscheidender erweisen sich allerdings **Defizite im Bereich des Mietrechts.** So kommt vor allem dem Regime des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags (EVB), der im Altbaubestand bis zu 1,71 €/m<sup>2</sup> pro Monat ausmacht (siehe II. 8. b), eine erhebliche Anreizfunktion für energetische Sanierungsinvestitionen zu. Schließlich bietet das WGG die Möglichkeit der Einsparungsfinanzierung (Contracting), mittels dessen Heizkosteneinsparungen des Bewohners mit den anfallenden Sanierungskosten gegengerechnet werden können.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> 39 % des Gesamtwohnungsbestandes in 2010, Statistik Austria, Janik 2011, IIBW.

<sup>65</sup> 11 % des Gesamtwohnungsbestandes in 2010, ebd.

<sup>66</sup> 17 % des Gesamtwohnungsbestandes in 2010, ebd.

<sup>67</sup> 24 % des Gesamtwohnungsbestandes in 2010, ebd.

<sup>68</sup> 3.624.000 Mio. Wohnungen in 2010 als Hauptwohnsitz, ebd.

<sup>69</sup> *Amann/Komendantova/Mundt*, Effizienzpotenziale in der Österreichischen Wohnungspolitik Maßnahmen zur Forcierung von Wohnungsneubau und Sanierung, IIBW, Endbericht (2012), S. 14.

Im privaten Mietwohnungsmarkt ist folglich die Rate der thermischen Sanierung, ähnlich dem Eigenheim- und Eigentumswohnungsmarkt, deutlich niedriger<sup>70</sup>, was im Bereich der privaten Mietwohnungen vor allem die Wiener zu spüren bekommen<sup>71</sup>. Gründe dafür sind u.a. auf die ungleiche Wirksamkeit von Förderungsmodellen zurückzuführen. Sie zeigen große Wirksamkeit im kommunalen und gemeinnützigen Bereich. Für Eigenheime und Eigentumswohnungen stehen zwar gut entwickelte Modelle zur Verfügung. Diese sind allerdings häufig auf **Fremdfinanzierung der Sanierungsmaßnahmen** ausgerichtet. Eigentümergeinschaften bevorzugen demgegenüber eher Zuschüsse, selbst wenn diesen ein deutlich geringerer Förderbarwert zukommt, da diese zu einer unmittelbaren Verbesserung der Liquidität führen. Bestehende Förderungsmodelle für private Mietwohnungen, z.B. die Sockelsanierung in Wien, sind in ihrer administrativen Abwicklung anspruchsvoll und überfordern viele Eigentümer. Das Verfahren zur Mietzinserhöhung gem. § 18 MRG ist zeitlich und administrativ sehr aufwendig und im Ausgang schwer abschätzbar und hat aufgrund dessen nur geringe Bedeutung.<sup>72</sup> Hinzu kommt, dass bei privaten Mietwohnungen die sanierungsbezogene Ertragskraft der Gebäude unzureichend ist. Der Investor ist in der Regel nicht derjenige, der an dem geringeren Energieverbrauchs partizipiert, im Gegensatz zu seinem Mieter („Nutzer-Investor-Dilemma“). Kosten einer energieeffizienten Sanierung sind nach dem österreichischen Mietrecht kaum auf die Mieten umlegbar. Bestehende steuerliche Anreize liefen bereits Ende der 1990er Jahre aus.<sup>73</sup> **Sowohl die Mietzinsreserve im privaten Mietwohnungsbestand, als auch die Erhaltungsrücklage im Wohnungseigentum reichen häufig nicht aus, um die Finanzierung umfassender Sanierungen bei zumutbaren fortlaufenden (Mehr-)Belastungen der Bewohner/Eigentümer zu finanzieren.** Die für Erhaltung und Verbesserung zweckgebundenen Erträge sind nur im WGG-Regime ausreichend hoch (EVB).<sup>74</sup>

## **b) Die Regulierungsmodelle am Beispiel thermischer Sanierung**

Mietwohnungen in Österreich sind nach sieben Preisbildungsregimen geregelt. Einige davon sind hochgradig unzeitgemäß.<sup>75</sup> Dabei bietet der gemeinnützige Wohnungs-

---

<sup>70</sup> Ebd., S. 13.

<sup>71</sup> Von den privaten Mietwohnungen fallen in 2010 nur 330.000 Einheiten in den Vollenwendungsbe- reich des MRG, davon zwei Drittel in Wien, Österreichischer Verband der Immobilienwirtschaft - ÖVI (2011).

<sup>72</sup> *Amann/Komendantova/Mundt*, Effizienzpotenziale in der Österreichischen Wohnungspolitik Maßnahmen zur Forcierung von Wohnungsneubau und Sanierung, IIBW, Endbericht (2012), S. 15.

<sup>73</sup> Ebd., S. 13.

<sup>74</sup> Ebd., S. 13.

<sup>75</sup> Ebd., S. 7.



sektor wesentlich bessere Voraussetzungen für die Finanzierung umfassender thermischer Sanierungen als die anderen Wohnrechtsbereiche. Ein Instrument von besonderer Effizienz ist der 1985 eingeführte **Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag (EVB)**. Ziel war die Vermeidung gerichtlicher Erhöhungsverfahren für die Durchführung von Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen durch die autonome Kalkulation der erforderlichen Beträge in einem gesetzlich begrenzten Rahmen. Der nach Baualter gestaffelte EVB ist durch seine autonome Gestaltung und ausschließliche Verwendungsmöglichkeit für Erhaltung und Verbesserung ein praktikables Finanzierungsinstrument für umfassende Sanierungen.<sup>76</sup> Der zulässige EVB betrug in 2012 bei Wohnbauten älter als 20 Jahre 1,62 €/m<sup>2</sup> pro Monat mit entsprechender Abstufung bei neueren Bauten.<sup>77</sup> Derzeit<sup>78</sup> kann ein EVB von 1,71EUR/m<sup>2</sup>/Wnfl./Monat zuzüglich Umsatzsteuer vorgeschrieben werden. Verwendet die Bauvereinigung die von den Mietern oder sonstigen Nutzungsberechtigten entrichteten EVB nicht innerhalb einer Frist von zwanzig Kalenderjahren zur Finanzierung einer Erhaltungs- oder Verbesserungsarbeit, sind diese zur Rückzahlung verpflichtet, § 14d Abs. 4 WGG.<sup>79</sup>

Neben dem EVB stehen im gemeinnützigen Wohnungsbau des Weiteren zukünftig eingehobene Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge, gerichtliche Mietzinserhöhungen für maximal 15 Jahre, Förderungen, sowie seit der Wohnrechtsnovelle 2000 das bereits erwähnte Instrument der Einsparfinanzierung (Contracting) zur Verfügung. So finanzieren die österreichischen GBV umfassende energetische Sanierungen heute überwiegend aus dem EVB und ergänzenden Förderzusagen. Die Möglichkeit der Einsparfinanzierung wird erst in Einzelfällen bei besonders anspruchsvollen und kostenintensiven Sanierungen angewandt.<sup>80</sup> Im MRG-Regime sind energieeffiziente Sanierungen aus der Mietzinsreserve, aus dem zukünftigen Hauptmietzins, aus Förderungen und mit Mieterhöhungen gemäß §§ 16 oder 18 MRG zu finanzieren. Die steuerliche Absetzbarkeit der Maßnahmen hängt dabei von ihrer Klassifizierung als Erhaltung oder Verbesserung ab. Die steuerlich bevorzugte Erhaltung kommt allerdings nach den geltenden Bestimmungen nur bei erheblichem Reparaturbedarf hinsichtlich der betroffenen Bauteile zur Anwendung.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> *Amann/Weiler*, Wohnbauförderung, Wohnrecht, Steuerrecht. In: Hüttler e.a. (2009): Zukunftsfähige Wohngebäudemodernisierung (ZUWOG) (Wien: e7, gefördert vom Österreichischen Klimafonds).

<sup>77</sup> *Amann/Komendantova/Mundt*, Effizienzpotenziale in der Österreichischen Wohnungspolitik Maßnahmen zur Forcierung von Wohnungsneubau und Sanierung, IIBW, Endbericht (2012), S. 23 f.

<sup>78</sup> Siehe Übersicht der EVB-Beträge nach Zeitraum bei *Prader*, Kommentar zum WGG (2016), § 14d WGG, S. 225.

<sup>79</sup> Nähere Ausführungen dazu, insbesondere zur Berechnung siehe *Prader*, Kommentar zum WGG (2016), § 14d WGG, Anmerkungen zu § 14d neu 4), S. 229 ff.

<sup>80</sup> *Amann/Komendantova/Mundt*, Effizienzpotenziale in der Österreichischen Wohnungspolitik Maßnahmen zur Forcierung von Wohnungsneubau und Sanierung, IIBW, Endbericht (2012), S. 24.

<sup>81</sup> Ebd., S. 24.

## 9. Die österreichische Wohnbauförderung im Lichte des europäischen Beihilfenrechts

Angesichts ihrer rechtspolitischen Ausrichtung unter dem Aspekt einer „breite Bevölkerungsschichten“ erfassenden „Mittelstandsförderung“, stellt sich notwendig die Frage, ob und inwiefern das österreichische Förderregime in Übereinstimmung mit den Beihilfebestimmungen der Europäischen Union (EU) steht (Art. 107 f. AEUV). In ihrer Entscheidung hinsichtlich des sozialen Wohnungsbaus in den Niederlanden<sup>82</sup> durch die als Non-Profit-Organisationen agierenden sog. *Wocos* (*woningcorporaties*) hat die Kommission die Ausdehnung des Geschäftsbetriebs der Gesellschaften **über den engeren Bereich des sozialen Wohnungsbaus hinaus auf den regulären Wohnungsmietmarkt** als unzulässige Beihilfe angesehen, da die staatliche Förderung durch Kreditgarantien sowie die finanzielle Unterstützung durch einen eigenen Fond („*Central Fonds Folkshuisvesting*“) und den Verkauf öffentlicher Grundstücke unter Marktwert den Wettbewerb verzerre. Ergänzend hat die Kommission von den Niederlanden verlangt, **den sozialen Wohnungsbau auf eine eng definierte Zielgruppe sozial benachteiligter Mieter und sozial schwächere Bevölkerungsgruppen zu beschränken**.<sup>83</sup> Dem sind die Niederlande zwischenzeitlich durch eine Beschränkung des Kreises der geförderten Bevölkerungsgruppen nachgekommen. Die nunmehr festgelegten Einkommensgrenzen für den sozialen Wohnungsbau in den Niederlanden liegen derzeit bei einem jährlichen Einkommen, von 33.000 EUR. In den Anwendungsbereich der Förderung fallen somit gegenwärtig ca. 43 % der niederländischen Bevölkerung.<sup>84</sup> Die Mietobergrenze liegt bei 657,53 EUR; zugleich wird durch die rechtlichen Regelungen sichergestellt, dass 90 % der Sozialwohnungen tatsächlich der ins Auge gefassten Zielgruppen zu Gute kommen.<sup>85</sup> Zwar hat das EuG in seiner Entscheidung vom 16.12.2011<sup>86</sup> die gegen die Kommissionsentscheidung gerichtete Klage als unzulässig zurückgewiesen, doch hat der EuGH mit Urteil vom 27.2.2014<sup>87</sup> seinerseits die Entscheidung des EuG aufgehoben und die seitens der betroffenen Unternehmen erhobene Nichtigkeitsklage gegen die Kommissionsentscheidung für zulässig erklärt, **ohne allerdings zur Frage der Beihilfewidrigkeit der**

<sup>82</sup> C (2009) 9963 final, State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands.

<sup>83</sup> *Leeb/Scherzer* in: Jaeger/Haslinger (Hrsg.), Jahrbuch Beihilferecht 2014, Sozialer Wohnungsbau und Beihilferecht (2014), 418, 430 ff.

<sup>84</sup> *Leeb/Scherzer* in: Jaeger/Haslinger (Hrsg.), Jahrbuch Beihilferecht 2014, Sozialer Wohnungsbau und Beihilferecht (2014), 418, 432.

<sup>85</sup> *Leeb/Scherzer* in: Jaeger/Haslinger (Hrsg.), Jahrbuch Beihilferecht 2014, Sozialer Wohnungsbau und Beihilferecht (2014), 418, 432.

<sup>86</sup> Rechtssache T 203/10.

<sup>87</sup> Rechtssache C-132/12 P.

**niederländischen Wohnungsbauförderung inhaltlich Stellung zu nehmen.**<sup>88</sup> Zurzeit liegt der Fall erneut bei dem Gerichtshof. Zwar ist es nicht unwahrscheinlich, dass dieser die Entscheidung der Kommission bestätigen wird, doch gilt es zugleich zu beachten, dass durch das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages und die damit verbundene **Einführung des Protokolls Nummer 26 „über Dienste von allgemeinem Interesse“** bei der Anwendung der Beihilferegulungen der Union eine veränderte Situation entstanden ist. So verweist das Protokoll ausdrücklich auf *„die wichtige Rolle und (den) weite(n) Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste vom allgemeinen wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und organisieren sind“*. Zudem hat das europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11.6.2013 zum sozialen Wohnungsbau in der Europäischen Union<sup>89</sup> die Kommission aufgefordert *„zu berücksichtigen, dass das soziale Wohnungswesen (...) in den Mitgliedstaaten, den Regionen und den Kommunen unterschiedlich aufgefasst und verwaltet wird“*.<sup>90</sup> Zugleich fordert das Parlament mit Nachdruck die Einhaltung von Art. 14 AEUV sowie des Protokolls Nummer 26, die festschreiben, **„dass die (nationalen) Behörden die Organisation, die Finanzierung und die Zielgruppenhaushalte des Sozialwohnungssektors festlegen können, um den Bedürfnissen der Bevölkerung vor Ort Rechnung zu tragen (...)“**.<sup>91</sup> In diesem Zusammenhang fordert das Parlament zugleich die im Erwägungsgrund Nummer 11 des DAWI-Dienstleistungsbeschlusses 2012/21/EU niedergelegten **Kriterien für den Zugang zu Sozialwohnungen** entsprechend abzuändern.<sup>92</sup> Die Kommission hat hierauf bisher eher verhalten reagiert.<sup>93</sup>

Nach wie vor scheint es, dass die Kommission offensichtlich einen **dualen Ansatz** privilegiert, der deutlich zwischen **einem abgegrenzten Bereich des geförderten Sozialwohnungsbaus** und dem weitgehend den Marktkräften überantworteten **allgemeinen Mietwohnungsbau** differenziert. Demgegenüber entspricht das österreichische Modell weitgehend der ursprünglichen Ausgestaltung des niederländischen Fördermodells. Sollte der Gerichtshof in seiner anstehenden Entscheidung diese für beihilfewidrig erklären, so dürften damit erhebliche Auswirkungen auf das Förderregime in Österreich verbunden sein.

---

<sup>88</sup> Affaire C-414/15.

<sup>89</sup> 2012/2293(INI).

<sup>90</sup> Ebd., Rn. 6.

<sup>91</sup> Ebd., Rn. 3.

<sup>92</sup> Ebd., Rn. 11.

<sup>93</sup> Siehe hierzu Follow up to the European Parliament Resolution on Social Housing in the European Union, adopted by the Commission on 8 October 2013.

### III. Fazit

Versucht man eine abschließende Würdigung des Systems der österreichischen Wohnungsbauförderung, insbesondere soweit es die eher undeutlichen Konturen des „Wiener-Modells“ betrifft, so zeichnet sich zunächst eine vom deutschen System der Wohnungsbauförderung **deutlich abweichende Zielorientierung** ab. Dies gilt zunächst für den **ausgeprägten staatlichen Einfluss, wie er sich in der zentralen Marktposition der Gemeindebauten als maßgebliche Player im Mitwohnungsmarkt manifestiert**. Das findet seine Widerspiegelung in den **weitreichenden Vorschlags- und Belegungsrechten der Kommune bei der Vergabe geförderter oder preisgebundener Wohnungen nicht zuletzt im Altbaubereich Wiens**. Anders als in den meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zielt der Österreichische „Sozialwohnungsbau“ nicht primär auf die Wohnungsversorgung prekärer oder einkommensarmer Bevölkerungsschichten ab, sondern im Rahmen seiner ausgeprägten Mittelstandsorientierung, **auf die Entwicklung gemischter Wohngebiete ohne ökonomische, soziale und ethnische Segregation**. Die insofern angewandten Mittel und Modelle der Wohnungsbauförderung greifen dabei weit in die Steuerung der Marktprozesse ein. Insofern ist das Österreichische System **deutlich weniger markt-basiert als die Wohnungspolitik in Deutschland**. Zwar zeichnen sich in jüngster Zeit marktbasierende Ansätze wie Bauträgerwettbewerbe in der Stadt Wien ab, doch ist der Wettbewerbsdruck auf dem österreichischen Wohnungsmarkt insgesamt deutlich geringer ausgeprägt, als in anderen Volkswirtschaften. So nimmt es kaum wunder, dass sich die Protagonisten der kommunalen Wohnungsbestände und der Gemeinnützigen Bauvereinigungen zumindest partiell **als Alternative zu einer markt-autonomen Steuerung des Wohnungsbaus** sehen. Ob und inwiefern dies in Übereinstimmung mit den Vorgaben der europäischen Wettbewerbsordnung, insbesondere mit dem Beihilferecht der Art. 107 ff. AEUV zu bringen ist, bleibt abzuwarten. Insbesondere der zurzeit dem EuGH vorliegende Fall niederländischer Wohnungsunternehmen weist in Bezug auf das österreichische Modell eine nicht unerhebliche Brisanz auf.<sup>94</sup> Dies gilt umso mehr, als die Objektförderung auch in Bereiche eingreift, die in vielen Staaten dem Bereich des Wettbewerbs zugeordnet sind. Eine Übertragung des österreichischen Modells auf Deutschland erweist sich im Lichte der dort bestehenden Marktgegebenheiten als schwierig. Hier fehlt es bereits an den umfassenden kommunalen Wohnungsbeständen, die es erlauben, den privaten Investoren gleichgewichtig entgegen zu treten. Fraglich ist zudem, ob und um welchen Preis sich

---

<sup>94</sup> Siehe dazu auch *Bauer*, FS Luggner (2014), S. 285 ff.

das Rad zurück drehen lässt, um die zur Jahreswende 1990 gänzlich aufgehobene Wohnungsgemeinnützigkeit wieder in der Rechtsordnung der Bundesrepublik zu verankern.<sup>95</sup>

Für weitere Fragen stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Berlin, 3. August 2016



Prof. Dr. Jürgen Keßler  
(Direktor)



Patrick Radimersky  
(wissenschaftlicher Mitarbeiter)

---

<sup>95</sup> Derlei Vorstöße gibt es, siehe dazu die Studie im Auftrag der Bundesfraktion Bündnis 90 / Die Grünen: „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) – Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerichtetem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0)“ (2015).