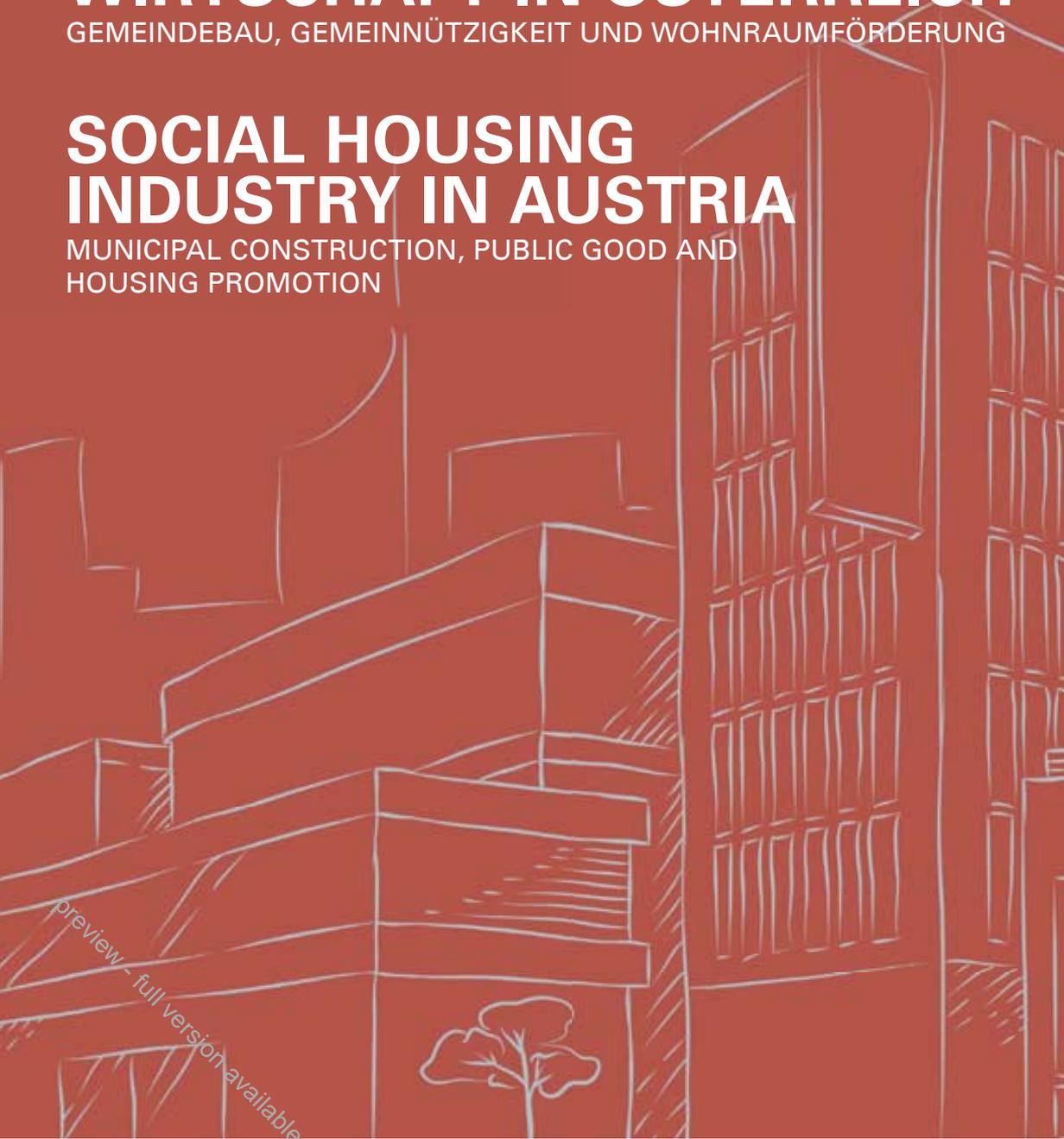


# SOZIALE WOHNUNGS- WIRTSCHAFT IN ÖSTERREICH

GEMEINDEBAU, GEMEINNÜTZIGKEIT UND WOHNRAUMFÖRDERUNG

# SOCIAL HOUSING INDUSTRY IN AUSTRIA

MUNICIPAL CONSTRUCTION, PUBLIC GOOD AND  
HOUSING PROMOTION



preview - full version available at [ww.fgw.at](http://ww.fgw.at)



**FGW- FORSCHUNGSGESELLSCHAFT  
FÜR WOHNEN, BAUEN UND PLANEN**

BRUNNAUER Anna  
JOSEF Felix

NEUHAUS Markus  
WEBER Christoph

# SOZIALE WOHNUNGSWIRTSCHAFT IN ÖSTERREICH

Gemeindebau, Gemeinnützigkeit und Wohnraumförderung

# SOCIAL HOUSING INDUSTRY IN AUSTRIA

Municipal construction, public good and housing promotion

preview - full version available at [ww.fgw.at](http://ww.fgw.at)

# ZUSAMMENFASSUNG

Für jeden Menschen ist Wohnen und somit ein Dach über dem Kopf ein unverzichtbares Grundbedürfnis. Allerdings zeigen die Jahre zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Österreich, dass die Mietpreise vor allem in Ballungsräumen enorm steigen. Auf Grund des hohen Nachfragedrucks im Zeitraum von 2010 – 2018 betrug der Mietanstieg im Privatsegment in Wien über 40 Prozent. Eine ausreichende Versorgung mit leistbarem Wohnraum wird daher immer schwieriger. Dieses Allokationsproblem, zum einen das Grundbedürfnis nach Wohnen, andererseits Verknappung von leistbarem Wohnraum, erfordern ein staatliches Eingreifen, da allein durch den freien Markt die Nachfrage nicht adäquat gedeckt werden kann.

In Österreich hat die sozialstaatliche Wohnungspolitik eine lange Geschichte und begründet sich in der Wohnungsnot zur Mitte des 19. Jahrhunderts und somit der Armutsbekämpfung. Heutzutage gibt es eine Variantenvielfalt bei der Gewährleistung von leistbarem Wohnraum, wodurch nicht nur die soziale Fürsorge und die Bekämpfung von Armut im Mittelpunkt stehen. Vielmehr ist das System so ausgelegt, dass fast alle sozialen Gruppen der Gesellschaft davon profitieren können. Gemeinnützige Bauvereinigungen, verschiedene auf die Wohnungspolitik abzielende Gesetze wie das Mietrechtsgesetz, das Wohnbauförderungsgesetz, das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz oder die verschiedenen Rahmenbedingungen der Bauordnungen sorgen in Österreich für eine ausreichende Bereitstellung des Gutes „Wohnen“. Insbesondere, aber nicht nur, in den Städten stellt dies eine Herausforderung dar. Damit die Bevölkerungsteile, denen der Zugriff auf dieses Gut „Wohnen“ schwerfällt, zu Wohnraum kommen, sehen die Länder eine Reihe von Maßnahmen zur Erlangung einer geförderten Wohnung vor.

Das Konstrukt des gemeinnützigen Wohnbaus in Österreich ist sehr komplex, gleichzeitig aber einer der Schlüssel zum Erfolg dieses Systems. Dem aufmerksamen Leser stellen sich Fragen wie: Warum Gemeinnützige auf die Gewinne freiwillig verzichten, was mit den Gewinnen der gemeinnützigen Bauträger geschieht oder welche Vorteile der gemeinnützige Sektor den Bewohnerinnen und Bewohnern bringt. Die Antworten auf diese und noch viele andere Fragen liefert die vorliegende Broschüre.

# ABSTRACT

For every person, living and thus a roof over their heads is an indispensable basic need. However, the years at the beginning of the 21st century in Austria show that rents are in-creasing enormously, especially in conurbations. Due to the high demand pressure in the period from 2010 to 2018, the rents in the private segment in Vienna rose by more than 40 per cent. An adequate supply of affordable housing is therefore becoming increasingly difficult. This problem of allocation, on the one hand the basic need for housing, and on the other scarcity of affordable housing, justifies again state intervention, since demand can not be adequately met by the free market alone.

In Austria, the welfare state housing policy has a long history and is based on the housing shortage in the mid-19th century and thus the fight against poverty. Nowadays, there is a wealth of variants in ensuring affordable housing, which focuses not only on social welfare and the fight against poverty. Rather, the system is designed so that almost all social groups in the society can benefit from it. Limited-profit construction associations, various legislation aimed at housing policy such as the Tenancy Act, the Housing Construction Promotion Act, the Limited-profit Housing Act or the various framework conditions of the building regulations provide for an adequate supply of the good "housing" in Austria. This presents a challenge in particular in cities, but not only in them. In order for the sections of the population, which have difficulty accessing this "housing" property, to get their homes, the federal states envisage a series of measures to obtain a subsidised housing.

The construct of the limited-profit housing in Austria is very complex, but at the same time one of the keys to the success of this system. Attentive readers might ask questions like: Why limited-profit volunteers voluntarily give up profits, what happens to the profits of limited-profit developers or what benefits the limited-profit sector brings to its residents. The answers to these and many other questions can be found in this brochure.

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>2</b>
<b>Einführung .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Die Geschichte des sozialen Wohnbaus in Österreich.....</b>	<b>10</b>
1.1 Werkwohnungsbau .....	11
1.2 Genossenschaftliche Selbstversorgung (gemeinnützige Bauvereinigungen) 12	
1.2.1 Die Anfänge der genossenschaftlichen Selbstversorgung um 1910 bis 1945 .....	12
1.2.2 Aufschwung der Gemeinnützigen nach 1945 (Wiederaufbauphase).....	13
1.2.3 Hochphase der Wohnbautätigkeit 1970 – 1990.....	15
1.2.4 Entwicklung ab 1991 und derzeitige Situation.....	16
1.2.5 Zeitreihe zur Entwicklung der GBV .....	22
1.3 Kommunalen Wohnbau in Wien .....	24
1.3.1 Ausgangslage und Anfänge des Wiener Gemeindebaus.....	25
1.3.2 Historische Entwicklung der Wiener Baupolitik.....	26
1.3.3 Architektur und Stadtplanung im Wiener Gemeindebau .....	30
1.3.4 Der Wiener Gemeindebau heute .....	31
<b>2. Gesetzlicher Rahmen der Wohnungspolitik .....</b>	<b>32</b>
2.1 Mietrechtsgesetz (MRG).....	33
2.2 Wohnbauförderungsgesetz (WFG).....	34
2.2.1 Allgemeine Zielsetzungen.....	34
2.2.2 Unterscheidung Objekt- und Subjektförderung .....	36
2.2.3 Förderung in Wien .....	37
2.3 Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG).....	39
2.3.1 Die Grundsätze der Gemeinnützigkeit .....	39
2.3.2 Herausforderungen für die GBV .....	46
<b>3. Voraussetzungen zur Erlangung einer geförderten Wohnung .....</b>	<b>47</b>
3.1 Gemeindebau am Beispiel Wien.....	47
3.2 Gemeinnützige Wohnungen.....	48
3.2.1 Geförderte Mietwohnungen am Beispiel Wien .....	48
3.2.2 Geförderte Eigentumswohnungen .....	50
3.3 Andere Bundesländer .....	51

<b>4. Der gemeinnützige Wohnbau .....</b>	<b>52</b>
4.1 Motive für den gemeinnützigen Wohnbau in Österreich .....	52
4.1.1 Warum verzichten Gemeinnützige freiwillig auf Gewinne? .....	54
4.1.2 Was geschieht mit den Gewinnen der gemeinnützigen Bauträger? .....	55
4.1.3 Stellen Fördermittel Konkurrenz für die Banken dar? .....	55
4.1.4 Welche Vorteile bringt der gemeinnützige Sektor für die Bewohnerinnen und Bewohner? .....	57
4.1.5 Welche Vorteile ergeben sich durch den gemeinnützigen Sektor in Österreich, insb. in Wien, für den Wohnungsmarkt und -bestand? .....	59
4.1.6 Welche Vorteile schafft der gemeinnützige Sektor für die Sozialpolitik? .....	61
4.1.7 Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind mit der Gemeinnützigkeit verbunden? .....	64
4.1.8 Welche ökologischen Auswirkungen werden durch die Wohnbauförderung erreicht? .....	66
4.1.9 Wie setzt sich die Finanzierung im gemeinnützigen Wohnbau zusammen? .....	68
4.2 Zukünftige Herausforderungen für die gemeinnützigen Bauträger .....	70
<b>5. Das österreichische Modell im Vergleich.....</b>	<b>71</b>
5.1 Fördersysteme in anderen europäischen Staaten.....	71
5.2 Voraussetzungen für die Implementierung des österreichischen Modells....	74
<b>6. Wohnbau in Österreich – aktuelle Lage und Situation .....</b>	<b>75</b>
<b>7. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>141</b>

# TABLE OF CONTENTS

<b>Abstract .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>79</b>
<b>1. The history of social housing construction in Austria.....</b>	<b>80</b>
1.1 Corporate housing construction.....	81
1.2 Cooperative self-supply (limited-profit construction associations).....	81
1.2.1 The beginnings of cooperative self-supply around 1910 to 1945.....	82
1.2.2 Upswing of the limited-profits after 1945 (renovation phase) .....	84
1.2.3 High phase of housing construction 1970 - 1990 .....	85
1.2.4 Development from 1991 and the current situation .....	87
1.2.5 Time series for the GVB development.....	91
1.3 Municipal housing construction in Vienna .....	93
1.3.1 Starting position and beginnings of the Vienna municipal construction.....	93
1.3.2 Historical development of Viennese building policy .....	94
1.3.3 Architecture and urban planning in the Viennese municipal construction.....	98
1.3.4 Viennese municipal construction today .....	99
<b>2. Legal framework of the housing policy.....</b>	<b>100</b>
2.1 Tenancy Act (MRG).....	101
2.2 Housing Construction Promotion Act (WFG) .....	102
2.2.1 General objectives .....	102
2.2.2 Distinction between object and subject subsidy.....	103
2.2.3 Promotion in Vienna .....	105
2.3 Limited-profit Housing Act (WGG) .....	107
2.3.1 The public good principles .....	107
2.3.2 Challenges for the GBV .....	114
<b>3. Requirements for obtaining a subsidised apartment.....</b>	<b>115</b>
3.1 Municipal construction in Vienna.....	115
3.2 Limited-profit apartments.....	116
3.2.1 Subsidised rental apartments in Vienna.....	116
3.2.2 subsidised privately owned apartments .....	118
3.3 Other federal states .....	118

<b>4. Limited-profit housing construction .....</b>	<b>119</b>
4.1 Motives for limited-profit housing construction in Austria .....	119
4.1.1 Why do limited-profits voluntarily give up profits? .....	121
4.1.2 What happens to the profits of the limited-profit developers? .....	122
4.1.3 Do subsidies represent competition for the banks? .....	122
4.1.4 What advantages does the limited-profit sector bring to the residents? .....	123
4.1.5 What are the benefits of the limited-profit sector in Austria, especially in Vienna, for the housing market and housing stock? .....	126
4.1.6 What advantages does the limited-profit sector create for social policy? .....	128
4.1.7 What are the economic effects of the public good? .....	129
4.1.8 What ecological impacts are achieved by housing subsidies.....	131
4.1.9 What is the composition of financing in limited-profit housing construction?.....	133
4.2 Future challenges for the limited-profit developers.....	135
<b>5. The Austrian model in comparison.....</b>	<b>136</b>
5.1 Promotion systems in other European countries.....	136
5.2 Requirements for the implementation of the Austrian model.....	138
<b>6. Housing construction in Austria - current state and situation.....</b>	<b>139</b>
<b>7. References.....</b>	<b>141</b>

# EINFÜHRUNG

Für jeden Menschen ist Wohnen und somit ein Dach über dem Kopf ein unverzichtbares Grundbedürfnis. Hierbei weist das Gut „Wohnen“ einige Besonderheiten auf. Auf Grund der Immobilität, Langlebigkeit und Einzigartigkeit des Gutes Wohnen (Wohnungen sind Standortgebunden, haben hohe Errichtungs- und Instandhaltungskosten und sind individuell geplant) kann dieses Gut nicht substituiert werden, jeder Mensch muss auf Wohnungen zugreifen können.<sup>1</sup>

Allerdings zeigen die Jahre zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Österreich, dass die Mietpreise vor allem in Ballungsräumen enorm steigen.<sup>2</sup> Auf Grund des hohen Nachfragedrucks im Zeitraum von 2010 – 2018 betrug der Mietenanstieg im Privatsegment in Wien mehr als 40 Prozent.<sup>3</sup> Eine ausreichende Versorgung mit leistbarem Wohnraum wird daher immer schwieriger. Dieses Allokationsproblem, zum einen das Grundbedürfnis nach Wohnen, andererseits Verknappung von leistbarem Wohnraum, erfordern ein staatliches Eingreifen, da allein durch den freien Markt die Nachfrage nicht adäquat gedeckt werden kann. Eine aktive Wohnpolitik und somit die entsprechende Wohnraumversorgung ist damit eine wichtige wirtschafts- und gesellschaftspolitische Herausforderung, die der Sozialstaat leisten muss.<sup>4</sup>

In Österreich hat die sozialstaatliche Wohnungspolitik eine lange Geschichte und begründet sich in der Wohnungsnot zur Mitte des 19. Jahrhunderts und somit der Armutsbekämpfung. Heutzutage gibt es eine Variantenvielfalt bei der Gewährleistung von leistbarem Wohnraum, wodurch nicht nur die soziale Fürsorge und die Bekämpfung von Armut im Mittelpunkt stehen. Vielmehr ist das System so ausgelegt, dass fast alle sozialen Gruppen der Gesellschaft davon profitieren können.<sup>5</sup> Realisiert wird dies unter anderem durch den gemeinnützigen und öffentlichen Wohnbau, die Wohnbauförderung, die Wohnbeihilfe und das Mietrechtsgesetz.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Kunnert, et al., 2012 S. 2 f.

<sup>2</sup> AK Wien, 2016 S. 29

<sup>3</sup> Bauer, 2017

<sup>4</sup> Kunnert, et al., 2012 S. 105

<sup>5</sup> Weidenholzer, et al., 2006 S. 10

<sup>6</sup> AK Wien, 2016 S. 30

In den Kapiteln wird ein Einblick in den „sozialen Wohnbau in Österreich“ gegeben und schließlich auf die Fragen eingegangen,

- welche Ziele die Politik damit verfolgt,
- welche Vorteile das österreichische System gegenüber anderen Modellen bietet,
- welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, um das Modell auch in anderen Ländern umzusetzen,
- wie der gemeinnützige Sektor im Wohnbau funktioniert und
- welche Vorteile die Gemeinnützigkeit im sozialen, ökonomischen, ökologischen und räumlichen Umfeld schaffen.

# 1. DIE GESCHICHTE DES SOZIALEN WOHNBAUS IN ÖSTERREICH

Der soziale Wohnbau in Österreich hat seinen Ursprung in der Zeit der Industrialisierung, als viele arbeitssuchende Menschen vom Land in die Stadt zogen, der sogenannten Landflucht. Hinzu kam die Zuwanderung aus den Kronländern der Monarchie. Durch diesen Zuzug entstand vor allem in den großen Städten wie Wien eine enorme Wohnungsnot, einhergehend mit bitterer Armut. Die ärmere Bevölkerung wohnte meist in privaten Mietshäusern mit schlechter Ausstattung (z. B. Bassena-Wohnungen ohne fließendes Wasser und WC oder bereits mit Gemeinschafts-WC und Wasser pro Etage im Stiegenhaus) auf engem Raum. 300.000 Wienerinnen und Wiener (rund 17% der Bevölkerung) hatten 1900 keine Wohnung.<sup>7</sup> Um diesem Elend entgegenzuwirken, gab es unterschiedliche Strategien, die jedoch alle den Konsens einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft teilen. Deren Hauptaugenmerk liegt auf der Bedarfsbefriedigung des Gutes Wohnens anstelle der Gewinnmaximierung, wie es bei privater, ausschließlich betriebswirtschaftlicher Ausrichtung der Fall wäre. So entstanden im 19. Jahrhundert im Wesentlichen drei parallel verlaufende Formen des sozialen Wohnbaus, auf die in weiterer Folge näher eingegangen wird:

- Werkwohnungsbau
- Genossenschaftliche Selbstversorgung (gemeinnützige Bauvereinigungen)
- Kommunaler Wohnbau (z. B. Gemeindebau Wien)<sup>8</sup>

Bei allen drei Formen des sozialen Wohnbaus war und ist die staatliche Wohnbauförderung der Ansporn. Bereits unter Kaiser Franz Josef I. wurde 1910 der Wohnungsfürsorgefonds eingerichtet, wodurch dem gemeinnützigen Wohnbau zinsgünstiges Kapital zur Verfügung stand. Hinzu kommt, dass hierbei zum ersten Mal die „Gemeinnützigkeit“, u. a. mit der Normierung der Gewinnbeschränkung, festgeschrieben wurde.

<sup>7</sup> Stadt Wien - Wiener Wohnen, 2018

<sup>8</sup> Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2016 S. 42

## 1.1 WERKSWOHNUNGSBAU

Die Entstehungsgeschichte des Werkswohnungsbaus (Dienstnehmerwohnung) läuft parallel mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert. Industriebetriebe wurden meist außerhalb der städtischen Zentren errichtet, an denen kein privater oder später kommunaler Wohnbau vorhanden war. Zur Unterbringung der Arbeiterschaft wurden eigene Werkswohnanlagen errichtet, meist in direkter Nachbarschaft zu den Fabriken. Da sich die überwiegende Zahl der Industriebetriebe außerhalb der Städte befand, hatte der Werkswohnungsbau im 19. Jahrhundert eine weite Verbreitung. Die Verbindung von Miet- und Arbeitsvertrag brachte die Beschäftigten in eine erhöhte Abhängigkeit und Kontrolle durch den Arbeitgeber, da sie bei Kündigung auch ihre Wohnung verloren. Jedoch zeigte sich gleichzeitig in diesem Modell der Wohnraumbereitstellung bereits der Ansatz der Gemeinnützigkeit, da die Wohnungen nicht wegen wirtschaftlicher Interessen zur privaten Vermietung errichtet wurden, sondern sie gehörten den Betrieben selbst und waren Teil der hauseigenen Infrastruktur.<sup>9</sup>

Später gingen diese Werkswohnungen meist in (gemeinnützige) Gesellschaften über, die zwar stark mit den Betrieben verbunden waren, aber mehr Selbstständigkeit bei der Verwendung der Wohnungen besaßen. Somit konnte auch eine Nachnutzung der Wohnungen bei einem Umzug der Produktionsstätte gewährleistet werden. Vor allem durch neue gesetzliche Vorgaben bei der Wohnbauförderung in den 1920er Jahren und dann nach dem zweiten Weltkrieg verloren die Werkswohnungen immer mehr an Bedeutung und wurden meist in (gemeinnützige) Genossenschaften ausgelagert.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Bauer, 2006 S. 22

<sup>10</sup> Bauer, 2006 S. 22

## 1.2 GENOSSENSCHAFTLICHE SELBSTVERSORGUNG (GEMEINNÜTZIGE BAUVEREINIGUNGEN)<sup>11</sup>

Die Aufgabe gemeinnütziger Bauvereinigungen (GBV) ist die Versorgung (Bauen, Sanieren und Verwalten) von Wohnungen mit dem Nutzen für die Gemeinschaft. Sie agieren nicht nach dem Prinzip der Gewinn-Maximierung, sondern streben danach, einer breiten Bevölkerungsschicht leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen (Gemeinnützigkeit). Die GBV unterliegen dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG), in dem geregelt ist, wie sie sich auf dem Markt zu verhalten haben. Demnach dürfen gemeinnützige Bauvereinigungen nur beschränkt Gewinne machen und müssen diese Gewinne auch wieder in Wohnbaumaßnahmen im Inland investieren. Im Gegenzug erhalten sie Förderungen und steuerliche Vergünstigungen von staatlicher Seite (näheres in Kapitel 2). Wenn gemeinnützige Bauvereinigungen zum Wohnungsbau öffentliche Förderungsmittel verwenden, dann unterliegen sie noch zusätzlich den länderspezifischen Wohnbauförderungsvorschriften.<sup>12</sup> Eine gemeinnützige Bauvereinigung kann in der Rechtsform einer Genossenschaft, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder einer Aktiengesellschaft organisiert sein. Gemeinnützige Bauvereinigungen müssen mittels Bescheid der Landesregierung anerkannt werden, erst dadurch erhalten sie die rechtliche und steuerliche Sonderstellung.<sup>13</sup>

### 1.2.1 DIE ANFÄNGE DER GENOSSENSCHAFTLICHEN SELBSTVERSORGUNG UM 1910 BIS 1945

Genossenschaften bildeten sich in Österreich bereits Mitte des 19. Jahrhunderts. Zum einen war das Ziel die Schaffung von Siedlungshäusern, um der Wohnungsnot zu entgegen. Zum anderen waren die Motive die Errichtung gemeinschaftlicher Wohnformen mit unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Hintergründen, wobei immer die gemeinschaftliche Selbstorganisation sowie die Leistungserbringung abseits von marktwirtschaftlichem Gewinnstreben Ansporn waren.<sup>14</sup>

Mit dem im Jahr 1910 in Kraft getretenen Wohnungsfürsorgefonds beginnt die erste aktive Phase der Genossenschaften. Bis zum Beginn des 1. Weltkriegs gibt es 184 gemeinnützige Bauvereinigungen, wobei viele nach Kriegsende nicht mehr existierten. Auch in der Zwischenkriegszeit gab es einige Neugründungen aufgrund des 1921 etablierten Bundes-, Wohn- und Siedlungsfonds, jedoch

<sup>11</sup> Eine detaillierte Beschreibung der Geschichte des Gemeinnützigen Bauvereinigungen kann in Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2016: 70 Jahre GBV nachgelesen werden

<sup>12</sup> AK Wien, 2017 S. 42 f.

<sup>13</sup> Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2018a & Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2017

<sup>14</sup> Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2017 & Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2016 S. 32

wurden die Fördermittel ab 1924 wieder gekürzt, weshalb sich die Bautätigkeit stark in Grenzen hielt. Die Gemeinden setzten zur Linderung der Wohnungsnot eher auf kommunale Bauten, und auch die politische Unterstützung war nur gering gegeben. So konnten bis 1938 nur ca. 20.000 Wohnungen und Siedlerstellen gebaut werden, obgleich es 265 GBV gab.<sup>15</sup>

Diese Vielfalt an Genossenschaften und deren Selbstverwaltungs-Engagement fiel mit dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich 1938 dem neuen Regime zum Opfer. Durch Zwangszusammenschlüsse und die Installation neuer linientreuer Funktionäre verloren die Genossenschaften ihre Eigenständigkeit. Diese Phase veränderte die Struktur der Gemeinnützigen nachhaltig, sodass nach dem 2. Weltkrieg die Zahl auf 141 schrumpfte, wobei nur mehr 102 als Genossenschaften organisiert waren und 39 als Kapitalgesellschaften. Auch in dieser Zeit war die Bauleistung gering, und so gab es 1945 insgesamt 59.000 gemeinnützige Wohnungen (16.000 bei Genossenschaften, 43.000 bei Kapitalgesellschaften).<sup>16</sup>

## 1.2.2 AUFSCWUNG DER GEMEINNÜTZIGEN NACH 1945 (WIEDERAUFBAUPHASE)

In der Zeit des Wiederaufbaus war die Wohnungsversorgung quantitativ und qualitativ sehr schlecht. Vor allem aufgrund des Krieges fehlten österreichweit rund 200.000 Wohnungen – die Städte waren davon überdurchschnittlich stark betroffen. Die Ausstattung der Wohnungen in Österreich ließ stark zu wünschen übrig. Es fehlte an den notwendigsten Hygieneeinrichtungen, sodass beispielsweise nur 11% ein Badezimmer und nur 34% einen Wasseranschluss hatten.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2016 S. 32 ff.

<sup>16</sup> ibid.

<sup>17</sup> Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2016 S. 42 f.

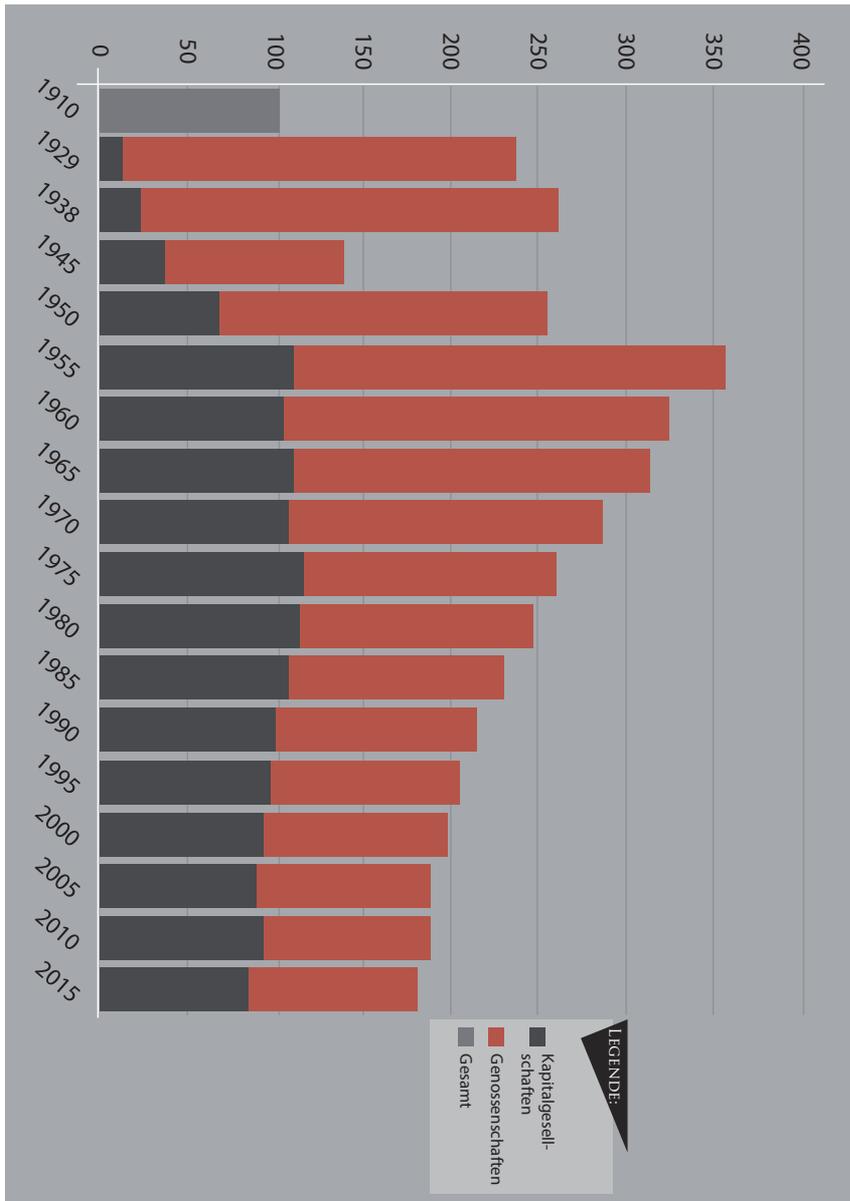


Abbildung 1.1: Entwicklung der gemeinnützigen Bauvereinigungen nach Rechtsform (Genossenschaft, Kapitalgesellschaft) 1910 - 2015

Als Antwort auf diese immense Unterversorgung wurde die Wohnungsproduktion angekurbelt und bis in die 1970er Jahre wurden österreichweit 235.000 neue Wohnungen fertig gestellt. Dies konnte nur durch die stark wachsende Anzahl an gemeinnützigen Bauvereinigungen ab 1950 bewerkstelligt werden. Die Rechtsform des Wohnungseigentums wurde 1948 eingeführt. In Folge kam es zu einer starken Bautätigkeit im Eigentumssegment, wohingegen der Neubau an Mietwohnungen dem Ersatzbedarf galt. Dies wurde möglich, da der Eigenheimbau in die Wohnbauförderung einbezogen wurde und die Erhöhung der Eigentumsquote wohnungspolitisches Ziel war. Hingegen waren Mietwohnungen im geförderten Neubau im Schnitt deutlich teurer als im regulierten Mietniveau des Altbestandes, weshalb eher Einkommensstärkere, meist Familien, gemeinnützige Wohnungen kauften/mieteten. Insgesamt war zum Ende der Wiederaufbauphase die quantitative Wohnungsnot gelindert, jedoch waren die Wohnverhältnisse noch sehr bescheiden.<sup>18</sup>

Nach dem Ende des zweiten Weltkriegs erfolgte auch eine organisatorische Veränderung bei den Gemeinnützigen. So wurde 1947 als Dachverband der „Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen“, in dem alle gemeinnützigen Bauvereinigungen Mitglied sind, alleiniger Prüfungs- und Interessenverband. Dieser besteht in seiner Form und Funktion bis heute.<sup>19</sup>

### 1.2.3 HOCHPHASE DER WOHNBAUTÄTIGKEIT 1970 – 1990

Die Siebziger und Achtziger Jahre waren geprägt von einer Hochphase der Bautätigkeit sowie einer schubhaften Verbesserung der Wohnverhältnisse. Insgesamt errichteten die GBV über 300.000 neue Wohnungen (Miete: 142.000, Eigentum: 160.000), das entspricht einem Viertel der gesamten österreichweiten Wohnbauleistung zu dieser Zeit. Im quantitativen Bestand der Mietwohnungen konnten die Gemeinnützigen in dieser Periode mit den Gemeindebauten gleichziehen und stellten somit 25 % des Gesamtbestandes an Mietwohnungen in Österreich. Auslöser waren politische Entscheidungen, den kommunalen Wohnbau weiter zu reduzieren (vgl. Kapitel 1.3). Zeitgleich wurde auch die Modernisierung der in die Jahre gekommenen Wohnungen vorangetrieben, v. a. durch die intensivere Bereitstellung von Sanierungsfördermitteln. Durch Wohnungszusammenlegungen wuchs die durchschnittliche Größe auf 85 m<sup>2</sup> im Eigentum und 64 m<sup>2</sup> bei Mietwohnungen. Auch der Anteil an Kategorie A<sup>20</sup> Wohnungen stieg auf 67% an.<sup>21</sup>

In den neuen Miet- und Eigentumswohnungen fanden häufig junge Familien mit Kindern ein neues Zuhause. Hierbei zogen Familien eher an den Stadtrand (Eigenheim), für Singles und Alleinerziehende waren Stadtwohnungen in

<sup>18</sup> Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2016 S. 43

<sup>19</sup> Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2016 S. 20

<sup>20</sup> Es bestehen in Österreich verschieden Ausstattungskategorien von Wohnungen. Kategorie A ist die höchste dabei.

<sup>21</sup> Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2016 S. 43 f.

Miethäusern eher attraktiv. In dieser Periode zeigte sich auch das erste Mal die preisdämpfende Wirkung des gemeinnützigen Sektors auf dem Mietmarkt. So waren die Mieten im freifinanzierten (privaten) Wohnbau stark angestiegen, da viele billige und schlecht ausgestattete Wohnungen durch Neubauten ersetzt wurden. Durch die gesetzlich gedeckelte „Kostenmiete“ bei den Gemeinnützigen konnte das Mietniveau stabilisiert werden.<sup>22</sup>

Ein wichtiges Ereignis war die „Verlängerung“ der Wohnbauförderung 1988/1989. Die Länder erhielten die Wohnbauförderungskompetenz für Neubau und Sanierung, wodurch es in Österreich zu neun unterschiedlichen Wohnbauförderungsgesetzen kam. Darin konnten förderungswürdige Bauträger/ Personen, Einkommensgrenzen für Förderwerber sowie Mietzins-bestimmungen definiert werden. Durch die Verlagerung der Gesetzgebung auf die Landesebene war aber auch die Finanzierung Aufgabe der Länder geworden.<sup>23</sup>

## 1.2.4 ENTWICKLUNG AB 1991 UND DERZEITIGE SITUATION

Gegen Ende der 1980er Jahre ebte die Wohnbautätigkeit wieder ab, allerdings stieg in Folge des Falls des Eisernen Vorhangs und des Jugoslawien-Kriegs der Zuzug nach Österreich stark an. Die Landesregierungen reagierten mit einer Erhöhung der Wohnbaufördermittel und subventionierten vor allem den Geschosswohnbau. Auch der Trend zur Mietwohnung hat in dieser Zeit wieder starken Aufwind bekommen. So errichteten die Gemeinnützigen bis zum Jahr 2015 ungefähr 320.000 Miet- und 51.000 Eigentumswohnungen, dies entspricht einem Viertel der Gesamtbauleistung in Österreich. Stand 2016 verwaltete die gemeinnützige Wohnungswirtschaft rund 900.000 geförderte Wohnungen in Österreich, dies ist ein Anteil von 24% am gesamten Wohnungsbestand (60% des Mietwohnungssektors).<sup>24</sup> In Österreich gab es insgesamt im Jahr 2016 3.864.819 (Hauptwohnsitz-)Wohnungen. Rund 56.000 Wohnungen wurden im selben Jahr neu errichtet.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2016 S. 43 f.

<sup>23</sup> Wurm, 2003

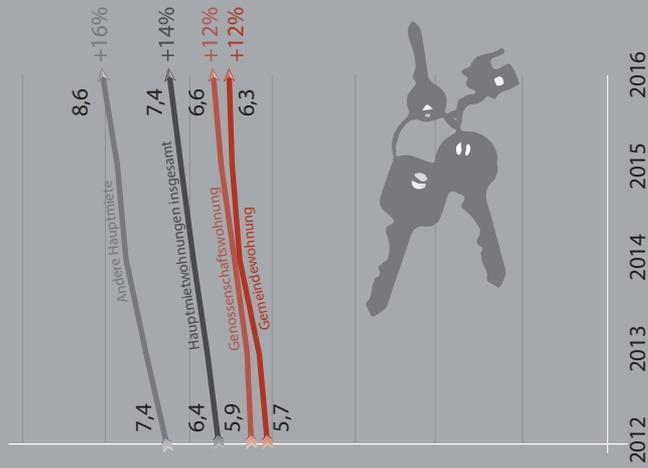
<sup>24</sup> Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2016 S. 44 &

Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband, 2017

<sup>25</sup> Statistik Austria, 2018

preview - full vers

MIETKOSTEN (INKL. BETRIEBSKOSTEN)  
NACH MIETSEGMENTEN IN EURO PRO M<sup>2</sup>



MIETKOSTEN NACH BISHERIGER WOHNDAUER  
UND MIETSEGMENT 2016 IN EURO PRO M<sup>2</sup>

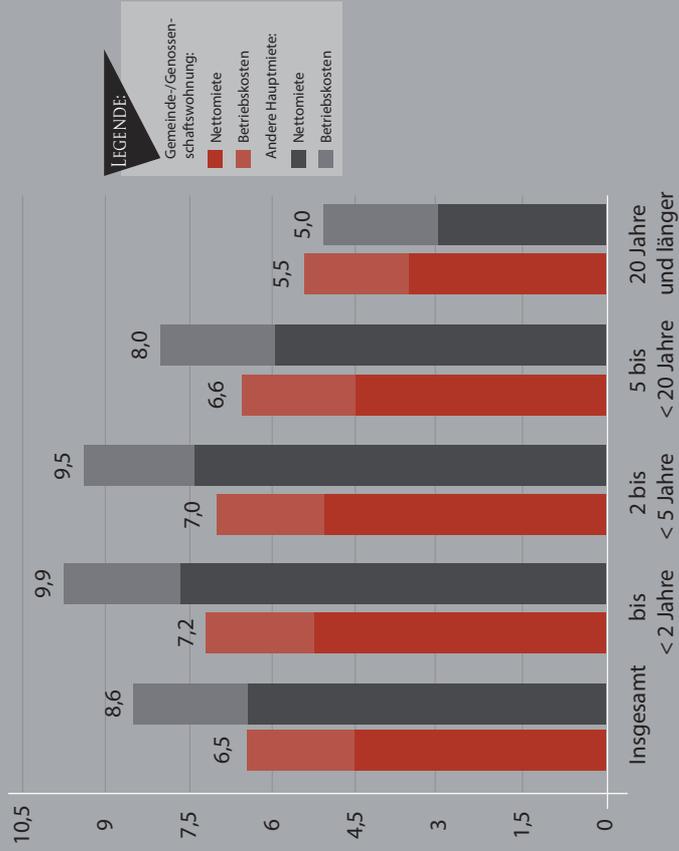


Abbildung 1.2: Wohnen 2016 (Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus)

Wie in Abbildung 1.3. zu sehen ist, wurden in den 1990er Jahren die meisten geförderten Wohnungen errichtet, seither ist der Trend abnehmend, obgleich der Haushaltszuwachs vor allem seit 2010 enorm gestiegen ist. Seit 2010 ist der Anteil der freifinanzierten Wohnungen stark angestiegen und liegt somit erstmalig über dem der geförderten Wohnungen. Aufgrund der knappen öffentlichen Mittel und der Baulandproblematik vor allem in den Städten stagniert die Errichtung von geförderten Wohnungen. Das Verhältnis zwischen Haushaltszuwachs sowie geförderten Neubauwohnungen hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Hierfür können mehrere Gründe angeführt werden: Einerseits bereitet der Anstieg der Bodenpreise den Gemeinnützigen erhebliche Probleme beim Kauf neuen Baulands. In Wien ist gemäß der Förderungspraxis ein maximaler Grundkostenanteil von 240 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche zulässig (in Einzelfällen bis 300 €/m<sup>2</sup>), der übliche Marktpreis liegt bei einem Vielfachen davon. Mit der Novelle (im Jahr 2018, siehe auch Kapitel 1.3.4) der Wiener Bauordnung wird die Grundpreisgrenze mit 188 €/m<sup>2</sup> oberirdischer Bruttogrundfläche erstmals gesetzlich normiert, gleichzeitig eine Widmungskategorie „Gebiete für geförderten Wohnbau“ eingeführt. Dies soll ab 2019 die Verfügbarkeit von erschwinglichem Bauland erleichtern.<sup>26</sup>

Außerdem wurde mit dem Finanzausgleich 2008 die Wohnbauförderungs-zweckzuschüsse abgeschafft. Die Ertragsanteile fließen als Budget ohne Zweckbindung in den Haushalt der Länder und können frei eingesetzt werden. Dies hat zur Folge, dass die Fördergelder, die für den Wohnbau verwendet wurden, abnehmen bzw. stagnieren.<sup>27</sup> Im Gegenzug stiegen jedoch die Baukosten in den letzten Jahren massiv an, da die Qualitätsnormen und energetischen Anforderungen stetig stiegen. Mit dieser kostentreibenden Entwicklung hält die Wohnbauförderung nicht Schritt.<sup>28</sup> Diesen Trend veranschaulicht Abbildung 1.3, da immer weniger geförderte und somit leistbare Wohnungen errichtet werden, trotz steigendem Wohnraumbedarf. Laut GBV fehlen jährlich bis zu 7.000 günstige Wohnungen, „deren Bereitstellung nur unter Einsatz eines erhöhten Volumens an günstigen Finanzierungsmitteln und effektiver Instrumente zur Eindämmung der Grund- und Baukostendynamik gelingen.“<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Anzenberger, 2017 & ORF-Tirol, 2015 & Stadt Wien, 2018

<sup>27</sup> Streimelweger, 2018 & Wurm, o.J.

<sup>28</sup> Wurm, o.J.

<sup>29</sup> Bauer, 2017

HAUSHALTZUWACHS, WOHNBAU UND  
WOHNBAUFÖRDERUNG SEIT 1960

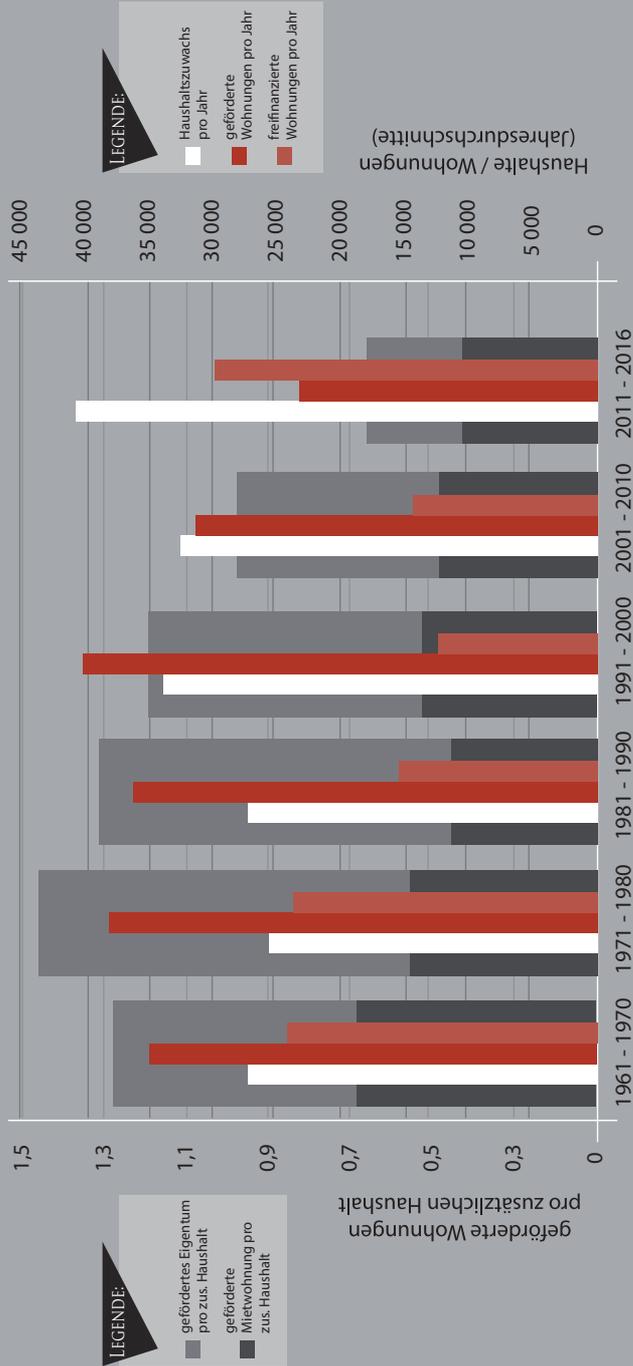


Abbildung 1.3: Haushaltzuwachs, Wohnbau und Wohnbauförderung seit 1960 (Quelle: Bauer, Verbandsobmann Wohn drängt in Alpbach auf den Bau leistbarer Wohnungen! , 2017)

preview - full vers

at.fgw.at

Zusammenfassend lässt sich jedoch sagen, dass die GBV bei der Verbesserung der Wohnversorgung in quantitativer und qualitativer Sicht maßgeblichen Einfluss hatten und haben, sodass leistbarer Wohnraum sichergestellt werden konnte (vgl. Abbildung 1.4). In Punkto (Neubau-)Qualität sehen sich die GBV an der Spitze, da sie bei der Erprobung, Umsetzung und Evaluierung neuer Bauweisen und Technologien an erster Stelle stehen. Wodurch in weiterer Folge auch Betriebskosten gesenkt wurden. Hierbei ist auch die thermische und nutzerfreundliche Sanierung des Altbestandes ein wichtiger Bestandteil ihrer Aufgaben, wie z. B. Aufzugs- oder Balkonnachrüstung. Vor allem seit dem Rückgang des kommunalen Wohnbaus sind die GBV Hauptverantwortliche für die Schaffung von sozialem Wohnraum.<sup>30</sup>

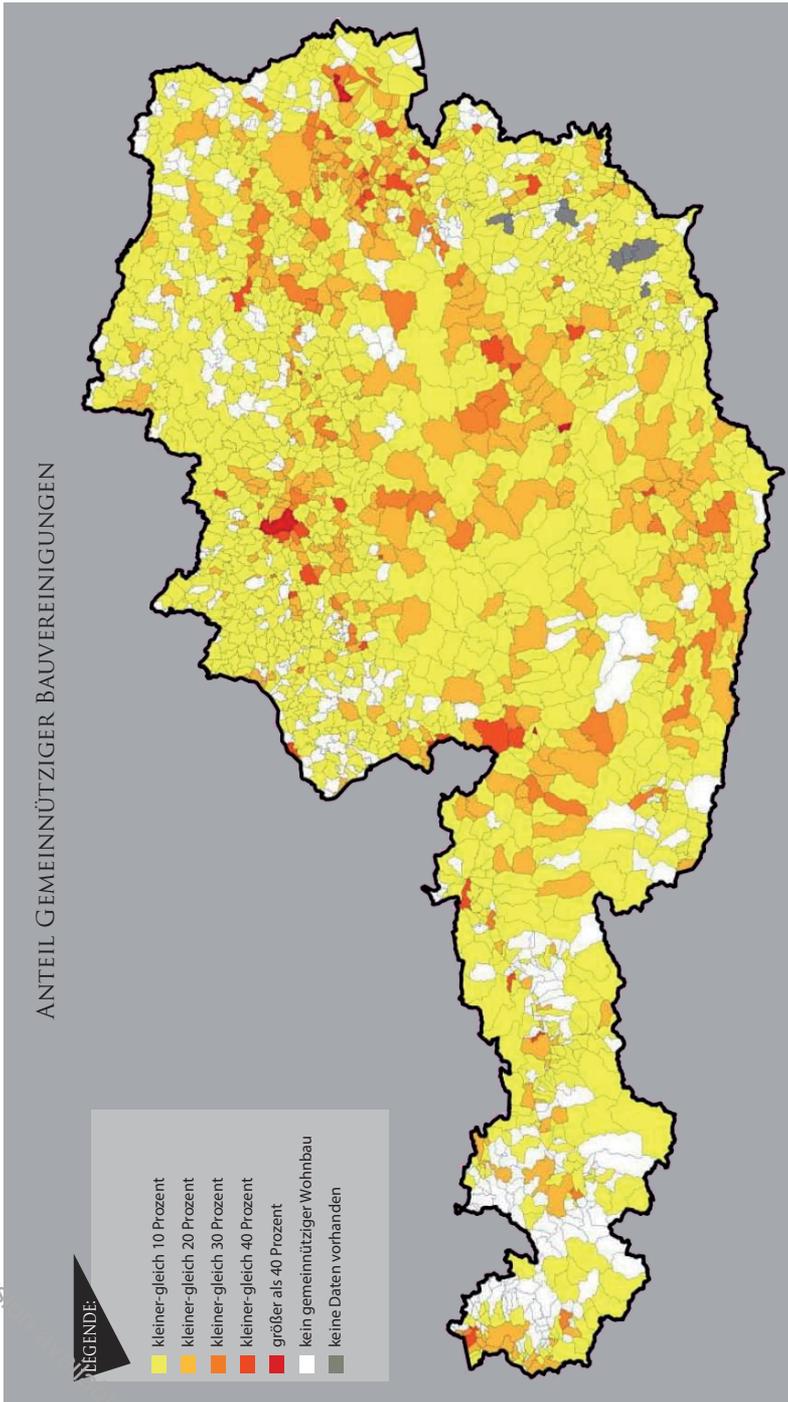


Abbildung 1.4: Anteil gemeinnützige Bauvereinigungen am Wohnungsbestand nach Gemeinde, Stand 2011  
(Quelle: Schwab, 2011, S. 29)

## 1.2.5 ZEITREIHE ZUR ENTWICKLUNG DER GBV

### Entwicklung des Gemeinnützigen Wohnbaus 1/2

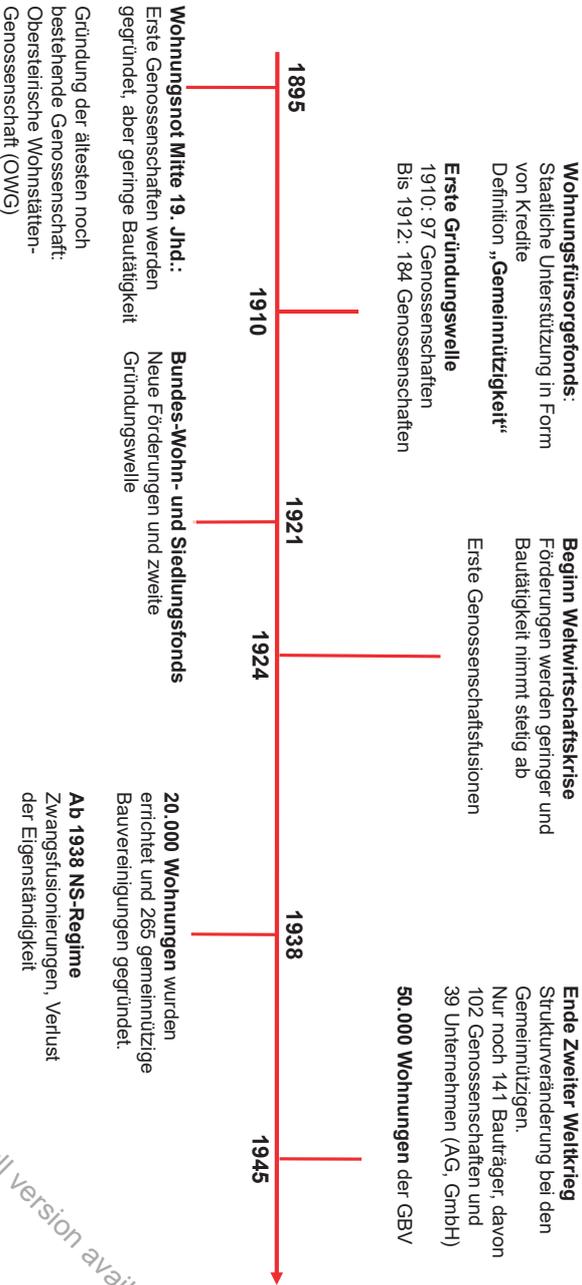


Abbildung 1.5: Zeitreihe 1895-1945 (eigene Darstellung)

## Entwicklung des Gemeinnützigen Wohnbaus 2/2

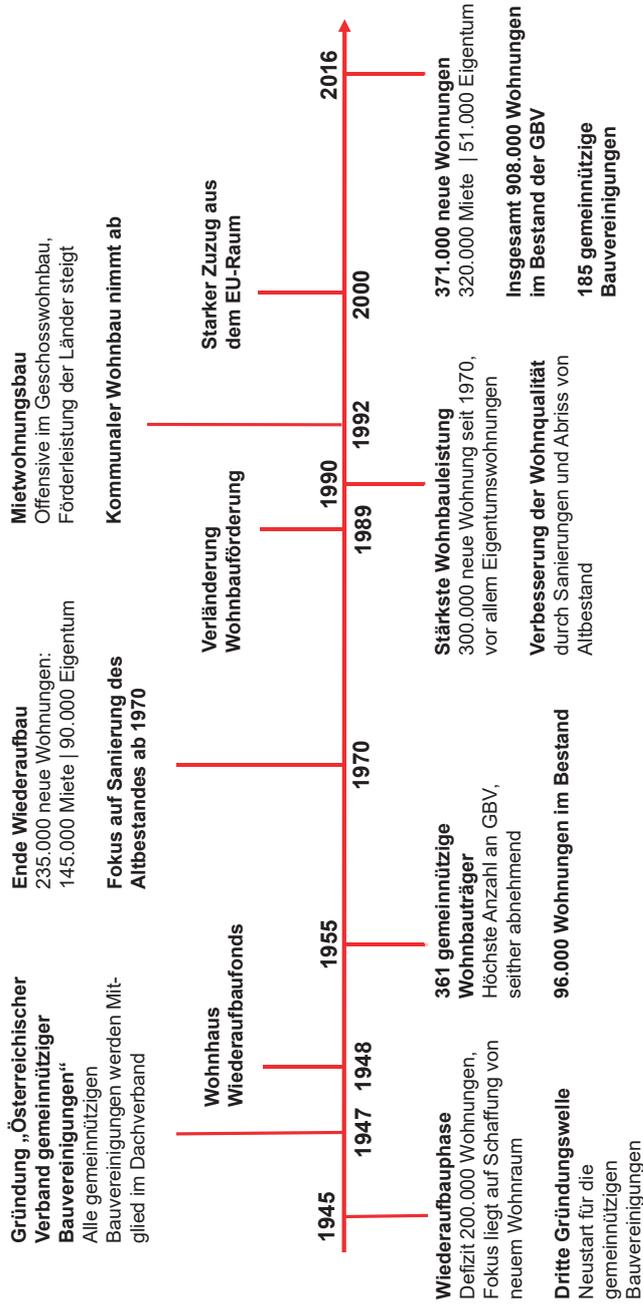


Abbildung 1.6: Zeitlinie 1945 - 2016 (eigene Darstellung)

## 1.3 KOMMUNALER WOHNBAU IN WIEN<sup>31</sup>

Im Jahr 1919, nach dem ersten Weltkrieg, begann der kommunale Wohnbau in Österreich und hierbei vor allem in Wien. Zwar gibt es auch in anderen österreichischen Städten wie Linz, Salzburg oder Graz kommunalen Wohnbau, allerdings soll hier stellvertretend und als größte Wohnhausverwaltung Europas mit 220.000 Wohnungen (Stand 2014) der Wiener Gemeindebau bzw. Wiener Wohnen näher betrachtet werden.<sup>32</sup>

Um gegen die genannten Tendenzen zu wirken, wurde in Wien beispielsweise die sogenannte „Wohnbau-Offensive“ gestartet. Mit diesem Maßnahmenbündel soll eine Steigerung des Neubauvolumens erreicht werden. Dazu zählen die erhöhte Errichtung von Gemeindebauten, eine Verkürzung und Optimierung der Verfahren sowie eine Eindämmung der Planungs- und Errichtungskosten.<sup>33</sup> Auch die Wiener Bauordnung und zahlreiche Eingriffe durch die Stadt Wien sollen diesen Tendenzen entgegenwirken. So ist und war der kommunale Wohnbau in Wien immer ein zentraler Aspekt für die Sicherstellung von leistbarem Wohnraum.

Bei kommunalem Wohnbau oder Gemeindebau greift die Gemeinde direkt auf den Wohnungsmarkt durch die Errichtung von Wohnungen ein. Somit errichtet sie Wohnungen, die von Konjunkturschwankungen und Marktpreisen abgekoppelt sind und somit zu einem stabilen (günstigeren) Preis vermietet werden können.

<sup>31</sup> Eine ausführliche Beschreibung der Gemeindebaugeschichte Wiens kann online unter [http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/matis\\_wohnbau.pdf](http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/matis_wohnbau.pdf) oder im Jahrbuch des Vereins für die Geschichte der Stadt Wien, 1999, hg. vom Verein für Geschichte der Stadt Wien abgerufen werden.

<sup>32</sup> Stadt Wien - Wiener Wohnen, 2014 S. 4 ff

<sup>33</sup> Stadt Wien, 2017

### 1.3.1 AUSGANGSLAGE UND ANFÄNGE DES WIENER GEMEINDEBAUS

Nach dem Wahlsieg der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei mit einer absoluten Mehrheit im Jahr 1919 – im sogenannten „Roten Wien“ der Zwischenkriegszeit – und den darauffolgenden Gemeinderatsbeschluss am 23. September 1923 beginnt die Geschichte des Wiener Gemeindebaus.<sup>34</sup> Als wesentlicher Grundstein gilt auch die Erlangung des Status eines Bundeslandes Anfang des Jahres 1922, womit auch gewisse Steuerhoheiten einhergingen (z. B. Wohnbausteuer). Das nötige Kapital für den Wohnungsbau konnte somit gesichert werden.<sup>35</sup>

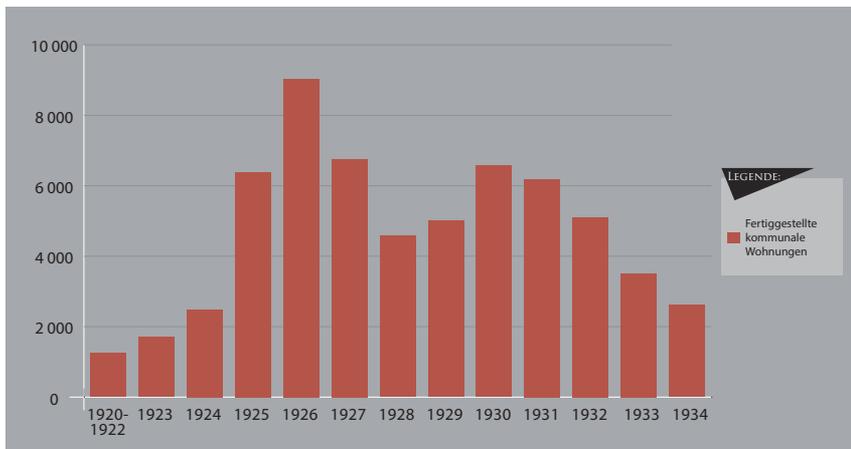


Abbildung 1.7: Fertiggestellte kommunale Wohnungen in Wien 1920 – 1934 (Quelle: eigene Darstellung nach Eigner, Matis & Resch, 1999, S. 11)

<sup>34</sup> Stadt Wien, 2011

<sup>35</sup> Eigner, et al., 1999, S. 8 & Stadt Wien - Wiener Wohnen, 2018

### 1.3.2 HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER WIENER BAUPOLITIK

Der bereits erwähnte Gemeinderatsbeschluss im Jahr 1923 sah vor, dass 25.000 neue Wohnungen innerhalb von fünf Jahren gebaut werden sollten. Da bereits 1926 das erste Wohnbauprogramm frühzeitig vollendet wurde, beschloss der Gemeinderat 5.000 weitere Wohnungen zu bauen und in den Jahren 1929 bis 1933 nochmals 30.000 neue Gemeindewohnungen zu errichten. Somit gab es in Wien im Jahr 1934 bereits mehr als 65.000 kommunale Wohnungen in 348 Wohnhausanlagen (vgl. Abbildung 1.7) und nahezu 10 % der Wiener Bevölkerung wohnte in einem Gemeindebau.<sup>36</sup>

In den Jahren 1934 bis 1945 wurde der Gemeindebau unterbrochen, zunächst auf Grund des Austrofaschismus und später durch den Anschluss an das Deutsche Reich. Auch gelangten durch die gewaltmäßige Deportation der Juden im nationalsozialistischen Wien bis zu 80.000 Wohnungen im Zuge der „Arisierung“ zur Neuverteilung.<sup>37</sup>

In der Nachkriegszeit war die Bauaktivität aufgrund des Wiederaufbaus zunächst gering, nahm jedoch von Jahr zu Jahr zu. 1954 konnte die 100.000ste Gemeindebauwohnung verzeichnet werden.<sup>38</sup> In den 1960er Jahren war die Bauleistung am höchsten, rund 4.500 Wohnungen wurden pro Jahr den zukünftigen Bewohnern übergeben. In den 70er-Jahren sank die Bauaktivität, da die Sanierung der Gemeindebauten aus der Zwischenkriegszeit forciert wurde.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Eigner, et al., 1999 S. 18 & Stadt Wien - Wiener Wohnen, 2018

<sup>37</sup> Eigner, et al., 1999 S. 18

<sup>38</sup> Stadt Wien - Wiener Wohnen, 2014 S. 64 ff.

<sup>39</sup> Eigner, et al., 1999 S. 20 f.

## Entwicklung des Wiener Gemeindebaus 1/2

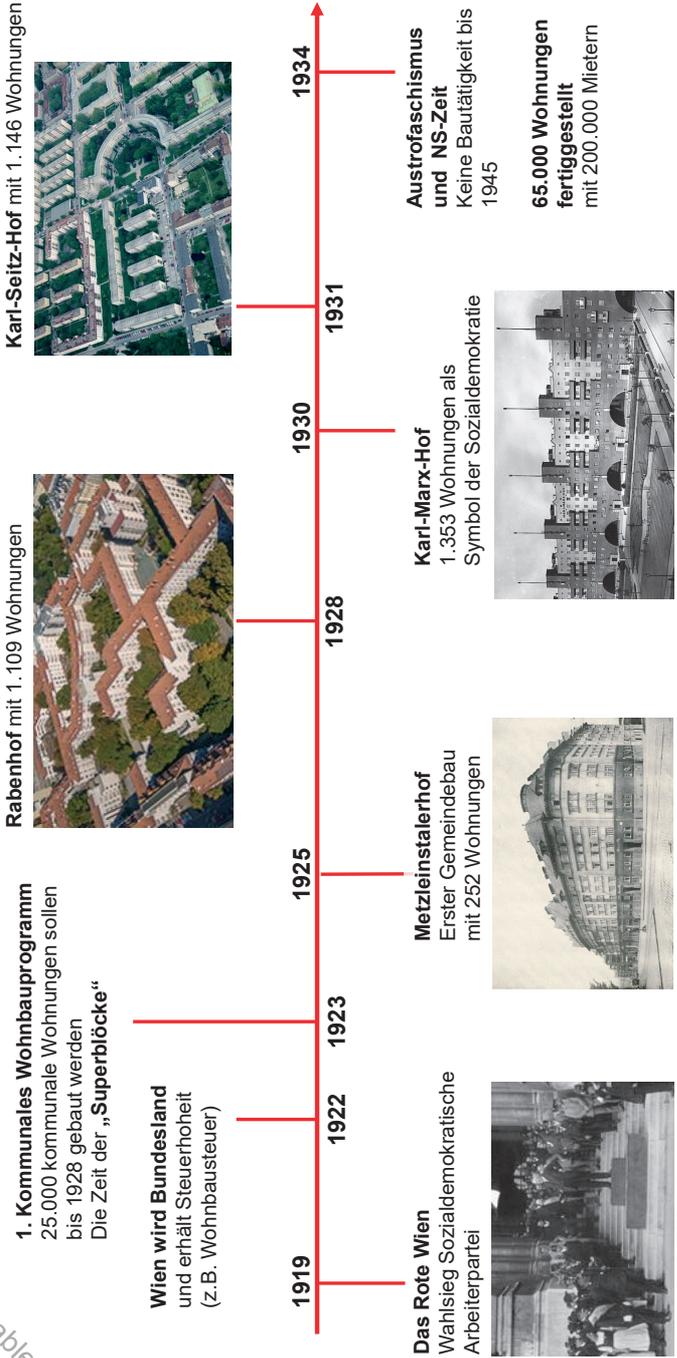


Abbildung 1.8: Zeitreihe von 1919 bis 1934 (eigene Darstellung)

preview - full version available at [www.fgw.at](http://www.fgw.at)

Die Jahre 1981 und 1984 waren für die Stadt Wien und den sozialen Wohnbau ausschlaggebend, denn das Mietrechtsgesetz (MRG) bzw. das Wiener Wohnbauförderungsgesetz (WFG) traten in Kraft. Außerdem wurde der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds<sup>40</sup> gegründet, welcher ein wesentlicher Aspekt der Wiener Baupolitik und Stadterneuerung war und dies auch bis heute ist. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs werden dadurch vermehrt gemeinnützige Bauträger gefördert – geregelt im Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz (WWFSG). Die Stadt selbst errichtete nur mehr wenige Gemeindebauten. Mehr zum Gesetzlichen Rahmen findet sich im Kapitel 2, Gesetzlicher Rahmen der Wohnungspolitik.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Heute „Wohnfonds Wien“

<sup>41</sup> Eigner, et al., 1999 S. 26 & Austria Forum, 2017 & Stadt Wien - Wiener Wohnen, 2014 S. 110ff

# Entwicklung des Wiener Gemeindebaus 2/2

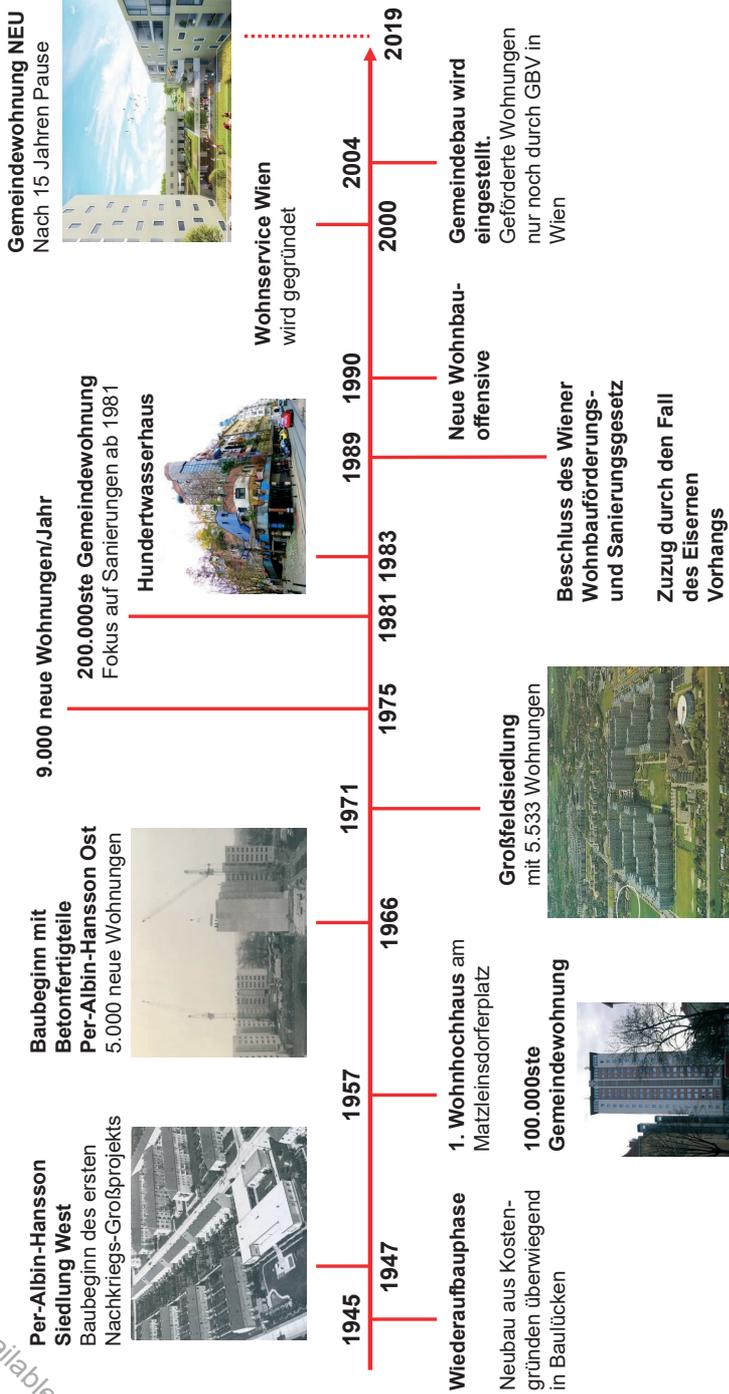


Abbildung 1.9: Zeitreihe von 1945 bis 2019

preview - full version available at [www.fgw.at](http://www.fgw.at)