

50 JAHRE WOHNBAUFÖRDERUNG

Mag. Karl Wurm

Obmann des Verbandes der Gemeinnützigen Wohnbauförderungen

Runde Geburtstage sind zumeist etwas Erfreuliches – es sei denn, der oder die Betroffene hadert mit seinem/ihrer Alter, was beim „Fünfziger“ schon der Fall sein kann. Ändern lässt sich daran aber nichts – amtliche Aufzeichnungen lassen sich in der Regel nicht verfälschen.

Bei der Wohnbauförderung liegt die Sache etwas anders. Ihre Geburtsstunde ist als solche in keiner Chronik verzeichnet – man kann also darüber diskutieren. Dabei lässt sich so manches Argument finden, das ihr ein höheres Alter als das halbe Jahrhundert bescheinigt: Indirekte Förderungsmaßnahmen in Form von Steuererleichterungen gibt es schon mehr als hundert Jahre; der erste Wohnbau-Finanzierungsfonds wurde zu Beginn des 19. Jahrhunderts noch in der Ära der Monarchie ins Leben gerufen; das erste österreichische „Wohnbauförderungsgesetz“ datiert aus dem Jahre 1929. Und als Idee, Konzept, politische Forderung ist die Wohnbauförderung sicher noch älter als entsprechend der Daten einer konkreten Umsetzung.

Was tatsächlich um die fünfzig Jahre alt ist, ist zunächst die Herstellung eines politischen Konsens bezüglich der Förderung und infolge dessen die Errichtung einer finanziellen Basis für direkte Förderungsmaßnahmen auf breiter Ebene – in Ermangelung einer solchen Basis waren alle älteren Vorgängermodelle praktisch gescheitert:

Vor der Wohnbauförderung: Wohnbauförderung im Versuch

In der Zwischenkriegszeit hatte dieser Konsens gefehlt: Die Forderung nach einer Wohnbauförderung im Sinne direkter Subventionsmaßnahmen wurde erhoben von Genossenschaften, anderen Bauträgern – sowohl gewerblichen als auch gemeinnützigen im weiteren Sinne, darunter v.a. solche, die die Bereitstellung von Dienstnehmerwohnungen zum Ziele hatten – und privaten „siedlungswilligen“ Einzelpersonen sowie Arbeitgebern. Ihre Forderungen wurden von den politischen Parteien unterschiedlich aufgenommen. Die Sozialdemokratie setzte in der Lösung der Wohnungsfrage auf die kommunale Wohnversorgung und stand der Unterstützung anderer Bauträger mehrheitlich eher skeptisch gegenüber; in der Minderheit blieben etwa die Vertreter des „Gildensozialismus“ mit ihrer Sympathie gegenüber der Genossenschaftsbewegung.

Der im Jahre 1921 gegründete „Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds“ löste den „Staatlichen Wohnungsfürsorgefonds“ des Jahres 1919 ab, dessen „Vorgänger“ wiederum mit dem 1910 geschaffenen „Wohnungsfürsorgefonds“ identifiziert werden kann, der Subventionen für den Bau von Kleinwohnungen durch Gemeinden und gemeinnützige Bauträger vorsah. Das Konzept dieser Förderungsform hatte seine Wurzeln in einer eher paternalistisch orientierten Fürsorgepolitik; die „Wiederbelebung“ im Jahre 1921 erfolgte sowohl als Reaktion auf die Forderungen der Siedlerbewegung, als auch zur Linderung der Notsituation, in der sich viele Menschen in dieser wirtschaftlich schwierigen Zeit nach dem Ende des Ersten Weltkrieges befanden: In die Förderung aufgenommen wurden „Wohn“- und „Kleinwirtschaftssiedlungen“ – definiert durch das Vorhandensein von „Wirtschaftszubehör“ und Nutzgärten – die ihren Bewohnern die Grundversorgung mit Lebensmitteln zumindest zum Teil sichern sollten. Auf christlich-sozialer

Seite machte man sich hauptsächlich für die gewerblichen Bauträger stark, die ebenfalls nach Einbeziehung in eine Förderung verlangten. Im Jahre 1929 wurde im Zuge eines wohnungspolitischen Kompromisses, der Mietengesetz und Förderung zum „Austauschgegenstand“ hatte, eine begrenzte Förderung beschlossen.

Wegen der fehlenden finanziellen Basis blieben diese „alten“ Förderungsmaßnahmen aber auf wenige Wohnungen beschränkt und spielten für die Wohnversorgung in diesem Zeitraum eine eher untergeordnete Rolle.

Die zweite Geburtsstunde der Wohnbauförderung und der weitere Werdegang

Wie vieles andere auch verdankt die „neue“ Wohnbauförderung ihr Werden der Zweiten Republik dem politischen Konsens der beiden großen politischen Lager am Beginn der Zweiten Republik, in dessen Hintergrund die dramatische Geschichte der vorangegangenen Jahrzehnte und als deren letzte Konsequenz der II. Weltkrieg mit den noch lange spürbaren Zerstörungen stand.

Die „Meilensteine“ der Entwicklung der Förderung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

„Revitalisierung“ des Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds; deutliche Erhöhung der Dotierung durch Einführung des Wohnbauförderungsbeitrages im Jahre 1952; damit in Verbindung Gründungswelle gemeinnütziger Bauvereinigungen und „Start“ eines gemeinnützigen Wohnbaus auf breiter Ebene; Errichtung des Wohnhaus-Wiederaufbaufonds im Jahre 1948, dazu Einführung einer eigenen „Einkommensteuer“ („Wohnbaubeiträge“) als bedeutendster finanzieller Basis ab 1954; Zweck der Förderung: Finanzierung des Ersatzes für Kriegszerstörungen; enger Zusammenhang mit Einführung des Wohnungseigentums im Jahre 1948;

Schaffung der „Wohnbauförderung 1954“ als „Vorgängermodell“ der heutigen Förderung; Förderung auch für Eigenheime; Finanzierung ebenfalls aus „Wohnbaubeiträgen“;

Einstellung der „Dreiteilung“ der Förderung durch Zusammenführung in der Wohnbauförderung 1968; verstärkte Verpflichtung der Länder zur Mitfinanzierung;

1972 Ersatz der „Wohnbaubeiträge“ durch zweckgebundene Anteile an der Lohn-, Einkommens- und Körperschaftssteuer im Zuge der großen Steuerreform;

ab 1984 erweiterte Gestaltungskompetenz (Finanzierung) der Länder;

1984: Schaffung des Wohnungsverbesserungsgesetzes

1988/89: „Verländerung“ der Wohnbauförderung: Länder erhalten Wohnbauförderungskompetenz für Neubau und Sanierung („förderungswürdige“ Bauträger/Personen, Einkommensgrenzen, Mietzinsbestimmungen);

1996: Entkoppelung des Mittelaufkommens von der Höhe des Wohnbauförderungsbeitrages und der zweckgebundenen Anteile – Festsetzung der „Zweckzuschüsse“ des Bundes in absoluter Höhe (Aufhebung der zweckgebundenen Anteile);

2001: Lockerung (Zweckzuschüsse des Bundes) und Aufhebung (Rückflüsse) der Zweckbindung der Mittel.

Natürlich kann diese kursorische Aufzählung keine Gesamtübersicht über die bewegte Geschichte der Förderung geben; ausgespart ist etwa die spannende Geschichte der Verteilung der Bundesmittel an die Länder sowie der unterschiedliche Einsatz der Förderung in den Bundesländern.

Ergebnis dieser finanziellen und institutionellen Absicherung der Förderung sind jedenfalls 1,8 Millionen geförderter Wohnungen seit 1945 – das sind gute zwei Drittel der gesamten Neubauleistung. Dazu kommen geförderte Sanierungskosten, die dem „Gegenwert“ von 200.000 Neubauwohnungen entsprechen.

Die Bewohnerinnen und Bewohner dieser Wohnungen werden durch die Gewährung günstiger Darlehen und laufender Zuschüsse jährlich etwa um zwei Milliarden Euro gegenüber einer marktkonformen Wohnbaufinanzierung entlastet.

Funktion, Gestalt und Preis der Förderung

Die Funktion der Wohnbauförderung ist eine mehrfache: Sie liegt sowohl auf wirtschafts- als auch sozialpolitischer Ebene; daneben haben auch städtebauliche und raumpolitische Aspekte einen hohen Stellenwert. Effekte der Wohnbauförderung sind in besonderer Weise als Wechselwirkung einzelner wirtschaftlicher, sozialer und soziologischer Aspekte zu identifizieren: Wenn Wohnungskosten gesenkt werden, erhöht das die Konsumnachfrage in anderen Bereichen und/oder die Sparneigung – zumindest tendenziell; das Lohnniveau wird damit beeinflusst – und damit das Preisniveau. Zum Funktionieren von Arbeitsmärkten sind funktionierende Wohnungsmärkte unabdingbare Voraussetzung. Stadtentwicklung und Wohnungsbau sind zwei untrennbar miteinander verbundene Elemente. Schließlich zählt das Wohnungsangebot zu den wesentlichen Rahmenbedingungen der individuellen bzw. familiären Selbstverwirklichung. In Österreich hat man sich dazu entschieden, all dies nicht dem Laissez-faire zu überlassen. Die Wohnbauförderung nach österreichischen Muster, im deren Rahmen ja zahlreiche eingebundene Akteure durchaus unterschiedliche Ziele verfolgen, ist aber weitab rigid-dirigistischer öffentlicher Eingriffe anzusiedeln.

Durch ihre Konzentration auf die direkte Förderung wird – ohne störende Nebeneffekte – das eigentliche Ziel einer adäquaten, leistbaren Wohnversorgung erreicht. Ein Beihilfensystem mit einem großen Potenzial an sozialpolitischem Zündstoff kann in der Rolle eines Hilfsinstrumentes verbleiben. Geförderter Wohnbau, der für den Großteil der Bevölkerung zugänglich ist, wirkt der Gettoisierung entgegen.

Sowohl der hohe Anteil an geförderten Wohnungen als auch das Festhalten an der Förderung in Gegensatz zu anderen Ländern mag vielleicht vermuten lassen, dass es sich dabei um ein sehr teures System handelt. Wie aber internationale Vergleiche zeigen, ist dies nicht der Fall: Die Ausgaben für die Förderung liegen in Österreich unter dem EU-Schnitt und sogar unter jenen der USA. Dies liegt daran, dass das Grundkonzept der österreichischen ein nachhaltiges ist. Während in anderen Ländern infolge des Fehlens einer Objektförderung die Ausgaben für individuelle Beihilfen ständig steigen, sind in Österreich die Ausgaben konstant. Die Förderung über rückzahlbare Darlehen schafft ein tendenziell selbsttragendes Finanzierungssystem.

Wohnbauförderung mit 50 in die Pension?

Die Wohnbauförderung wurde schon oft in Frage gestellt. In den letzten beiden Jahren wurde ihre finanzielle Basis erheblich eingeschränkt: Nach der Aufhebung der Zweckbindung haben vier Bundesländer hohe Anteile ihrer Forderungen aus vergebenen Förderungsdarlehen an Banken verkauft und die Erträge zum Großteil zur Sanierung der Landesfinanzen eingesetzt. Der künftige

Spielraum der Förderung ist in diesen Ländern damit enger geworden. In jüngster Zeit hat eine neue Diskussionen über die Kürzung der Förderungsmittel des Bundes eingesetzt. Bei Umsetzung der Einsparungsmaßnahmen würde der Neubauförderung die Basis in manchen Bundesländern völlig, in anderen zum großen Teil entzogen, da ein hoher Mittelanteil für bereits zugesicherte, langfristig zu gewährende laufende Zuschüsse aufgebracht werden muss. Es ist nicht anzunehmen, dass bei fehlenden Fördermitteln die bedarfsgerechte Anzahl von Wohnungen produziert wird. Damit würde sich nicht nur die Versorgung mit Wohnraum massiv verschlechtern, auf dem freien Wohnungsmarkt wäre dann mit einem Preisanstieg mit allen ungünstigen Nebenfolgen zu rechnen – ganz abgesehen von den nachteiligen Auswirkungen auf die Konjunktur. Es bleibt daher zu hoffen, dass im Gegenteil mit dem Wissen um die großen Vorteile der österreichischen Wohnbauförderung dieses System revitalisiert wird.