



**Konsultation zum EU-Beihilfenrecht:  
Überarbeitung der DAWI-Vorschriften  
als Maßnahme zur Bewältigung der  
Wohnungskrise**

# Zusammenfassung

## Das Wichtigste in Kürze

- Der soziale, gemeinnützige und leistbare Wohnbau ist keine homogene Kategorie, sondern durch nationale Eigentumsordnungen (Art. 345 AEUV) sowie durch das Subsidiaritätsprinzip geschützt. Eine einheitliche, marktähnliche Definition auf EU-Ebene ist weder praktikabel noch rechtlich zulässig.
- Die Logik des Art 106 und 107 AEUV geht von der Schädlichkeit von Beihilfen und damit von einem grundsätzlichen Verbot mit bestimmten Ausnahmen aus, um den Wettbewerb der Beihilfen zwischen Mitgliedstaaten zu vermeiden. Diese Logik des EU-Beihilfenrechts passt nicht zu den Zielen der Europäischen Union, rasch erschwinglichen Wohnraum zu schaffen, um der akuten Wohnungskrise entgegenzuwirken.
- Die AK fordert deshalb eine Bereichsausnahme vom EU-Beihilfenrecht für die Schaffung von sozialem, gemeinnützigem und leistbarem Wohnbau im Rahmen eines neuen [DAWI-Paketes](#), indem der Beschluss der EU-Kommission vom 20. Dezember 2011 in Art 2 Abs 1 lit c) um den Verweis auf gemeinnützigen und leistbaren Wohnbau ergänzt wird. Denn die Schaffung von leistbarem Wohnraum ist regional gebunden, damit ohne Binnenmarktrelevanz. Die staatlichen Mittel kommen nicht Unternehmen zugute, sondern werden an die Bewohner:innen des Wohnraums weitergegeben. Daher sind Art 106 und Art 107 AEUV nicht einschlägig.
- Ergänzend bedarf es einer Anhebung der Schwellenwerte im DAWI-Beschluss der Kommission (Art 2 Abs 1 lit a), die seit 2011 nicht angepasst wurden, um Dienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse rasch und effizient fördern zu können.
- Die AK lehnt eine beihilfenrechtliche Definition des Begriffs „leistbares Wohnen“ (affordable housing), die sich an marktbezogenen Kriterien orientiert, ab; sie würde funktionierende Modelle gefährden.
- Statt regulatorischer Eingriffe sollte die EU den Ausbau von sozialem, gemeinnützigem und leistbarem Wohnungsbau über geeignete Förderinstrumente der Europäischen Investitionsbank (EIB) unterstützen. Dadurch kann dauerhaft leistbarer Wohnraum mit breitem gesellschaftlichem Nutzen geschaffen. Die EIB sollte vereinfachte und beschleunigte Antrags- und Prüfverfahren für Projekte einführen, die den Kriterien des sozialen, gemeinnützigen und leistbaren Wohnens entsprechen. Weiters bedarf es einer Herabsetzung der Zugangsschwellen zu EIB-Finanzierungen, um auch kleinere Bauträger und kommunale Akteure zu erreichen.

# Die Position der AK

## EU-Wohnungsnot – Initiativen der Kommission

Die Frage der Erschwinglichkeit von Wohnraum betrifft nicht nur einkommensschwache Gruppen, sondern mittlerweile einen größeren Teil der Gesellschaft. Gründe dafür sind unter anderem die steigende Nachfrage in städtischen Gebieten, steigende Wohnkosten, ein Mangel an Wohnraum, ein alternder Gebäudebestand, regionale wirtschaftliche Unterschiede sowie Tourismus und Kurzzeitvermietungen. Als Reaktion auf die akute Wohnungskrise wurde Dan Jørgensen zum Kommissar für Wohnen ernannt und eine Taskforce für bezahlbaren Wohnraum eingerichtet, um die Arbeitsabläufe der Kommission im Bereich Wohnungswesen zu koordinieren.

Die Kommission plant, im Jahr 2026 einen europäischen Plan für bezahlbaren Wohnraum vorzulegen. Dieser soll die Wohnungsbaupolitik und -initiativen der Mitgliedstaaten, der regionalen und lokalen Behörden ergänzen. Dabei achtet die Kommission den Grundsatz der Subsidiarität im Wohnungswesen. Zu den wichtigsten geplanten Initiativen gehört die Überarbeitung der Vorschriften für staatliche Beihilfen. Die Kommission hofft damit die Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen und bezahlbarem Wohnraum zu erleichtern. Hierzu leitete sie eine öffentliche Konsultation ein, die am 31.7.2025 endete. Die AK hat sich mit nachfolgenden Überlegungen daran beteiligt.

## Die Bedeutung kommunaler und gemeinnütziger Unternehmen für leistbaren und sozialen Wohnraum in Österreich

Österreich verfügt mit dem kommunalen Wohnbau, insbesondere in Städten wie [Wien](#), und dem gemeinnützigen Wohnbau („[Limited-Profit-Housing](#)“) gemäß [Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz](#) (WGG) über ein breites Angebot an leistbarem Wohnraum. Diese beiden Modelle ergänzen sich und gewährleisten eine dauerhafte, nicht renditeorientierte Wohnraumversorgung für breite Bevölkerungsschichten. Aktuell leben in Österreich mehr als zwei Millionen Menschen in Wohnungen gemeinnütziger Bauträger oder in Gemeindewohnungen. Der gemeinnützige Sektor macht rund ein Viertel des Mietwohnungsbestands aus. In Wien liegt der Anteil von kommunalem und gemeinnützigem Wohnbau gemeinsam bei über 40 Prozent des gesamten Woh-

nungsbestands. Während der kommunale Wohnbau traditionell direkt durch Städte betrieben wird, basiert der gemeinnützige Wohnbau auf einem klar regulierten, nicht gewinnorientierten Unternehmensmodell. Dieses zeichnet sich durch eine strikte Reinvestitionspflicht, begrenzte Eigenkapitalverzinsung, die unmittelbare Weitergabe öffentlicher Förderungen an die Bewohner:innen aufgrund der Objektinvestitionen sowie eine dauerhaft leistbare Kostenmiete aus. Insbesondere das gemeinnützige Modell verkörpert dabei einen klar abgegrenzten ‚Dritten Weg‘ zwischen der staatlichen Bereitstellung klassischer Sozialwohnungen und dem spekulativen, profitorientierten Wohnungsmarkt. Das System der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich ist eines der wenigen rechtlich konsistenten, ökonomisch tragfähigen und sozial ausgewogenen Modelle für leistbaren Wohnraum in Europa. Es sollte daher als Referenz für künftige Überlegungen zur Prima Causa „leistbares Wohnen“ auf EU-Ebene herangezogen werden.

## Leistbarer, gemeinnütziger und sozialer Wohnbau im EU-Beihilfenrecht – eine juristische Einordnung

Aus Sicht der AK bestehen fundamentale Bedenken gegen die Annahme, dass leistbarer, gemeinnütziger oder sozialer Wohnbau im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist. Die Tatbestandsmerkmale – Begünstigung eines bestimmten Unternehmens, Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten – sind im konkreten Fall nicht erfüllt. Im Folgenden werden fünf Argumente genannt, die diese Ansicht untermauern:

- Erstens liegt keine unternehmensbezogene Begünstigung vor. Die öffentliche Unterstützung in Form von Fördermitteln oder günstigen Darlehen wird nicht an ein Unternehmen vergeben, sondern fließt unmittelbar an die Nutzer:innen weiter – in Form von dauerhaft günstigen Mieten und langfristiger Wohnsicherheit. Es handelt sich daher nicht um eine selektive Beihilfe zugunsten bestimmter Unternehmen.
- Zweitens fehlt es an Binnenmarktrelevanz. Der soziale, gemeinnützige und leistbare Wohnbau besteht aus regional gebundenen Segmenten mit lokalem Wirkungskreis. Die jeweiligen Unternehmen sind nicht grenzüberschreitend tätig. Ihre Tätigkeit ist wegen

ihrer regionalen Begrenzung nicht geeignet, den zwischenstaatlichen Handel zu beeinträchtigen, hat somit keine Relevanz für den Binnenmarkt.

- Drittens handelt es sich bei sozialem, gemeinnützigem und leistbarem Wohnen um eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse (DAWI) im Sinne von Art. 14 AEUV und Protokoll Nr. 26 zum Vertrag von Lissabon. Solche Dienstleistungen werden typischerweise deshalb von der öffentlichen Hand erbracht, weil das Segment, in dem sie tätig werden, durch ein dauerhaftes Marktversagen gekennzeichnet ist – insbesondere in urbanen Wachstumsregionen. Sie zielen darauf ab, grundlegende soziale und ökologische Zielsetzungen zu erfüllen. Der im Zusammenhang mit der Zurverfügungstellung von leistbarem Wohnbau verbundene Nutzen ist breit gestreut, nicht selektiv, und kommt breiten Teilen der Bevölkerung zugute, wodurch Integration statt Ghettobildung (etwa durch Festlegung bestimmter Einkommensgrenzen) sichergestellt wird. Wenn das Fördersystem so gestaltet wird, dass es allen Wohnbauträgern offensteht, handelt es sich darüber hinaus um eine allgemeine Maßnahme.
- Viertens ist der soziale, gemeinnützige und leistbare Wohnbau – insbesondere in Österreich – durch ein strikt reguliertes System geprägt, das weder auf Gewinnerzielung noch auf Kapitalakkumulation ausgerichtet ist. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) verpflichtet gemeinnützige Bauträger dazu, Kostenmieten zu verrechnen, Überschüsse vollständig in den Wohnbau zu reinvestieren und Mietverhältnisse langfristig zu gestalten. Dadurch wird systematisch verhindert, dass öffentliche Fördermittel in private Rendite umgewandelt werden.
- Fünftens erzeugt dieses Modell zusätzliche positive Externalitäten, die weit über die unmittelbare Wohnversorgung hinausreichen: Es reduziert Pendelverkehre und CO<sub>2</sub>-Emissionen, fördert stabile Nachbarschaften und verhindert im Sinne der sozialen Integration „Ghettobildung“ bzw. die Entwicklung benachteiligter Quartiere am Stadtrand („Banlieues“). Darüber hinaus erhöht es die Energieeffizienz im Gebäudebestand und entlastet öffentliche Haushalte durch geringere Ausgaben für Wohnbeihilfen. Diese Wirkungen stützen den Europäischen Grünen Deal ebenso wie die Ziele der Europäischen Säule sozialer Rechte.

Vor diesem Hintergrund ist das gegenwärtige Beihilfenrecht weder geeignet noch sachgerecht, um die Schaffung von sozialem, gemeinnützigem und leistbarem Wohnraum effektiv zu fördern. Da die Logik des EU-Beihilfenrechts auf ein allgemeines Verbot von Beihilfen zur Vermeidung eines schädlichen Beihilfenwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten abzielt, erweist

sich auch das derzeitige DAWI-Paket als strukturell kontraproduktiv: In der Praxis erzeugt es rechtliche Unsicherheiten, verzögert Investitionen und setzt bestehende gemeinnützige Modelle unter Druck. Um die unionsrechtliche Anerkennung gemeinwohlorientierter Wohnformen – insbesondere des österreichischen Limited-Profit-Housing Modells zu stärken – empfiehlt die AK, den Anwendungsbereich des DAWI-Beschlusses (Artikel 2 Absatz 1 lit. c) explizit um die Begriffe „leistbarer und gemeinnütziger Wohnbau“ zu erweitern. Damit würde klargestellt, dass auch dauerhaft gemeinwohlorientierte Modelle mit Reinvestitionslogik – wie in Österreich – als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom Beihilfenrecht ausgenommen sind.

### Alternative Förderlogik: Die Rolle der EIB

Die Europäische Investitionsbank (EIB) kann eine wichtige Rolle bei der Unterstützung eines sozialen, gemeinnützigen und leistbaren Wohnbausektors spielen. Dies insbesondere dann, wenn sich ihre Instrumente an den Prinzipien des sogenannten „Dritten Weges“ orientieren – wie er in Österreich durch die Verbindung von Gemeinnützigkeit, Kostenmiete und langfristiger Reinvestition praktiziert wird. Statt auf kurzfristige Förderanreize oder spekulative Modelle zu setzen, sollte die EIB gezielt solche Vorhaben unterstützen, die dauerhafte Leistbarkeit, soziale Mischung und ökologische Standards kombinieren. Um diese Wirkung langfristig zu stärken, wäre eine stärkere Fokussierung auf sektorbezogene Finanzierungsstrukturen wünschenswert, die kostendeckende Modelle mit Reinvestitionslogik bevorzugen. Denkbar wären hier Rahmenprogramme für soziale, gemeinnützige und leistbare Bauträger oder für Städte mit strategischen Wohnbauzielen. Um ihre Wirkung zu entfalten, wären folgende Schritte notwendig:

- Eine europaweit anwendbare Definition von sozialem, gemeinnützigem und leistbarem Wohnen, die sich am österreichischen Modell orientiert und darauf abzielt, leistbaren Wohnraum für breite Teile der Bevölkerung dauerhaft sicherzustellen.
- Herabsetzung der Zugangsschwellen zu EIB-Finanzierungen, um auch kleinere Bauträger und kommunale Akteure zu erreichen.
- Einführung vereinfachter und beschleunigter Antrags- und Prüfverfahren für Projekte, die den Kriterien des sozialen, gemeinnützigen und leistbaren Wohnens entsprechen.
- Einrichtung einer spezialisierten Wohnbaubank innerhalb der EIB, die sektorale Expertise bündelt und auf Grundlage klarer sozialer, ökologischer und finanzieller Kriterien agiert.

Nur durch eine solche Reform kann sichergestellt werden, dass der soziale, gemeinnützige und leistbare Wohnbau als europäisches Strukturziel ernst genommen und nicht durch unangemessene beihilfenrechtliche Hürden behindert wird.

### **Definition für soziales, gemeinnütziges und leistbares Wohnen des österreichischen Vorzeigemodells**

Wie oben dargelegt, sieht die AK keine binnenmarktrechtlichen Verzerrungen bei Förderungen im Bereich des sozialen, gemeinnützigen und leistbaren Wohnbaus. Sollten für die Vergabe von Mitteln durch die EIB oder andere europäische Finanzierungen jedoch eine Definition herangezogen werden, dann kann man sich am umfangreichen „Limited-Profit-Housing“-Modell in Österreich orientieren. Dabei ist klarzustellen, dass eine derartige Definition ausschließlich zur strukturierten Prüfung der Mittelvergabe herangezogen werden kann, nicht jedoch als Grundlage für beihilfenrechtliche Kompatibilitätsprüfungen im Sinne von Artikel 106 und Artikel 107 AEUV.

### **Definition für soziales, gemeinnütziges und leistbares Wohnen des österreichischen Vorzeigemodells**

Wie oben dargelegt, sieht die AK keine binnenmarktrechtlichen Verzerrungen bei Förderungen im Bereich des sozialen, gemeinnützigen und leistbaren Wohnbaus. Sollten für die Vergabe von Mitteln durch die EIB oder andere europäische Finanzierungen jedoch eine Definition herangezogen werden, dann kann man sich am umfangreichen „Limited-Profit-Housing“-Modell in Österreich orientieren. Dabei ist klarzustellen, dass eine derartige Definition ausschließlich zur strukturierten Prüfung der Mittelvergabe herangezogen werden kann, nicht jedoch als Grundlage für beihilfenrechtliche Kompatibilitätsprüfungen im Sinne von Artikel 106 und Artikel 107 AEUV.

### **Definition des Konzepts der Gewinnbegrenzung:**

Der Begriff Gewinnbegrenzung („Limited-Profit-Ansatz“) bezeichnet ein Geschäftsmodell, bei dem die folgenden vier Parameter erfüllt sind:

- (1) Kostenorientierte Mieten: Langfristige Mietverträge werden zu einem kostendeckenden Preis abgeschlossen. Dieser deckt lediglich die Rückzahlung von Darlehen und Zinsen, die Betriebs- und Instandhaltungskosten sowie einen begrenzten Überschuss zum Aufbau von Eigenkapital.
- (2) Reinvestition von Eigenkapital: Um die Erschwinglichkeit zu gewährleisten und Mindestanforderungen an die Energieeffizienz zu erfüllen, muss das gesamte aus Überschüssen generierte Eigenkapital in den Wohnungsbau reinvestiert werden.

- (3) Begrenzte Rendite auf das Nominalkapital: Eine Rendite auf das Nominalkapital ist zulässig, jedoch ist diese auf die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Zinssätze für die Rückforderung staatlicher Beihilfen begrenzt.
- (4) Langfristige finanzielle Nachhaltigkeit: Zur Verbesserung der Erschwinglichkeit erfolgt die Kostendeckung für die Kreditrückzahlung über einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren. Nach der Kreditrückzahlung ist der Eigenkapitalaufbau auf 2 Prozent der jährlichen Wiederherstellungskosten begrenzt, d. h. auf die Kosten für die Finanzierung eines neuen Gebäudes aus internen Einnahmen.



---

## Kontaktieren Sie uns!

---

### In Wien:

**Susanne Wixforth**

[susanne.wixforth@akwien.at](mailto:susanne.wixforth@akwien.at)

**Lukas Tockner**

[lukas.tockner@akwien.at](mailto:lukas.tockner@akwien.at)

### In Brüssel:

**Florian Wukovitsch**

[florian.wukovitsch@akeuropa.eu](mailto:florian.wukovitsch@akeuropa.eu)

**Bundesarbeitskammer Österreich**

Prinz-Eugen-Straße 20-22  
1040 Wien, Österreich  
T +43 (0) 1 501 65-0

[www.arbeiterkammer.at](http://www.arbeiterkammer.at)

**AK EUROPA**

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU  
Avenue de Cortenbergh 30  
1040 Brüssel, Belgien  
T +32 (0) 2 230 62 54

[www.akeuropa.eu](http://www.akeuropa.eu)

---

## Über uns

---

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 4 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der AK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.