



Bezahlbarer Wohnraum: Entwurf zur Überarbeitung der Beihilfevorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI- Beschluss)

Zusammenfassung

- Die AK begrüßt die Überarbeitung des Beschlusses der Kommission vom 20.12.2011. Ein wesentliches Anliegen der gemeinnützigen und sozialen Wohnbauträger, die erschwinglichen Wohnraum zur Verfügung stellen, wurde durch die vorgeschlagene Erweiterung der Ausnahme vom Beihilfenrecht erfüllt.
- Statt neuer regulatorischer Eingriffe sollte die Europäische Union den Ausbau von sozialem, gemeinnützigen und erschwinglichem Wohnraum über geeignete Förderinstrumente wie die Europäische Investitionsbank (EIB) unterstützen.
- Das österreichische Modell, das sich am Prinzip der Kostendeckung orientiert und die dauerhafte Bereitstellung erschwinglichen Wohnraums bezweckt, rechtlich abgesichert durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, bietet eine tragfähige, praxiserprobte und sozial wirksame Grundlage für das adressierte Anliegen. Es gewährleistet dauerhaft erschwinglichen Wohnraum mit breitem gesellschaftlichem Nutzen und sollte als europäische Referenzstruktur gestärkt werden.
- Es ist zudem auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23.10.2025 zu verweisen, in denen die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich Wohnen betont wird.
- Da Grund und Boden nicht reproduzierbar ist und vor allem in urbanen Lagen verfügbare Grundstücke immer stärker dem allgemeinen wirtschaftlichen Interesse dauerhaft entzogen werden, sind Maßnahmen für eine unbefristete Bereitstellung von erschwinglichem Wohnraum dringend erforderlich. Nur so kann auch die Freizügigkeit von Arbeitnehmer:innen und EU-Bürger:innen innerhalb der Union gewährleistet werden.
- Eine zeitliche Beschränkung der Betrauung mit der Bereitstellung von erschwinglichem Wohnraum ist deshalb abzulehnen, weil sie zwar kurzfristig erschwinglichen Wohnraum schafft, langfristig aber (gerade durch die Förderung) gewinnorientierten Akteuren die Möglichkeit gibt, dauerhaft nicht substituierbare Flächen dem erschwinglichen Wohnraum zu entziehen.
- Jedenfalls muss vermieden werden, durch EU-Vorschriften neue bürokratische Verpflichtungen, Verfahren und Hürden zu schaffen, durch die die rasche Verfügbarkeit von Wohnraum wieder konterkariert wird, wie dies insbesondere im Zusammenhang mit der Konditionalität „Einkommen und Zusammensetzung des Haushalts“ im vorliegenden Entwurf vorgesehen ist.
- Die vorgesehenen Konditionalitäten im Anhang zum Entwurf des Beschlusses betreffend die Zugangskontrolle zu erschwinglichem Wohnraum erscheinen als praxisfern und insofern verfassungswidrig, als sie in das Recht auf Eigentum ohne entsprechende Rechtfertigung im Sinne des öffentlichen Interesses eingreifen. Auch wird dadurch das Recht auf Wohnen, wie es in der Europäischen Säule sozialer Rechte vorgesehen ist, in einer Weise eingeschränkt, die weder angemessen noch geeignet oder erforderlich ist.

Die Position der AK

Zum Inhalt des Entwurfs

Als Reaktion auf die akute Wohnungskrise wurde Dan Jørgensen zum Kommissar für Wohnungswesen ernannt und eine Taskforce für bezahlbaren Wohnraum eingerichtet, um die Arbeitsabläufe der Kommission im Bereich Wohnungswesen zu koordinieren. Zu den wichtigsten geplanten Initiativen gehört die Überarbeitung der Vorschriften für staatliche Beihilfen durch die Kommission, mit der sie ihr Versprechen einlöst, die Finanzierung von Energieeffizienz und bezahlbarem Wohnraum zu erleichtern.

Die Logik des EU-Beihilfenrechts (Art. 106 und 107 Vertrag über die Arbeitsweise der EU) 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. Das EU-Beihilfenrecht ist somit nicht geeignet, das Ziel der Europäischen Union zu erreichen, rasch erschwinglichen Wohnraum zu schaffen. Vielmehr gefährdet es das Erfolgsmodell des österreichischen gemeinnützigen Wohnbaus.

Um Rechtssicherheit für gemeinwohlorientierte Wohnbaumodelle auf europäischer Ebene zu schaffen, bedarf es daher einer Bereichsausnahme im EU-Beihilfenrecht. Deshalb legt die Kommission einen Entwurf zur Überarbeitung des Beschlusses vom 20.12.2011 (2012/21/EU) vor.

Anmerkungen im Detail

Im Einzelnen werden folgende Punkte im Entwurf zum Beschluss als kritisch gesehen:

1.) Erwägung 14, 15, 16:

Schwerpunkt der Zurverfügungstellung von erschwinglichem Wohnraum müssen alle Einkommensgruppen der Bevölkerung über ihren Lebenszeitraum sein und nicht nur über bestimmte Lebensabschnitte. Der Wohnraum ist der Lebensmittelpunkt der Menschen aller Einkommensgruppen und nicht nur dynamisch je nach Einkommensentwicklung für bestimmte Phasen. Des Weiteren soll erschwinglicher Wohnraum integratives Zusammenleben fördern und „segregative Ghettobil-dung“ verhindern. Aus diesem Grund ist jegliche Kondi-

tionierung mit einer punktuellen Einkommenssituation kontraproduktiv. „Von der Jugend bis zum hohen Alter“ muss das Motto in der heutigen dynamischen Zeit sein, in der sich die ökonomische Situation der Beschäftigten ständig ändern kann. Jegliche Bezugnahme auf das Einkommen der Menschen, die Zugang zu erschwinglichem Wohnraum haben, muss daher den Förderleitlinien der Mitgliedstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips überlassen bleiben. Denn nur auf dieser Ebene kann sinnvoll bestimmt werden, welche Einkommenshöhe (falls das ein Kriterium sein soll) den Zugang zu erschwinglichem Wohnraum gewähren kann.

Das österreichische Modell der Wohnungsgemeinnützigkeit, das sich am Prinzip der Kostendeckung orientiert und die dauerhafte Bereitstellung erschwinglichen Wohnraums bezieht, hängt dabei gerade auch von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Mietenden ab. Sie bezahlen höhere Mietzinse während der Phase der Refinanzierung (nach der Errichtung einer Baulichkeit), als nach abgeschlossener Refinanzierung. So kann während der Phase der Erwerbstätigkeit ein Beitrag für die Erschwinglichkeit des Wohnraums im Lebensab-schnitt nach Beendigung der Erwerbstätigkeit geleistet werden. Es wäre in diesem Sinne kontraproduktiv, wenn diejenigen, die eine Baulichkeit refinanziert haben, nicht vom Absinken der Miete nach erfolgter Refinanzierung profitieren würden.

2.) Erwägung 22:

Die Definition für die Beteiligung am Markt für erschwingliches Wohnen ist zu weit und unkonditioniert. Spekulation kann verhindert werden, indem die Wohnbauträger teilweise oder vollkommen aus dem Beihilfenregime ausgenommen werden:

- Vollkommene Ausnahme (ohne Konditionalitäten in Bezug auf Dauer, Personenkreis etc.) von Wohnungsgemeinnützigkeit, da in diesem Fall nach der EuGH-Entscheidung betreffend Altmark C-280/00 den begünstigten Bauträgern kein Vorteil gewährt wird.
- Partielle Ausnahme (mit Konditionalitäten) von gewinnorientierten Bauträgern, die aus der Förderung tatsächlich einen Gewinn ziehen. Folgende Konditionalitäten könnten dabei in Betracht gezogen werden:

- (1) Kostenbasierte Mieten: Langfristige Mietverträge werden auf einem kostendeckenden Niveau abgeschlossen und decken lediglich die Rückzahlung von Darlehen und Zinsen, Betriebs- und Instandhaltungskosten sowie einen begrenzten Überschuss zum Aufbau von Eigenkapital.
- (2) Reinvestition von Eigenkapital: Das aus Überschüssen generierte Eigenkapital muss in den Wohnungsbau reinvestiert werden, um die Erschwinglichkeit zu gewährleisten und die Mindestanforderungen an die Energieeffizienz zu erfüllen.
- (3) Begrenzte Rendite auf das Nominalkapital: Eine Rendite auf das Nominalkapital ist zulässig, jedoch auf die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Zinssätze für die Rückforderung staatlicher Beihilfen begrenzt.
- (4) Langfristige finanzielle Tragfähigkeit: Um die Erschwinglichkeit zu verbessern, erfolgt die Kostendeckung für die Darlehensrückzahlung über einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren. Der Eigenkapitalaufbau nach Darlehensrückzahlungen ist auf 2 % der jährlichen Gesamtwiederherstellungskosten begrenzt, d. h. auf die Kosten für die Finanzierung eines neuen Gebäudes aus internen Einnahmen.

3.) Erwägung 23:

Die Frage nach der Dauer der Bindung an die Förderbedingung zur Schaffung von sozialem und erschwinglichem Wohnraum ist von maßgeblicher Bedeutung, um Spekulation vorzubeugen. Der „ausreichend lange Zeitraum“ gemäß Erwägungsgrund 23 und der Zeitraum von 20 Jahren in Anhang 1 lit d sind zu unbestimmt bzw. zu kurz, um dieses Ziel zu erreichen. Die Neuregelung könnte damit auch der Errichtung von Dienstwohnungen zur Bereitstellung von erschwinglichem Wohnraum für Personal in Mängelberufen entgegenstehen, weil die Zweckbindung nicht die Dauer des Mietverhältnisses erreicht. Stattdessen sollte im Beschluss die „Lebensdauer des Gebäudes“ als Zeitraum für die Bereitstellung des sozialen und erschwinglichen Wohnraums verankert werden, um Spekulation auf die Bausubstanz auch tatsächlich ausschließen zu können.

4.) Artikel 2 Absatz 1 des Beschlusses:

Zur Klarstellung sollte festgehalten werden, dass im Rahmen einer dauerhaften Bindung erschwinglichen Wohnraums an das Prinzip der Kostendeckung die Gewährung von kostengünstigen Darlehen zur Errichtung von Baulichkeiten nicht als Beihilfe zu qualifizieren ist, da solche Darlehen zwar zur kostengünstigeren Bereitstellung des Wohnraums führen, aber zu keinem finanziellen Vorteil für den Bauträger. Diese Regelung

steht auch in Einklang mit der Entscheidung des EuGH im Fall Altmark Trans.

5.) Artikel 2 Absatz 3 des Beschlusses:

Gemäß dieser Bestimmung können Unternehmen für mehr als zehn Jahre mit der Erbringung der DAWI beauftragt werden, wenn erhebliche Investitionen erforderlich sind, die über einen längeren Zeitraum abgeschrieben werden müssen. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollte auf die Lebensdauer des Gebäudes abgestellt werden.

6.) Artikel 4 des Beschlusses:

Grundsätzlich sollte die Betrauung zur Erbringung der DAWI für die Schaffung von sozialem und erschwinglichem Wohnraum auf (Non- und Limited-Profit-) Unternehmen beschränkt werden. Bezuglich der Parameter zur Definition dieser Unternehmen verweisen wir auf die Ausführungen zu Erwägung 22.

7.) Artikel 5 Absatz 4 des Beschlusses:

Wenn eine DAWI in Form einer temporär preisgebundenen Vermietung von erschwinglichem Wohnraum vorliegt, wäre bei einer wirtschaftlich korrekten Erfassung der Einnahmen folgendermaßen vorzugehen – beispielhaft wird anhand einer 20-jährigen Mietpreisbindung argumentiert: Neben den erzielten Mieteinnahmen sind auch etwaige Bewertungsgewinne an der bebauten Liegenschaft zu verbuchen. Aus Sicht von gewinnorientierten Immobilienunternehmen ergibt sich die Gesamtrendite eines Projekts nämlich aus der Mietrendite plus der jährlichen Wertsteigerung der Liegenschaft.

Gemäß den angelsächsischen Rechnungslegungsstandards (IFRS – International Financial Reporting Standards) werden derartige Wertzuwächse im Anlagevermögen regelmäßig aktiviert. Den im deutschsprachigen Raum angewendeten Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) ist eine derartige Praxis zwar fremd und man orientiert sich hier mit dem Niederstwertprinzip an den historischen Anschaffungskosten eines Grundstückes. Nichtsdestotrotz haben Grundstücke in wirtschaftlich prosperierenden Räumen die Eigenschaft, über die Zeit sukzessive an Wert zu gewinnen. Neben den Mieteinnahmen über 20 Jahre ist demnach auch der Liegenschaftswert abzüglich Restschulden den anfänglichen Investitionskosten (vermindert um die Fremdkapitalfinanzierungen) gegenüberzustellen.

Wenn nach dem Ende einer zeitlich befristeten Mietbegrenzung die zwischenzeitlich angefallenen Wertsteigerungen von einem gewinnorientierten

Immobilienanbieter abgeschöpft werden können, dann ist das wohnpolitisch, budgetpolitisch und gesellschaftspolitisch problematisch. Wohnpolitisch, weil bezahlbarer Wohnraum verloren geht. Budgetpolitisch, weil erstens die zur Förderung dieses Wohnraums aufgewendeten Mittel verpuffen. Zweitens, weil in der Folge mit Aufwänden für Wohnbeihilfen zu rechnen ist, welche sukzessive in aller Regel mietpreistreibend wirken. Schließlich ergibt sich in wirtschaftlich prosperierenden Räumen gesellschaftspolitisch der Effekt, dass bestimmte Personen- und Berufsgruppen aus den Zentren dieser Räume verdrängt werden. Das Einkommen eines Lehrers, einer Polizistin oder von Krankenpflegenden reicht dann nicht mehr aus, um die zentrumsnahen Miet- oder Wohnungspreise zu bezahlen. Aus diesem Grund spricht sich die AK gegen eine derartige Abschöpfung aus.

Anhang

Z 2 lit a sollte gestrichen werden. Er konterkariert Inklusion und fördert Ghettobildung, indem Mieter:innen bei einer Änderung ihrer finanziellen Situation zum Ausziehen gezwungen werden müssten (siehe dazu die Ausführungen zu Erwägung 14-16). Diese Bedingung führt zwingend zum Abschluss von befristeten Mietverhältnissen, die mit erheblicher Rechtsunsicherheit bei den Betroffenen verbunden sind und Investitionen der Mietenden in den bereitgestellten Wohnraum verhindern.

Vielmehr sollte die Anspruchsberechtigung ausschließlich bei Freiwerden von erschwinglichem Wohnraum geprüft werden.

Darüber hinaus kann die regelmäßige Überprüfung des Vorliegens der Anspruchsvoraussetzungen dazu führen, dass der durch Übersiedlungen bedingte Leerstand ansteigt, was insgesamt zu einer Verknappung des Angebotes führt. Schließlich kann die regelmäßige Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen auch negative Auswirkungen auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit haben, wenn ein Jobwechsel zum Wohnungsverlust führt. Schließlich wird durch derartige Überprüfungsplänen neuer Bürokratieaufwand geschaffen, statt Bürokratie zu vermeiden.

Im Übrigen widerspricht diese Konditionalität auch der Zielsetzung im Erwägungsgrund 9 und 14 sowie Kapitel III Ziffer 19 der Europäischen Säule sozialer Rechte.

Z 3: Die Europäische Kommission hat bislang betont, funktionierende Systeme für gemeinnützigen Wohnbau durch die angekündigten Änderungen der Beihilfevorschriften nicht gefährden zu wollen. Wir sehen diese Systeme aufgrund der vorgeschlagenen Bestimmung in Z 3 sehr wohl in Gefahr, da Kriterien zur Höhe des Ausgleichs, zum maximalen Zeitraum

der Erbringung von erschwinglichem Wohnraum und der Offenheit bezüglich der Anbieter durch Verweis auf Z 2 lit b bis g vorgesehen werden. Diese Bestimmung ist deshalb dringend zu überarbeiten, um dem Subsidiaritätsprinzip auch tatsächlich zu entsprechen und das österreichische System des gemeinnützigen Wohnbaus zu erhalten.



Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Susanne Wixforth

susanne.wixforth@akwien.at

Peter Hilpold

peter.hilpold@akwien.at

Clemens Berger

clemens.berger@akwien.at

Lukas Tockner

lukas.tockner@akwien.at

In Brüssel:

Florian Wukovitsch

florian.wukovitsch@akeuropa.eu

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Straße 20-22

1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

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

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.