

Wohnen

Wohnbauförderung 2030: hin zu einem Paradigmenwechsel

In Kürze

Die Geschichte des sozialen Wohnbaus in Südtirol beginnt 1972 Die Sozialpolitik der Landes Südtirol im Bereich Wohnen wurzelt vorwiegend im Landesgesetz ‚Raum und Landschaft‘ und im Wohnbauförderungsgesetz. Trotz der im Laufe der Jahre vorgenommenen Überarbeitungen bleibt der allgemeine Aufbau des sozialen und geförderten Wohnbaus immer derselbe: Er stützt sich immer noch auf die Enteignung der Grundstücke und auf die Beiträge zur Förderung der Nachfrage.

Angebot des WOBI genügt nicht Der soziale Wohnbau, der direkt von der öffentlichen Hand über das WOBI abgewickelt wird, deckt die steigende Nachfrage nicht ab: Nur ein sehr kleiner Teil der zugelassenen Gesuche kann umgesetzt werden. Gleichzeitig steigt die Zahl der Ansuchen von Familien mit einer Mindestpunktzahl von 25, d.h. der Schwelle, die als Wohnungsnotstand gilt, an.

Die Wohnpolitik muss erneuert werden Das aktuelle System hat wichtige Ziele erreicht, kann aber nicht mit den laufenden Veränderungen, und schon gar nicht mit den zukünftig entstehenden Wohnbedürfnissen Schritt halten. Derzeit besteht die Gefahr, dass der Wohnungsbestand in Südtirol nicht auf die sozialen und demographischen Entwicklungen der Gesellschaft reagieren kann. In diesem Szenario würde das Angebot nicht mehr ausreichen, um die differenzierte Nachfrage zu decken, was zu einem allgemeinen Preisanstieg und damit zum indirekten Ausschluss von Mitarbeitern aus den Städten, in denen sie beschäftigt sind, führen würde.

Es braucht einen Paradigmenwechsel Das AFI | Arbeitsförderungsinstitut schlägt eine Strategie der „zwei Geschwindigkeiten“ vor: kurzfristig die Änderung des bestehenden gesetzlichen Rahmens zur Einführung neuer Maßnahmen - langfristig einen Paradigmenwechsel in der Förderungspolitik: weg von der Unterstützung der Wohnungsnachfrage durch direkte Beiträge, hin zu Schaffung eines umweltbewussten, leistbaren, inklusiven und kulturell angemessenen Wohnangebots.

Inhaltsverzeichnis

Die Ausgangslage	3
1. Nachhaltiges Wohnen.....	4
1.1. Umweltschutz.....	5
1.2. Wirtschaftlichkeit.....	5
1.3. Soziale Inklusion und Partizipation	7
1.4. Kulturelle Angemessenheit	8
2. Wohnungspolitik: ein Paradigmenwechsel.....	9
2.1. Bestehende Bausubstanz aufwerten	10
2.2. Neue Bauzonen.....	14
3. Sofort umzusetzende Maßnahmen	17
3.1. Grundwohnbedarf sichern.....	17
3.2. Trennscharfe Wohnmärkte	18
3.3. Die Nutzung des Altbaubestandes optimieren	20
3.4. Beobachtungsstelle Wohnen	22
3.5. Wohnen und Tourismus	24
3.6. Steuerliche Maßnahmen zur Förderung des Angebots	25
3.7. Durch Ersparnisse zu Eigentümern	26
Schlussfolgerungen	28
Literaturverzeichnis	29

Die Ausgangslage

Das AFI | Arbeitsförderungsinstitut beobachtet seit Jahren die Trends demografischer, familiärer und sozialer Natur in Südtirol, indem es Umfragen bei den Arbeitnehmern macht oder Fachstudien erstellt. Auf diese Weise erhält das Institut eine klare Übersicht über die Veränderungen in der Südtiroler Gesellschaft, wie zum Beispiel die zunehmende Alterung der Bevölkerung, die steigende Anzahl an kleinen bzw. Einzelhaushalten, die Veränderungen am Arbeitsmarkt und im Bildungswesen mit den dazugehörigen Mobilitätsbedarf. Andere wichtige Herausforderungen entwickeln sich auch aus dem globalen Umfeld; man denke dabei zum Beispiel an Klima und Umwelt.

Bringt man nun diese Entwicklungen der Gesellschaft und ihren voraussichtlichen Verlauf in den nächsten Jahren mit der aktuellen Wohnungssituation in Südtirol in Verbindung, sticht für das AFI ganz klar die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform im geförderten Wohnbau hervor. Die Wohnbaupolitik stützt sich auf das zweite Autonomiepaket, mit dem der Autonomen Provinz Bozen die Gesetzgebungskompetenz für verschiedene Bereiche, so auch für den geförderten Wohnbau, zugesprochen wurde. In diesen 40 Jahren kam es zu verschiedenen Reformen der Landesgesetze, welche den sozialen Wohnbau in Südtirol regeln - sprich des Wohnbauförderungsgesetzes und des Raumordnungsgesetzes - ohne jedoch den eigentlichen Grundgedanken der Wohnbaupolitik zu ändern. Auch das neue Landesgesetz für Raum und Landschaft von 2018 – das bereits 2019 geändert wurde, erst am 1. Juli 2020 oder noch später in Kraft treten wird und noch vieler Durchführungsbestimmungen bedarf – hat keine Umwälzungen gebracht. Auch das anstehende Gesetz über die Wohnbauförderung scheint zeitbedingt keine weitgehenden Reformen zu bringen.

Das AFI hat die vorliegende Studie hingegen in Hinblick auf eine Wohnbaupolitik erstellt, die auf aktuelle Bedürfnisse antworten und gleichzeitig zukünftige Bedürfnisse vorhersehen kann, wobei vor allem die Nachhaltigkeit im Mittelpunkt steht. Damit ist nicht nur die ökologische, sondern auch eine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Nachhaltigkeit gemeint. In Anlehnung an die Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, welcher dem angemessenen Wohnen eine zentrale Bedeutung für das Wohlbefinden und die Gesundheit der einzelnen Menschen und ihrer Familie beimisst, und auf die Genfer UN-Charta für nachhaltiges Wohnen hat das AFI eine Reihe von Maßnahmen und innovativen Vorschlägen erarbeitet, um den Ansatz in der Wohnungspolitik grundlegend zu ändern.

Die jetzige Politik stützt sich vorwiegend auf das Prinzip der Förderung der Nachfrage: Durch einen gewichtigen Mitteleinsatz in Wohnbauförderung für den Kauf, für den Neubau oder die Wiedergewinnung der Erstwohnung hat das Land Südtirol den Wohnmarkt in eine ganz bestimmte Bahn geleitet. Lebte 1951 noch mindestens die Hälfte der Bevölkerung in Miete, sah die Lage 2011 schon ganz anders aus: 60,7% der Wohnungen waren von Eigentümern besetzt und nur 21,5% von Mietern. Diese Zahlen zeigen ganz deutlich, dass es der Wohnbaupolitik gelungen ist, der Bevölkerung den Zugang zum Eigenheim zu erleichtern. Daran gemessen konnten also bedeutende Ziele erreicht werden. Allerdings ist durchaus fraglich, ob die bisher dafür eingesetzten Mittel auch den zukünftigen Anforderungen der Südtiroler Bevölkerung gerecht werden können. Trotz auch eindeutig positiver Effekte hat nämlich eine Politik, welche vor allem die Nachfrage fördert, negative

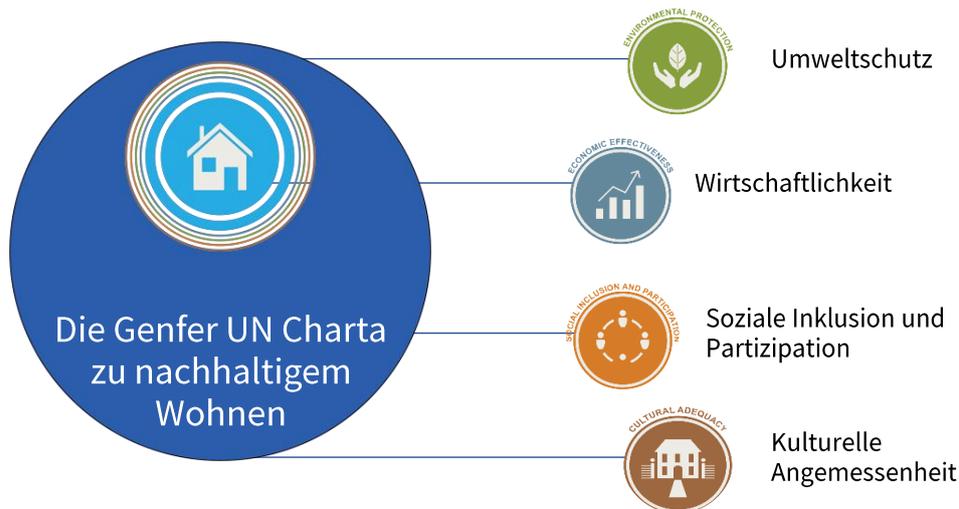
Folgen für jene, die auf der Suche nach einer Erstwohnung sind. Es bewirkt eine starke Polarisierung zwischen den Personen, die genügend Ressourcen besitzen, um am Wohnungsmarkt mitzuhalten, und jenen, die von diesem Markt vollkommen ausgeschlossen sind und nur dank der sozialen Leistungen Zugang zu einer Wohnung haben. In diesem Punkt sind nicht nur die Mieter des WOBI (Wohnbauinstitut) vom Wohlfahrtsstaat abhängig, sondern auch eine breite Bevölkerungsschicht, die auf Verlust- oder Mietbeiträge angewiesen ist. Wer nicht über genügend Eigenmittel verfügt, aber auch keinen Zugang zu den sozialen Maßnahmen hat, läuft Gefahr, die eigene wirtschaftliche Lage ernsthaft zu belasten, um sich überhaupt eine Wohnung leisten zu können. Dabei sollte Wohnen nicht als wirtschaftliches Gut, sondern als Recht des Menschen angesehen werden: Es handelt sich hier um ein Grundbedürfnis, das für alle Bürger und Bürgerinnen erfüllbar sein sollte.

Die tiefgehende Reform des Landesgesetzes für Raum und Landschaft und des Wohnbauförderungsgesetzes kann nicht von geografischen, wirtschaftlichen und sozialen Unterschieden in unserem Land absehen. Es geht darum, neue Instrumente zu schaffen, um den Grundwohnbedarf zu decken: Das Recht auf Wohnen sollte für alle gesichert sein, ohne die aktuellen Dynamiken noch weiter zu verschärfen. In diesem Sinne sollten in Erwartung einer grundlegenden Reform der Wohnbaupolitik erste Maßnahmen eingeführt werden.

1. Nachhaltiges Wohnen

Die Genfer UN-Charta zum nachhaltigen Wohnen beinhaltet unverbindliche Vorschläge, um allen Menschen der Zugang zu einem würdevollen, angemessenen, wirtschaftlich leistbaren und gesunden Wohnen zu gewährleisten (UNECE, 2015).

Abbildung 1 Die vier Prinzipien der Genfer UN Charta zu nachhaltigem Wohnen



Laut Charta müssen die Maßnahmen für die Wohnungspolitik vier Grundaspekte beachten: Umweltschutz, Wirtschaftlichkeit, soziale Inklusion und Partizipation und kulturelle Angemessenheit. Dabei genießt kein Thema Vorrang über die anderen, da die Nachhaltigkeit ansonsten unvollständig wäre.

Diese Grundsäulen können auch herangezogen werden, um die Prioritäten und Leitlinien der Wohnbaupolitik in Südtirol festzulegen. Dabei ist darauf zu achten, dass die verschiedenen Anforderungen ausgeglichen behandelt werden. Oberstes Ziel ist die Deckung des Grundwohnbedarfs im Eigenheim oder in Miete für alle, mit Gewährleistung der Standards, die von der UN-Charta vorgesehen sind.

1.1. Umweltschutz

Die Bedeutung dieses Themas wächst von Tag zu Tag und stellt auch im Entwurf einer neuen Wohnbaupolitik einen zentralen Aspekt dar. Laut der letzten ASTAT-Analyse betreffend die Dauersiedlungsgebiete in Südtirol aus dem Jahr 2012 stehen 3,69% der Landesfläche als unerschlossenes Dauersiedlungsgebiet zur Verfügung; 22.000 Hektar, von denen der Großteil in Dauersiedlungsgebieten liegt, wurden bereits bebaut, und nur weitere 27.000 Hektar sind heute noch erschließbares Land (ASTAT, 2013). Auch im neuen Gesetz für Raum und Landschaft wurde richtigerweise erkannt, wie wichtig es ist, den Bodenverbrauch einzuschränken: Um den Schutz der Landschaft und der naturräumlichen Ressourcen zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber wichtige Grenzen für die Versiegelung und Bebauung neuer Grundstücke gesetzt. Im Wesentlichen ist der Bodenverbrauch – mit einigen Ausnahmen – nur innerhalb der von den Gemeindeentwicklungsprogrammen gesetzten Abgrenzungen, also nur in der Nähe von bereits erschlossenen Gebieten, zulässig. Damit steigen der Mangel an Baugrund und folglich auch der Druck auf den Markt: Da etwa ein Drittel des Wohnungspreises vom Preis des Baugrundes bedingt ist, sind auch die Wohnungen direkt von diesem Druck betroffen. Um den verfügbaren Wohnungsbestand zu erhöhen, muss daher immer mehr auf Wiederverwendungen, Umbau oder vertikale Erweiterung der bestehenden Immobilien oder auf die Wiederverwendung von mittlerweile aufgelassenen Gebieten – wie den Militär- oder Eisenbahnarealen – zurückgegriffen werden.

Auf die ökologische Nachhaltigkeit des Wohnbaus haben natürlich auch die Verwendung von erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz großen Einfluss. Diese wird durch den hohen Standard und die Bauqualität der Immobilien gewährleistet. Umweltschutz erfolgt auch durch die sorgfältige Planung der Projekte und den Bau von kompakten Wohnsiedlungen, was wiederum Einsparungen bei der Mobilität, bei öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen ermöglicht. Eine bessere Bauplanung schränkt den Bodenverbrauch ein und schafft Grün- sowie gemeinnützige Flächen durch eine vertikale Entwicklung der Städte.

1.2. Wirtschaftlichkeit

Laut Daten des ASTAT sind die Preise der Immobilien im Zeitraum 1990-2009 so stark gestiegen, dass es zu einem bedeutenden Ungleichgewicht zwischen den Eigentümern von Wohnungen, die einen starken Zuwachs ihres Vermögens erfahren haben, und diejenigen, die ihren Wohnungsbedarf noch nicht erfüllt hat, gekommen ist. Wer 2009 eine Wohnung kaufen oder mieten wollte, gab damals rund 25% mehr aus als 20 Jahre zuvor (ASTAT, 2010). In den letzten Jahren nahmen die Wohnungspreise von hohem Niveau aus zwar weniger stark zu, aber die Löhne stagnierten nahezu. Im Zeitraum 2012-2017 sind

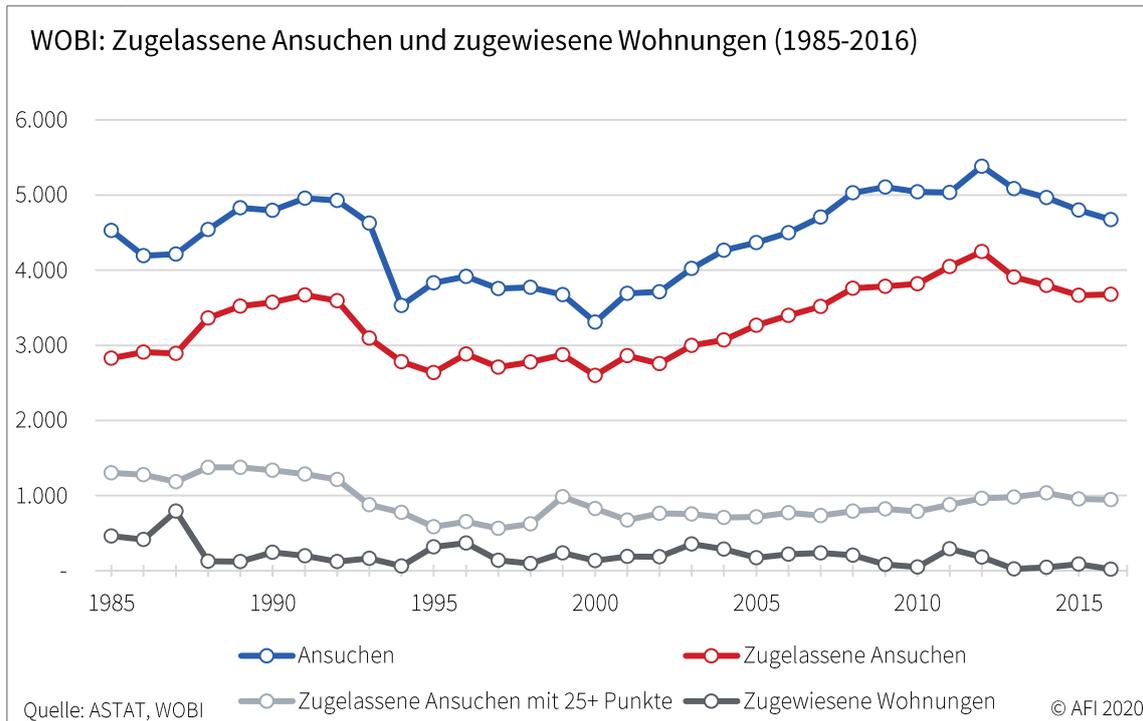
inflationbereinigt die Bruttojahreslöhne der Arbeitnehmer sogar um 1,3% gesunken (ASTAT, 2019).

Aufgrund des geringeren Realeinkommens stellen die Wohnungskosten für die Haushalte eine große Last dar. Der Großteil der Experten ist der Auffassung, dass die Wohnkosten für eine Familie 30-35% des eigenen Einkommens nicht überschreiten sollten: Über diese Schwelle hinaus ist die wirtschaftliche Belastung zu groß, um noch einen würdevollen Lebensstandard genießen zu können. Anlässlich des AFI-Barometers Frühjahr 2017 waren die Arbeitnehmer gebeten worden, ihre Schmerzgrenze in Bezug auf die Wohnkosten anzugeben - genau genommen, wie viel Prozent des Haushaltseinkommens die Wohnkosten für ihre Familie maximal ausmachen dürfen, um noch erträglich zu sein. Fast die Hälfte der Befragten (48%) setzte die Schmerzgrenze bei 30% des Einkommens an, weitere 21% bereits bei 20% (AFI-IPL, 2017). Oberstes Ziel der Wohnungspolitik muss es daher sein, Bedingungen zu schaffen, dass der Anteil der Wohnkosten diesen Schwellenwert nicht überschreitet. Die Untersuchung des ISTAT von 2018 über die Ausgaben der Haushalte gemäß der international einheitlichen Klassifizierung ECoicop ergab, dass im Schnitt 38,8 % der monatlichen Ausgaben eines Haushaltes die Wohnkosten betreffen (ISTAT, 2018). Die jüngsten ASTAT-Daten über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Haushalte in Südtirol geben ein noch genaueres Bild wieder: Haushalte mit einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von weniger als 30.000 Euro geben fast ein Drittel ihres Einkommens für die Miete oder die Raten zur Abzahlung ihres Darlehens für die Wohnung aus, wobei die Wohnungsnebenkosten noch hinzukommen. Dieser durchschnittliche Wert steigt für Einkommensklassen zwischen 10.000 und 20.000 Euro pro Jahr auf 43,0 % und noch mehr für die Klasse unter 10.000 Euro pro Jahr, die im Durchschnitt 48,6 % ihres Einkommens fürs Wohnen ausgibt (ASTAT, 2015).

Die Wohnsituation vieler Südtiroler Haushalte hängt somit von der Zuteilung spezifischer öffentlicher Beiträge ab. Bezieht man auch die Mietbeiträge ein, die von der Abteilung für Soziales ausgezahlt werden, hat die Südtiroler Landesverwaltung zur Förderung der Wohnungspolitik im Zeitraum von 2007 bis 2017 über 2 Milliarden Euro ausgegeben. Davon waren 40,5% Verlustbeiträge und zinslose Darlehen für den Bau, den Kauf und die Wiedergewinnung der „Erstwohnung“; 24,3% betrafen Mietbeiträge (seit 1. Jänner 2013 verbunden mit dem Wohngeld des WOBI); weniger als ein Fünftel wurde dem WOBI-Programm zugewiesen.

Trotz der Verfügbarkeit von über 13.000 Wohnungen kann das WOBI jedes Jahr nur einem Teil der Gesuche, die alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, stattgeben. Von den im Zeitraum 2006-2016 eingereichten Gesuchen wurden 41.621 zugelassen und 9.670 von diesen hatten 25 oder mehr Punkte: die Antragsteller, die diese Schwelle überschreiten, werden als „mit dringendem Wohnungsbedarf“ berücksichtigt und sollten so schnell wie möglich eine Unterkunft erhalten, die ihren Bedürfnissen entspricht. Im selben Zeitraum wurden jedoch nur 1.445 Wohnungen übergeben; das sind weniger als 4% der zugelassenen Gesuche und nur 15% der Gesuche mit mindestens 25 Punkten (ASTAT, 2019).

Abbildung 2



Die Beiträge für den Kauf oder die Miete sind eine Hilfe für jene, die allein nicht in der Lage sind, die Wohnungskosten zu schultern; andererseits wirken sich diese Subventionen aber auch negativ auf die Wohnungspreise aus. Der Markt „gewöhnt“ sich an die Beiträge und bewirkt eine spiralartige Zunahme der Preise. Diese zwingen wiederum die öffentliche Hand, die Beiträge anzuheben. Die Haushalte jedoch, die keine Beiträge empfangen, können in einer solchen Lage nicht mehr mit den Preisen Schritt halten.

Es bedarf daher eines neuen Ansatzes in der Wohnungspolitik: Die öffentlichen Gelder sollten nicht dazu dienen, die Nachfrage zu stützen, sondern um mehr Angebot zu schaffen. Dafür ist es erforderlich, den sozialen und geförderten Wohnungsmarkt vom freien Markt zu trennen. Ebenso muss die öffentliche Verwaltung für die höchstmögliche Transparenz und Kommunikation zwischen den einzelnen Akteuren – die Besitzer der Grundstücke, die Bauunternehmer, die Investoren und schließlich die Verbraucher – des Wohnungsmarktes sorgen, um das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage und einen effizienten Ressourceneinsatz zu ermöglichen.

1.3. Soziale Inklusion und Partizipation

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen sieht in Artikel 25 das unveräußerliche Menschenrecht auf eine angemessene Unterkunft vor, die den Bewohnern Gesundheit und Wohl gewährleistet. Die Absicherung des Grundwohnbedarfs durch Förderung des Zugangs zur Erstwohnung, vor allem für ausgegrenzte oder bedürftige Personen, muss daher mit Maßnahmen einhergehen, welche die Inklusion der Hausbewohner in das städtische und soziale Umfeld gewährleisten. Neue Wohnbausiedlungen müssen nicht nur mit den restlichen Siedlungsgebieten verbunden sein, sondern auch Dienste und gemeinsame Freiräume für die Bürger und Bürgerinnen

umfassen, um die Entstehung sogenannter „Schlafzonen“ zu vermeiden. Wichtig ist dabei, dass auch innerhalb einzelner Wohnkomplexe mehrere soziale und demografische Bevölkerungsschichten vertreten sind. Dadurch soll der Ausgrenzung bedürftiger Personen in Stadtvierteln, die als „benachteiligt“ eingestuft werden könnten, entgegengewirkt und der soziale Zusammenhalt gefördert werden. Aus demselben Grund sollen Anreize für die Wiederbelebung der Ortskerne und der Aufwertung der Gebäude geschaffen werden, nicht nur als Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit, sondern auch um eine Verbindung zwischen den einzelnen Stadtteilen herzustellen und die Zersplitterung der Stadt zu vermeiden.

Die soziale und wirtschaftliche Entwicklung stellt die Wohnungspolitik vor neue Herausforderungen. In Hinblick auf den bildungs- und arbeitsbedingt steigenden Mobilitätsbedarf ist der Markt der Mietwohnungen oft die ideale Lösung in Erwartung eines stabilen Arbeitsverhältnisses. Auch die Familie selbst hat sich geändert: Die Geburtenrate sinkt, Familien zersplittern sich und vereinen sich in anderen Formen als früher (Stichwort *Patchwork-Families*), bzw. bestehen aus nur einem Elternteil, und haben daher unterschiedliche Bedürfnisse. Ebenso muss die Wohnpolitik an eine alternde Bevölkerung angepasst werden, um eine altersgerechte Wohnlösung zu bieten und dennoch eine optimale Nutzung der Immobilien zu erzielen, ohne die gesellschaftlichen Beziehungen der Senioren zu beeinträchtigen.

1.4. Kulturelle Angemessenheit

Die Wohnungspolitik der Autonomen Provinz Bozen zeichnet sich seit dem Landesgesetz Nr. 3/1972 durch eine starke Förderung des Eigenheims aus. Dieses Ziel wurde auch erreicht: Fast 70% der Hausbewohner leben in ihrem Eigenheim. Die große soziale Bedeutung des Eigenheims für die Südtiroler findet auch im AFI-Barometer Winter 2018/2019 Bestätigung, bei dem eine Stichprobe von 500 Südtiroler Arbeitnehmern bis zu zwei Antworten nennen konnte, um die Bedeutung des Eigenheims zu definieren. Dabei ergab sich: 58% halten ein Eigenheim für eine Investition in die Zukunft, 57% als sicheres Gut für die eigenen Kinder und 45% als eine Art Schutz für die eigene Familie. Nur 19% sehen ein Eigenheim als eine Errungenschaft für die eigene Unabhängigkeit an. Das neue Wohnbauförderungsgesetz sollte daher in Anbetracht der hohen kulturellen Bedeutung des Eigenheims weiterhin den entsprechenden Zugang ermöglichen, gleichzeitig aber auch den Mietmarkt in Hinblick auf die neuen Herausforderungen fördern.

In Südtirol hat der Schutz der Landschaft nicht nur eine ökologische, sondern auch eine kulturelle Bedeutung: Zur Einmaligkeit des Landes tragen sicherlich seine naturräumlichen Ressourcen bei, aber auch die typische ländliche Gestaltung spielt hier eine bedeutende Rolle, da sie für die Ortschaften einen Mehrwert darstellt. Diese ist somit eine wichtige Variable, die bei der Überprüfung der kulturellen Angemessenheit der Maßnahmen im Bereich Raumordnung und Wohnbau unbedingt berücksichtigt werden muss. Diesbezügliche Überlegungen sind vor allem bei der Baudichte, dem Ensembleschutz und im Allgemeinen bei der Planung der Ortschaften und der Bauvorhaben in Bezug auf das besondere Umfeld anzustellen.

Unter dem Wohnbauaspekt können die Gemeinden in drei verschiedene Gruppen unterteilt werden: Gemeinden, die von einem privaten Wohnungsmarkt für den Eigenbedarf geprägt sind; touristische Gemeinden mit einem bedeutenden Zweitwohnungsmarkt; und schließlich größere Gemeinden mit Kauf- und Mietmarkt. Innerhalb der einzelnen Gruppen bestehen noch weitere Unterscheidungen je nach Lage und Verstädterungsgrad.

Abbildung 3 Räumlich differenzierte Wohnungsmärkte



© AFI 2020

Der neue Gesetzesrahmen muss in der Lage sein, diese spezifischen Merkmale der Gemeinden zu berücksichtigen und so eine angemessene Wohnungspolitik zu ermöglichen. Wichtige Themen sind in diesem Zusammenhang auch die Abwanderung aus peripheren Gebieten und die Mobilität der Bürger: Die hohen Wohnungspreise in den Städten und touristischen Orten verleiten viele Menschen dazu, in angrenzende Gemeinden zu ziehen, was zu einem stärkeren Pendlerverkehr führt. Andererseits ist auch eine Migration von den „benachteiligten Zonen“ zu den Beschäftigungszentren hin zu verzeichnen, der auf die größere Auswahl an Arbeitsmöglichkeiten zurückzuführen ist.

2. Wohnungspolitik: ein Paradigmenwechsel

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, reicht nach Ansicht des AFI eine einfache „Korrektur“ des bestehenden Gesetzesrahmens nicht aus, um den Anforderungen des zukünftigen Wohnens gerecht zu werden. Der aktuelle Gesetzesrahmen ist weder für die anstehenden Herausforderungen noch für die Mindestziele der Wohnungspolitik ausreichend. Es bedarf also eines regelrechten Paradigmenwechsels in der Wohnungspolitik. Vor dem Hintergrund steigender Preise und der Schwierigkeit vieler Haushalte, ihren Grundwohnbedarf zu decken, sollten laut Arbeitsförderungsinstitut die öffentlichen Maßnahmen zur Gewährleistung der Erstwohnung darauf ausgerichtet sein, ein tragfähiges Angebot zu

schaffen, anstatt die Nachfrage durch Verlustbeiträge und Mietbeiträge - die schlussendlich die Marktpreise nach oben treiben - zu fördern.

2009 hatte das Wiener Wohnbauforschungsinstitut die Trends der Wohnungspolitik in Österreich untersucht. Die Forscher erkannten dabei zwar auch die Erfolge an, die mit der Subventionierung der Nachfrage erreicht werden, lehnten jedoch eine Forcierung dieser Maßnahmen auf Kosten der angebotsfördernden Maßnahmen ab: In Krisenzeiten bedeutet die Subventionierung der Nachfrage, entweder die Ausgaben zu erhöhen oder die Beitragsempfänger zu reduzieren, obwohl die wirtschaftliche Lage genau das Gegenteil nahe legen würde (Mundt & Amann, 2009). Michael Klien bestätigt diese Hypothese in seiner Untersuchung der Verteilungswirkungen der österreichischen Wohnbauförderung, die er 2019 für das österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) erstellte. So beobachtete er im Laufe der Jahre einen starken Anstieg der Mieten und einen entsprechenden Zuwachs des erforderlichen Beitragsvolumens. Der geförderte Wohnbau spielt in diesem Zusammenhang eine tragende Rolle und dessen Beitrag sollte nicht anhand der direkten Auszahlungen an die Haushalte, sondern auch auf der Grundlage des von den gedeckelten Mieten erzeugten wirtschaftlichen Vorteils gemessen werden (Klien, 2019). Die Forscher der *Hans-Böckler Stiftung* sind in ihrer Studie über die Auswirkungen der Wohnungspolitik in Deutschland zu einem ähnlichen Schluss gekommen: Nachdem sie untersucht hatten, wer Vorteile aus den einzelnen Maßnahmen ziehe, betonten sie die negative Auswirkung der Mietbeiträge, welche die öffentliche Hand direkt an die Mieter auszahlt, ohne jegliche soziale Gegenleistung dafür zu erhalten. Es handle sich nicht um Beiträge für ein nachhaltiges Wohnen, sondern um Zuschüsse an die Wirtschaft. Die Schaffung von entsprechendem Wohnangebot wird als die zuverlässigste Lösung angesehen, um den Haushalten mit geringem Einkommen den Zugang zur Wohnung zu gewährleisten (Holm, Junker, & Neitzel, 2018). Eine weitere Studie hat in Deutschland die Auswirkungen des Abbaus des geförderten Wohnbestandes infolge der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit genauer beleuchtet und dabei festgestellt, dass die Subventionierung der Nachfrage, die infolge eingeführt wurde, für die Gewährleistung des Zugangs zu einer Wohnung weniger effizient ist (Kofner, 2017).

Die auf Subventionierung der Nachfrage beruhende Wohnungspolitik kann selbstverständlich nicht kurzfristig, sondern nur allmählich umgekehrt werden: Laut AFI wird es – wie bei der Änderung der Mietgebühr mit Übergang vom WOBI auf die Abteilung für Soziales – einen längeren Zeitraum brauchen, um die laufenden Gesuche vollständig abzuwickeln und den Schalter umzulegen, ohne die Haushalte in der Übergangszeit und bis zur vollständigen Einführung der neuen Verfahren sich selbst zu überlassen.

Aus diesem Grund werde den zwei nachfolgenden Abschnitten, in denen es um eine grundlegende Überarbeitung des Wohnbauförderungsgesetzes und des Gesetzes für Raum und Landschaft geht, ein weiteres Kapitel über mögliche Sofortmaßnahmen hinzugefügt, die in Linie mit dem langfristigen Ziel ergriffen werden könnten.

2.1. Bestehende Bausubstanz aufwerten

Aus Gründen des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und der sozialen und kulturellen Wirksamkeit des geförderten Wohnbaus arbeitet das AFI seine Vorschläge vor allem mit

Blick auf das bestehende tote Kapital aus, das noch nicht für den Wohnungsmarkt erschlossen ist. Die ISTAT-Großzählung von 2011 hat ergeben, dass 28.240 Wohnungen, also 12,4% des Gesamtbestandes, nicht bewohnt sind. Bringt man diese Daten mit der Erhebung des ASTAT zu den Zweitwohnungen in Verbindung, für die aufgrund ihrer touristischer Zweckbestimmung Aufenthaltsabgaben zu leisten sind, wird deutlich, dass 5,7% der Wohnungen (12.963) eine Zweitwohnung sind und fast die Hälfte (45,9%) der Wohnungen ausmachen, die nicht von mindestens einer ansässigen Person besetzt sind. Um diesen leerstehenden, oder zumindest nicht der Deckung des Grundwohnbedarfs zur Verfügung stehenden Immobilienbestand „anzugreifen“, können verschiedene Strategien zum Einsatz kommen.

Viele dieser Wohnungen stehen leer, weil sie erst einmal renoviert werden müssten, bevor sie am Markt angeboten werden. Um dies zu stimulieren könnten weiterhin Schenkungsbeiträge und nach dem Rotationsprinzip Finanzierungen zu einem ermäßigten Zinssatz für die Wiedergewinnung, in Ergänzung zu steuerlichen Begünstigungen, gewährt werden.

Neben den renovierungsbedürftigen Wohnungen und den touristischen „Zweitwohnungen“ gibt es noch andere leerstehende Wohnungen, die nicht auf den Markt gebracht werden, weil die Eigentümer darin mehr Nachteile als Vorteile sehen. Auf der einen Seite finden wir die großen Immobilienagenturen, die auch Größenvorteile ausschöpfen können und nicht übermäßig unter der natürlichen Dynamik des Marktes leiden. Diese können sich unter Umständen auch dafür entscheiden, einen Teil des Bestandes leer zu lassen, wenn dies wirtschaftlich vorteilhafter ist. Auf der anderen Seite stehen die kleinen Eigentümer, für die eine Vermietung aus wirtschaftlichen oder praktischen Gründen nicht interessant ist. Eine Wohnung zu vermieten bringt sicherlich einen Zusatzertrag, dieser könnte aber aufgrund der steuerrechtlichen Lage des Haushaltes unbedeutend sein bzw. den erforderlichen Zeit- und Energieaufwand nicht rechtfertigen. In diesen Fällen könnte die öffentliche Hand Instrumente entwickeln, um die Vermietung attraktiver zu machen und die Besitzer davon abzuhalten, ihren Immobilienbestand nicht zu nutzen.

Die Daten zur Wohnungspolitik und die Prognosen zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung deuten auf eine sich verstärkende Polarisierung in der Südtiroler Gesellschaft, was das Thema Wohnen betrifft. Wie wir bereits gesehen haben, geben die Südtiroler Haushalte einen beachtlichen Anteil ihres Einkommens für das Wohnen aus, doch nicht alle überschreiten dabei ihre Schmerzgrenze. Auf der einen Seite gibt es solche, die über ausreichend wirtschaftliche Ressourcen verfügen, um sich auf dem freien Markt zu bedienen und sogar zwischen Luxus-Wohnlösungen wählen zu können; auf der anderen Seite schaffen es viele nicht – ob nun grundsätzlich oder nur zum Teil – eigenständig ihren Grundwohnbedarf zu stillen.

2016 wurden 4.674 Gesuche an das WOBI gestellt. Davon wurden 78,7% zugelassen. Von letzteren wiesen 946 mehr als 25 Punkte auf, konnten also einen dringenden Grundwohnungsbedarf geltend machen; es wurden jedoch nur 20 Wohnungen übergeben. Im selben Jahr waren 12.533 Wohnungen Eigentum des WOBI bzw. wurden von diesem verwaltet, wobei 43,1% der Inhaber über 65 Jahre alt waren. Insgesamt belief sich die Zahl der Mieter auf 29.338 (ASTAT, 2019). Der Beitrag für Miet- und Wohnnebenkosten wurde

13.712 Beitragsempfängern ausgezahlt und betraf somit 37.413 Personen: 72,7% der Empfänger bezogen kein ausreichendes Einkommen und waren auf der Suche nach Arbeit oder arbeitslos (Abteilung für Soziales, 2017). Im selben Jahr wurden schließlich noch 1.817 Gesuche für den Kauf, den Neubau und die Wiedergewinnung und 386 für ein Bauspardarlehen finanziert. Geht man von einem Gesuch pro Haushalt aus, sind das insgesamt 28.430 Familien und knapp 70.000 Begünstigte. Der *Bedarf* ist somit eindeutig: 12,9% der Familien und 13,4% der Bevölkerung haben 2016 einen öffentlichen Zuschuss für das Wohnen erhalten (ASTAT, 2019).

Nach Meinung des AFI sollte sich der geförderte Wohnbau nicht auf die Zielgruppe beschränken, die Fördermaßnahmen im Wohnbereich beansprucht. Vielmehr muss das leistbare Angebot ausgedehnt werden, um den Druck für jene Haushalte zu mindern, die aufgrund ihrer finanziellen Lage von der Wohnbauförderung ausgeschlossen sind, für die aber gleichzeitig der freie Markt wegen der zu hohen Immobilienpreise nicht in Reichweite liegt. Zudem würde ein stärkerer Einbezug der Mittelschicht in den geförderten Wohnbau auch den vorgenannten Zielen der sozialen Inklusion und Beteiligung gerecht werden.

Es geht also darum, das öffentliche Angebot zu erweitern, nicht nur, um den Bedarf der schwächeren Schichten zu decken, sondern auch um ein für alle interessanter Marktakteur zu sein. Damit es dazu kommen kann, muss die Wohnpolitik des Landes grundlegend geändert werden. Diese stützt sich zurzeit nur zum Teil auf die Schaffung eines sozialverträglichen Wohnungsangebotes (über das WOBI). Vielmehr verteilt sie hingegen direkte Beihilfen für den Kauf von Baugrund sowie Beiträge für den Bau, den Kauf oder die Wiedergewinnung der „Erstwohnung“ zur Deckung des Grundwohnbedarfs, gewährt geförderte Darlehen oder beteiligt sich am Bauspardarlehen und ergänzt die Mieten notleidender Familien. Die aktuellen Beiträge erlauben es den Familien, sich an den freien Markt zu wenden, auch wenn die Preise hoch sind – für einen langen Zeitraum hat das auch zu beachtlichen Erfolgen geführt. Sie bewirken allerdings auch mehr Ausgaben für die öffentliche Hand in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs und des entsprechenden Preisanstieges, aber auch in Krisenzeiten, wenn die wirtschaftlichen Ressourcen der Familien schwinden, die Wohnungspreise und Darlehen sich aber nicht im selben Maß flexibel nach unten entwickeln. Außerdem wirken sich auch die Beiträge auf die Preisdynamik negativ aus, da die Preise mit der Gewährung von Beiträgen mitgehen.

Auf lange Sicht besteht das ehrgeizige Ziel darin, weg von der Förderung der Nachfrage durch Beiträge, hin zur Schaffung von Angebot seitens der öffentlichen Hand und der Privatpersonen zu kommen. Es geht nicht nur darum, neue Bauten zu finanzieren, sondern auch die Wohnungen auf den Markt zu bringen, die zurzeit nicht zur Verfügung stehen. Der bestehende Bausubstanz muss besser genutzt werden, um die bestehenden Gebäude voll auszuschöpfen. Die Förderung des Angebots erfordert einen langfristigen Finanzmitteleinsatz im Fall des WOBI sowie unmittelbare Ausgaben für den Bau oder für die Wiedergewinnung, aber es handelt sich dabei nicht um einmalige Verlustzahlungen, denn der Wohnungsbestand hält lang an und führt langfristig zu Einsparungen. In der Berechnung der Effekte einer Politik der Angebotsförderung hat Michael Klien auch die jährliche Ersparnis geschätzt, die in Österreich von den öffentlich festgelegten Mieten erzeugt wird: Wären für dieselben Wohnungen Mietbeiträge ausgezahlt worden, so hätte das mindestens 120 Millionen Euro mehr pro Monat gekostet, mit einer exponentiellen

Zunahme aufgrund des stärkeren Anstiegs der Mieten auf dem Privatmarkt als auch dem regulierten Markt (Klien, 2019).

Der wichtigste Akteur dieser neuen Wohnungspolitik bleibt das WOBI mit seiner zentralen sozialen Rolle. Diese muss allerdings verstärkt werden. 2017 verwaltete das Institut 13.400 Wohnungen, fast alle in Form von Eigentum; 6% dieser Wohnungen waren nicht genutzt. Wie bereits erwähnt, ist das WOBI nicht in der Lage, alle zugelassenen Gesuche zu befriedigen. Das gilt auch für die Gesuche der besonders bedürftigen Antragsteller – sprich jene die mindestens 25 Punkte aufweisen. Das Bauprogramm sah zwischen 2006 und 2020 den Bau von rund 700 neuen Wohnungen vor; im Zeitraum 2001-2005 waren es noch 1.446. Im Juli 2019 wurde der Bau von tausend neuen Wohnungen angekündigt, die im ex Bozner Bahnhofareal entstehen sollten; das Programm ist bis heute noch nicht genehmigt und es hängt zudem von der Entwicklung eines anderen langfristigen Projektes ab. Mit den Ressourcen, die heute für die Subventionierung der Nachfrage bestimmt sind, könnte das WOBI ein breiteres Wohnungsangebot auf den Weg bringen, das auch den Wohnungsbedarf der heute noch nicht erfüllten Anträge decken würde. Zudem könnten auch jenen Personen, die nicht in diese Kategorie fallen, Wohnungen angeboten werden, sofern die Qualität der Wohnungen des WOBI auch entsprechend interessant ist.

Auf jeden Fall werden die Neubauten nur zum Teil das fehlende Angebot decken können. So wird das WOBI auch auf neue Formen der Aufwertung ihres Immobilienvermögens setzen müssen: derzeit gilt fast die Hälfte der belegten Wohnungen als ‚unterbesetzt‘, weil das Verhältnis zwischen der Anzahl an Mietern und der bewohnten Grundfläche nicht den vorgesehenen 50 m² für den ersten Bewohner zuzüglich 15 m² für jede zusätzliche Person entspricht, wie es eigentlich von den Bestimmungen des geförderten Wohnbaus vorgesehen wäre. Im Rahmen der außerordentlichen Instandhaltung der Gebäude, welcher das WOBI einen erheblichen Teil seines Budgets widmet, müssten Kubatur und Flächen überprüft und an den aktuellen Notwendigkeiten angepasst werden, um bedarfs- und zeitgerecht Wohnungen bereit zu stellen. Die Flächen könnten anders genutzt werden, um verschiedenen Bedarfskategorien Wohnungen gezielt zuzuweisen und so in den Gebäuden den Mix verschiedener sozialer Gruppen – Senioren, Personen mit körperlichen Beeinträchtigungen, Studenten oder junge Familien – zu fördern. Diese Form der Aufwertung schafft ein größeres Angebot, ohne auf Neubauten zurückgreifen zu müssen: Dies ist auch für die Umwelt im Sinne eines geringeren Energie- und Bodenverbrauchs von Vorteil.

Was die neuen Bauten betrifft, hängt das WOBI von den vierjährigen Bauprogrammen der Landesregierung ab, die auch die entsprechenden wirtschaftlichen Ressourcen ausweist. Demzufolge ist die Baukapazität des WOBI an die Zuweisungen im Landshaushalt gebunden, wobei sich Phasen größerer Verfügbarkeit mit Phasen mit knapperen Mitteln abwechseln. Mit seinem enormen Wohnungsbestand könnte sich das WOBI jedoch, vor allem in Zeiten günstiger Zinsen, privater Finanzierungen bedienen und die Darlehen mit seinem Bestand absichern. Die so gebauten Wohnungen könnten für den ordentlichen Bedarf des WOBI oder für die Vermietung an die „Mittelschicht“ zu höherem Mietzins für den Zeitraum, der für die Rückzahlung der Zinsen erforderlich ist, verwendet werden. Dies würde wiederum den sozialen Mix fördern, da auch Haushalte mit durchschnittlichem

Einkommen, aber mit Schwierigkeiten im Zugang zum Wohnungsmarkt, einbezogen würden.

In der vom AFI vorgeschlagenen Wohnungspolitik spielen auch die per Definition gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften eine wichtige Rolle für den Ausbau des Angebotes. Die Personen oder Haushalte, die einer Genossenschaft beitreten, möchten nämlich nur den eigenen Grundwohnbedarf erfüllen. Die öffentliche Hand würde zwar nicht die Initiative ergreifen, die weiterhin bei den interessierten Personen liegt, könnte aber die Gründung und Beibehaltung der Genossenschaften stimulieren. Die Unterstützung des Genossenschaftswesens wäre insofern berechtigt, dass es sich hier um die Förderung einer nicht gewinnorientierten Bautätigkeit handelt, die im Rahmen eines Prozesses der sozialen Partizipation und Inklusion erfolgt, somit mit Erfüllung der kulturellen Angemessenheit und der praktischen Bedürfnisse der Personen.

Um den genossenschaftlichen Bau zu stützen sein auch ein privilegierter Zugang zu neuem Baugrund sowie besondere steuerrechtlichen Regelungen zu überlegen. Der Preis des Baugrunds ist ein entscheidender Faktor für die Bestimmung des Endverbraucherpreises. Das Handeln der öffentlichen Hand sollte aber auch über die Bauphase hinausgehen: Zurzeit werden Wohnbaugenossenschaften vorwiegend zeitbegrenzt ins Leben gerufen und nach Fertigstellung des Gebäudes wieder aufgelöst. Das AFI schlägt hingegen vor, jene Wohnbaugenossenschaften zusätzlich zu unterstützen, die über die reine Fertigstellung der Wohnungen hinausgehen und nicht nur die Infrastrukturen miteinander verbinden, sondern auch die Fähigkeiten, die Bereitschaft und die Bedürfnisse der Bewohner desselben Gebäudes.

2.2. Neue Bauzonen

Die Raumordnung ist nicht nur für die Umwelt wichtig: Da der Kaufpreis einer Wohnung etwa zu einem Drittel vom Preis des Baulandes bestimmt wird, hat das Raumordnungsgesetz große Auswirkungen auch auf die Leistbarkeit der Wohnungen.

Das Landesgesetz Nr. 10/2013 hatte das damals geltende Raumordnungsgesetz abgeändert, um die Einsparung von Boden als Ziel für die Planung der Wohnbauzonen auf Gemeindeebene einzuführen; dieser Grundsatz ist auch im Artikel 17 des neuen Landesgesetzes für Raum und Landschaft verankert. Die Versiegelung, Erschließung und Bebauung von neuem Land wird auf die Siedlungsgebiete beschränkt, die laut Durchführungs- und Erweiterungsplänen der einzelnen Gemeinden definiert sind und nicht mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit verbunden sind. Wenn es keine wirtschaftlich und ökologisch zumutbaren Alternativen gibt, ist die Bautätigkeit auch noch außerhalb der Siedlungsgrenzen zulässig. Diese muss jedoch spezifisch begründet werden. Damit das Gesetz tatsächlich zur Reduzierung des Flächenverbrauchs führt, müssen die Durchführungsbestimmungen zur Umsetzung des Artikels 17 die Ausnahmen strikt einschränken und die Festlegung der Gebiete auf Landesebene koordinieren, um Konkurrenz zwischen den Gemeinden zu vermeiden und eine effiziente Nutzung der Grundstücke in den festzulegenden Erweiterungszonen zu ermöglichen.

Im Sinne einer Einschränkung des Bodenverbrauchs könnte die Landesverwaltung auch ihre Bemühungen zur Nutzung bereits bebauter, aber nicht oder nur zum Teil genutzter

Flächen forcieren, wie zum Beispiel bestimmte Bahnhofsareale. Auch die übrigbleibende Baukapazität der Gemeinden sollte auf Landesebene koordiniert und überwacht werden, um vor der Änderung der Zweckbestimmung der Grundstücke in einem Gemeindegebiet zunächst Grundflächen in angrenzenden Gemeinden auszuschöpfen.

Infobox 1

Sozialgerechte Bodennutzung: das Münchner Modell

In der bayerischen Landeshauptstadt sind die Beschäftigungsrate und die Einkommen zwar sehr hoch, doch es steigen auch die Lebenskosten. München gehört mittlerweile zu den deutschen Städten mit den höchsten Wohnungsmieten und Kaufpreisen. Nachdem fest stand, dass die Variablen in Verbindung mit dem Baugrundstück zu den wichtigsten Ursachen der hohen Wohnungspreise zählen, wurde 1994 in München die sogenannte sozialgerechte Bodennutzung ausgearbeitet (München, 2019). Der Grundgedanke der SoBoN ist die gemeinnützige Teilhabe am Gewinn, der aus der Umwidmung der Baugrundstücke hervorgeht. Die große Wertsteigerung geht stets zugunsten des Grundstückseigentümers, ist jedoch die Folge eines öffentlichen Beschlusses; daher wird ein Teil dieses Mehrwertes mit der Allgemeinheit geteilt, die auch Kosten für die Erschließung und die Grundversorgung zu tragen hat. Zwischen den beiden Parteien wird ein Vertrag unterschrieben, welcher der öffentlichen Körperschaft 66% des Wertzuwachses zuteilt. Diese kann der Grundstückseigentümer durch die Abtretung eines Teiles des Grundstückes, die Ausführung von öffentlichen Bauwerken oder mit einem Geldbetrag entrichten. Außerdem müssen 30% der Wohnungen, die auf dem Grundstück errichtet werden, dem geförderten Wohnbau zugewiesen werden.

© AFI 2020

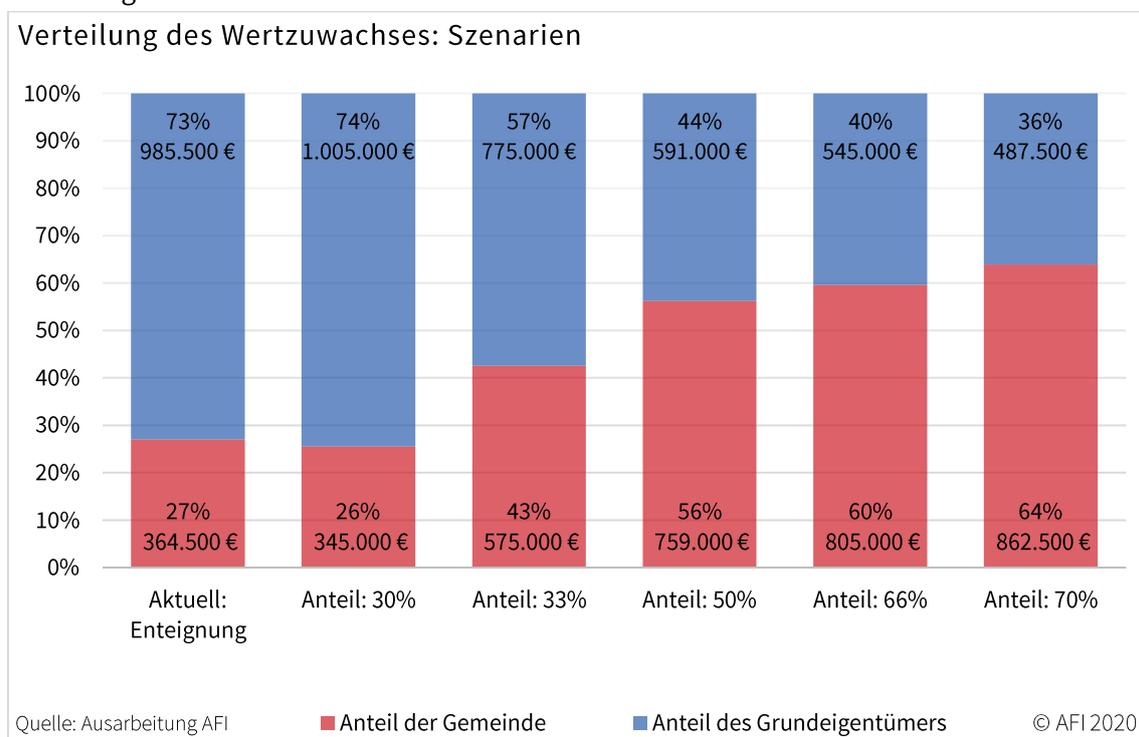
Die Möglichkeit der Bebauung steigert den Wert eines Grundstückes. Im Zuge der Debatte über das neue Landesgesetz für Raum und Landschaft hatten einige Sozialeinrichtungen die Einführung des Münchner SoBoN-Modells in Südtirol vorgeschlagen. In Südtirol ist die öffentliche Beteiligung am Wertzuwachs, zu dem es infolge der Umwidmung des Baulandes kommt, durch den Erwerb von Grundstücken zu ermäßigten Preisen gesichert: Das Raumordnungsgesetz von 1997 sah vor, dass 60% des Bauvolumens für den geförderten Wohnbau bestimmt waren und die Entschädigung für die Enteignung der erforderlichen Grundstücke auf 50% des Marktwertes herabzusetzen sei. Auf diese Weise betraf die öffentliche Beteiligung etwa ein Drittel des Wertzuwachses, während der Grundstückseigentümer sei es einen Gewinn in Höhe des Wertzuwachses von 40% des Grundstücks als auch die Enteignungsentschädigung kassierte.

Mit dem neuen Landesgesetz für Raum und Landschaft müssen nur die Eigentümer von Grundstücken, die außerhalb des Siedlungsgebietes liegen und zu touristischen oder landwirtschaftlichen Gründen (und nicht in Wohnbauzone) umgewidmet werden, der Gemeinde 30% des Marktwertes der betroffenen Flächen durch Einzahlung oder andere Modalitäten entrichten, wie zum Beispiel durch Erwerb von anderen Gründen, Ausführung von Erschließungsarbeiten oder Bereitstellung von Wohnungen zu gedeckeltem Preis. Für gemischte Wohnbauzonen oder Zonen innerhalb des Siedlungsgebietes bleibt das System mit Erwerb von 60% des Bodens zur Hälfte des Marktwertes unverändert. Die Situation hat sich somit mit dem neuen Landesgesetz für Raum und Landschaft kaum geändert und bringt auch keine zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteile oder Möglichkeiten der Bodeneinsparung.

Die großen Gewinne in Verbindung mit den Baugrundstücken sind unverändert und verleiten die Eigentümer von nicht bebaubaren Grundstücken dazu, ihren Besitz in das Siedlungsgebiet miteinbeziehen zu lassen.

Die Bauleitpläne, welche den Wertzuwachs eines Grundstücks bewirken, werden im Interesse der Allgemeinheit beschlossen; daher soll auch die Allgemeinheit davon profitieren. Es geht hierbei um die Umverteilung eines Einkommens, das aufgrund einer Handlung im öffentlichen Interesse generiert wird. Um eine solche Umverteilung konkret durchzusetzen und den Bedarf der notleidenden Bevölkerungsschichten zu decken, gleichzeitig aber auch den Bodenverbrauch einzuschränken, schlägt das AFI eine Gewinnbeteiligung der öffentlichen Hand von 66% vor.

Abbildung 4



In der 2017 veröffentlichten Studie ‚Wohnen 2030‘ hat das AFI bereits den enormen Vorteil einer solchen Reform für die öffentliche Hand erläutert, wobei den Grundstückseigentümern weiterhin erhebliche Gewinnmöglichkeiten gesichert werden würden (AFI-IPL, 2017). In Abbildung 4 ist das Beispiel, das in der genannten Studie angeführt wurde, nochmal abgedruckt: Als Referenz hergenommen wird ein landwirtschaftliches Grundstück in den Grieser Auen (Gemeinde Bozen) zu 1.000 m², dessen Wert aufgrund der Umwidmung von 200 Euro/m² auf 1.350 Euro/m² steigt. Die Verteilung des Wertzuwachses führt zu unterschiedlichen Gewinnanteilen: Unbeschadet der Tatsache, dass 60% des Bodens von der öffentlichen Hand für den geförderten Wohnbau erworben werden, bleibt der restliche Grund dem Eigentümer. Ohne Umwidmung wäre dieser Boden bei Verkauf zu den im Beispiel verwendeten Preisen 80.000 Euro wert gewesen; nach der Umwidmung steigt der Gewinn erheblich, auch wenn der entstandene Wertzuwachs geteilt wird. Die Gemeinde erhält für den Wertzuwachs einen Teil des Grundstücks und erwirbt den Rest – bis zu 60% des Grundes – zum

Marktpreis. Ist die öffentliche Beteiligung gleich oder geringer als 70%, erhält der Eigentümer eine finanzielle Entschädigung, und zusätzlich bleiben 40% des Bodens in seinem Eigentum, das nun bebaubar ist und somit einen größeren Wert hat. Eine breite Beteiligung am Wertzuwachs würde es der öffentlichen Verwaltung erlauben, nur geringe Entschädigungen auszahlen zu müssen. Die dadurch verbleibenden wirtschaftlichen Ressourcen könnten gemeinsam mit dem zu einem ermäßigten Preis erhaltenen Grundstück dem gemeinnützigen geförderten Wohnbau zugewiesen werden, unabhängig davon, ob es sich um das WOBI, Wohnbaugenossenschaften oder einzelne Bürger handelt, die sich ihr Eigenheim selbst bauen möchten. Dadurch wäre das soziale Wohnungsangebot gesichert. Außerdem würde es sich dabei um eine indirekte Finanzierung an die Gemeinden handeln, da ihre wirtschaftliche Beteiligung an den Kosten für den Grundstückskauf, seiner Erschließung und den Bau von geförderten Wohnungen reduziert werden würde.

Beim Ausgleich des durch die Umwidmung entstehenden Wertzuwachses mit entsprechenden Arbeiten würde das System der Enteignungen wegfallen, bzw. nur dann angewandt werden, wenn mit dem Eigentümer keine Einigung möglich ist. Die Übertragung des Eigentums würde durch eine private Einigung zwischen den Parteien erfolgen, bei dem das an die öffentliche Hand abzutretende Land ein Wertausgleichsmittel darstellt und die erforderlichen Verwaltungsverfahren einfacher gestaltet.

3. Sofort umzusetzende Maßnahmen

Um ab sofort einige Maßnahmen zu setzen, die im Sinne einer umweltbewusst, leistbaren, inklusiven und kulturell angemessenen Wohnungspolitik sind, könnten einige Gesetzesbestimmungen abgeändert oder einige Neuerungen eingeführt werden, ohne das gesamte System des geförderten Wohnbaus umkrepeln zu müssen. Letzteres wird langfristig vor dem Hintergrund des neuen Rahmens des Gesetzes „Raum und Landschaft“ notwendig werden.

3.1. Grundwohnbedarf sichern

Laut Raumordnungsgesetz sind 60% der Bauvolumen und Flächen der gemischten Zonen dem geförderten Wohnbau für die im Land ansässige Bevölkerung vorbehalten. Damit wird der sesshaften Bevölkerung der Großteil des neu entstehenden Baulandes zugewiesen; auf dem kleineren Teil des Baulandes werden Wohnungen für den freien Markt oder für andere Zweckbestimmungen, sofern diese mit der Wohnbauzone vereinbar sind, errichtet.

Zurzeit müssen die Anspruchsberechtigten von sozialen Maßnahmen seit mindestens fünf Jahren in Südtirol ansässig sein oder arbeiten; anders gesagt ist die Förderung für Familien mit Wohnbedürfnissen mit der Dauer der Anwesenheit in der Provinz Bozen verbunden. Diese Bestimmung stützt sich auf die europäische Richtlinie 2003/109/EG, welche die langfristig Aufenthaltsberechtigten den Bürgern der Mitgliedstaaten gleichstellt, was zum Beispiel die Beanspruchung von sozialen Dienstleistungen betrifft, so auch die Zuweisung von Wohnungen des öffentlich geförderten Wohnbaus (siehe dazu Artikel 11 und das „Verfahren für den Erhalt von Wohnraum“). Um als langfristig Aufenthaltsberechtigter

eingestuft zu werden, muss eine Person seit mindestens fünf Jahren in einem Mitgliedstaat ansässig sein.

Infobox 2

Die Ansässigkeitsklausel

In mehreren Anläufen wurde vorgeschlagen, die sozialen Leistungen auf die Bürger und Bürgerinnen zu beschränken, die seit mehreren Jahren in Südtirol ansässig sind. Ähnliche Bestimmungen existieren auch anderswo und sind begründet als kulturelle, politische und rechtliche Hinterlassenschaft der ersten Jahre der Südtiroler Autonomie. Dieser Grundsatz verstößt aber in erster Linie gegen Artikel 3 der italienischen Verfassung, und hat auch zu verschiedenen Stellungnahmen des Verfassungsgerichtshofes in diesem Sinne geführt (187/2010, 40/2011, 222/2013, 106/2018). Der Verfassungsgerichtshof hat dabei immer die Auslegung vertreten, dass territoriale und soziale Verwurzelungen nur in einem Rahmen legitim sind, der nicht offensichtlich willkürlich und damit unbegründet ist. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Stellungnahme auch im Urteil Nr. 166/2018 bekräftigt. Dort hat er Artikel 11, Absatz 13 des Gesetzesdekrets Nr. 112 von 2008 (umgewandelt mit Gesetz Nr. 133/2008) für unrechtmäßig erklärt. Dieser koppelte die Auszahlung eines Mietbeitrages an ausländische Bürger einer mindest zehnjährigen Ansässigkeit. Der Gerichtshof begründete sein Urteil damit, dass „kein sinnvoller Zusammenhang zwischen der Erfüllung des Grundwohnbedarfs einer Person, die in Armutgefährdung in der Region wohnhaft ist, und der längeren Dauer dieser territorialen Verwurzelung ersichtlich ist“.

© AFI 2020

In anderen Stellungnahmen zu ähnlichen Wohnsitzkriterien im Rahmen der Wohnungspolitik hat der Verfassungsgerichtshof den Widerspruch zwischen der Notwendigkeit, einen Grundwohnbedarf zu erfüllen, und der Anforderung eines Mindestaufenthaltes bekräftigt. Aus diesem Grund hebt auch das AFI nochmals hervor, wie wichtig es ist, den Grundwohnbedarf der Bevölkerung zu erfüllen, und zwar unabhängig von der Anzahl an Aufenthaltsjahren. Die mehrjährige Ansässigkeit könnte allerdings ein Zusatzkriterium für die Zuweisung bleiben, nachdem der Grundwohnbedarf und die wirtschaftliche Situation des Haushaltes ermittelt worden ist. Das System der Punktezuweisung für den Zugang zum geförderten Wohnbau ist ein guter Kompromiss zwischen der Notwendigkeit, bedürftige Haushalte zu schützen, und dem Ziel, die ansässige Bevölkerung zu berücksichtigen. Trotzdem darf der Grundsatz des Wohnsitzes nur *eines von mehreren* Elementen für die Zuweisung von Wohnungen oder den Zugang zu sozialen Maßnahmen sein muss und darf nicht eine unabdingbare Bedingung sein.

3.2. Trennscharfe Wohnmärkte

Nach der Erhebung des Grundwohnbedarfs und der Ausarbeitung entsprechender Maßnahmen müssen die „Erstwohnungen“ ganz klar von den Wohnungen am freien Markt getrennt werden. Bisher wurde dies durch die sogenannte Sozialbindung erreicht; diese verhindert 10 bzw. 20 Jahre lang die Freigabe der geförderten Wohnungen für den Privatmarkt. Die Sozialbindung gewährleistet die Abgrenzung des Marktes zur Erfüllung des Grundwohnbedarfs vom freien Markt und beugt vor, dass die öffentliche Förderung auf dem privaten Markt kapitalisiert wird. Das AFI erachtet es daher für wichtig, lange Bindungszeiträume beizubehalten, nach dem Motto „was mit öffentlichen Ressourcen

finanziert wurde, muss dem Gemeinwohl vorbehalten bleiben“. Trägt die öffentliche Hand zur Umsetzung eines Wohn- und Sozialprojektes bei, muss es diesem Zweck langfristig bestimmt sein und strenge Regelungen für den Freikauf vorsehen. Die Möglichkeit des Freikaufs der Wohnung kann in der Praxis auch bestehen, um das Recht des einzelnen Bürgers zu gewährleisten, über seinen getätigten Investitionen frei zu verfügen.

Infobox 3

Die Sozialbindung als Garantie für den sozialen Wohnbau

Die Sozialbindung schreibt gewisse Pflichten im Gegenzug zu einem erworbenen Vorteil vor. Dieser Vorteil kann der Zugang zum geförderten Baugrund, die Umwidmung oder ein direkter finanzieller Beitrag sein. Nach dem Auslaufen der Sozialbindung kann das Gut auch auf den freien Markt veräußert werden.

Die deutsche Erfahrung in Bezug auf die Wohngemeinnützigkeit zeigt, dass die Ablegung des gebundenen Vermögens große Probleme für die öffentliche Hand zur Folge hat, da sie das zuvor bestehende geförderte Angebot nicht kurzfristig ersetzen kann und in der Zwischenzeit die durch die vergangene Ressourcenausweisung geschaffenen Vorteile verloren hat. Die Sozialbindung ist ein nützliches Instrument, um öffentliche Investitionen zu schützen: Die Leistungsempfänger eines öffentlichen Beitrages verpflichten sich, das geförderte Gut für die gesetzlich vorgesehenen Zwecke zu verwenden und erhalten im Gegenzug einen wirtschaftlichen oder steuerrechtlichen Vorteil. Dieser Vorteil kann kurz- oder mittelfristig sein, um langfristige Verluste oder die nicht vollständige Verfügbarkeit des Gutes auszugleichen. Ein Blick auf die bereits genannten Beispiele zeigt unter anderem, dass Milano Abitare einen Schenkungsbeitrag an die Vermieter auszahlt, um sie zum Teil für die Verluste in Bezug auf die Mietgebühren zu entschädigen und gleichzeitig Angebot anzuziehen.

© AFI 2020

Zu den Neuerungen des Landesgesetzes für Raum und Landschaft zählt auch eine neue Art von Wohnungen mit Sozialbindung, die sogenannten Wohnungen mit gedecktem Preis. Auch diese Art von Wohnung trägt zur Trennung der Märkte und gleichzeitig zum Ausbau eines Marktes zur ausschließlichen Deckung des Grundwohnbedarfs bei. Sie ermöglichen den Bau, den Verkauf oder die Vermietung von Wohnungen mit einer gewissen Gewinnmarge, allerdings zu einem vorher von der öffentlichen Hand festgelegten Höchstpreis. Die Deckelung ist allerdings noch im Anfangsstadium: So bezieht sie sich bei den Mieten nur auf den Höchstpreis gemäß Gesetz Nr. 13/1998, welches den Landesmietsatz regelt. Der Höchstbetrag für Kaufpreise muss aufgrund von fünf Kriterien bzw. Variablen festgelegt werden, die für den Preis ausschlaggebend sind: Grundstückspreis, Baupreis, Erschließungsarbeiten, allgemeine und projektbezogene Ausgaben, Vor- und Finanzierungskosten. Nicht angegeben ist, welche Vorteile die Eigentümer oder zukünftigen Mieter daraus ziehen dürfen.

In Österreich und Deutschland wird der Höchstbetrag für Mieten oder für den Verkauf von Wohnungen oft bereits im Gesetz angegeben und eine Grenze für die jährliche Anpassung gesetzt. Es handelt sich dabei um eine interessante Maßnahme, welche zu einer anderen Regelung der Wohnungen mit gedecktem Preis führen könnte. Tatsächlich sind bislang ihre typischen Merkmale nicht gesetzlich definiert. Das AFI schlägt vor, eine eigene Forschungsstelle (die noch eingehender in Paragraph 3.4 vorgestellt wird) mit den

Erhebungen für die Festlegung der gedeckelten und allen Parteien gerecht werdenden Miet- und Kaufpreise zu beauftragen.

Infobox 4

WGG: durch Steuererleichterungen finanzieren

Bis 1990 erleichterte die Wohnungsgemeinnützigkeit (WGG) die Schaffung leistbarer Wohnungen, ohne direkte Beiträge auszuführen. So war der nicht gewinnorientierte Wohnbau in Deutschland zum Beispiel steuerfrei und unterlag dafür bestimmten Klauseln, die auf die Erfüllung des Grundwohnbedarfs der Bevölkerung abzielten. Die Abschaffung der WGG hat zu einer breiten Privatisierung der Sozialwohnungen geführt, die von über 4 Millionen im Jahr 1987 auf weniger als 1,5 Millionen im Jahr 2013 abgesunken sind.

Laut den Befürwortern der Wiedereinführung der WGG sind die Beiträge zur Förderung der Nachfrage des Wohnungsangebotes nicht geeignet, um die erforderliche Versorgung mit Wohnungen zu gewährleisten, da sie der Marktdynamik unterliegen. Die Akteure ohne Gewinnabsicht zu unterstützen bedeutet hingegen, in Wohnungen außerhalb der Marktlogik zu investieren, die somit konkret leistbar sind. Als Mittel für die Unterstützung dieser Baunische kämen wieder die Steuerbegünstigungen durch Steuerentlastung der Bauwerke in Frage (Holm, Horlitz, & Jensen, 2017).

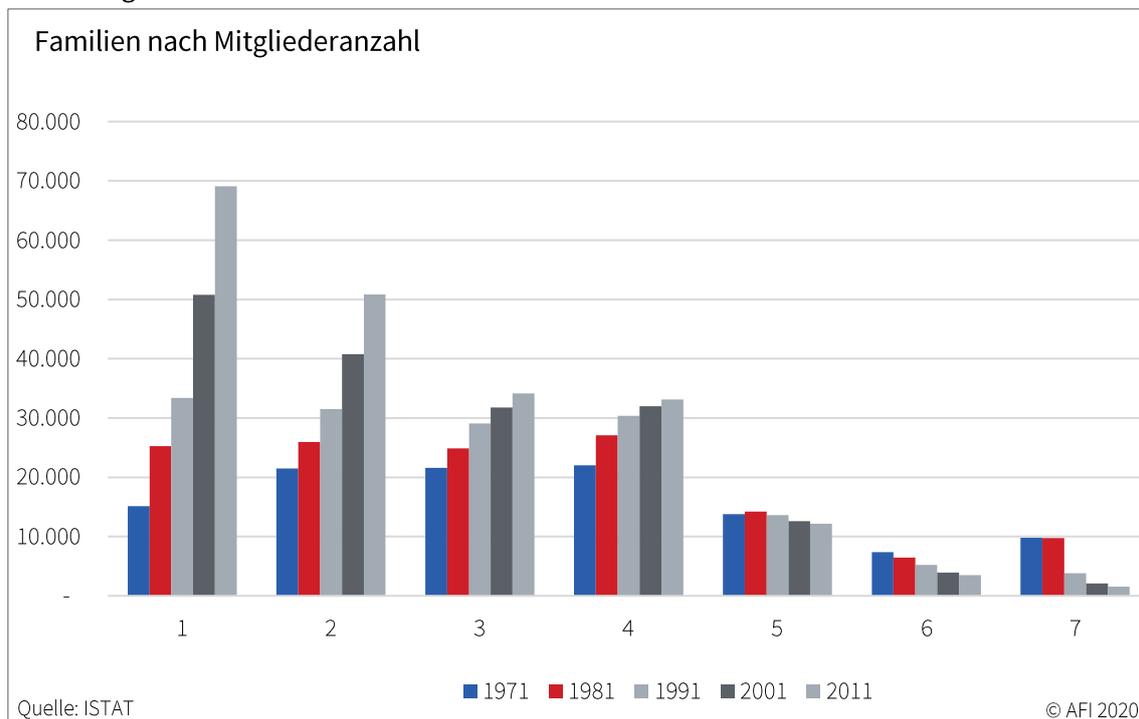
© AFI 2020

Was den Mechanismus betrifft, auf den sich die Deckelung stützt, wird ein ähnliches System wie in Österreich vorgeschlagen. Dieses bestand auch in Deutschland bis in die Neunzigerjahre, nämlich das System der *Wohnungsgemeinnützigkeit* (WGG). Dabei handelt es sich um eine besondere Steuerregelung, welche eine Steuerentlastung für bestimmte Typologien von Wohnungen vorsieht: Die Wohnungen müssen von Unternehmen mit bestimmten Merkmalen gebaut worden sowie für den sozialen Wohnbau bestimmt sein und sind an eine Gewinnobergrenze gebunden. Die WGG sieht eine Obergrenze von 4% für den Gewinn aus den Wohnungen und eine Höchstmiete pro m² vor, mit einer gewissen Flexibilität unterm Jahr, um die Anpassung an die Inflation zu ermöglichen. Trotz des Verzichts auf höhere Einnahmen verleiteten der leichtere Zugang zu Baugrund und die Aussicht auf einen konstanten Gewinn – durch steuerrechtliche Vorteile und einem garantierten Gewinnsatz – die Unternehmen dazu, die Programme des sozialen Wohnbaus zu übernehmen und somit in den privaten Baumarkt einzugliedern, statt in Konkurrenz zu diesem zu stehen. In Deutschland wird die Wiedereinführung der WGG stark befürwortet, allerdings nicht über ein Bundes- sondern über ein kommunales Gesetz. So kann jede Stadt die entsprechenden Bestimmungen für den eigenen Bedarf einführen und die eigenen Raumordnungs- und Entwicklungsprogramme entsprechend implementieren. In diesem Sinne sollen die Bundes- und Länderfinanzierungen für den geförderten Wohnbau nicht mehr nach dem Gießkannenprinzip zugewiesen werden, sondern für gezielte Projekte der Gemeinden und Unternehmen im Bereich der WGG. Die so gebauten Wohnungen werden an Höchstgrenzen für Mietgebühren mit vorgeschriebenen Grenzen für die jährlichen Erhöhungen und an eine starke und dauerhafte Sozialbindung geknüpft. Dies, um die Bildung eines neuen „geförderten“ Immobilienbestandes zu begünstigen und so auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zu reagieren.

3.3. Die Nutzung des Altbaubestandes optimieren

Die demographische und soziale Entwicklung der letzten zehn Jahre impliziert einen deutlichen Wohnungstrend – auf der einen Seite geprägt von der Alterung der Bevölkerung und auf der anderen von neuen Familienzusammensetzungen. Familien werden aus Arbeits- und Studiengründen später gebildet und sind immer öfter sogenannte *Patchwork-Familien*, wenn sich Eltern trennen und neue Partner finden, was im Vergleich zu früher zu einer größeren Nachfrage an kleinen bis mittelgroßen Wohnungen mit einer höheren Flexibilität im Laufe des Lebens führt. Diese neuen Familiendynamiken und das Bedürfnis, die Auswirkungen auf die Umwelt einzuschränken, erzwingen ein Umdenken in Bezug auf die Größe der Wohnungen und auf ihre Nutzung im Laufe der Zeit.

Abbildung 5



Die erforderlichen Bauzeiten und – im Falle öffentlicher Bauten – die Zuweisungsverfahren machen eine schnelle Antwort auf sofortige Bedürfnisse unmöglich. Es müssen daher innovative Maßnahmen ausgearbeitet werden, die schneller und flexibler auf die aktuelle Nachfrage eingehen, in Erwartung, dass sich diese einpendelt oder ohne öffentliche Zuschüsse befriedigt werden kann. Auch der Einsatz von innovativen Wohnungsmodellen bietet interessante Entwicklungsmöglichkeiten für das Angebot und fördert gleichzeitig die soziale Inklusion der Mieter. Cohousing- und Social-Housing-Projekte ermöglichen das Zusammenkommen verschiedener Nachfragen, sowie die gemeinsame Raum- und Ressourcennutzungen. In diesem Sinne kann die öffentliche Hand eigene Projekte starten oder ähnliche Vorhaben der Genossenschaften fördern. Im Einvernehmen mit den großen Genossenschaftsverbänden kann auch ein Weg zur Erweiterung des verfügbaren Angebotes eingeschlagen werden, ohne auf direkte Finanzierungen zurückgreifen zu müssen.

Ein weiteres Beispiel für Innovation im Bau oder Wiedergewinnung von sozialem Wohnbau und dessen Management könnte die „gebäudeinterne“ Rotation der Wohnungen sein. Jeder Neubau oder jede Wiedergewinnung von Sozialwohnungen könnte Wohnungen für

besondere Mobilitätsanforderungen, Altersgruppen oder Haushalte besonderer Größe und entsprechende Strategien für die periodische Zuweisung derselben vorsehen, um Bedürfnisse zu erfüllen, die an bestimmte Phasen des Familienlebens gebunden sind. Die gebäudeinterne Rotation würde zudem leerstehende Wohnungen vermeiden und die Zuweisung geeigneter Wohnungen bei Umzug eines Mieters gewährleisten. Eine hausinterne Rotation beeinträchtigt nicht die sozialen Beziehungen und entfernt Senioren auch nicht von ihrem gewohnten Umfeld – das sind die zwei größten Probleme in der Rotation der WOBI-Wohnungen. In Hinblick auf die Rotationsstrategie könnten die Genossenschaften auch dazu angeregt werden, ein Netzwerk für die Bereitschaft zeitweiliger Wohnungen oder den Tausch von Wohnungen unter verschiedenen Genossenschaften zu errichten, um so auf die Bedürfnisse einer landesinternen Mobilität einzugehen.

Ähnlich wie beim WOBI sind auch im privaten Wohnbau die Wohnungen bisweilen zu groß und entsprechen nicht mehr der Größe des Haushaltes. Laut Volkszählung von 2011 waren mit Bezugnahme auf die Auslastungskriterien gemäß Landesgesetz Nr. 13/1998 nur 2,9% der Wohnungen überfüllt und 83,9% unterbelegt. Es handelt sich hier natürlich um statistische Vereinfachungen, da nur die Familiensituation die Überfüllung oder Unterbelegung einer Wohnung bestimmen kann. Auf jeden Fall machen diese Daten aber verständlich, dass Wohnungen oft nicht den tatsächlichen Anforderungen der Mieter entsprechen.

Durch Optimierung des Immobilienvermögens würde das Angebot ausgedehnt, ohne dafür zusätzlichen Boden verbrauchen zu müssen. Zu diesem Zweck schlägt das AFI die Einführung eines Bonus für all jene vor, die in die Aufteilung von Immobilien und Wohnungen einstimmen, zum Beispiel in Form von steuerlichen Ermäßigungen und anderen indirekten Vorteilen für die Eigentümer, die bereit sind, ihren Immobilienbestand neu einzuteilen, um Flächen und Kubatur besser zu nutzen und mehr Wohnungen für die unterschiedlichen Nachfragesegmente zu schaffen. So kann eine Wohnung zu 140 m² den Grundwohnbedarf einer beschränkten Anzahl von Haushalten erfüllen: Es handelt sich daher um ein Gut, das einer „Luxusnachfrage“ gerecht wird und Gefahr läuft, unterbelegt zu sein, während es zu zwei unterschiedlich großen, dem aktuellen Wohnbedarf entsprechenden Wohnungen umgeändert werden könnte. Dasselbe trifft auf Häuser zu, die zuvor Einfamilienhäuser oder Häuser mit gemischter Nutzung waren.

3.4. Beobachtungsstelle Wohnen

Um auf den heutigen Wohnbedarf angemessen eingehen und die zukünftige Wohnpolitik korrekt gestalten zu können, bedarf es einer detaillierten Erhebung des Wohnungsmarktes. Wie beim Baugrund würde eine Einrichtung, welche die Wohnsituation in allen Gemeinden genau einordnet und mit denselben zusammenarbeitet, um Nachfrage und Angebot zusammenzuführen, eine Optimierung der Nutzung des Immobilienvermögens und der Planung von gebietsgerechten Lösungen ermöglichen. Diese Stelle könnte Teil bereits bestehender Einrichtungen werden, wie zum Beispiel Teil der Landesämter für den geförderten Wohnbau oder des WOBI, und damit deren Planung und Programmierung ergänzen sowie die Ausarbeitung von innovativen Projekten und die Einführung von *Best practices* aus anderen Gebieten unterstützen. Eine spezifische Beobachtungsstelle würde

eine flexible Nutzung des Wohnungsbestandes und zudem die Zuweisung eines Teiles des Bestandes für Eingliederungsprojekte oder als zeitweilige Unterkunft für besondere Kategorien wie Asylbewerber, Migranten, Berufstätige oder Studenten ermöglichen.

Infobox 5

SIM: Stuttgarter Innenentwicklungs-Modell

In Stuttgart ist ein ähnliches Modell wie die SoBoN in München zu finden. Mindestens 30% des Wertzuwachses werden dem Eigentümer zugesichert, der den restlichen Teil für den geförderten Wohnbau und die öffentlichen Infrastrukturen verwenden muss. Für den sozialen Wohnbau müssen genaue Anteile an Wohnungen für den geförderten Verkauf, Wohnungen für die Mittelschicht und Sozialwohnungen vorgesehen werden, deren Höchstbeträge für den Kauf und die Miete von der Gemeinde festgelegt werden. Bei der Angabe der Höchstbeträge werden nicht nur die unterschiedlichen Einkommen der möglichen Mieter, sondern auch die Lage der Gebäude berücksichtigt.

Der Preis der geförderten Wohnungen berücksichtigt zudem die Merkmale des jeweiligen Gebietes. Da es sich um soziale Preise handelt, sind diese zwar für Haushalte leistbar, doch die gebietsmäßige Anpassung verhindert, dass die Preisgrenzen in wirtschaftlich schwaches Gebiet hoch sind, weil sie für starke Gebiete oder als Standardwerte ohne Berücksichtigung der spezifischen Baubedingungen einer Gemeinde festgelegt worden waren.

© AFI 2020

Die Beobachtungsstelle Wohnen ist auch für die Erhebung der Preise in den einzelnen Gemeinden oder bei größeren Ortschaften in den einzelnen Stadtvierteln zuständig. Ziel ist es, die Kauf- und Mietpreise zu beleuchten sowie den Landesmietzins zu definieren, der zum Beispiel 75% der Marktpreise des jeweiligen Standortes betragen könnte, anstatt landesweit einheitlich zu sein.

Die Beobachtungsstelle würde auch dazu beitragen, den Bestand zu überwachen, der den Ansässigen in den Gemeinden und Fraktionen vorbehalten ist, um den Mechanismus der Gewährleistung der Wohnungen für Ansässige gemäß Artikel 39 des Landesgesetzes für Raum und Landschaft in Betrieb zu setzen. Überschreiten die Wohnungen, die von nicht in Südtirol ansässigen Personen bewohnt sind, in einer Gemeinde oder Fraktion die Schwelle von 10%, müssen neue Wohnbauvolumen in diesem Gebiet gänzlich den Ansässigen vorbehalten sein. Die Erhebungen über den Wohnungsbestand könnten auch in die Variablen zur Ermittlung der strukturschwachen Gebiete einfließen, die von der Anwendung dieser Obergrenze an Wohnungen für Nichtansässige ausgeschlossen sind.

Die Beobachtungsstelle Wohnen sollte zudem Forschung betreiben, um eine neue Wohnungspolitik zu definieren. In Wien zum Beispiel forscht das Wohnbauforschungsinstitut in verschiedenen Bereichen, so zum Beispiel über leistbares Wohnen, innovative Cohousing-Projekte, Standards und technische und ökologische Qualität der neuen Bauten und der wiedergewonnenen Gebäude. Durch gezielte Forschung könnte das erforderliche Know-how entwickelt werden, ohne einzelne isolierte Projekte zu finanzieren bzw. die Kompetenzen unter Akteuren zu streuen, die oft verschiedene Ziele auf unterschiedliche Weise anstreben. Die Interessenträger könnten an der Arbeit der Beobachtungsstelle Wohnen im Rahmen einer erweiterten Arbeitsgruppe mitwirken. Die Gruppe hätte dabei eine beratende Funktion und würde so die Beobachtungsstelle in der

Ausarbeitung neuer wohnpolitischer Maßnahmen unterstützen. Auch die politischen Entscheidungsträger könnten sich an die Inhouse-Forscher der Beobachtungsstelle in Zusammenarbeit mit den Fachleuten der einzelnen Abteilungen und den Privateinrichtungen, die im Wohn- oder zusammenhängenden Bereichen tätig sind, wenden.

3.5. Wohnen und Tourismus

2017 verzeichnete Südtirol über 7,3 Millionen Gäste-Ankünfte und insgesamt 32,5 Millionen Nächtigungen. Mit einer Aufnahmekapazität von 222.703 Betten ist der Tourismus unter den verschiedenen Dienstleistungskategorien eine wichtige Säule der Südtiroler Wirtschaft. Seine wirtschaftliche Rolle wird auch von den Arbeitnehmern im AFI-Barometer Herbst 2019 bekräftigt: Laut den Befragten überwiegen die mit dem Tourismus verbundenen Vorteile sehr (33%) oder ziemlich (37%) über die negativen Aspekte (AFI-IPL, 2019). Seit einigen Jahren wird über mögliche Bettenobergrenzen oder andere Maßnahmen zur Eindämmung der Auswirkungen des Fremdenverkehrs in Südtirol diskutiert. Ziel ist es, einen umweltbewussten, leistbaren, inklusiven und kulturell angemessenen Wirtschaftssektor zu schaffen, genauso wie im Fall der Wohnpolitik.

Im zuvor genannten AFI-Barometer halten die Arbeitnehmer den Tourismus mitverantwortlich für die hohen Wohnungspreise: Fast jeder zweite Befragte (47%) stimmt der Aussage zu, dass „aufgrund des Tourismus die Preise der Wohnungen in Südtirol extrem hoch sind“. Das breitgefächerte Angebot für den Fremdenverkehr stützt sich nämlich nicht nur auf rein gastgewerbliche Betriebe wie Hotels, Zimmervermietungen oder Urlaub auf dem Bauernhof, sondern auch auf Wohnungen, die an die Anforderungen dieses Marktes angepasst wurden, wie z.B. Zweitwohnungen oder Einrichtungen für Kurzurlaube. Vor allem der Aufstieg der Plattformen der *Sharing economy* hat zur Entstehung eines neuen Angebotes geführt, das von den Verbrauchern direkt über unmittelbare Buchungsportale genutzt werden kann. Die Entwicklung dieses Angebotes führt jedoch zu einer Dimensionierung des Wohnungsangebotes für die Mittelschicht, wie Sarah Gainsforth in Bezug auf die Plattform Airbnb schreibt (Gainsforth, 2019).

In Südtirol werden die touristischen Einrichtungen vom Landesgesetz Nr. 12/1995 geregelt: Aufgrund dieser Regelung sind die Einrichtungen, die auf der amerikanischen Plattform aufscheinen, mit Gästezimmern und möblierten Ferienwohnungen gleichgestellt und sind daher „private Unterkünfte“, wenn sie nicht mehr als acht Zimmer oder fünf möblierte Wohnungen im selben Gebäude, das nicht als Betriebsstätte eingestuft sein darf, umfassen. Der zuständige Landesrat Arnold Schuler hat in der Antwort auf eine Anfrage des Landtagsabgeordneten Helmuth Tauber zur Kontrolle über die Einhaltung dieser Bestimmungen bestätigt, dass die Gemeinden hier ihre Kontrollbefugnisse walten lassen, aber eine bessere Zusammenarbeit mit der Agentur der Einnahmen diese Verfahren sicher erleichtern würde (Landtag, 2019). Nicht alle Einrichtungen werden nämlich wie vorgeschrieben dem Bürgermeister der Gemeinde bei Tätigkeitsbeginn gemeldet: Ein Grund dafür ist auch das schnelle Verfahren, mit dem das eigene Angebot auf direktem Weg auf den verschiedenen Plattformen platziert werden kann. Die Gemeinden führen zwar ihre Kontrollen in Bezug auf die Eintreibung der Ersatzsteuer und der Ortstaxe durch, doch der

Bereich wächst rapide an, mit negativen Auswirkungen, die sich nicht nur auf die Schattenwirtschaft der nicht gemeldeten Unterkünfte beschränken. Um dieses Problem zu lösen, ist aber mehr als nur die Registrierung aller Ferienunterkünfte erforderlich. Es braucht hier genaue Bestimmungen, um die Ausdehnung dieser Tätigkeiten zu regeln und sie in die Gesamtheit der Maßnahmen zur Regelung der großen touristischen Ströme, die sich vor allem auf die Städte auswirken, einzubauen. Die Expansion des Fremdenverkehrs geht nämlich oft zum Nachteil des Wohnungsmarktes zur Deckung des Grundwohnbedarfs.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der in Hinblick auf den Aufstieg der Plattformen der *Sharing economy* mit Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt zu berücksichtigen ist, ist der wirtschaftliche Vorteil gegenüber den traditionellen Mieten. Die Vermietung von leeren Zimmern oder leerstehenden Wohnungen wird von vielen Familien als Möglichkeit angesehen, ihr Einkommen aufzustocken, fast wie eine Art alternative *Wohlfahrt*, die oft unentbehrlich ist. Zudem halten es die Familien oder Eigentümer für die einfachere Lösung, weil touristische Vermietungen zeitlich begrenzt sind und nicht die vielen Probleme mit sich bringen, die für längere Mietverträge typisch sind. Außerdem bringen sie höhere Einnahmen. Braucht es daher einerseits gesetzgeberische Maßnahmen, um den Übergang des Wohnungsangebotes vom Grundwohnbedarf auf den touristischen Bereich einzuschränken, ist andererseits auch die Einführung von gezielten Maßnahmen erforderlich, damit die kleinen Eigentümer langfristige Mieten der Wohnungen und von Teilen derselben an ansässige Personen wie Studenten, Arbeitnehmer, Familien den kurzfristigen Urlaubsmieten oder sogar leerstehenden Wohnungen vorziehen. Jenen Eigentümern hingegen, die kurzfristige Einnahmen zur Aufrundung ihres Einkommens vorziehen, sollte die Vermietung in einem genauen Gesetzesrahmen erlaubt sein: Viele Städte sehen zum Beispiel eine Obergrenze an Nächtigungen pro Jahr vor, um eine dauerhafte Nutzung zu touristischen Zwecken zu unterbinden. Es sollte sich vielmehr um zeitweilige Lösungen anlässlich besonderer Events, Ferien oder in besonderen Situationen handeln, in denen die Vermietung eines Zimmers oder einer ganzen Wohnung sei es den Eigentümern als auch der Stadt und den Besuchern zugutekommt. Es muss auch gegenüber den größeren Eigentümern und den Bauunternehmen gehandelt werden, um die Bedingungen für eine Erweiterung des Mietmarktes für Ansässige zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist es unabdingbar, den Wohnungsmarkt in jeder Gemeinde zu kennen, um rechtzeitig in die Planung der Wohnungen für Ansässige und Touristen eingreifen zu können.

3.6. Steuerliche Maßnahmen zur Förderung des Angebots

Um einen Teil des Wohnungsangebotes auf den Markt oder in den geförderten Wohnbau zu locken, könnte die öffentliche Hand auf steuerliche Begünstigungen zurückgreifen und so wirtschaftliche Vorteile sichern, ohne direkt eigene Gelder mobilisieren zu müssen. Auf der Basis der Daten der Beobachtungsstelle könnten die öffentliche Hand, Land und Gemeinden zusammenarbeiten, um Anreize bzw. Steueraufschläge zu schaffen.

Dies ist zum Beispiel über die GIS (Gemeindeimmobiliensteuer) möglich, deren Hebesätze vom Land vorgeschlagen und dann detaillierter auf Gemeindeebene festgelegt werden. Mit der GIS können positive Anreize geschaffen werden, wie zum Beispiel eine geringere Besteuerung von Wohnungen, die an Ansässige vermietet werden, oder etwa negative

Anreize, wie die Erhöhung des Steuersatzes für Wohnungen, die lange Zeit leer stehen oder in welcher Form auch immer als Unterkunft für Touristen oder Nichtansässige verwendet werden. Ein Beispiel für einen solchen Mechanismus wurde bereits in vorhergehenden Kapiteln erläutert, als es um Wohnungen ging, die ohne Gewinnabsicht gebaut werden und für die die Wohnungsgemeinnützigkeit steuerliche Ermäßigungen vorsieht, sofern die von der Verwaltung vorgesehenen Preise berücksichtigt werden.

Infobox 6

Milano Abitare: Vorteile für Mieter und Eigentümer

Die soziale Mietagentur ‚Milano Abitare‘ betreut Mieter und Eigentümer: Mieter, die aufgrund ihres zu hohen Einkommens keinen Zugang zum geförderten Wohnbau haben, aber zu wenig verdienen, um sich an den Privatmarkt zu wenden; Eigentümer, die ihre Wohnungen vermieten möchten, ohne zu große Risiken einzugehen oder ihren Ertrag wesentlich zu gefährden. Die Mieter werden von *Milano Abitare* ausgesucht, die auch bis zu 18 Monatsmieten im Fall von Zahlungsverzug vorschießt. Die Dauer des Vertrages ist flexibel und geht ab 3 Jahren + 2 bis zu 6 + 2 anstatt wie gewöhnlich ab 4 + 4; der Bonus (zwischen 1.200 Euro und 2.000 Euro) wird vom Eigentümer bei Unterzeichnung des Vertrages kassiert. Zudem werden die Abgeltungssteuer (von 21% auf 10%), die GIS und die TASI auf dem Katasterertrag reduziert, während dem Mieter Einkommenssteuerabzüge für die Mietgebühren zustehen. Die Mieter können auch einen Mikrokredit bis zu 10.000 Euro für Kosten in Verbindung mit der Miete beantragen, unter anderem für den anfänglichen Mietenvorschuss.

© AFI 2020

Ein weiteres interessantes Beispiel für den Einsatz der lokalen Steuern zur Ankurbelung des Angebotes ist das Projekt ‚Milano Abitare‘, das von der Gemeinde Mailand in Zusammenarbeit mit der Stiftung ‚Fondazione Welfare Ambrosiano‘ ausgearbeitet wurde. Ziel des Projektes ist, leerstehende Wohnungen wieder auf den Mietmarkt zu bringen. Dazu bietet sich die Agentur als Vermittlerin zwischen den Wohnungseigentümern und potentiellen Mietern an. Die Wohnung wird aufgrund eines Vertrages vermietet, der zwischen dem Eigentümer und ‚Milano Abitare‘ abgeschlossen wird und alle wirtschaftlichen und sonstigen Rechte der betroffenen Parteien definiert. Das Mailänder Projekt ermöglicht die Zusammenführung von Nachfrage und Angebot auf eine Weise, die für beide Seiten vorteilhaft ist. Nach diesem Vorbild könnten einige im Entwurf des Wohnbauförderungsgesetzes enthaltenen Neuerungen wie der Garantiefonds für unverschuldete Rückstände privater Mieter weiterentwickelt und steuerrechtliche Maßnahmen in Bezug auf die Abgeltungssteuer und die Steuersätze der GIS und TASI eingeführt werden.

3.7. Durch Ersparnisse zu Eigentümern

In Südtirol spielt das Eigenheim noch eine große Rolle: 2013 hatten 50.182 Familien ein Darlehen für ein Eigenheim abzuzahlen, 55.143 waren hingegen in Miete oder Untermiete (ASTAT, 2015, S. 134). Ausschlaggebend für die große Verbreitung von Eigenheimen sind sicherlich wirtschaftliche Gründe, die mit der Nützlichkeit einer Immobilieninvestition verbunden, aber auch kulturellen und gesellschaftlichen Faktoren und deren zeitlichen

Entwicklung untergeordnet sind. So haben auch die Bemühungen der öffentlichen Hand, den Zugang zum Eigenheim zu fördern, diesen Trend gestärkt und breiten Bevölkerungsschichten den Erwerb eines Eigenheims ermöglicht.

Um dem oben angeführten Leitgedanken gerecht zu werden, aber gleichzeitig auch die kulturelle Angemessenheit der vom AFI vorgeschlagenen Wohnpolitik zu gewährleisten, sollten die Haushalte daher auch weiterhin im Kauf der Eigenheime unterstützt werden, allerdings nicht unbedingt über direkte Finanzierungen. Es geht darum, Wege zu finden, um der sogenannten Mittelschicht – Haushalten mit Einkommen, die für den Zugang zum geförderten Wohnbau zu hoch, aber für den Privatmarkt zu gering sind – Sparmöglichkeiten anzubieten, damit sie auf eigenen Füßen stehen können. Die Verwendung des Bauspardarlehens zur Mitfinanzierung des Wohnungskaufes und die Gewährung von geförderten Darlehen könnte ausgedehnt werden. Dies würden die Ersparnisse fördern, ohne die Bürger direkt zu finanzieren. Die öffentliche Hand könnte das Sparen in verschiedener Weise anregen. Sie könnte zum Beispiel die Haushalte in die Lage versetzen, einen Teil des eigenen Einkommens einzusparen, indem sie ihnen den Zugang zu Wohnungen mit gedeckelten Mieten oder Sozialwohnungen unter der Bedingung ermöglicht, dass ein Teil der monatlichen Mietgebühr nicht entrichtet, sondern als Spareinlage für den Zugang zu Eigenheimfinanzierungen hinterlegt wird. Auf diese Weise würde auch die Zielgruppe dieser Wohnungen auf die Personen und Haushalte ausgedehnt, die gewöhnlich aufgrund eines zu hohen Einkommens vom Zugang zum sozialen oder geförderten Wohnbau ausgeschlossen sind.

Schlussfolgerungen

Das AFI stellt sich die zukünftige Südtiroler Gesellschaft in Anbetracht der heutigen Trends wie folgt vor: Die Bevölkerung wird aufgrund der Alterung und der höheren Lebenserwartung anders strukturiert sein, Familien werden aufgrund der längeren Studienzeit und prekärer Beschäftigungsformen später gegründet und sich infolge von Trennungen und Zusammenführungen wieder verändern. Zudem wird die Arbeitswelt 4.0 flexibler sein, mit Innovationen wie Telearbeit und mobilitätsbedingt flexibleren Arbeitszeiten. Wohlbemerkt geht es hier nicht darum, irgendwelche negativen Bewertungen abzugeben, sondern lediglich um die Beschreibung zukünftiger Dynamiken, die eine Überarbeitung der Raum- und Wohnpolitik nahelegen.

Der vor vierzig Jahren ausgearbeitete Gesetzesrahmen hat sich im Laufe der Zeit bewährt und vielen Südtirolerinnen und Südtirolern die Möglichkeit gegeben, ein Eigenheim zu erwerben oder die marktüblichen Mieten zu zahlen. Andererseits hat er aber auch einen kontinuierlichen Anstieg der Immobilienpreise und einen Mangel an leistbarem Angebot bewirkt. Es braucht daher unmittelbare Korrekturmaßnahmen und tiefere Eingriffe in die einschlägigen Gesetze, um die aktuelle Wohnpolitik grundlegend zu ändern und von der Förderung der Nachfrage zur Förderung des Angebotes überzugehen, ob nun mit Einsatz öffentlicher Gelder oder mit indirekten Maßnahmen zugunsten der Genossenschaften, Unternehmen und Familien, die am Bau des eigenen Heims interessiert sind. Diese Umwälzung beruht auf einem wesentlichen Grundsatz der Wohnpolitik: das Recht auf Wohnen in einer Weise zu gewährleisten, die für alle Betroffenen und beteiligten Interessenträger vertretbar ist. Um dies verwirklichen zu können, sind erhebliche wirtschaftliche Ressourcen für die Wiedergewinnung der bestehenden Immobilien und den Bau neuer Wohnanlagen erforderlich. Daher müssen diesem Bereich mehr öffentliche Mittel zugewiesen werden, auch mit mutigen Entscheidungen gegenüber anderen Sektoren der Südtiroler Wirtschaft. Es gilt, einen Ausgleich zwischen den Interessen des Tourismus, der Landwirtschaft und der Eigentümer von Gebäuden und Grund auf der einen Seite und den Anforderungen der Arbeitswelt und der ansässigen Bevölkerung auf der anderen Seite zu finden. Wir halten diese Entscheidungen insofern für „mutig“, weil sie wirtschaftliche Interessen angreifen und den privaten Gewinn zugunsten größerer Ressourcen für die Allgemeinheit reduzieren werden.

Das AFI hat sich auf den Grundwohnbedarf – auf die Sicherung der „Erstwohnung“ – konzentriert, weil davon vor allem Arbeitnehmer und demzufolge die Lebensqualität der Südtiroler betroffen sind. Ein würdevolles Wohnen stellt aber nicht nur eine spezifische Lösung für die Arbeitnehmer und ihre Familien dar, sondern geht im weiteren Sinne auch die gesamte Bevölkerung an, da diese alle sozialen Schichten vor Ort braucht, um die erforderlichen Dienstleistungen und Arbeiten bereitzustellen. Hohe Wohnungspreise vertreiben Arbeitnehmer, Studenten und junge Generationen und halten gleichzeitig neue Arbeitnehmer von der Einwanderung aus anderen Provinzen ab. Der Wohlstand Südtirols hängt daher auch von einem umweltbewussten, leistbaren, inklusiven und kulturell angemessenen Wohnen und von einer Wohnungspolitik ab, die auf den aktuellen Bedarf und auf die Bedürfnisse, die sich in Zukunft entwickeln werden, eingehen muss.

Lorenzo Vianini (lorenzo.vianini@afi-ipl.org)

Literaturverzeichnis

AFI-IPL. (2017). Abitare 2030. Nuove prospettive per le politiche abitative dell'Alto Adige. (F. Brancaglion, & L. Vianini, Hrsg.) Bolzano: AFI-IPL.

AFI-IPL. (19. 04 2017). Primavera 2017|02 – Il limite di sopportazione. (F. Brancaglion, Herausgeber) Abgerufen am 25. 10 2019 von AFI-IPL: http://afi-ipl.org/it/barometer_afi/fruehjahr-201702-il-limite-di-sopportazione/

AFI-IPL. (22. 10 2019). Autunno 2019|01 - Anteprema: Turismo. (F. Brancaglion, Herausgeber) Abgerufen am 25. 10 2019 von afi-ipl.org: http://afi-ipl.org/it/barometer_afi/winter-201801-sonderthema-lohnerhoehung-2/

ASTAT. (2010). Politiche abitative in provincia di Bolzano dall'annessione all'Italia al 2008. (P. Morello, M. Altieri, & A. Spitaler, Hrsg.) Bolzano: ASTAT.

ASTAT. (2013). Territorio insediativo in provincia di Bolzano. (T. Wieland, Hrsg.) Bolzano: ASTAT.

ASTAT. (2015). Situazione reddituale e patrimoniale delle famiglie in Alto Adige. (H. Fuchs, Hrsg.) Bolzano: ASTAT.

ASTAT. (2015). Situazione reddituale e patrimoniale delle famiglie in Alto Adige. 2013-2014 (Bd. collana 213). Bolzano: Provincia Autonoma di Bolzano: Istituto provinciale di statistica.

ASTAT. (04 2019). Attività edilizia e mercato immobiliare in provincia di Bolzano - 2017. (W. Melojer, Hrsg.) astattab - Raccolta(4).

ASTAT. (2019). Lavoro dipendente e retribuzioni nel settore privato 2012-2017 (Bd. AstatInfo nr. 51). (M. E. Iarossi, Hrsg.) Bolzano: ASTAT.

Consiglio, d. P. (12. 03 2019). Lavori Consiglio: interrogazioni su temi d'attualità. Abgerufen am 23. 10 2019 von consiglio-bz.org: https://www.consiglio-bz.org/it/attualita/cs-consiglio-attuali.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=624670

Gainsforth, S. (2019). Airbnb città merce. Roma: DeriveApprodi.

Holm, A., Junker, S., & Neitzel, K. (2018). Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

ISTAT. (2018). Spese per consumi: Voce di spesa (ECoicop). Abgerufen am 25. 10 2019 von dati.istat.it: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=17912>

Klien, M. (5 2019). Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung. WIFO-Monatsberichte, 92, S. 397-401.

Kofner, S. (2017). Social Housing in Germany: an inevitably shrinking sector? Critical Housing Analysis, 4(1), 61-71.

Mundt, A., & Amann, W. (2009). Evaluierung der Subjektförderung. Wien: IIBW.

Ripartizione Politiche Sociali. (2017). Statistiche Sociali 2017. Bolzano: Ripartizione Politiche Sociali.

UNECE. (2015). Geneva UN Charter on Sustainable Housing. Abgerufen am 11. 09 2019 von unece.org: <https://www.unece.org/housing/charter.html>

© AFI | Arbeitsförderungsinstitut

Landhaus 12

Kanonikus-Michael-Gamper-Straße 1

I - 39100 Bozen

T. +39 0471 418 830

info@afi-ipl.org

www.afi-ipl.org