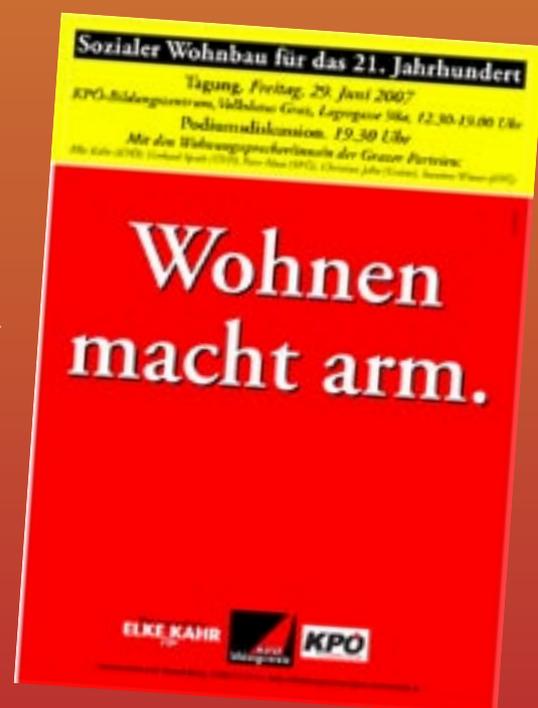


Sozialer Wohnbau– Notwendiger denn je



Dokumentation einer Tagung der KPÖ





Ernest Kaltenecker, bis 2005 KPÖ-Wohnungsstadtrat, jetzt im steirischen Landtag. Tel. 877 / 5104.



Elke Kahr, seit 2005 Wohnungsstadträtin. Tel. 872 / 2060, Spitzenkandidatin der Grazer KPÖ bei der Wahl im Jänner 2008



Wilfriede Monogioudis, Stadträtin für Wirtschaftsbetriebe, Gesundheit und Konsumentenschutz. Tel. 872 / 2050

Liebe Grazerinnen und Grazer!

Wohnen darf nicht arm machen. Das ist und bleibt unser Ziel. Mit der Tagung zum Sozialen Wohnbau konnten wir im Juni 2007 einige Denkanstöße liefern. Die Ergebnisse wollen wir mit der vorliegenden Broschüre nun auch in gedruckter Form vorstellen. Die Grazer KPÖ will darüber hinaus auf politischer Ebene dazu beitragen, dass positive Reformen auch verwirklicht werden.

Elke Kahr



Liste 3

KPÖ
www.kpoe-graz.at

Wohnen darf nicht arm machen!

Wohnen darf nicht arm machen! Deshalb setzt sich die KPÖ für den sozialen Wohnbau ein. Die Tagung zu diesem Thema, deren Ergebnisse in diesem Heft dokumentiert werden, soll zeigen, dass sozialer Wohnbau eine Zukunft hat, wenn die Profitinteressen eingeschränkt werden.

Im Bereich Wohnen wurden unter Stadtrat Ernest Kaltenegger und Stadträtin Elke Kahr die Mieten für städtische Wohnungen gesenkt. Sie liegen seither bis zu 43% unter jenen des überbelegten, so genannten freien Marktes und stellen so ein kleines aber wichtiges Preisregulativ dar. Möglich ist dies nur, weil die KPÖ bis jetzt – nicht zuletzt auch mit einer äußerst erfolgreichen Volksbefragung 2004 – die Verschönerung der Gemeindewohnungen verhindern konnte.

Gleichzeitig wurde eine große Sanierungsoffensive gestartet, die es ermöglichen soll, auch Menschen mit kleineren Einkommen zeitgemäßen Wohnraum zur Verfügung stellen zu können. Mehr als 60 Wohnhäuser wurden bisher umfassend saniert. Zuletzt konnte Stadträtin Elke Kahr den Mieterinnen und Mietern die Schlüssel zu den letzten Wohnungen im nun vollkommen neu sanierten „Muchsblock“ übergeben, einer Anlage, die seit ihrer Errichtung in der Zwischenkriegszeit (!) von den Verantwortlichen „vergessen“ wurde und in einem entsprechend schlechten Zustand war.

Bereits über 700 Wohnungen wurden mit zeitgemäßen Nasszellen ausgestattet. Ziel ist es, den Substandard so weit wie möglich aus dem Gemeindebau zu eliminieren. Dabei sind das städtische Wohnungsamt und Stadträtin Elke Kahr auf dem besten Weg. Zwei vom Abriss bedrohte Holzhaussiedlungen, die sog. Kienzlsiedlung und der Grünanger konnten in ihrer Einzigartigkeit nicht nur erhalten sondern zum Teil auch umfassend saniert werden. Am Grünanger entstanden außerdem 35 neue Wohneinheiten in Holzbauweise zu günstigen Mietpreisen, welche die Mieterinnen und Mieter von einer Wohnbeihilfe weitgehend unabhängig machen, ein zukunftsweisendes Modell!

Für Mieterinnen und Mieter, die nach Bezug ihrer Gemeindewohnungen durch Arbeitslosigkeit, Krankheit, Scheidungen etc. Einkommenseinbußen erleiden, greift die von der KPÖ erreichte, städtische Mietzinszahlung, die garantiert, dass niemand mehr als ein Drittel des Haushaltseinkommens für das Wohnen aufwenden muss.

Dass „privat“ nicht automatisch besser ist, beweist eine Studie der Wirtschaftsuniversität Wien, die der städtischen Wohnhausverwaltung ein ausgezeichnetes Zeugnis ausstellt und sie auch den Vergleich mit privaten Vermietern gewinnen lässt. Auf Initiative von Stadträtin Elke Kahr wurde eine mieter- und kinderfreundliche Hausordnung ausgearbeitet. Es ist also kein Wunder, dass die Nachfrage nach Gemeindewohnungen ständig steigt. Für die gerechte Vergabe dieser Wohnungen sorgen objektive, sozial ausgewogene Richtlinien, die ständig verbessert werden.

Durch neue Wohnbauprojekte mit verschiedenen gemeinnützigen Genossenschaften entstehen bis Ende 2008 210 neue Wohnungen; die ersten in der Fröhlichgasse können bereits im Dezember 2007 übergeben werden. Die städtische Wohnungsinformationsstelle (WOIST) bietet kompetente, kostenlose Beratung in allen Wohnungsfragen. Dadurch gelingt es in vielen Fällen, kostspielige Gerichtsverfahren zu vermeiden. Auch im für alle Grazerinnen und Grazer offenen Stadtratsbüro werden jährlich tausende Beratungsgespräche geführt und konkrete Hilfestellungen geboten. Gleichzeitig hilft die KPÖ mit ihrem Mieternotruf bei akuten Problemen, etwa bei Problemen mit Vermietern, überhöhten Betriebskosten, Mieter/innen-Mobbing und vielem mehr.

Da sich immer mehr Menschen die extrem hohen Mieten auf dem sogenannten freien Markt nicht mehr leisten können, ist die Stadt Graz gefordert, ihr Gemeindewohnungsangebot noch mehr zu vergrößern. Auf Initiative von Stadträtin Elke Kahr wurde vom Grazer Gemeinderat die Forderung „Wohnen auf Kasernengrund“ einstimmig angenommen.



Forderungen der KPÖ Graz – Elke Kahr:

- Fortsetzung der Initiative für eine zeitgemäße Ausstattung aller Gemeindewohnungen (Nasszelleneinbau).
- Wiedereinführung des sozialen Wohnbaus durch die Stadt Graz in Zusammenarbeit mit dem Land zur Schaffung moderner, leistbarer Wohnungen.
- Sozialer Wohnbau auf aufgelassenen Kasernengründen in Graz.
- Novellierung des Grazer Altstadterhaltungsgesetzes zur Erhaltung der Lebensqualität der Anrainerinnen und Anrainer durch Einschränkung von Lärmbelästigung durch Großveranstaltungen.
- Klar festgelegte Mietzinsobergrenzen für alle Wohnungen, um Mietzinswucher zu unterbinden.
- Abschaffung der Vergebührung von Mietverträgen.
- Maßnahmenpaket zur Senkung der Betriebskosten durch Einfrieren der Tarife kommunaler Dienstleistungen (Müll, Kanal, Strom).
- Energische Maßnahmen gegen Wohnungsspekulanten.
- Maklerprovisionen von derzeit drei Brutto-Monatsmieten auf zwei herabsetzen (wie in den meisten europäischen Staaten).
- Klare Obergrenzen für Kautionen (derzeit werden bis zu fünf Monatsmieten verlangt).
- Kautiostopf: Stadt, Land, Genossenschaften und karitative Organisationen sollen für sozial schwache Wohnungswerber/innen als Bürge fungieren.
- Kein Verkauf von gewährten Wohnbauförderungsdarlehen.
- Keine Förderung von Revitalisierungen aus Mitteln der Wohnbauförderung, stattdessen Schaffung eigener Fonds nach Vorbild des Grazer Altstadterhaltungsfonds.
- Einsatz von Vorbehaltsflächen für den kommunalen Wohnbau.
- Einweisungsrecht der Gemeinde in einem zu bestimmenden Anteil (z.B. 5 %) in geförderte Neubauwohnungen als Förderungsvoraussetzung für Wohnbaugenossenschaften.
- Soziale Mischung in Siedlungen, um Ghattobildung entgegenzuwirken.
- Aufbau von Gebietsbetreuungen in Stadtvierteln mit besonderen sozialen Problemen.
- Schaffung einer Infrastruktur, die den jeweiligen Bedürfnissen der Menschen in bestimmten Stadtvierteln entspricht (z.B. Werkstätten, Hobbyräume etc.).
- Besteuerung von Wohnungen, die länger als 2 Jahre leer stehen bzw. Einweisungsrecht für die Stadt.
- Meldepflicht für leerstehende Wohnungen.
- Mehr Platz für Kinderspielplätze und Erholungsanlagen im Wohnbereich.
- Unterstützung von Heim- und Kleingartenanlagen.



Die hier dokumentierten Beiträge wurden am 29. Juni 2007 in Rahmen der einer Tagung der KPÖ Graz zum Thema „Wohnen macht arm – Sozialer Wohnbau für das 21. Jahrhundert“ vorgetragen. Illustrationen, die nicht zu den jeweiligen Beiträgen gehören, zeigen Grazer Gemeindewohnbauten bzw. Aktionen der Grazer KPÖ zum Thema Wohnen.



Inhalt

Wohnbau anderswo (Gabu Heindl)	5
Akkumulation und Wohnungspolitik (Johannes Jäger)	9
Das Geschäft mit dem Wohnen (Claus Schreer).....	13
Verteilungseffekte der Wohnbauförderung (Elisabeth Springler)	18
Europäische Wohnungspolitiken im Vergleich – von der „marktfernen“ zur „marktgesteuerten“ Wohnraumversorgung (Harald Stöger)	24

Wohnbau anderswo

Gabu Heindl

Sozialer Wohnbau ist zunächst einmal Wohnbau, also Architektur. Meine Frage als Architektin in diesem Zusammenhang lautet: Ist Architektur sozial? Einerseits, ihrem Wesen nach, immer: Sozial ist Architektur als gebauter Raum, verstanden als relationale (An)Ordnung von Lebewesen und sozialen Gütern; im wechselseitigen Bezug von Menschen und Raum als Grundbedingung des Zusammenlebens manifestiert sich ein sozialer Raum. (vgl. Martina Löw: Raumsoziologie, Frankfurt/M. 2001)

Andererseits, in Hinblick auf das Wohl der BewohnerInnen, ist Wohnbau seltener „sozial“. Oft stehen realisierte Soziale Wohnbauten an Orten ohne Anbindung an Netze sozialen Lebens. Je nach Habitus der BewohnerInnen und je nach Standort des Gebäudes ist derselbe Typus Wohnbau in gleicher Verarbeitungsqualität ein jeweils anderer „Ort“ und hat eine jeweils andere raumsoziologische Qualität. „Es ist der Habitus, der das Habitat macht.“ (Pierre Bourdieu: Sozialer Raum und Klassen, Frankfurt/M. 1991)

Die Sozietät stiftende Infrastruktur – ihr Vorhandenein oder ihr Fehlen – relativiert Architektur als Gebautes, so eben auch wenn Sozialer Wohnbau den vielfältigen Anforderungen differenzierter urbaner Bevölkerungen nicht gerecht wird. Mein Beitrag behandelt also nicht die Förderungsbedingungen von Sozialem Wohnbau (die ja bei der Tagung von entsprechenden ExpertInnen behandelt wurden); es geht mir vielmehr um architektonische und raumsoziologische Aspekte, die im Rahmen von Sozialen Wohnbau umso bedeutender sind, als sie allzu leicht unter Zeitdruck und Geldmangel des Bauprozesses zu kurz kommen. Am Ende meines Beitrags werde ich geglückte aktuelle Beispiele für (Sozialen) Wohnbau präsentieren – in städtischen Dimensionen, die mit Graz vergleichbar sind.

Doch bevor wir dazu kommen, möchte ich mich einem grundlegenden Aspekt von Wohnen widmen: dem Konflikt. Zu diesem Thema führt der Schweizer Architekturtheoretiker und Soziologe Lucius Burckhardt in seinem Artikel „Wohnbedürfnisse“ von 1970 das Stichwort „Waffenstillstand“ ein: „Eine Familie ist kein harmonisches Gebilde; auch die glückliche Familie beruht auf einem Waffenstillstand – der unter den erschwerenden Bedingungen rasch heranwachsender und so das Kräfteverhältnis verschiebender Kontrahenten aufrechterhalten werden muß. Ihr Friede beruht auf einem Status quo, und dazu gehört die Gegebenheit der Wände.“ In anderem Kontext – nämlich in der Architekturfachzeitschrift Arch+ 134/135 – fragt sich Architekturhistoriker Robin Evans, was der architektonische Plan eigentlich beschreibt? Seine Antwort: die Art der zwischenmenschlichen Beziehungen. So beschreibt die Linie im Plan eine Trennlinie im Gebauten, Türen sind Verbindungs- oder Konfliktmomente, zwischen dem Außen und den Öffnungen zum Innen spannt sich ein relationaler Raum auf, der nicht immer nur von idyllischem Ausblick geprägt ist. Da trifft der domestizierte,

private, heimelige Raum auf den kollektiven, öffentlichen, unheimeligen Raum, oder anders gesagt: Die Bewohnerinnen der Innenräume treffen auf „Gäste“, die in ihrer Wohnung „nicht geladen“ wären.

Ein aktueller Anlass illustriert das auf anschaulichste und schauerlichste Weise: Im Juni 2007 wird in einem Gemeindebau in Wien-Favoriten aus einem kleinen Wohnungsfenster auf türkische Kinder im Hof geschossen. Der Täter – ein Wiener Gemeindebaubewohner – meint, er hätte den Lärm der spielenden Kinder nicht mehr ausgehalten, und findet dabei noch Verständnis von einem Teil seiner MitbewohnerInnen. Auch die Presse versucht, nachvollziehbare Gründe zu erläutern, so zum Beispiel die „Kleine Zeitung“ vom 16. Juni 2007: „47 Kinder wohnen derzeit in der Anlage. Zur Verfügung stehen ihnen zwei kleine Spielflächen, nicht größer als 60 Quadratmeter, eingepfercht zwischen den Bauten. `Das sind zu viele Kinder auf zu kleinem Raum`, orten die Hausbewohner das Problem. `Es sind die Ausländer, die sich nicht an die Regeln halten`, wettet einer der Bewohner (...)“ In beiden feindlich gestimmten Aussagen spannt sich ein Raum-BenutzerInnen Verhältnis auf, mit unterschiedlichen Schwerpunkten: Haben die BewohnerInnen, im Speziellen hier die als „Ausländer“ benannten, oder hat die Architektur mehr Schuld an der Konfliktsituation, weil sie zu kleinen Raum für zu viele Kinder bietet?

Nach der Verhaftung des Schützen im Wiener Gemeindebau, schrieben Zeitungen über den sich einstellenden „Waffenstillstand“, und selbst die für den Gemeindebau zuständige Wiener Gebietsbetreuung bezeugte im Rahmen der ORF-Berichterstattung, dass es keinen Konflikt mehr gäbe; man wäre einen Schritt weiter Richtung allgemeiner Toleranz und Harmonie. Doch genau um ein Idyll von Harmonie und Toleranz geht es hier nicht, sondern um einen virtuellen, nie erreichbaren „Waffenstillstand“, der immer in einer sensiblen Balancierung erhalten werden muss: zwischen den „anderen“ und „uns“ (zwischen Gruppen, die in jeweiligen Konstellationen diese Positionen einnehmen bzw. zugewiesen bekommen).

Die Anerkennung der Differenz zwischen Denen und Uns, als Gruppen, die sich gemeinsam einen symbolischen Raum teilen, würde es erst ermöglichen, Feinde (auf die man schießt) zu Gegnern zu machen, mit denen ein Streitfall auszuhandeln wäre. Es ginge darum, den Konflikt anzuerkennen und zu legitimieren. Ausgehend von „Agonismus“ als Basis für Demokratie und politisches Engagement kritisiert Chantal Mouffe die „post-politische“ Tendenz der Harmonieseligkeit und des Moralisiertens: Laut Mouffe dreht es sich nicht um Fragen von Richtig oder Falsch, sondern um Positionierungen wie etwa Rechts oder Links: „Despite what many liberals want us to believe, the specificity of democratic politics is not the overcoming of the we/they opposition but the different way in which it is established. What democracy requires ist drawing the

we/they distinction in a way which is compatible with the recognition of the pluralism which is constitutive of modern democracy“, so Chantal Mouffe in „On The Political“ (London, New York 2005).

Architektur ist ein relationaler Lebensraum, in dem ein Konflikt ausgetragen wird. Dabei spielt die Qualität des Raums eine große Rolle (wie schon in der Frage nach der Größe des Spielraums für die Kinder des Wiener Gemeindebaus angesprochen). In Bezug auf Lebensqualität gilt es hier verschiedene Aspekte anzudenken. Um nochmal auf Lucius Burckhardt zurückzugreifen, der sich Gedanken zur Wohnzufriedenheit macht: „Bausteine solcher Lebensqualitäten, wie Wohnlichkeit oder Kultur, sind nicht einzelne, in bestimmten Quantitäten auftretende Objekte, etwa Wohnraum oder Grünfläche, sondern kleine Subsysteme, die organisatorische, gestalthafte und materielle Komponenten haben (...).“ „Unsere Wohnung besteht nicht aus dem, was wir sehen, sondern aus Rechtsbeziehungen, dem „guten Ruf“ beispielsweise einer Wohnanlage (Man muß eine „Adresse“ haben); dann aus der Nachbarschaft und deren Einrichtungen. Dann ist auch der Mietvertrag ein Teil dieser unsichtbaren Institution Wohnung, wie auch das Anhängsel Hausordnung...“ Neben gestalterischen, materiellen Gegebenheiten benennt er unter gestalterischen Komponenten die „nächtliche Sicherheit“ oder „Ruhe“ als Subsysteme, die aus Messbarem und Unmessbarem zusammengesetzt sind.

Wie also wird etwa „Ruhe“ gestaltet? Relevant ist hier die gestalterische Raumordnung, also Lage und Design der Spielplätze. Es ist kein Wunder, dass die sogenannten „Käfige“, mit Metallzäunen eingeschlossene Ballspielplätze, besonders laut sind. Zwischen den sechs Spuren einer Autostraße würde diese kostengünstige und effiziente Methode, Ballspielraum zu gestalten, Sinn machen; nicht jedoch im Innenhof eines Wohnblocks. Um das zu erahnen, muss man weder Architektur noch Soziologie studiert haben. Und doch: Es fehlt an kritischen, innovativen Planungsansätzen für städtische Spielplatzbereiche, wenn es nicht überhaupt an Raum selbst fehlt: für Spielbereiche im öffentlichen, halböffentlichen, aber auch privaten Außenbereich, wie etwa auf Terrassen.

Grundsätzlich wäre es interessant, hier noch mal über die Relativität von Lärm nachzudenken: Warum wird der Lärm der Autostraße (der nicht einmal nachts aufhört) auf der einen Seite der Wohnung leichter akzeptiert als der Klang von spielenden Kindern auf der Hofseite? Warum wirken fremde Kinder lauter als eigene? Es geht eben nicht nur um die messbaren Dezibel, sondern um eine sehr subjektiv-phänomenale Empfindung, die nicht messbar ist.

Die Kombination aus Messbarem und Unmessbarem macht die Evaluierung von Wohnraum und dessen Lebensqualität schwierig. Förderungsgeber verfallen oft auf die irrierte Vereinfachung, finanziellen Zuschuss an messbare Parameter zu knüpfen, wobei mit Hilfe einer Excel-Tabelle bestimmte Werte überprüft werden können. So werden dem gegenwärtigen Zeitgeist entsprechend Ökopunkte für Wärmedämm-Koeffizienten der Wohnräume sowie generell für die Reduktion von Energieverbrauch von Häusern vergeben. Über Ökopunkte errechnet sich die Förderung – auch eine für die nachhaltige Sanierung von bestehenden Gebäuden. In der Steiermark gingen zuletzt mehr als die Hälfte der Förderungen in die thermische Sanierung

von Gebäuden, unabhängig davon, ob der Grundriss oder auch die Umgebung des Wohnraums Qualität hat.

Nicht aber in Koeffizienten, nicht in Quadratmetern, nicht in Materialstandards und auch nicht mittels Klassifizierung der Bedürfnisse sollten ArchitektInnen planen. Lucius Burckhardt geht so weit, dass er „Ansätze zum Träumen“ von den ArchitektInnen fordert. Wichtig wäre jedenfalls, ein „zweckfreies Zimmer“ oder die „Gute Stube“ oder ein „Raumpolster“ einzubauen. Es gilt, die Standardisierung und Quantifizierung des Funktionalismus – der Dogma und Programm des modernen Massenwohnbaus war – aufzubrechen. Das Problem der Evaluierung durch Quantifizieren ist, dass es das Messbare optimiert, nicht jedoch das Unmessbare. Zum Beispiel gibt es Lehrbücher voll von Angaben über optimale Straßenbreiten, jedoch kein Wissen von der Annehmlichkeit von Gehsteigen. (vgl. Lucius Burckhardt, Wohnlichkeit in Städten, Zürich 1981)

So gibt es die Gefahr, dass auch die zweifelsohne für ein nachhaltiges Architekturverständnis wichtigen Ökopunkte zwar nützliches Wissen über Wärmedämmung generieren, die unsichtbaren oder auch ganz offensichtlichen, jedenfalls aber unmessbaren Wohnbedürfnisse unserer Zeit aber weiterhin außer Acht gelassen werden.

Nicht zuletzt deshalb nun ein paar konkrete architektonische Beispiele, kommentiert in Form einer Bild-Text-Collage:

Die Wohnbauten des „Roten Wien“



Bild: Karl Ehn, Karl-Marx-Hof, Wien, 1927-1930

In Zeiten einer immensen Wohnungsnot sowie eines gesellschaftlichen Wandels zur Kleinfamilie hin, verwendete die sozialdemokratische Stadtverwaltung in den Hoch-Zeiten bis zu 26 % des Gemeindebudgets für kommunalen Wohnbau (siehe Siegfried Mattl, Das 20. Jahrhundert. Geschichte Wiens, Wien 2000), u.a. aus Mitteln der – von der Stadtregierung eingesetzten – Wohnbausteuer. Statt neuer Siedlungen am Stadtrand (Modell „Gartenstadt“) wurde ein Regelwerk für Blockrandbebauung erstellt, das die Bebauungsdichte begrenzte und mindestens 50 % Grünfläche garantierte, sowie eine gewisse Anzahl an gemeinschaftlichen Einrichtungen vorschrieb. Die Wohnungen wurden nach genauer Erueirung der Dringlichkeit vergeben.

Le Corbusiers Wohnmaschinen



Bild: Le Corbusier, Unité d'Habitation, Berlin, 1957-58

So wie Henry Ford im Rahmen der Optimierung seiner Fließbandproduktion jedem sein Ford-Automobil zukommen lassen wollte, war es Le Corbusiers Anliegen, jedem seine Wohnung zu bieten und über einen „Massenwohnbau wie vom Fließband“ nachzudenken. Dabei sollte der Geschosswohnungsbau möglichst viele Eigenschaften des Einzelhauses übernehmen.

In seinem Konzept für die Wohnmaschine „Unité d'Habitation“ (1947 in Marseilles, 1955 in Nantes, 1957-58 in Berlin, 1963 in Briey und 1965 in Firminy verwirklicht) verfügt jede Wohnung über zwei Geschosse und eine Loggia; der Wohnblock selbst hat gemeinschaftliche Aufenthalts-, Sport- und Nutzräume.

Harry Glücks Wohnpark



Bild: Harry Glück, Wohnpark Alt-Erlaa, Wien, 1985

„Wohnglück für alle!“ und „Das größtmögliche Glück für die größtmögliche Zahl!“ sind die architektonischen Anliegen von Harry Glück, der es mit seinem Wohnpark im südlichen Wien geschafft hat, nach zwanzig Jahren Bestand heute noch größte Wohnzufriedenheitswerte in Umfragen der BewohnerInnen (zumeist noch ErstmieterInnen) zu erreichen. Die ca. 3000 Wohnungen der größten nicht-kommunalen Wohn-Anlage in Österreich verfügen alle über einen privaten Außenraum: bis ins 13. Geschos zurückspringende Terrassen, sechs Meter lange und einen Meter breite Pflanztröge (Mini-Schrebergärten). Vom 15. bis 27. Stockwerk ist jede Wohnung mit einer Loggia ausgestattet, deren Knick jeweils den freien Ausblick nach Norden und Süden ermöglicht. Infrastruktur: u.a. 3.400

Tiefgaragenplätze, zwei Ärztezentren, drei Schulen, zwei Kindergärten und ein Kindertagesheim, eine Rundturnhalle, 33 Freizeitclubs und mehrere Tennishallen, eine Kirche, ein Verwaltungsgebäude und ein Einkaufszentrum. Im „dunklen Dreieck“ liegen unterschiedlichster Service- und Freizeiteinrichtungen; auf den Dächern in 70 Meter Höhe gibt es sieben Schwimmbäder, die von 90 Prozent der Bewohner genutzt werden.

Jean Nouvels Nemausus



Bild: Jean Nouvel, Nemausus, Nîmes, 1985-1987

„Eine schöne Wohnung ist eine große Wohnung“, so das in seiner Schlichtheit plausible Credo von Architekt Jean Nouvel. Für dasselbe Geld mehr Fläche, das war sein Konzept für den experimentellen Sozialen Wohnbau Nemausus in Nîmes, Frankreich. Er verwendete günstigste Materialien, teilweise aus dem Industriebau, stapelte die Wohnungen geschickt übereinander und schaffte es damit, um die geplanten Investitionskosten 55 % mehr Raum zu schaffen. Doch seine architektonische Leistung schlug sich nicht im Vermietungskonzept nieder: Nachdem der unveränderte Mietpreis auf die größere Wohnfläche geschlagen wurde, zahlen die BewohnerInnen bis zu 52 % mehr Miete. Das ambitionierte Projekt war ein gutes Geschäft für den Bauträger, nicht für die BewohnerInnen.

Lacaton Vassals Gewächshäuser



Bild: Lacaton Vassal, Cité Manifeste, Mulhouse, 2004

Mit „viel Wohnraum für wenig Geld“ als Motto sehen auch Lacaton Vassal ihre Aufgabe als ArchitektInnen, den leistbaren Luxus von genügend Raum mittels intelligenter

Planung herzustellen: Einfache Materialien und Bauweise ermöglichen günstige Herstellungskosten, ein Zusatzraum in Form und Funktionsanlehnung eines Gewächshauses vergrößert die durchschnittliche Wohnfläche von über 100 m² um noch mal die Hälfte als Wintergarten. Lacaton Vassal sind ebenfalls aktiv in Projekten für die Pariser Banlieues, wo nach den jüngsten Ausschreitungen von Jugendlichen die Politik für Abriss und Neubau plädier-

te, während die ArchitektInnen eigen-initiierte Projekte veröffentlichten, die gezielte Wohnraumvergrößerung sowie Qualitätsverbesserung der Plattenwohnbauten vorschlugen; so sollten nicht durch Abriss und Neubau bewohnerseitig angeeigneter Wohnraum und damit gewachsene Milieus zerstört, sondern diese Raum-Milieus mittels gezielter architektonischer Maßnahmen verbessert werden.



**VOLKSBEFRAGUNG
12. DEZEMBER**

Stimmen auch Sie am 12. Dezember 2004
gegen einen Verkauf der
Gemeindewohnungen.

**kaltenegger
KPO**

Akkumulation und Wohnungspolitik

Johannes Jäger

Hierzulande prägen häufig normative Aussagen die Diskussionen um Wohnbauförderung und Wohnungswirtschaft. Zentraler Bezugspunkt für Debatten ist etwa die Diskussion zur Objektförderung versus Subjektförderung. Neben empirisch orientierten Fallstudien werden vergleichende Analysen des Wohnungsbaus und der Wohnbauversorgung zwischen einzelnen Städten bzw. Ländern gemacht. Dabei zeigt sich, dass es zwischen einzelnen Staaten wesentliche Unterschiede gibt und Wohnungs- und stadträumliche Politiken in den letzten Jahrzehnten erheblichen Veränderungsprozessen unterworfen sind. Deren gesamtgesellschaftliche theoretische Reflexion ist häufig wenig systematisch. Neue Anforderungen an eine soziale Wohnungswirtschaft sollen daher hier nicht normativ diskutiert werden. Vielmehr zielt dieser Artikel darauf ab, die politökonomischen Grunddeterminanten, welche zu unterschiedlichen Formen der Wohnungsproduktion und Vergabe führen, sowie deren Zusammenhang mit Veränderungen der ökonomischen Strukturen und beobachtbaren Strategien unterschiedlicher Akteure zu analysieren. Im Vordergrund steht dabei die Darlegung eines entsprechenden theoretischen Analyseapparats. Dieser wird anhand einzelner empirischer Bezugspunkte – primär Wien bzw. Österreich – zum Teil historisch tiefer gehend, exemplifiziert. Vor dem Hintergrund der theoretischen Perspektive werden die sich ergebenden Ansatzpunkte für zukünftige Entwicklungen in der Wohnungswirtschaft kurz angesprochen.

Insel der Seligen?

International vergleichende Analysen zur Wohnbauförderung und Wohnbauversorgung kommen regelmäßig zum Ergebnis, dass Österreich sehr gut abschneidet. Dies trifft sowohl auf die quantitative und qualitative Wohnbauversorgung als auch auf die Wohnungskosten zu. Das Förderungsinstrumentarium scheint überdies quantitativ weitgehend effizient zu sein, sind doch die gesamten Ausgaben für Wohnbauförderung mit 1,3% als Anteil am Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zu anderen Ländern relativ gering. Ebenso sind Probleme sozialer Segregation – wie wir sie etwa von anderen europäischen oder gar US-amerikanischen Städten kennen – in Österreich weit weniger stark ausgeprägt (vgl. Stigel 2006), obwohl etwa in Wien die Konzentration von MigrantInnen in einzelnen Vierteln relativ hoch ist (vgl. Giffinger 1998). Jedoch werden immer wieder Versuche gestartet, dieses vergleichsweise erfolgreiche Modell zu diskreditieren bzw. zurückzudrängen. Häufig wird die niedrige soziale Treffsicherheit (vgl. Lechner/Wala 2006) angeführt. Teils wird überhaupt argumentiert, dass Objektförderung wirkungslos sei, da sie die Wohnungsnachfrage nicht verändere (Felderer et al. 1999). Im europäischen Vergleich ist die Wohnungswirtschaft in Österreich dennoch nach wie vor relativ stärker solidarisch als marktwirtschaftlich geprägt (Czasny 2006). Dessen ungeachtet ist es in den letzten Jahrzehnten zu erheblichen Veränderungen gekommen. Diese nehmen

sich im Vergleich zu den wesentlich drastischeren Umbrüchen in anderen Ländern, z.B. in Deutschland, jedoch bescheiden aus. Aber auch in Österreich haben zunehmend Komponenten, die auf Subjektförderung – z.B. in Form von Zuschüssen für Miete für einkommensschwache Haushalte – abzielen, an Bedeutung gewonnen. Neben der Wohnbauförderung zeichneten sich auch in der Wohnungspolitik im weiteren Sinn erhebliche Veränderungen ab. Im Bereich der Mietenregulierung sowie der Bodenpolitik veränderte sich schon mit Beginn der 1980er Jahre zunächst durch die später wieder zurückgenommene gänzliche Freigabe der Mieten für Kategorie A und später mit der Einführung von Kategorie- und Richtwertmieten die konkrete Regulierung. Dies war auch mit erheblichen Mietsteigerungen deutlich über dem Verbraucherpreisindex verbunden (Jäger 2002).

Worin liegen nun die Ursachen für den Wandel einerseits und die nach wie vor relativ hohe Stabilität des traditionellen wohnungspolitischen Modells andererseits? Um dieser Frage nachzugehen, wird hier eine regulationstheoretische Perspektive eingenommen. Diese erlaubt es, sowohl die Akkumulationsdynamik als auch die sich verändernden Institutionen bzw. strukturellen Formen integral zu analysieren. Mit der Veränderung der Akkumulationsstrategien, deren relativer Bedeutung sowie deren räumlicher Ausrichtung gehen in der Regel auch substantielle Veränderungen in den strukturellen Formen der Regulation einher (Becker 2002). Stabilität und Wandel im Bereich der Wohnbauversorgung können damit vor dem Hintergrund des Übergangs vom Fordismus zum Postfordismus untersucht werden.

Zunächst gilt es jedoch zu zeigen, wie Wohnungsproduktion und -zirkulation in eine regulationstheoretische Untersuchung integriert werden können. Die Bodenrententheorie bildet dabei den zentralen theoretischen Bezugspunkt, der Akkumulationsprozess, Immobilienwirtschaft und Wohnungspolitik verbindet. In weiterer Folge werden vor dem Hintergrund des theoretischen Instrumentariums die Entwicklungen im Wohnungsbereich in Wien bzw. Österreich in ihrer historischen Dimension kurz diskutiert.

Bodenrententheorie, Immobilienwirtschaft und Wohnungspolitik

Im Feld der Wohnungswirtschaft spielen Bodenpreise und damit Bodenrente eine wichtige Rolle für die Zuweisung von Räumen für produktive wie reproduktive Funktionen. Wohnungspolitik im weiteren Sinn konstituiert und modifiziert die konkrete Funktionsweise der Bodenrente, der Immobilienproduktion und der Immobilienzirkulation. Vor dem Hintergrund der distributiven Implikationen können Wohnungs- und Bodenpolitik als Teil der Sozialpolitik und damit als Teil des Lohnverhältnisses gefasst werden. Diese Bereiche können aber auch als Teil des Naturverhältnisses betrachtet werden, wird doch über diese der Zugang zum Boden geregelt, auf den



jegliche kapitalistische Akkumulation angewiesen ist. Die Bodenrente als entscheidender Faktor bzw. zentrales soziales Verhältnis zur Zuweisung physischen Raumes wird als Zahlung an den/die EigentümerIn des Bodens betrachtet. Grundstückspreise sind in dieser Perspektive nichts anderes als die kapitalisierte Summe aller zukünftigen Renteneinkommen und damit fiktives Kapital. In neoklassisch orientierten Arbeiten zur Bodenrente wird aufbauend auf Alonso (1964) diese von Nutzenfunktionen von Individuen abgeleitet. Der Erklärungswert dieses Zugangs ist jedoch äußerst beschränkt, da die Rolle von institutionellen bzw. strukturellen Faktoren nur unzureichend erfasst werden kann (Jäger 2006). In der klassischen politischen Ökonomie wird Boden – ebenso wie Arbeitskraft – als spezielles Gut behandelt. Das bedeutet, dass es sich dabei nicht um im Rahmen des kapitalistischen Prozesses einzelwirtschaftlich produzierte Waren handelt. Die Preisbestimmung für diese Waren ist daher anders. Bei der Bodenrente spielt etwa auch die Nachfrage eine Rolle. Überdies wird Rente nicht allein mit Knappheit, sondern überdies mit der sozialen Macht der Anbieter, die die Möglichkeit haben, den Boden vom Verwertungsprozess zurückzuhalten, erklärt. Hauptinteresse der klassischen politischen Ökonomie lag im Verständnis der grundlegenden Dynamiken ökonomischer Entwicklung und der Verteilung von Einkommen zwischen den drei großen Klassen, KapitalistInnen, ArbeiterInnen und GrundbesitzerInnen (Screpanti/Zamagni 1993). Entsprechend der historisch noch hohen Bedeutung der Landwirtschaft in der Ökonomie konzentrierten sich Smith, Ricardo und Marx daher primär auf die Frage der Grundrente in der Landwirtschaft, kaum jedoch auf die Frage der städtischen Bodenrente. Eine der Kernfragen war, inwieweit GrundbesitzerInnen vom Fortschreiten des kapitalistischen Akkumulationsprozesses berührt werden und ob Grundbesitz eine Barriere für die Kapitalakkumulation darstellte (Jäger 2003).

In den 1970er und 1980er Jahren wurde diese klassische Tradition der Bodenrententheorie wieder aufgegriffen und – entsprechend der geänderten wirtschaftlichen Bedeutung in der Landwirtschaft – auf den urbanen Bereich und damit auf die Wohnungswirtschaft angewendet. Während die neo-ricardianische Tradition einem mechanistischen Verständnis Vorschub leistete, versuchte die breiter politökonomisch inspirierte Diskussion die Rente als soziales Verhältnis zu begreifen. Die Kategorie der Rente wurde dabei nicht primär als Rechengröße, sondern als Ausdruck historisch entstandener und sozial veränderbarer Kräfteverhältnisse verstanden. Während in der Debatte in den 1970er Jahren Bodenrente in der Regel als Abzug auf den Profit angenommen und damit nicht als Ausbeutung interpretiert wurde, können Auseinandersetzungen um die Höhe der Bodenrente bzw. Regulierungen, die diese beeinflussen, durchaus auch so interpretiert werden, dass damit potenziell die Höhe der Reallöhne verändert wird. Die Höhe der Wohnungskosten bzw. der als Rente anfallende Teil können in diesem Zusammenhang auch als sozial bzw. historisch festgelegte Kategorie im Sinne eines „üblichen“ Preises gesehen werden. Dieser ist für die Bereitschaft der Menschen, entsprechende Summen für Wohnen auszugeben, bedeutend. Höhere Reallöhne auf Kosten niedriger Bodenrente sind dann besonders einfach durchsetzbar, wenn auch der Prozess der Lohnfestsetzung über kollektive Vereinbarungen, wie etwa Flächentarif-

verträge, geregelt ist. Niedrigere Ausgaben für Wohnung können damit nur vermittelt durch kollektive Vereinbarungen zur Senkung der Löhne genützt werden. Neben der Frage, ob Bodenrente (und damit deren Regulierung) die Höhe der Reallöhne verändern kann, stellt sich auch die Frage, inwieweit Grundbesitz heute im urbanen Bereich eine Barriere für die Kapitalakkumulation darstellt. Die nomothetische Theorietradition geht davon aus, dass Bodenkapital heute keine Barriere ist, da Boden gänzlich zu einer fiktiven Ware geworden sei. Über den Marktmechanismus könne demnach sichergestellt werden, dass Boden für Kapitalverwertung zur Verfügung stehe (Harvey 1982, Haila 1988). Dieser Argumentation kann jedoch nur auf sehr abstrakter Ebene gefolgt werden. Eine konkretere Betrachtungsweise zeigt, dass die spezifische Ausgestaltung der Regulation des Bodens für die Akkumulation von Realkapital eine wesentliche Rolle spielen kann, wird damit doch der Zugang zum Boden für produktive Aktivitäten reguliert. Überdies erfolgt die Akkumulation fiktiven Bodenkapitals – d.h. die Preissteigerung von Eigentumstiteln an Boden – oft in spekulativen Zyklen. Diese korrespondieren einerseits oft eng mit dem Konjunkturzyklus und sind in Phasen krisenhafter realer Akkumulation häufig besonders ausgeprägt beobachtbar. Diese spekulativen Zyklen können ihrerseits negativ auf den produktiven Sektor zurückwirken (Jäger 2002).

In sozialräumlicher Hinsicht ist die Bodenrente bei einer liberalen, d.h. warenförmigen Regulation des Wohnungsbereiches und der Stadtentwicklung, die bestimmende Kategorie für soziale Segregation. Ebenso ist sie ein für die räumliche Struktur der Wirtschaft wichtiger Einflussfaktor. Die Segregation einzelner Bevölkerungsschichten hängt dabei primär von der Zahlungsfähigkeit einzelner Gruppen ab. Die entscheidende raumstrukturierende Wirkung der Bodenrente erfolgt über die Monopolpreisbildung des Bodens. Derjenige Personenkreis, der am meisten für einen bestimmten Ort bezahlen kann, schließt Personen mit einer geringeren Zahlungsfähigkeit von diesem aus. Damit gelingt es reicheren Schichten, sich von ärmeren räumlich abzugrenzen. Die Zahlungsfähigkeit wird dabei primär über die Klassenzugehörigkeit – und somit die Stellung im Produktionsprozess – und durch die Ausgestaltung des Lohnverhältnisses bestimmt. Die Verteilung ist damit für die Differenzen in der Zahlungsfähigkeit ausschlaggebend. Soziale Segregation ist im Lichte politökonomischer Bodenrententheorie damit nicht als voluntaristisch erklärbares Phänomen zu begreifen (Jäger 2002, 2003).

Dekommodifizierung

Wohnungsproduktion und Wohnungszirkulation in Wien war bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts weitgehend liberal reguliert und damit kommodifiziert. Die heute als „fordistisch“ bezeichneten Regulierungen im Wohnungsbereich entstanden jedoch in wesentlichen Teilen bereits vor der fordistischen Periode, deren Beginn gemeinhin mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs angesetzt wird. Wohnungsnot und soziale Proteste führten bereits 1910 zur Einführung einer Gebäudesteuer, welche teurere Wohnungen stärker belastete als kleine. Die dadurch aufgebrachtten Mittel wurden für einen Wohnungsfürsorgefonds zum Bau neuer Wohnungen verwendet (Eigner

et al. o.J.: 8f). Bereits gegen Ende bzw. nach dem Ersten Weltkrieg war die Regulierung des Wohnungswesens durch eine weitgehende Entkommodifizierung geprägt. „Friedenszins“ und die Wohnbauoffensive des „Roten Wien“ stehen bis heute stellvertretend als Zeichen dieser Regulierungen. Die Wohnbauoffensive des „Roten Wiens“ ab 1923 ist jedoch nicht funktional zu erklären, sondern wesentlich auf zwei Einflussfaktoren zurückzuführen. Erstens war, nicht zuletzt aufgrund der Mietregulierung, die private Bautätigkeit völlig zum Erliegen gekommen. Zweitens war der Druck der Siedlerbewegung relativ stark. Anstatt jedoch wie von dieser gefordert den Selbstbau zu unterstützen, wurde begonnen, „Volkswohnungspaläste“ zu errichten (Novy 1993). Mietwohnungen, die das Gros aller Wohnungen ausmachten, wurden durch die Regulierungen sehr günstig. Der politische Einfluss des Finanz- und insbesondere des Immobiliensektors war durch den Ersten Weltkrieg weitgehend zurückgedrängt worden. Die Mietpreisregulierungen in Kombination mit sozialem Wohnungsbau – finanziert aus einer Wohnbausteuer – führten zu einer erheblichen Reduktion der Mietkosten und in der Folge zu einer Reduktion der Einnahmen von Rentiers und damit zu deren weiterer Schwächung. In der zeitgenössischen Diskussion wurde diese Wohnungspolitik, die die Reproduktionskosten senkte, auch als Faktor, der die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wiener bzw. österreichischen Wirtschaft stärken sollte, betrachtet (Bauer 1976). Ohne wirkungsvolle kollektivvertragliche Lohnbildungsformen führten niedrigere Mieten nicht notwendiger Weise zu höheren Reallöhnen, sondern erlaubten es Unternehmen, im Kontext eines Arbeitskräfteüberangebots niedrigere Löhne zu bezahlen. Im Rahmen eines protektionistischen Umfelds waren expansive Akkumulationsstrategien jedoch wenig erfolgreich. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg zeigte sich das fordistische Modell der Wohnbauregulierung für eine stärker binnenorientierte Entwicklung als funktional. Im Kontext von Reallohnsteigerung durch Kollektivverträge in Kombination mit niedrigen Mieten, und damit Renten, konnte entsprechend Nachfrage für den produktiven Sektor geschaffen werden. Die Obergrenzen für Grundstückskosten im geförderten Wohnbau sowie die Mietregulierungen stellten sicher, dass die Bodenrente niedrig blieb. Während Objektförderung zur Ausweitung des Wohnungsbestandes erheblich beitrug, wurden Komponenten der Subjektförderung nicht bzw. nur sehr sparsam eingesetzt. Subjektförderung führt nämlich nicht bzw. kaum zur Ausweitung des Wohnungsbestandes, sondern vielmehr aufgrund der insgesamt höheren Nachfrage wegen einer höheren Zahlungsfähigkeit zu höheren Preisen und damit zu höheren Renten, d.h. primär zu einer Umverteilung bestehenden Wohnraums (Jäger 2002).

Re-Kommodifizierung?

Mit dem ersten Aufweichen der Mietpreisregulierung im Jahr 1968 und den Deregulierungen zu Beginn und Mitte der 80er Jahre hielt die Marktlogik wieder verstärkt Einzug in den Wohnungssektor. Mit der Einführung des Richtwertmietzinses Mitte der 90er Jahre wurde die Möglichkeit von Zu- und Abschlägen je nach sozialräumlicher Lage und damit eine Preisdifferenzierung von Wohnungen aufgrund ihrer räumlichen Verortung wieder einfacher

durchsetzbar. Mit dieser Re-Kommodifizierung wurde sowohl die Tür für verstärkte Preiserhöhungen als auch für sozialräumliche Polarisierungsprozesse wieder weiter aufgestoßen. Nachdem auch der produktive Sektor von der Mietderegulierung betroffen war, zeigte sich, dass dieser von der fordistischen Regulierung profitiert hatte. Die Deregulierung brachte zahlreiche Unternehmen unter Druck und führte zu einer Umverteilung vom produktiven Kapital hin zu Rentiers. Dies zeigte sich auch statistisch in einer drastischen Zunahme der Einkommen aus Vermietung und Verpachtung im Vergleich zu den anderen Einkommensarten (vgl. Jäger 2002).

Die Re-Kommodifizierungsprozesse blieben jedoch nicht auf die Wohnungsbestandspolitik beschränkt. Sie erstreckten sich auch auf die Wohnbaupolitik. Seit Mitte der 90er Jahre gingen die Ausgaben für Wohnbauförderung am BIP deutlich zurück, obwohl bis 2008 im Zuge des Finanzausgleichs diese vorerst außer Streit gestellt sind (Aman/Oberhuber 2005). Der im internationalen Vergleich lange Bestand dieser Regulierung erklärt sich vor allem dadurch, dass in Österreich eine einflussreiche Koalition aus Banken, Baufirmen und (genossenschaftlichen) Bauträgern besteht, die traditionell (Maznetter 1991) und bis dato massives Interesse an der fordistischen Form der Wohnbauförderung hat. Für die Banken sind damit sichere Kreditgeschäfte, für die Baufirmen hohe Aufträge und für die Bauträger volle Auftragsbücher gesichert. Jedoch zeigt sich auch hier, dass die Re-Kommodifizierung im Kontext sich verändernder Interessenskonstellationen erfolgte, denn im Zuge der Re-Kommodifizierung des Wohnungsbestandes sowie der Errichtung von Wohnungen für eine von einer sich polarisierenden Einkommensverteilung profitierende obere Mittelschicht haben sich neue Geschäftsfelder aufgetan. Die Banken sind zunehmend weniger auf die traditionelle Wohnbauförderung angewiesen, sondern sehen im Bereich der frei finanzierten Immobilien neue Anlagemöglichkeiten. Damit werden Immobilien zunehmend zu einem Anlageobjekt, entweder in Form von „Vorsorgewohnungen“ oder als Teil des Portfolios von Immobilienfonds. Hier zeigt sich eine Verknüpfung zwischen der Veränderung im Entwicklungsregime hin zu einem eher extrovertierten und finanzierten Modell. Ein Abbau der traditionellen Wohnbauförderung würde diesen neuen Tätigkeitsfeldern massiven Auftrieb geben, womit Renteneinkommen aufgrund höherer Grundstücks- und Mietpreise weiter steigen würden (vgl. Nowotny 2006). Stehen weniger Fördermittel für den Wohnbau zur Verfügung, werden weniger Wohnungen errichtet. Dies würde mittelfristig zu Wohnungsknappheit und höheren Renten bei bestehenden Immobilien führen. Da es sich beim Wohnungsmarkt und beim Markt für Büroimmobilien bzw. auch für Flächen, die anderwärtig von Unternehmen genutzt werden, um „kommunizierende Gefäße“ handelt, sind auch entsprechende Auswirkungen auf der Kostenseite für die Unternehmen zu erwarten. ImmobilienbesitzerInnen würden als Rentiers davon profitieren. Die Auseinandersetzung über die Wohnungspolitik in den letzten Jahren hat jedoch gezeigt, dass die Beharrungskräfte – insbesondere in Form von gemeinnützigen Bauträgern – trotz sich ändernder Akkumulationsstrategien und struktureller Formen nach wie vor relativ stark sind (Jäger 2002).

Schlussfolgerungen

Obwohl die Kürze dieses Textes nur eine Andeutung der theoretischen Perspektive liefern kann, so sollte doch deutlich geworden sein, dass eine Analyse der Wohnungspolitik in der hier dargelegten Form ein breiteres Verständnis der Veränderungsprozesse im Wohnungs- und Immobiliensektor ermöglicht. Neben der Wohnbauförderung i.e.S. werden damit auch Mietregulierung und Bodenpolitik ins Blickfeld genommen. Die Bodenrente als zentraler theoretischer Bezugspunkt erlaubt es, die einzelnen Bereiche, die die Wohnungsproduktion und Wohnungszirkulation betreffen, systematisch zu verbinden und mit sich verändernden Akkumulationsprozessen zu verknüpfen. Vor diesem Hintergrund zeigt sich: Noch ist Österreich und insbesondere Wien im Bereich der Wohnungspolitik und -versorgung anders. Dies wird sich jedoch, wenn die Deregulierungsmaßnahmen beibehalten bzw. fortgesetzt werden, ändern. Obwohl Immobilieninteressen, die an Deregulierung und liberaler Wohnungspolitik verdienen, im Zuge eines stärker finanziализierten Entwicklungsmodells tendenziell an Bedeutung gewinnen, hängen weitere Liberalisierungsmaßnahmen primär von der Frage der politischen Durchsetzung ab. Insbesondere die Analyse der Auseinandersetzungen in Österreich zeigt, dass diese – trotz veränderter dominanter Akkumulationsstrategien und damit zum Teil verschobener Interessenskonstellationen – grundsätzlich offen sind. Erfahrungen mit liberal konzipierter Wohnungsregulation, die primär der Logik der Bodenrente folgt, oder mit Ländern, in denen Liberalisierungsprozesse schon früher und radikaler durchgeführt wurden, führen die Konsequenzen drastisch vor Augen: Eine kommodifizierte Stadt- und Wohnungspolitik – charakterisiert durch freie Mietfestlegung ergänzt um sparsame Subjektförderungen – führt in der Logik der Bodenrente in der Regel zu höheren Wohnungspreisen, einem Wiederaufleben von Wohnungsnot und zu neuer und vertiefter sozialräumlicher Polarisierung. EigentümerInnen von Immobilien wie auch z.B. über Fonds beteiligte GeldkapitalbesitzerInnen – d.h. Rentiers – ziehen daraus jedoch erhöhten Profit.

Literatur

- Aman, W., Oberhuber, A. (2005): Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung der Bundesländer. Wien: Forschungsgesellschaft für Bauen, Wohnen und Planen.
- Alonso, W. (1964): Location and Land Use. Cambridge: University Press.
- Bauer, O. (1976): Wie können wir den Mieterschutz erhalten? Werkausgabe Bd. 3, Wien: Europaverlag, 559-694.
- Becker, J. (2002): Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie. Marburg: Metropolis.
- Czasny, K. (2006): Wohnbauförderung und Sozialpolitik. In: Hoscher, D., Wala, T., Wurm, K. (eds.): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006. Wien: Orac Verlag, 1-15.
- Eigner, P., Mathis, H., Resch, A. (o.J.): Sozialer Wohnbau in Wien. Eine historische Bestandsaufnahme. Wien: Mimeo WU-Wien.
- Felderer, B. (1999): Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich. Wien: IHS
- Giffinger, R. (1998): Segregation in Vienna. Impacts of market barriers and rent regulations. In: Urban Studies 35 (10): 1791-1812.
- Haila, A. (1988): Land as a financial asset: the theory of urban rent as a mirror of economic transformation. In: Antipode 20, 79-102.
- Harvey, D. (1982): The limits to capital. Oxford: Blackwell.
- Jäger, J. (2002): Eine regulationstheoretische Konzeptualisierung der Theorie der Bodenrente. Politökonomischer Entwicklungsprozeß und urbane Raumstruktur in Wien und Montevideo. Wien: Service-Fachverlag.
- Jäger, J. (2003): Urban land rent theory. A regulationist perspective. In: International Journal of Urban and Regional Research. 27 (2): 233-249.
- Jäger, J. (2006): Rent Theory. In: Hutchison, R. (ed.): Encyclopaedia of Urban Studies. Thousand Oakes: Sage Publications. (im Erscheinen)
- Lechner, J., Wala, T. (2006): Wohnbauförderung und Wohnraumversorgung in Wien. In: Hoscher, D., Wala, T., Wurm, K. (eds.): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006. Wien: Orac Verlag, 16-34.
- Matznetter, W. (1991): Wohnbauträger zwischen Staat und Markt. Strukturen des sozialen Wohnungsbaus in Wien. Frankfurt a.M. u.a.: Springer Verlag.
- Novy, K. (1993): Beiträge zum Planungs- und Wohnungswesen. MA 18 (Hg.). Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung und Stadtgeschichte Band 41. Wien.
- Nowotny, E. (2006): Wohnbaupolitik und Wohnbauförderung – Wirtschafts- und finanzpolitische Aspekte. In: Hoscher, D., Wala, T., Wurm, K. (eds.): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006. Wien: Orac Verlag, 35-43.
- Screpanti, E., Zamagni, S. (1993): An Outline of the History of Economic Thought. Oxford: Clarendon Press.
- Stagel, W. (2006): Wohnbauförderung und Wohnversorgung im internationalen Vergleich. In: WISO 63, 63-82.



Schwarzer Weg



Das Geschäft mit dem Wohnen

Claus Schreer

In kapitalistischen Gesellschaften ist die Wohnung eine Ware, wie jede andere Ware auch. Private Investoren bauen Wohnungen nur dann, wenn sie für ihr investiertes Kapital mindestens die marktübliche Rendite erzielen und an dieser Rendite orientiert sich der Mietpreis. Ohne Aussicht auf Rendite werden auch keine Wohnungen gebaut. Der kapitalistische Wohnungsmarkt versorgt also nur den zahlungsfähigen Teil der Bevölkerung.

Aus diesem Grund sieht sich der Staat seit jeher dazu gezwungen, in den ungezügelt Marktmechanismus einzugreifen; durch Kündigungsschutzregeln, durch gesetzliche Höchstgrenzen bei Mietpreiserhöhungen oder durch staatliche Subventionen in den Wohnungsbau.

Zu den massivsten staatlichen Eingriffen in der Bundesrepublik Deutschland kam es nach dem Zweiten Weltkrieg, als Millionen Häuser und Wohnungen zerstört waren und selbst minimale Ansprüche auf Wohnraumversorgung der Bevölkerung nach den Regeln der Marktwirtschaft nicht zu gewährleisten waren. Damals wurde – neben scharfen Mietpreisbegrenzungen – mit Milliarden-Förderprogrammen der Soziale Mietwohnungsbau angekurbelt. In den 50er und 60er Jahren erreichte er zwischen 40 und 50 Prozent der jährlichen Wohnungsneubauten. Der mietpreisgebundene Soziale Wohnungsbau wurde zum Paradestück der sog. „Sozialen Marktwirtschaft“. Gleichzeitig wurden aber natürlich auch den privaten Wohnungsbauinvestoren großzügige Steuervergünstigungen gewährt.

Heute ist der Soziale Wohnungsbau bei uns auf eine nur noch marginale Größe zusammengeschrumpft, und die Mietpreisbindungen gelten zudem nur noch für einen Zeitraum von 10 oder 12 Jahren. Weitgehend erhalten geblieben sind jedoch die Steuersubventionen für die privaten Investoren. Zusammen mit den Mieteinnahmen garantieren sie geradezu optimale Profitbedingungen.

Im Folgenden will ich auf drei Aspekte eingehen

1. Auf die tatsächlichen Kosten des Hauseigentümers und die im Mietpreis enthaltenen Profite
2. Auf die staatlichen Steuergeschenke, mit denen der sog. freifinanzierte Wohnungsbau subventioniert wird.
3. Auf die Grundstücksspekulation und auf das Verhältnis von Bodenpreisen und Mietpreisen

Am Schluss will ich dann auf die Frage eingehen: Was wären die wichtigsten Voraussetzungen für eine soziale Wohnungs- und Mietenpolitik.

1. Tatsächliche Wohnungskosten, Mietpreis und Profit

Eine Vorbemerkung zum Sozialen Wohnungsbau in der Bundesrepublik: Er wurde über staatliche Darlehen finanziert, die an kommunale, gemeinnützige, aber auch an private Wohnungsunternehmen vergeben wurden. Die geförderten Wohnungen unterlagen während der gesamten Laufzeit der Rückzahlung der Kredite einer gesetzlichen Mietpreisbindung. Die Mietpreise wurden nach einem festgelegten Verfahren, der sog. Kostenmiete berechnet. Weil für die staatlichen Darlehen sehr niedrige Zinsen (in den 50er und 60er Jahren nur 0,5 %) berechnet wurden, ergaben sich entsprechend niedrige Sozialmieten,

lange Kreditlaufzeiten und damit eine über Jahrzehnte andauernde Mietpreisbindung. In den 70er und 80er Jahren wurden dann die niedrigen Zinsen erhöht, und Wohnungsunternehmen erhielten die Möglichkeit, die öffentlichen Darlehen vorzeitig zurück zu zahlen. Mit der Rückzahlung der Darlehen erlischt aber auch die Mietpreisbindung. Die öffentlich geförderten Wohnungen sind dann keine Sozialwohnungen mehr.

Das staatliche Berechnungsverfahren für die „Kostenmiete“ dient bereits seit vielen Jahren auch den privaten Wohnungsunternehmen sowie den Spitzenverbänden der Haus- und Grundbesitzer als Kalkulationsgrundlage, zur Rechtfertigung ihrer teuren Marktmieten. In dieser Kalkulation erscheinen die Profite der Eigentümer und der Banken als Kostenfaktoren. Nach der Logik der Investoren decken die teuren Mieten gerade mal die entstandenen Kosten.

Schauen wir uns diese Kostenbestandteile der Miete am Beispiel einer Musterwohnung mit durchschnittlichen Herstellungskosten und der heute üblichen Finanzierung einmal etwas genauer an:

Die folgende Grafik zeigt die Größenverhältnisse zwischen der Rendite auf das eingesetzte Eigen- und Bankkapital und den tatsächlichen Kosten der Wohnung, der Gebäudeabschreibung und den Bewirtschaftungs- und Betriebskosten.

A Durchschnittliche Herstellungskosten

	einer 80 qm Wohnung	Kosten pro qm
Baukosten	160.000,- €	2000,- €
Grundstück	40.000,- €	500,- €
Gesamtkosten	200.000,- €	2.500,- €

Quelle: Planungsreferat der Landeshauptstadt München

B Finanzierung

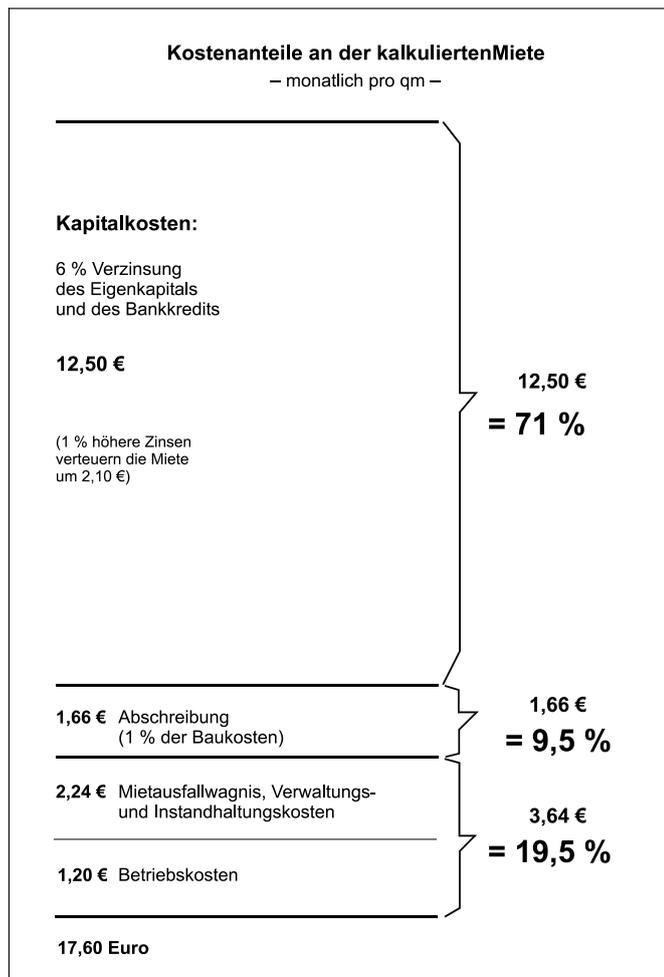
Eigenkapital (25 %)	50.000,- €	625,- €
Fremdkapital (75 %)	150.000,- €	1.875,- €

C Die sog. Kostenmiete

Kostenkalkulation des Eigentümers pro qm monatlich

1. Verzinsung des eingesetzten Kapitals 6 % aus 2.500,- Euro Tatsächlich handelt es sich bei diesem Betrag um die Rendite auf das Eigenkapital und den Profit der Bank	12,50 €
2. 1 % Abschreibung der Baukosten, ohne Grundstücksanteil (2.000 : 12)	1,66 €
3. Verwaltungskosten (z.B. Hausmeister) *	0,32 €
4. Instandhaltungskostenpauschale 20,- pro qm jährlich : 12 Sie wird im Sozialen Wohnungsbau für anfallende Gebäudereparaturen berechnet	1,66 €
5. Mietausfallwagnis (entsprechend Kostenmiete im Sozialen Wohnungsbau) 2 % der Miete – bei 13,- € pro qm monatlich	0,26 €
6. Betriebskosten-Umlage * (= Städt. Gebühren Wasser, Abwasser, Müllabfuhr, Wartung von Heizungs- u. Warmwassergeräten, Grundsteuer, Versicherungen etc.)	1,20 €
Kalkulierte Kostenmiete	17,60 €

* Quelle: Münchner Mietspiegel 2007



Profitermittlung

Reale Ausgaben des Eigentümers pro qm monatlich:

6 % Bankzinsen jährlich		
für 1.875 Euro Fremdkapital: 12 x	=	9,37 Euro
1 % jährl. Tilgung des Fremdkapitals : 12	=	1,56 Euro
Verwaltungskosten	=	0,32 Euro
Betriebskosten	=	1,20 Euro
Instandhaltungskosten	=	0,00 Euro
Mietausfallwagnis	=	0,00 Euro

Gesamtausgaben 12,45 Euro

Bei einer angenommenen Miete von 13 Euro pro qm (Das entspricht etwa dem Durchschnittspreis bei Neuvermietungen in München) wäre das einäußerst magerer Gewinn von 0,55 Euro

Durch Mieterhöhungen in den darauf folgenden Jahren kann der Gewinn jedoch ganz berächtlich erhöht werden.

Das wirklich große Geschäft mit der Wohnung machen die Eigentümer aber erst durch die staatlichen Subventionen.

2. Das Märchen vom freifinanzierten Wohnungsbau

Die staatliche Förderung des Wohnungsbaus besteht aus direkten und indirekten Subventionen; aber nur die direkten Subventionen tauchen in den staatlichen oder kommunalen Haushalten als Ausgaben auf.

Direkte Subventionen sind

- die öffentlichen Mittel für den Sozialen Wohnungsbau
- Mittel zur Städtebauförderung und für Sanierungsgebiete
- die Eigentumsförderung und die Bausparprämien
- und schließlich die Wohngeldzahlungen für einkommensschwache Mieter

Wesentlich umfangreicher sind jedoch die indirekten Staatssubventionen, die Steuervergünstigungen, die in den privaten Wohnungssektor fließen. Erst durch diese Milliarden Steuersubventionen wird der private Wohnungsbau zum großen Geschäft für Kapitalanleger und Immobilienkonzerne.

Steuersubventionen:

Derzeit gelten in der BRD folgende Abschreibungsregeln für neu errichtete Wohngebäude

– entweder lineare Abschreibung: 33 Jahre lang 3 % der Herstellungskosten ohne Grundstückskosten

– oder degressive Abschreibung:

4,0 % jährlich in den ersten 10 Jahren (= 40 %)

2,5 % jährlich in den folgenden 8 Jahren (= 20 %)

1,5 % in den restlichen 32 Jahren

– Vollständig geltend gemacht werden können die Zinszahlungen für das Fremdkapital

In unserem Fall 6 % Zinsen aus 1.875 Euro pro qm = 112,50 : 12 = 9,37 Euro pro qm

- Die Unternehmensteuern liegen bei 38 % des Gewinns (Körperschaftsteuer plus Gewerbesteuer)
- Der Einkommensteuerhöchstsatz liegt bei 42 % (ab 52.000 bzw. 104.000 Euro jährlich)
- oder bei 45 % ab einem Jahreseinkommen von 250.000 bzw. 500.000 Euro)

Unser Eigentümer macht folgende Steuerabsetzungen geltend (alle Angaben pro qm)

4 % Gebäudeabschreibung jährlich		
aus 2.000 Euro = 80 Euro:	12	= 6,66 Euro
Zinsen an die Bank monatlich		= 9,37 Euro
Insgesamt monatlich		16,03 Euro

Ermittlung der Kapitalrendite

bei einem Steuersatz von	38 %	42 %	45 %
Steuersubvention aus 16,03 Euro =	6,09 €	6,73 €	7,21 €
plus Mietüberschuss	0,55 €	0,55 €	0,55 €
= monatlich	6,64 €	7,28 €	7,76 €
= jährlich	79,68 €	87,36 €	93,12 €
Auf das eingesetzte Eigenkapital von 625 € pro qm ist das eine Kapitalrendite von	12,8 %	14,0 %	14,8 %

Wegen der niedrigeren Gebäudeabschreibung nach 10 Jahren sinkt zwar die Kapitalrendite, doch durch regelmäßige Mietsteigerungen wird diese Einbuße mehr als ausgeglichen.

Noch profitabler ist der Weiterverkauf, denn private Kapitalanleger können nach Ablauf der Spekulationsfrist von 10 Jahren die Wohnung steuerfrei weiterverkaufen.



Doppelt- und Dreifachfinanzierung privater Wohnungsbauinvestitionen durch den Staat

Beispiel

Unsere 80 qm Musterwohnung wurde im Jahr 2007 von einem Kapitalanleger erworben. Der Einfachheit halber verwenden wir die vorher genannten Bau- und Grundstückskosten, und auch die Finanzierung mit 25 % Eigenkapital und 75 % Bankdarlehen.

Mit einem Jahreseinkommen von 150.000 unterliegt der Käufer dem Höchststeuersatz von 42 %.

Nach Ablauf der Spekulationsfrist verkauft er die Wohnung im Jahr 2017 für 300.000 Euro. Für die 100.000 Euro Verkaufsgewinn braucht er keinen Cent Steuern zu zahlen. Der Staat beschenkt ihn mit 42.000 Euro.

Bis zu diesem Zeitpunkt erhält er Steuersubventionen in Höhe von 6,73 Euro pro qm monatlich.

Für das Wohnungsobjekt sind das jedes Jahr:
6,73 Euro x 80 qm x 12 Monate = 6.460,- Euro
in 10 Jahren: 64.680,- Euro Steuersubvention.

Mit dem Steuergeschenk von 42.000 Euro beim Verkauf des Objekts sind das nach 10 Jahren 106.680 Euro Staatssubvention.

Im Jahr 2017 beginnt sich das Steuersubventions-Karussell – jetzt auf höherer Kostengrundlage – erneut zu drehen. Der neue Besitzer macht jedes Jahr folgende Steuerabsetzungen geltend:

- 2 % Abschreibung der Erwerbskosten von 240.000 Euro (ohne Grundstücksanteil) = 4.800 Euro
- 7 % Zinsen (die inzwischen gestiegen sind) für den Bankkredit von 225.000 Euro = 15.750 Euro

Zusammen sind das jährlich 20.550 Euro, die das zu versteuernde Einkommen mindern

Bei einem Steuersatz von 42 % erhält er eine Subvention von 8.631 Euro jährlich.

In 10 Jahren sind das 86.310 Euro.

Auch der zweite Eigentümer kann die Wohnung weiterverkaufen – vielleicht dann für 500.000 Euro –, ohne für den dabei erzielten Gewinn von 200.000 Euro Steuern zu zahlen.

Das Steuergeschenk läge in diesem Fall bei 84.000 Euro. Insgesamt wären das diesmal 170.310 Euro Staatssubvention.

Ergebnis nach 20 Jahren

Die 80 qm Wohnung, deren Baukosten ursprünglich bei 160.000,- Euro lagen, wird der Staat mit insgesamt 276.990,- Euro subventioniert haben. Und er wird die gleiche Wohnung in den folgenden Jahren auf ähnliche Weise weiter subventionieren.

3. Grundstücksspekulation

Das Verhältnis von Bodenpreisen und Mietpreisen

Ein Grundstück an sich hat keinerlei Wert. Der Wert entsteht erst dadurch, dass er Boden aufgrund unterschiedlicher Nutzung unterschiedliche Gewinne erzielt – und nur daran orientieren sich die Grundstückspreise.

Ein Waldgrundstück oder Ackerbauland wirft selbst

bei intensivster Nutzung weniger ab, als ein städtisches Grundstück oder eines, auf dem Bodenschätze gefördert werden. Der karge Felsboden einer Mittelmeerinsel wirft gar keine Rendite ab, das Grundstück am Meer oder im touristischen Zentrum der Insel kann aber hohe Einnahmen bringen.

Auch auf städtischen Grundstücken können je nach Lage und Art der Nutzung unterschiedlich hohe Renditen erzielt werden: Die Industrie braucht gute Verkehrsanschlüsse. Banken, Einzelhandel, Kaufhäuser usw. machen in günstigen Lagen der Innenstädte und an Verkehrsknotenpunkten überdurchschnittlich hohe Umsätze. Verwaltungen der Wirtschaft und des Staates sind ebenfalls meist an zentralen Lagen interessiert. Mit öffentlichen Investitionen in eine gute Infrastruktur (v.a. Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes, Fußgängerzonen u.ä.) schaffen die Kommunen Lagevorteile für diejenigen, die dort den Boden besitzen.

Auch für Wohnungen gibt es eine Reihe von Lagevorteilen, die sich die Grundstückseigentümer bezahlen lassen. Dazu gehören z.B. relative Nähe zum Zentrum, gute Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel, Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten. Je besser die Wohnlage, desto höher die Miete. Für den Grundstückspreis entscheidend ist aber nicht nur die Lage, sondern auch die Intensität der Nutzung, also, ob Hochhäuser oder nur einstöckige Gebäude errichtet werden dürfen.

Grundstücke in großen Städten und Ballungsräumen haben gegenüber ländlichen Gebieten eine Monopolstellung. Aufgrund des Wachstums der Städte herrscht eine ständige Übernachtungsfrage, weshalb überdurchschnittlich teure Wohnungs-, Büro- und Ladenmieten durchgesetzt werden können.

Häufig werden in der politischen Auseinandersetzung die hohen Grundstückspreise für die Mietpreisexplosion verantwortlich gemacht; auch Wohnungsbauunternehmen rechtfertigen damit ihre teuren Mieten. In Wirklichkeit verhält es sich genau umgekehrt. Die Rendite, die auf bestimmten Flächen eines Ortes erzielt werden kann, entscheidet darüber, wie hoch der Bodenpreis ist. Die Rendite ergibt sich aus der Nutzung, also z.B. aus den Einnahmen der Büro-, Laden- oder Wohnungsmieten. Je größer der Wohnungsmangel und je knapper das Angebot, desto teurer sind die Mieten – und mit den Mieten wächst der Preis des Bodens, auf dem das Haus steht.

Der Preis, der für ein Grundstück bezahlt werden muss, ist also nicht der Preis für den Boden, sondern der Kauf der Rendite, die auf dem betreffenden Grundstück erzielt werden kann. (Das ist übrigens nicht von mir, sondern von Karl Marx aus „Das Kapital“ Dritter Band)

Noch einmal anders ausgedrückt heißt das:

- Mit dem Kauf des Grundstücks erwirbt der neue Besitzer das Recht, die auf diesem Teil der Erde mögliche Rendite zu erzielen.
- Der Grundstückspreis steigt natürlich, wenn z.B. hohe Mietsteigerungen zu erwarten sind, oder wenn durch eine andere Nutzung, z.B. Abriss und Errichtung eines Büro- und Geschäftshauses höhere Gewinne ermöglicht werden. Die zu erwartende höhere Rendite wird dann als Wertsteigerung des Bodens schon im Voraus vom zukünftigen Nutzer abkassiert.

Nochmal zurück zu der Argumentation, die hohen



Grundstückspreise wären verantwortlich für die Mietpreisexlosion: Selbstverständlich treiben Spekulationspreise für Grund und Boden den Gesamterstellungspreis im Wohnungsbau in die Höhe. Wesentlich preistreibender auf die Mieten wirkt sich jedoch die Verzinsung des im Wohnungsbau investierten Kapitals aus.

Der Hausbesitzer macht seinen Profit völlig unabhängig davon, wie teuer oder billig der Bodenpreis war. Unter günstigen Bedingungen kann er hohe Wohnungs- bzw. Ladenmieten verlangen. Die Bodenrendite fließt jetzt in seine Tasche. Sie würde ihm auch dann zufallen, wenn gar kein Grundeigentum existierte, wenn er den Boden als „herrenloses Land“ benutzen könnte. Denn entscheidend ist nicht der Besitz des Bodens, sondern die Möglichkeit, aus seiner Nutzung Profit zu schlagen.

Schlussfolgerungen

Die wichtigsten Voraussetzungen für eine soziale Wohnungs- und Mietenpolitik

These 1

Appelle an die Sozialpflichtigkeit des Wohnungseigentums sind nutzlos! Privater Wohnungsbau und Wohnungsvermietung verfolgen kein soziales Ziel. Der Zweck von Investitionen in den Wohnungssektor ist die Rendite. Ein anderes Interesse gibt es nicht.

Eine soziale Wohnungs- und Mietenpolitik erfordert deshalb drastische Eingriffe in die am Profit orientierte kapitalistische Verwertung des Grund- und Hausbesitzes. Solange Wohnungen zum Zwecke des Profits gebaut werden, wird es keine sozialen und für die Mehrheit der Bevölkerung erträglichen Mieten geben. Die Rendite, die das Wohnungskapital beansprucht, verhindert das.

These 2

Ohne grundlegende Änderung des Bodenrechts ist weder eine soziale Wohnungspolitik noch eine an sozialen, kulturellen und ökologischen Erfordernissen orientierte Landes- und Stadtentwicklung möglich. Grund und Boden müssen der privaten Verfügungsgewalt und der Profitspekulation entzogen und in demokratisch kontrolliertes gesellschaftliches Eigentum überführt werden.

Dabei ist die Wohnungsfrage nur eines von vielen Problemen, die eine grundlegende Änderung des Bodenrechts erforderlich machen.

Für das Geschäft mit der Wohnung ist der Besitz des Bodens keine notwendige Voraussetzung. Auch auf kommunalisiertem Boden könnte die Wohnungsspekulation blühen. Um das zu verhindern, sind andere Maßnahmen erforderlich, auf die ich noch eingehen werde.

Der entscheidende Punkt ist, dass unter Beibehaltung des kapitalistischen Bodeneigentums und seiner Verwertungslogik eine an den Bedürfnissen der Allgemeinheit, eine an ökologischen Erfordernissen und Zukunftsperspektiven ausgerichtete Planung, Nutzung und Entwicklung weder in den Städten noch auf dem Land zu gewährleisten ist.

Ich will nur auf einige der gravierendsten Fehlentwicklungen hinweisen:

- Die Überkonzentration von Industrie, Handel und

Gewerbe in den Ballungszentren;

- Die Entvölkerung der Innenstädte und statt dessen eine Konzentration von Banken, Büros, Verwaltung, Kaufhäusern und Vergnügungsbetrieben;
- Eine auf die Zentren ausgerichtete Verkehrsplanung mit überdimensionierten Straßen, die aber doch nicht verhindert, dass die Städte im Verkehr ersticken;
- Die Verdrängung der Wohnbevölkerung in Trabanten-schlafstädte und die Region, die immer größere räumliche Trennung von Arbeit, Wohnen und Erholung, verbunden mit immer weiteren Wegen und mehr Verkehr;
- Die Einfamilienhausersiedelung und die zunehmende Entvölkerung ländlicher Gebiete, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht mehr ausreichend erschlossen werden.

In diesem Zusammenhang will ich kurz auf die in der Bundesrepublik existierenden gesetzlichen Regelungen eingehen, die nach dem geltenden Bundesbaugesetzbuch „eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten und eine menschenwürdige Umwelt sichern sollen“ (§1 BauGB)

Nach dem Buchstaben des Gesetzes haben die Städte und Kommunen die vollständige Planungshoheit. Sie entscheiden über die Flächennutzung aller unbebauten Grundstücke und sie verfügen über zahlreiche Einriffsrechte auch bei bebauten Grundstücken, wenn städtebauliche Umstrukturierungen erforderlich sind und beschlossen werden.

In Flächennutzungs- und Bebauungsplänen kann festgelegt werden, welche Grundstücke für den Gemeinbedarf (z.B. für Schulen, Grünflächen oder die Verkehrserschließung) benötigt werden. Die Kommune kann Gewerbegebiete und Gebiete für den Bau von Wohnungen ausweisen und dabei auch den Anteil der zu errichtenden Sozialwohnungen festlegen.

Die Kommunen können Sanierungsgebiete bestimmen, sie können den Abriss erhaltenswerter Gebäude verbieten, Modernisierungs- und Baugebote erlassen. Die Kommunen haben ein allgemeines Vorkaufsrecht für unbebaute Grundstücke und notfalls auch das Recht auf Enteignung.

Im Prinzip wären diese zahlreichen Planungs- und Eingriffsrechte der Kommunen ein hervorragendes Instrumentarium für eine sozialgerechte und zukunftsorientierte Stadtentwicklung.

Die Grenzen der „Planungshoheit“ zeigen sich jedoch sehr schnell, wenn Nutzungspläne und Bauauflagen in der Praxis durchgesetzt werden sollen und dabei die Kommunen mit Entschädigungsforderungen der Grundstückseigentümer konfrontiert werden. Sowohl bei der Ausübung des Vorkaufsrechts als auch bei Enteignungen müssen die Kommunen den „Verkehrswert“, d.h. den gerade üblichen Marktpreis bezahlen. Entschädigungen müssen auch dann bezahlt werden, wenn Grundstücke durch einen neuen Bebauungsplan an Wert verlieren.

Die Landeshauptstadt München z.B. musste im Jahr 1970 für ein Grundstück, das als Grünfläche mit Kinderspielplatz ausgewiesen wurde, 11,5 Millionen DM an eine Bauträgersgesellschaft zahlen, die dieses Areal wenige Jahre vorher für 2,1 Millionen DM erworben hatte.



Das Bundesbaugesetz ist ein weitgehend zahnloser Papiertiger. In der Realität scheitern die Planungs- und Eingriffsrechte der Kommunen an den als unantastbar geltenden Eigentumsrechten der Bodenbesitzer und an den Kapitalverwertungsinteressen der Bauinvestoren.

Beispiel Sozialer Wohnungsbau: Das Recht der Kommunen, in Bebauungsplänen Gebiete festzulegen, auf denen Sozialwohnungen errichtet werden sollen, ist völlig wertlos, solange die dafür erforderlichen öffentlichen Mittel nicht zur Verfügung gestellt werden, wenn die Kommune nicht die entsprechenden Grundstücke besitzt oder sie zu Spekulationspreisen erwerben muss.

Gängige Praxis ist deshalb heute, dass Bebauungspläne direkt mit den Grundeigentümern und Bauinvestoren ausgehandelt werden und dabei eine möglichst profitable Nutzung der Grundstücke gewährleistet wird. Als Gegenleistung dafür übernehmen die Bauträgergesellschaften einen Teil der Kosten für die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen. Voraussetzung nach dem Bundesbaugesetz ist, dass „ein Grundstück durch einen neuen Bebauungsplan eine nicht unerhebliche Wertsteigerung erfährt“.

These 3

Dauerhaft preiswerte Mieten kann es überhaupt nur unter Ausschaltung von Kapital- und Bankprofiten geben. Die Rendite ist der preistreibende Faktor; ohne diesen Profitanteil könnten die Mieten auf etwa ein Drittel der heutigen Marktmieten gesenkt werden.

Im Prinzip gibt es nur zwei Möglichkeiten zur Durchsetzung sozialer, für die Mehrheit der Bevölkerung erträglicher Mieten:

- Erstens einen Mietstopp, d.h. die gesetzliche Begrenzung der teuren Mieten und
- Zweitens ein gemeinnütziges, staatliche finanziertes soziales Wohnungsbauprogramm

Die gesetzliche Begrenzung der Mieten müsste sich an den tatsächlichen Wohnungskosten orientieren, also an den Betriebs-, Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten einer Wohnung, und logischerweise auch jede Mieterhöhung ausschließen, wenn nicht zusätzlich entstandene Kosten nachgewiesen werden.

Da private Wohnungsinvestoren auf ihre Rendite nicht verzichten werden, würde der private Mietwohnungsbau zum Erliegen kommen. Für die Mehrheit der Mieter wäre das kein Schaden.

Die zentrale Frage ist die nach einer Alternative zum profitorientierten kapitalistischen Wohnungsbau.

Soziale, für die Mehrheit der Bevölkerung erträgliche und bezahlbare Mieten sind überhaupt nur über einen gemeinnützigen sozialen Wohnungsbau zu verwirklichen, einen Wohnungsbau, der nicht der kapitalistischen markt- und Profitlogik unterworfen ist.

Sozialen Wohnungsbau, der diesen Namen verdient, wird es aber nur unter der Bedingung geben, dass er überwiegend staatlich finanziert und ausschließlich mit gemeinnützigen oder genossenschaftlichen Trägern verwirklicht wird. Nur ein auf diese Weise entstehender und wachsender gemeinwirtschaftlicher Wohnungssektor, der von den Mietern demokratisch verwaltet wird, böte die Möglichkeit für ein dauerhaftes soziales Wohnwesen.

Sozialer Wohnungsbau kann genauso, wie das bei Straßen, Schulen, Krankenhäusern und Kindergärten der Fall ist, aus öffentlichen Haushaltsmitteln finanziert werden. Die Behauptung, dass die dafür notwendigen – sicher sehr umfangreichen – staatlichen Gelder nicht vorhanden sind, und Wohnungsbau deshalb nur über den privaten Kapitalmarkt finanziert werden kann, ist – wie bereits dargestellt – nachweisbar falsch. Mit seinen Steuersubventionen finanziert der Staat schon heute den gesamten privatwirtschaftlichen Wohnungsbau (die Subventionen überschreiten sogar die Herstellungskosten) einschließlich aller Luxusimmobilien. Dabei handelt es sich um Milliardensummen, durch die die Reichen immer reicher und gleichzeitig die Wohnungsprobleme weiter verschärft werden.

**EXPERTE WARNT
OHNE
GEMEINDE-
WOHNUNGEN
HÖHERE
MIETEN**

www.meine-stimme.info
Helfen Sie mit! Buttons und Material unter Tel. 71 24 79

Verteilungseffekte der Wohnbauförderung

Dr. Elisabeth Springler

Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Geld- und Finanzpolitik

In den letzten Jahren wurde in Österreich eine schrittweise Verschiebung von Objekt- zu Subjektförderung vollzogen. Das heißt, Fördermaßnahmen, die auf eine geförderte Errichtung von Wohneinheiten (Objekt) abzielen und an den Bauträger ausbezahlt werden, der dadurch einen günstigeren Mietzins garantieren soll, werden durch Maßnahmen direkter monetärer zweckgebundener Transferleistungen des Staates an einzelne als „beziehungsberechtigt“ definierte Haushalte (Subjekt) vergeben. Nachdem die Wohnbauförderungsschemata Ländersache sind, variieren die Bedingungen für eine Anspruchsberechtigung in jedem Bundesland. Grundsätzlich sind Subjektförderungen an bestimmte Einkommenshöhen gebunden, um sicherzustellen, dass die Bezieherinnen niedriger Einkommen in den Genuss einer solchen Maßnahme kommen. Zusätzlich können Gruppen die tendenziell von größerer monetärer Armut betroffen sind, wie Jungfamilien oder AlleinerzieherInnenhaushalte gefördert werden und somit Alter der Haushaltsmitglieder oder Familienstand in die Bezugsbedingungen einfließen. Eine kolportierte bessere Performance, im Hinblick auf eine bessere direkte Verteilung der Wohnbauförderungsgelder und damit die Erzielung von positiven Verteilungseffekten, diente als Argumentation für diesen Schritt einer Verschiebung von Objekt- zu Subjektförderung (siehe unter anderem Czerny 1987, 2001)

Dieser Beitrag versteht sich als Gegenargumentation zu dieser gängigen Meinung. Neben negativen indirekten Verteilungseffekten, wie im Folgenden gezeigt wird, kommt es auch auf gesellschaftspolitischer Ebene zu weiteren negativen Effekten wie steigende Gettoisierung, urbane Zersplitterung, negative Effekte auf das Maastricht-relevante Defizit, einem steigenden Fokus auf Eigentumserwerb und damit gleichzeitig Untergrabung von Maßnahmen zur Erhaltung sozial verträglicher Mieten – wobei dieser Effekt durch die Verschiebung von Objekt- zur Subjektförderung systemimmanent bedingt wird, nachdem Objektförderung sich sozial verträgliche Mieten zum Ziel setzt. Diese kausalen Effekte einer Fokussierung auf Subjektförderungen sind ebenso bedeutend, werden allerdings an anderer Stelle dieses Beitragsbandes diskutiert und daher in der Analyse dieses Beitrags bewusst ausgeklammert.

Die propagierten positiven Verteilungseffekte ergeben sich aus der besseren Fokussierung der Mittelzuweisung auf „bedürftige“ Einkommen. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass im Gegensatz zu „traditionellen“ Maßnahmen der Subjektförderung, wie der Wohnbeihilfe, die sich zum Ziel setzt, den untersten Einkommensschichten einen Zuschuss zur Leistbarkeit der Mieten zu gewähren, die Maßnahmen, die an dieser Stelle diskutiert werden sollen und die durch die Strukturverschiebung der letzten Jahre evident wurden, nicht einen Beitrag zur Leistbarkeit von Mietwohnungen leisten, sondern die Schaffung von

Eigentum in den Mittelpunkt rücken. Somit sind „klassische“ Elemente der Wohnbeihilfe von den nachfolgenden Analysen ausgenommen.

Zur Diskussion indirekter Verteilungseffekt wird im Folgenden zunächst auf die Frage nach der Leistbarkeit nach Wohnen im internationalen Vergleich eingegangen. Besteht überhaupt die Notwendigkeit nach wohnungspolitischen Umverteilungsmaßnahmen? Im Anschluss wird auf die Struktur von Maßnahmen der Wohnbauförderung in den österreichischen Bundesländern eingegangen und die Argumentation indirekter Verteilungseffekte diskutiert. Diese Effekte werden schließlich für die Situation in der Steiermark analysiert.

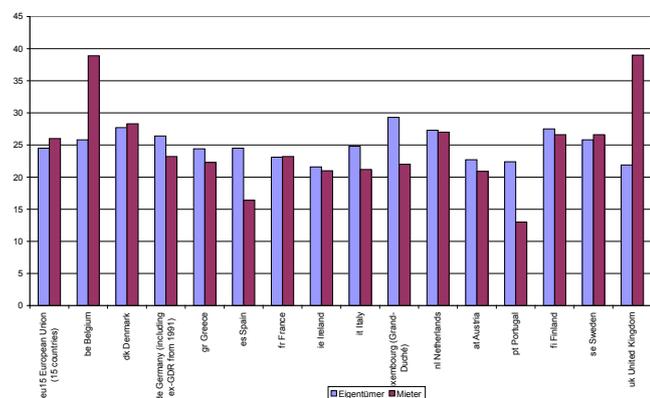
Macht Wohnen arm? Leistbarkeit des Gutes Wohnen

Betrachtet man die Leistbarkeit des Gutes Wohnen im Vergleich der EU15 Mitgliedsstaaten, zeigen sich zum einen deutliche Unterschiede zwischen MieterInnen und EigentümerInnen sowie Unterschiede bei der Entwicklung von Haushalten. Betrachtet man die aggregierten Daten der Haushaltsausgaben für das Gut Wohnen zeigen sich deutlich die Unterschiede innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (siehe Tabelle 1). Während Staaten wie Österreich oder auch Deutschland, die traditionell das Ziel einer Besserstellung der MieterInnenhaushalte durch sozial leistbare Wohnungen hatten, auch hier geringere prozentuelle Wohnkosten an den Gesamtausgaben der Haushalte ausweisen als EigentümerInnenhaushalte, zeigt sich in Ländern mit verstärktem Fokus auf Eigentumsschaffung und einer Ausrichtung auf Maßnahmen der Subjektförderung ein entgegen gesetztes Bild – siehe Großbritannien. Österreich weist mit knapp über 20%, sowohl für EigentümerInnen als auch für MieterInnen bei diesem internationalen Vergleich niedrige Wohnkostenausgaben der Haushalte auf. Dennoch kann aus einer solchen aggregierten Statistik nicht geschlossen werden, dass Wohnkosten keinerlei Belastung für die heimischen Haushalte darstellen, denn zum einen werden hier nur die durchschnittlichen Werte herangezogen, wodurch Einkommensdifferenzen nivelliert werden und zum anderen sind derartige vergleichende Daten meist zeitlich nicht aktuell – wie in diesem Fall, in dem die Daten der Tabelle 1 auf EUROSTAT Daten basierend, bereits im Jahr 1994 erhoben wurden. Homogene Daten jüngeren Datums sind für internationale Vergleiche nicht erhältlich. Aus diesem Grund versuchen die Tabellen 2 und 3 die Veränderungen der letzten Jahre abzubilden und die unterschiedlichen Entwicklungen bei der Anzahl der Haushalte, die von Wohnkostenbelastung betroffen sind, zu zeigen, indem der Anteil der Haushalte mit „schwerer Belastung“ durch



Wohnkosten und mit „Belastung durch Wohnkosten“ dargestellt wird.

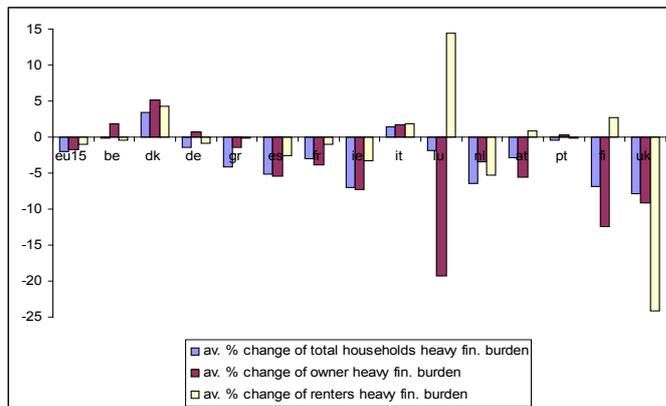
Tabelle 1: Wohnungsausgaben als % der Gesamthaushaltsausgaben nach Rechtsverhältnis der Wohneinheit



Datenquelle: Eurostat Datenbank (o.J.) Referenzjahr 1994, eigene Darstellung

Tabellen 2 und 3 zeigen dabei jeweils die durchschnittliche Veränderung in den Jahren 1996-2001 auf Basis von EUROSTAT Daten. Kennzeichen einer „schweren finanzielle Belastung“ der Haushalte durch Wohnkosten ist, dass mehr als 60% des Medianeinkommens für Wohnungsausgaben aufgewendet werden. Von einer „finanziellen Belastung“ ist dann zu sprechen, wenn mehr als 40% des Medianeinkommens für Wohnkosten aufgewendet werden. Dabei zeigt sich, dass gemessen an den gesamten Haushalten, das heißt, nicht aufgeschlüsselt nach der Rechtsnatur der Wohneinheit, der Anteil der Haushalte mit einer „schweren finanziellen Belastung“ des Median-Haushaltseinkommens durch die Wohnkosten in so gut wie allen Mitgliedsstaaten der EU15 gesunken ist; so auch in Österreich. Die Situation der MieterInnen ist in Österreich in diesem Zeitraum gleich geblieben, beziehungsweise weist sogar eine leichte Verschlechterung aus. Die positive Gesamtentwicklung wird durch das starke Absinken des Anteils der Haushalte mit schwerer finanzieller Belastung im Eigentümerstatus begründet. Eine ähnliche Entwicklung - mit Ausnahme von Italien und Dänemark, ist in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union 15 zu beobachten. Lediglich in Großbritannien erfuhren MieterInnen eine stärkere Verbesserung als EigentümerInnenhaushalte. Verbindet man diese Entwicklung mit den aggregierten Daten der Tabelle 1 zeigt sich jedoch, dass eine Verbesserung der Lage dringend notwendig ist, zumal sogar die Wohnkostenbelastung eines durchschnittlichen Haushalts 1994 bei fast 40% lag. Aus dieser Darstellung lässt sich schließen, dass staatliche Maßnahmen zur Unterstützung der untersten Einkommensschichten im Wesentlichen zu einer Verbesserung der Situation der EigentümerInnen beigetragen haben. Die Situation der MieterInnenhaushalte hat nur in einigen Fällen ebenfalls eine Verbesserung erfahren.

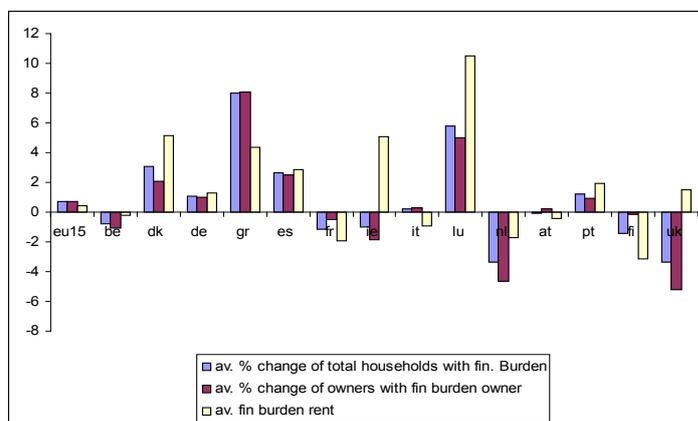
Tabelle 2: Entwicklung der Haushalte mit starker finanzieller Belastung durch Wohnkosten (60% des Medianeinkommens) 1006-2001



Datenquelle: Eurostat Datenbank (o.J.), eigene Darstellung, eigene Berechnungen, eigene Darstellung

Während sich die Situation für Haushalte mit schwerer finanziellen Belastung leicht verbessert hat, kommt man zu einem anderen Schluss, wenn man die Haushalte mit finanzieller Belastung – das heißt jener Haushalte, die 40% des Medianeinkommens für das Gut Wohnung ausgeben müssen – betrachtet. So zeigt sich hier ein Anstieg im EU15 Durchschnitt. Auch hier sind MieterInnen zu meist von einer schlechteren Entwicklung betroffen, als EigentümerInnen. Während Luxemburg, Irland und auch Dänemark von besonders starken Steigerungen im Bereich der finanziellen Belastung von MieterInnenhaushalte betroffen sind und auch Großbritannien und Griechenland eine Steigerung aufweisen, gibt es in Österreich keinerlei nennenswerte Veränderungen.

Tabelle 3: Entwicklung der Haushalte mit finanzieller Belastung durch Wohnkosten (40% des Medianeinkommens) 1996-2001



Datenquelle: Eurostat Datenbank (o.J.), eigene Darstellung, eigene Berechnungen, eigene Darstellung

Das zeigt, dass Österreich den Trend zu einer zunehmenden finanziellen Belastung von Haushalten, die über ein niedrigeres Einkommen verfügen, noch nicht mitverfolgt; dennoch bedeutet das jedoch noch nicht, dass Österreich in allen Bundesländern einen derartigen Trend aufweist. Insgesamt scheinen diese aggregierte Daten auf das Phänomen der so genannten „neuen Armut“ hinzuweisen (Lugger, 1998). Damit wird jener Trend beschrieben, der eine zunehmende Verarmung von Haushalten mit unteren mittleren Einkommen aufzeigt.

Die oben vorgestellten aggregierten Daten scheinen diesen Trend zu bestätigen. Während sich die Situation de-

rer verbessert hat, die von schwerer finanzieller Belastung bedroht sind, hat sich die Zahl jener Haushalte erhöht, die von finanzieller Belastung betroffen sind. Zusätzlich lässt sich zeigen, dass die Situation der EigentümerInnenhaushalte im Vergleich zu MieterInnenhaushalte eine Verbesserung erfahren hat. Genau diese Effekte sollen mit Hilfe von Subjektförderung erzielt werden. Verteilungseffekte sollen durch die gezielte Förderung von monetär schwächeren Haushalten erreicht werden. Gleichzeitig werden aber ebenso Effekte der „neuen Armut“ vernachlässigt, die indirekte, nicht erwünschte Verteilungseffekte hervorrufen und somit das Argument positiver Verteilungseffekte durch geeignete direkte Zuweisung an Gelder nivellieren. Im Folgenden wird näher auf die Kausalzusammenhänge indirekter Verteilungseffekte und die Struktur der Wohnbauförderung in den österreichischen Bundesländern eingegangen.

Argumentation von indirekten Verteilungseffekten und Struktur der Wohnbauförderung in den Bundesländern

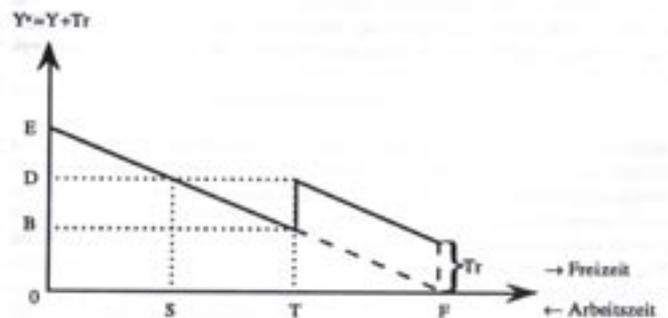
Die Sonderstellung des Wohnungsmarktes als besonderer Markt und dessen enge Verknüpfung zu anderen Märkten wie dem Finanzmarkt, dem Arbeitsmarkt und vorgelagerten Produktionsmärkten ist in der Literatur und aus unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten anerkannt (siehe unter anderem Nowotny/Heidl, 1994: 70f Mooslechner 1994; Kühne-Büning 2001; Jenkis 2004; Stiglitz/Schönfelder 1996 und Van Suntum 2001). Bei der Ableitung wirtschaftspolitischer Maßnahmen und dem Umfang staatlicher Eingriffe allerdings, ergeben sich stark divergierende Standpunkte. Diese unterschiedlichen Standpunkte spiegeln sich im Bereich der Verteilungspolitik am Wohnungsmarkt vor allem in der Diskussion um die Effizienz ordnungspolitischer Standpunkte wider. Dabei wird vor allem zwischen der Wirkung von Instrumenten der Objektförderung und der Subjektförderung unterschieden. Unter Objektförderung wird dabei von Zuschüssen oder Darlehen des Staates oder der öffentlichen Hand an den Bauherren, der im Gegenzug Bindungen übernimmt, ausgegangen, während im Fall einer Subjektförderung Zuschüsse und Darlehen direkt dem Haushalt ausbezahlt werden (siehe unter anderem Jenkis 2004:275; Stiglitz/Schönfelder 1996:367). Wie oben bereits erwähnt, wird Objektmaßnahmen immer wieder eine mangelnde Treffsicherheit im Rahmen verteilungspolitischer Ziele nachgesagt, nachdem die Mittel direkt für den Bau von Wohnungsanlagen herangezogen werden. Kritiker der Objektförderung argumentieren dabei, dass indirekt BezieherInnen von höheren Einkommen von Maßnahmen der Objektförderung profitieren würden. Weiters sind sie der Meinung, dass in der Folge Mieten im geförderten Wohnungsbau zwar niedriger wären als frei finanzierte Mietwohnungen, allerdings komme dieser Effekte wiederum den unteren mittleren Einkommensschichten zugute, während für die untersten Einkommensschichten sogar die Miethöhe in diesen geförderten Wohnungen zu hoch wären (Eichener, Heinze 1994:30; Marterbauer 1994). Dennoch sind auch im Rahmen dieser direkten Verteilungseffekte die Wirkungsweisen der Maßnahmen der Subjektförderung in der Literatur nicht unumstritten (siehe Behnken 1982:156).

Obwohl somit auch die direkten verteilungspolitischen Effekte der Wohnbauförderungsinstrumente umstritten sind, setzt sich dieses Papier zum Ziel, einen anderen – indirekten verteilungspolitischen Zusammenhang zu analysieren, der in den erwähnten Studien zu diesem Thema unerwähnt bleibt.

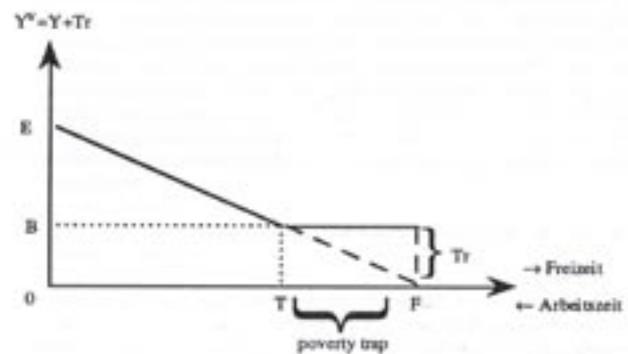
Indirekte Verteilungseffekte entstehen durch Veränderungen effektiver Grenzsteuersätze (siehe für die nachfolgende Darstellung auch Springler 2005). Dabei stehen jene wohnbauförderungspolitischen Instrumente der Wohnbauförderung in Mittelpunkt, die eine einkommensabhängige monetäre Transferleistung des Staates darstellen. Folgt man den Analysen von Nowotny (1996) können dabei zwei Phänomene unterschieden werden, das so genannte „Schwellenphänomen“ und die „Armutsfalle“ (siehe Grafik 1).

Grafik 1: Effekte einkommensabhängiger öffentlicher Transfers

a) Schwellenphänomen



b) Armutsfalle



Quelle: Nowotny 1996: 653f

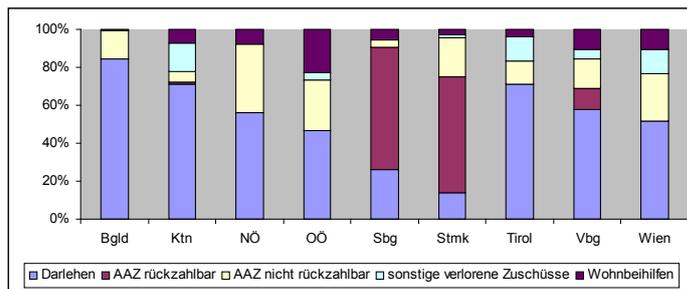
Im Fall des Schwellenphänomens geht es um das Gewähren einer Förderung bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe mit einem gleichzeitigen Aussetzen der kompletten Förderung ab dem Erreichen dieses festgesetzten Einkommens. Dadurch erfahren Haushalte, deren Einkommen knapp über der für die Förderung relevanten Grenze liegt, eine Reduktion ihres Gesamteinkommens trotz einer Steigerung des Arbeitseinkommens. Erkennbar ist somit eine Schwelle (markiert als B in Grafik 1a) mit einem erhöhten effektiven marginalen Steuersatz des Arbeitseinkommens (Nowotny, 1996:653). Je nachdem welche Bevölkerungsschichten von dieser „Schwelle“ betroffen sind, können Benachteiligungen und Effekte ökonomischer Armut in andere Einkommensschichten und unterschiedliche Haushaltsstrukturen verschoben werden.

Phänomene der „neuen Armut“ könnten somit einerseits in höhere Einkommensschichten verschoben werden, die aufgrund ihres monatlichen Nettoeinkommens knapp über den förderungswürdigen Einkommensgrenzen liegen, und andererseits durch die spezifische Ausgestaltung der Förderung auch differenzierte Haushaltsformen treffen. Die zweite dargestellte Form der indirekten Verteilungseffekten, die Armutsfalle tritt in Erscheinung, wenn die Steigerung des Arbeitseinkommens zu keinerlei Steigerung des Gesamteinkommens führt, sondern nur zu einer Umschichtung der Anteile am Gesamteinkommen vom Transfers (TR) hin zum Arbeitseinkommen (Y) kommt (siehe Grafik 1b). Gleichzeitig wird dadurch eine „Schwelle“ nivelliert. Beide Formen zeigen negative indirekte Verteilungseffekte durch einkommensbezogene Transferzahlungen.

Zur Analyse der Effekte einkommensbezogener Transferzahlungen im Rahmen der österreichischen Wohnbauförderung werden daher jene Elemente der Subjektförderung herangezogen, die sich auf die Schaffung von Eigentumserwerb beziehen, das heißt Annuitätenförderungen und Wohnbeihilfen, wobei bei beiden Formen je nach Ausgestaltung in den Bundesländern eine mehr oder weniger enge Verbindung zu Darlehensförderungen im Sinn von Objektförderungen besteht. So werden beispielsweise im Burgenland nur Eigentumswohnungen durch Wohnbeihilfe gefördert, die bereits mit Hilfe von Objektförderungen errichtet wurden. Besonders starke negative Effekte im Rahmen der oben dargestellten Phänomenen werden dabei jenen Förderungen zugeschrieben, die über einen längeren Zeitraum zur Verfügung gestellt werden, wodurch Effekte von Einmalzahlungen wie im Fall des Wohnbauschecks in Tirol hier in den Hintergrund treten.

Betrachtet man die Verwendung unterschiedlicher wohnungspolitischer Instrumente in den österreichischen Bundesländern sind starke Unterschiede erkennbar (siehe Grafik 2). Während im Burgenland und auch in Wien Darlehen und Objektförderung im Rahmen von Zuschüssen an Bauherren vorherrschen, stehen unter anderem in Niederösterreich Maßnahmen der Subjektförderung im Mittelpunkt. Bereits am Vergleich dieser beiden Bundesländer ist ersichtlich, dass eine Klassifizierung bestimmter wohnungspolitischer Instrumente nach Objekt- und Subjektförderung schwierig ist. Wenn obwohl Wien einen wesentlichen Teil der Förderung im Rahmen von Zuschüssen vergibt, wird dieser an den Bauherrn vergeben und ist daher der Objektförderung zuzuweisen. Im Gegensatz dazu, sind Maßnahmen des Wohnbauschecks in Tirol eindeutig der Subjektförderung zuzuordnen. In der Steiermark wiederum besteht im Rahmen des Wohnbauschecks eine Kombination aus den Varianten Subjekt- und Objektförderung, nachdem hier die Quadratmeterpreise der Wohnung eine bestimmte Höhe nicht überschreiten dürfen – davon abgesehen erfolgt die Auszahlung des Schecks selbst jedoch an den Erwerber (Das Land Steiermark, o.J).

Grafik 2: Wohnungspolitische Instrumente in den österreichischen Bundesländern (2005)



Datenquelle: Verbindungsstelle der Bundesländer (2005), eigene Berechnung, eigene Darstellung

Indirekte Verteilungseffekte in der Steiermark

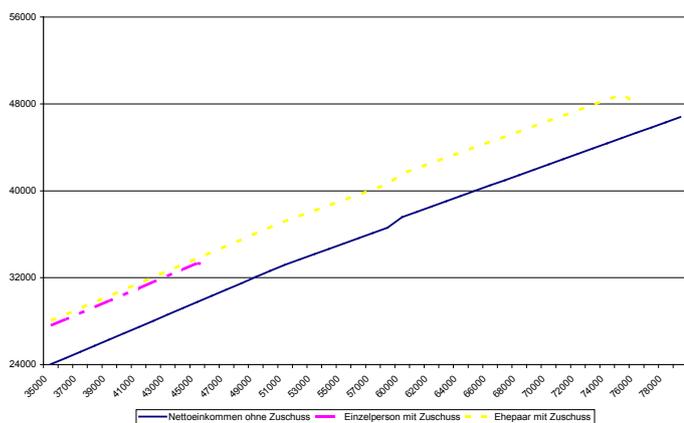
Negative indirekte Verteilungseffekte durch Maßnahmen der Subjektförderung sind in den einzelnen Bundesländern Österreichs auch bei verschiedensten Ausgestaltungen beobachtbar. In Salzburg beispielsweise bestehen keinerlei „Einschleifregelungen“, das heißt, ab dem Erreichen einer bestimmten Einkommenshöhe entfällt die Förderung komplett. Ebenso sind negative Wirkungen durch den Wohnbauscheck in Tirol zu erkennen, obwohl her anzumerken ist, dass es sich um eine Einmalzahlung handelt, das heißt das „Schwellenphänomen“ nur zu einem bestimmten Zeitpunkt zur Anwendung kommt, während im Fall der Salzburger Annuitätenzuschüsse das „Schwellenphänomen“ über die gesamten mehrjährigen Förderungszeitraum zum Tragen kommt (siehe in diesem Zusammenhang für genauere Ausführungen siehe Springler, 2005; siehe auch die Grafiken A1 und A2 im Anhang dieses Beitrags). Im Gegensatz zu den Schemata dieser beiden Bundesländer kommt in Niederösterreich zusätzlich bei steigendem Einkommen eine schrittweise Reduktion der Förderung zum Tragen. Dadurch wird das „Schwellenphänomen“ etwas verringert, ist aber dennoch beobachtbar. Wie stark die negativen Verteilungseffekte aggregiert auf Bundesländerebene sind, hängt vom Volumen der Maßnahmen ab (siehe in diesem Zusammenhang auch Springler 2007). So haben etwa die Regelungen der „Kleingartenförderung“ in Wien starke negative Verteilungseffekte, insgesamt weist das Bundesland jedoch eine überwiegende Objektförderung auf, wodurch die negativen Effekte auf Bundesländerebene geringer erscheinen.

Sind derartige negative indirekte Verteilungseffekte auch der Steiermark zu beobachten? Grafik 2 zeigt, dass in der Steiermark wohnungspolitische Instrumente vor allem aus rückzahlbaren und nicht rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen bestehen. Im Vergleich zu diesen beiden Methoden, sind „klassische“ Formen der Darlehensvergabe von geringer Bedeutung. Die wesentlichsten bundesländerspezifischen Ausgestaltungen umfassen demnach: Eine Eigenheimförderung im Rahmen von rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen auf Bankdarlehen von 20 Jahren, Erwerb von Eigentumswohnungen, Kaufmietwohnungen und Mietwohnungen bei Geschossbauten, in Form von fixen rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen zu Kapitalmarktdarlehen, wobei hier zusätzlich Umweltauflagen



von Bedeutung sind und die Wohnung von gemeinnützigen Bauträgern erreicht sein muss und schließlich ein Wohnbauschek, der, wie bereits erwähnt, die Form eines Darlehens für den Ersterwerb für Wohnungen darstellt, wobei hier zusätzliche Förderungen für spezifischen Haushaltsformen zum Tragen kommen. An dieser Stelle sollen die Effekte der Eigenheimförderung mit rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen betrachtet werden. Nachdem die rückzahlbaren Zuschüsse nach der Höhe des Bankdarlehens gewährt werden, wird im Folgenden beispielhaft die jeweils maximale Darlehenshöhe angenommen. Für Einzelpersonen sind das 29.069 Euro, bei Errichtung von Eigenheimen für Ehepaare 32.703 Euro und für Jungfamilien mit einem Kind 43.605 Euro. Dabei wird von Zuschlägen zur förderungswürdigen Darlehenshöhe für weitere Kinder, Alternativenergieanlagen und dergleichen abgesehen (Bank Austria / Creditanstalt, 2006; Das Land Steiermark, o.J.). Die Annuitätenzuschüsse für das 1. Jahr ohne Berücksichtigung späterer Rückzahlungen sind in Grafik 3 für Einzelpersonen und Ehepaare dargestellt. Dabei werden die jeweiligen Nettoeinkommen, das heißt unter Berücksichtigung durchschnittlicher Sozialversicherungsbeiträge und dem effektiven Steuersatz ohne Zuschüsse, dem Einkommen mit Zuschüssen gegenübergestellt. Nachdem die Förderung nicht komplett entfällt nach Erreichen der Einkommensschwellen, sondern pro 800 Euro des Überschreitens um 20% reduziert wird, fallen die Einkommen mit Zuschüssen nach dem Wendepunkt schrittweise ab. Eine Gegenüberstellung des Einkommens des 1. Quartils, des Medianeinkommens und durchschnittlichen Bruttojahreseinkommens nach dem arithmetischen Mittel mit den Anforderungen für Zuschüsse nach einer Einzelperson zeigt, dass die Grenze der vollen Förderung durch die großzügigen Einkommensgrenzen weit über dem arithmetischen Mittel der Nettojahreseinkommen der Steiermark von 17.024 Euro liegt (Statistik Austria 2007).

Grafik 3: Indirekte Verteilungseffekte in der Steiermark: Förderungen für den Eigenheimbau



Quelle: Bank Austria / Creditanstalt (2006); Das Land Steiermark (o.J.); eigene Berechnung, eigene Darstellung

Das bedeutet, dass die Förderungen im Rahmen von rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen zum Eigenheimbau quasi allen Haushalten zur Verfügung stehen, denn während das förderungswürdige Jahresbruttoeinkommen bei über 45.000 Euro liegt, erreicht das durchschnittliche

Jahresbruttoeinkommen lediglich 24.376 Euro für einen unselbständigen Arbeitnehmer. Daher kann zunächst von keinerlei Umverteilungswirkungen im Rahmen einer derartig ausgestalteten Subjektförderung gesprochen werden. Betrachtet man Grafik 3, sind auch hier Wendepunkte zu erkennen, die eine Schwelle darstellen, ähnlich den Ergebnissen aus anderen Bundesländern (siehe Grafiken A1 und A2 im Anhang).

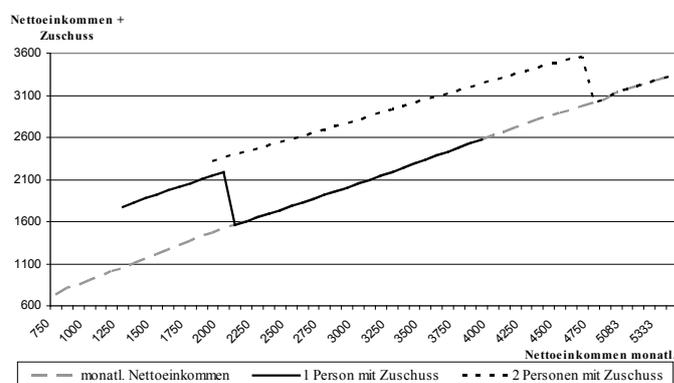
Fazit

Während die Argumentation für eine zunehmende Strukturverschiebung von Objekt- zur Subjektförderung die vermeidlich bessere Verteilungspolitik propagiert, hat die Argumentation in diesem Beitrag gezeigt, dass indirekte Verteilungseffekte durch Veränderungen der effektiven Grenzsteuersätze zu negativen Verteilungseffekten führt, welche vor allem jene Einkommensgruppen betreffen, die knapp über den festgesetzten förderungswürdigen Einkommensgrenzen liegen. Obwohl Österreich im internationalen Vergleich noch weniger Anzeichen für das Phänomen der so genannten „neuen Armut“ zeigt, die Verarmung der unteren mittleren Einkommensschichten, so erkennt man, dass die Tendenzen durch unterschiedliche Ausgestaltungen der Fördermöglichkeiten in den einzelnen Bundesländern verschieden stark sind.

Eine genauere Betrachtung der Fördermaßnahmen in der Steiermark zeigt, dass auch hier Schwellen infolge indirekter negativer Verteilungseffekte zu erkennen sind, die allerdings durch ein schrittweises Absenken der Zuschüsse zu Wendepunkten mutieren. Während damit das Schwellenphänomen verringert wird, zeigt sich anhand der großzügigen Einkommensgrenzen, dass das propagierte Ziel wohnungspolitische Instrumente zur Erreichung von Verteilungsmaßnahmen zu nutzen, keineswegs erreicht wird. Damit wird das oft angeführte verteilungspolitische Argument für eine Strukturverschiebung der Wohnbauförderung ad absurdum geführt.

Anhang

Grafik A1: Effekte der Salzburger Annuitätenzuschüsse auf das Nettoeinkommen



Quelle siehe Springler (2005)

Grafik A2: Effekte durch den Wohnbauschek in Tirol

Quelle siehe Springler (2005)

Referenzen

Bank Austria / Creditanstalt (2006): Wie viel Wohnbauförderung ist für Sie drin? Wohnbauförderung Steiermark, Juni 2006, Download 31.Mai.2007, http://www.ba-ca-immobilienservice.at/pdf/foerderungswegweiser_stmk.pdf.

Behken, Renate (1982). Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik; Eine empirische Verteilungsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, Duncker und Humboldt.

Czerny, Margarete (1987). Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung, in: WIFO Monatsberichte 9/1987

Czerny, Margarete (2001). Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, Monographie WIFO

Das Land Steiermark (o.J.). Förderungen im Bereich des Wohnbaus. Download 31.Mai.2007, <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/276011/DE/>.

Eichener, Volker/Rolf, Heinze (1994). Dilemmata der sozialen Wohnungspolitik, in: InWIS-Bericht, Nr.4.

Eurostat Datenbank (o.J.). download 31. Mai 2007, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL

Jenkis, Helmut (2004). Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik, Oldenburg.

Kühne-Büning, Lidwina (2001). Die Bau- und Wohnungswirtschaft als Konjunkturlokomotive?, in: Jenkis: Kompendium der Wohnungswirtschaft, S. 267- 293, Oldenburg.

Lugger, Karl (1998). Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, ein Bollwerk gegen die „neue Armut“ aus der Sicht eines gemeinnützigen Wohnbauers und Hausverwalters, in: WBFÖ 3/1998.

Marterbauer, Markus (1994). Verteilungspolitische Probleme der Wohnungspolitik, in: Ko-

rinek/Nowotny. Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, S.205-218, Orac.

Mooslechner, Peter (1994). Das System der Wohnbaufinanzierung in makroökonomischer Perspektive, in: Korinek/Nowotny: Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, S.185-203, Orac.

Nowotny, Ewald (1996). Der öffentliche Sektor, Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer.

Nowotny, Ewald/Wolfgang Heidl (1994). Gemeinnützige Wohnungswirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Korinek/Nowotny: Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, S.69-106, Orac.

Springler, Elisabeth (2005): Indirekte Verteilungseffekte der Wohnbauförderung durch Veränderungen effektiver Grenzsteuersätze, in: Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006, Orac.

Springler, Elisabeth (2007): Distribution Effects and Affordability of Housing Subsidy Schemes in the Centropo Region, Abschlussbericht zum Heinz Kienzl Projekt, unveröffentlicht

Statistik Austria (2007). Statistisches Jahrbuch, Kapitel 9: Einkommen und Verdienste; Download 31.Mai.2007 http://www.statistik.at/web_de/wcmsprod/groups/zd/documents/webobj/023863.pdf#pagemode=bookmarks

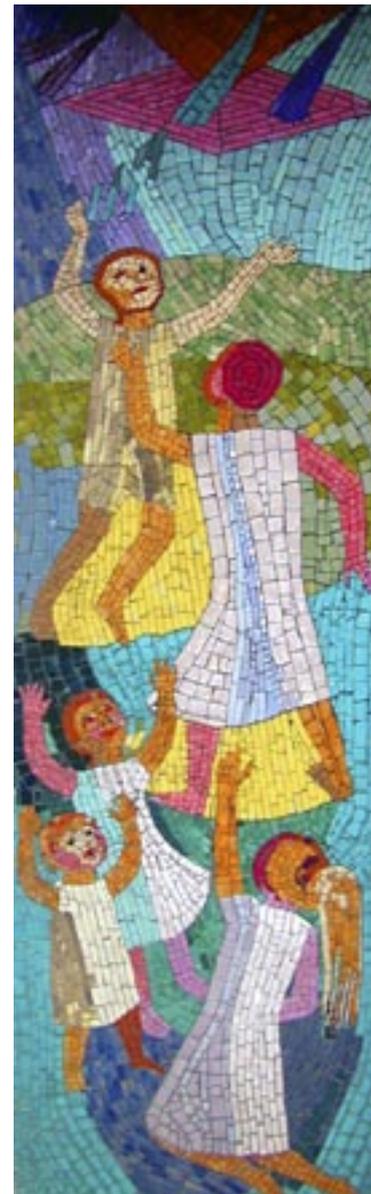
Stiglitz, Joseph/Bruno Schönfelder (1996). Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Oldenburg.

Van Suntum, Ulrich (2001). Soziale oder freie Wohnungswirtschaft, in: Jenkis. Kompendium der Wohnungswirtschaft, S.805-815, Oldenburg.

Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer (2005). Wohnbaustatistik 2005



Münzgrabengürtel, Graz



Schönaugürtel, Graz

Europäische Wohnungspolitiken im Vergleich – von der „marktfernen“ zur „marktgesteuerten“ Wohnraumversorgung

Harald Stöger

1. Die „marktferne“ Wohnraumversorgung

Mit der „marktfernen“ und der „marktgesteuerten“ Wohnraumversorgung existieren zwei Modelltypen, deren Stellenwert in Europa im Zeitverlauf variierte. Die marktferne Wohnraumversorgung war jenes Modell, das Europa in der Phase von Mitte der 1950er Jahre bis Mitte der 1970er prägte. Dieser Typ war eingebettet in einen stabilen gesamtgesellschaftlichen Klassenkompromiss, dessen Grundlage langfristiges ökonomisches Wachstum in der Hochkonjunkturphase während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bildete („regulierter Kapitalismus“). Im marktfernen Modell liegt das Primärziel öffentlicher Förderpolitik in einer bedarfsorientierten Wohnungsproduktion, um die quantitative und qualitative Wohnraumversorgung der (urbanen) Bevölkerung auf einem möglichst hohen Niveau abzusichern. Objektförderungen entwickeln sich zum wichtigsten Instrument staatlicher Wohnungspolitik. Objektgeförderte Wohnungen unterliegen strikten Mietpreis- und Belegungsbindungen und sind daher einer profitablen Verwertung nach Marktkriterien entzogen. Die wichtigsten Nachfrager öffentlicher Objektförderungen sind gemeinnützige Wohnungsgesellschaften, die ihr langfristig gebundenes Investitionskapital überwiegend aus staatlichen Objektförderungen lukrieren. Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wird die Funktion langfristiger Partner staatlicher Wohnungspolitik zugewiesen (Blaas 1994; Korinek/Nowotny 1994; kritisch Köppl 2004). In der Wohnungsbestandspolitik verfolgt die Staatsintervention das Ziel, die Mietpreise im kommunalen, privaten und gemeinnützigen Wohnungsteilmarkt durch Regulierung auf ein nicht marktkonformes Niveau zu reduzieren.

So unverzichtbar ein sozialer Wohnungsbestand für Niedrigeinkommensgruppen ist, so wenig beschränkt er sich auf eine residuale Versorgungsfunktion für nicht oder nur bedingt marktfähige Haushalte. Priorität hat nicht die Obdachlosenversorgung, sondern der Aufbau eines breiten marktfernen Segments von Mietwohnungen, das keinen Marktrisiken mehr unterliegt. Das soziale Wohnungswesen wird im 20. Jahrhundert nicht als erweiterte soziale Fürsorge verstanden, sondern ist in seiner gesellschaftspolitischen Funktion an eine überwiegende Mehrheit der urbanen Bevölkerung adressiert. Aufgrund dieser „Mittelschichtenorientierung“ sind die Einkommensgrenzen für Sozialwohnungen großzügig bemessen und wird ihre Überschreitung durch Förderungsgeber und Bauträger toleriert. Die Belegung von Sozialwohnungen durch einkommensstärkere Mittelschichtenhaushalte gilt nicht

als systemimmanenter Mangel, sondern entspricht dem politischen Leitprinzip einer „sozialen Durchmischung“ der städtischen Wohnviertel.

Eine zentrale Wirkung des sozialen (und gemeinnützigen) Wohnungssektors besteht darin, dass die Kausalität zwischen der individuellen Position auf dem Arbeitsmarkt und jener auf dem Wohnungsmarkt aufgelöst wird. Sobald ein breites soziales Wohnungssegment existiert, implizieren niedrige Erwerbseinkommen oder Erwerbslosigkeit nicht mehr automatisch unzureichende Wohnverhältnisse oder ein Abdriften in die Wohnungslosigkeit. Soziale Ungleichheit am Wohnungssektor wird zwar nicht völlig aufgehoben, jedoch auf eine von der Allgemeinheit akzeptierte Ausprägung reduziert. Erst in dem Maß, in welchem eine Verringerung der sozialen Wohnungsbestände erfolgt, wird der Konnex zwischen der individuellen Lage auf Arbeits- und Wohnungsmärkten wiederhergestellt (Harloe 1995; Häussermann 1998).

Der zweite wichtige Effekt des marktfernen Modells liegt in dessen unverzichtbarem Beitrag zur gesellschaftlichen Stabilisierung. Emil Durkheims Einschätzung, dass sich in der modernen Industriegesellschaft Sozialintegration auf Basis großstädtischer Solidarität ausformt, trifft für Europa im 20. Jahrhundert zu (Mignione 2004). Die wichtigsten Integrationskräfte der europäischen Stadt waren eine Erwerbsgesellschaft, die Vollbeschäftigung garantiert, ein solidarischer Wohlfahrtsstaat, der das Risiko temporärer Krisen im Erwerbssystem abfedert, sowie ein sozialer Wohnungsbau, der sichtbare soziale Ungleichheit bei den Wohnstandards vermeidet und die sozialräumliche Polarisation in den Städten auflöst, die eine Folge der marktwirtschaftlichen Wohnungsproduktion im 19. Jahrhundert war (Siebel 2004). Im individualistischen amerikanischen Gesellschaftsmodell, wo ein funktionsfähiger sozialer Wohnbau fehlt, hat die eklatante Ungleichheit in der Wohnraumversorgung einen sozial desintegrierenden Effekt, der als nicht mehr korrigierbar gilt (O'Connor 2004; Jargowsky 2004).

2. Strukturwandel der Wohnungspolitik – auf dem Weg zur „marktgesteuerten“ Wohnraumversorgung

Im wesentlichen bewirken drei wichtige Politikänderungen den Übergang vom marktfernen zu einem marktgesteuerten Modell der Wohnraumversorgung:

Erstens wird die staatliche Wohnbauförderung so reorganisiert, dass bei reduziertem Gesamtfördervolumen eine Schwerpunktverlagerung von Objekt- zu Subjektförderun-

gen und eine Aufwertung der (in-)direkten Wohnungseigentumsförderungen (durch steuerrechtliche Instrumente) erfolgt. Objektförderungen erhalten ein geringes Mindestmaß an sozialem Wohnungsneubau aufrecht, um die Grundversorgung jener Haushalte sicherzustellen, die aufgrund ihrer Arbeitsmarktposition keinen Zutritt zum Wohnungsmarkt bekommen. Subjektförderungen werden demgegenüber zu einem zentralen wohnungspolitischen Instrument aufgewertet. Sie sind marktkonforme Instrumente, um die individuelle Kaufkraft jener Wohnungsnachfrager zu verbessern, die aufgrund ihres Erwerbseinkommens als nicht „marktfähig“ gelten.

Eine gravierende Strukturänderung betrifft zweitens die weitgehende Auflösung von sozial gebundenen Wohnungsbeständen durch Privatisierung an Mieter oder institutionelle Investorengruppen. Nach der Privatisierungswelle britischer Kommunalwohnungsbestände in den 1980er Jahren erfolgte eine Privatisierung der Sozialwohnungen deutscher Kommunen und werden gegenwärtig schwedische Sozialwohnungen en masse ihren Mietern zum Verkauf offeriert. Speziell in Schweden und England sind forcierte Privatisierungsanstrengungen als Konsequenz politischer Machtwechsel zu liberalen bzw. konservativen Parteien einzustufen. Doch können die politischen Machtverhältnisse Privatisierungen nicht überall erklären, da neben konservativen auch sozialdemokratisch dominierte Kommunen ihre sozialen Wohnungsbestände veräußern. Ins Gewicht fallen hier budgetpolitische Kalküle, wobei sich die Erwartung einer kurzfristigen Budgetsanierung durch marktkonforme Erlöse aus Wohnungsverkäufen nur selten erfüllt. Dass mit Wohnungsverkäufen stadtentwicklungspolitische und letztlich auch standortpolitische Steuerungskompetenz aufgegeben und die soziale Polarisierung vorangetrieben wird, nehmen die Akteure offenbar in Kauf. Das sinkende kommunalpolitische Gewicht der sozialen Großwohnsiedlungen, die aufgrund einer geringen Wahlbeteiligung Kommunalwahlen nicht mehr entscheiden, erleichtert selbst sozialdemokratischen Politikern den Verkaufsbeschluss. Ein Generationenwechsel in der Kommunalpolitik befördert den Aufstieg eines neuen Politikertypus, der während seiner Politkarriere keine Führungsfunktionen in den kommunalen Wohnungsgesellschaften wahrgenommen hat und Wohnungsvergaben nicht mehr zum Aufbau persönlicher Loyalitätsbeziehungen nutzt (Egner 2004, 27).

Drittens erfolgt eine Deregulierung der Mietpreisregelungen, welche die Basis für den Übergang zu marktkonformen Mietpreisen und damit zur profitablen Verwertung der Immobilienbestände legt. Sie bewirkt eine deutliche Differenzierung des Mietpreisniveaus in Abhängigkeit von Qualität, Größe und Lage der Wohnung sowie der sozialen Zusammensetzung des Wohnumfelds. Anders als im sozialen Wohnungssegment sind die Marktpreise für Wohnungen hochgradig volatil und reagieren bereits auf kurzfristige Schwankungen von Angebot und Nachfrage.

Diese fundamentalen Politikänderungen sind Indizien für den Übergang zu einer marktgesteuerten Wohnraumversorgung in weiten Teilen Mittel-, Ost- und Westeuropas. Trotz länderspezifischer Unterschiede ist die Richtung des Wandels in vielen europäischen Ländern ident. Längst sind auch die skandinavischen Staaten betroffen (spezi-

ell Schweden und Finnland), wo das marktferne Modell der Wohnungsversorgung besonders ausgeprägt war. In Schweden existierte ein umfänglicher gemeinnütziger Wohnungssektor, dessen Aufbau durch staatliche Objektförderungen aus dem Steueraufkommen finanziert wurde. Das soziale Wohnungswesen verfolgte die Zielsetzung, die schwedischen Staatsbürger unabhängig von Arbeitsmarktposition und Einkommenslage mit qualitativ ansprechendem und preisgünstigem Wohnraum zu versorgen. Analysiert man das Fallbeispiel Schweden näher, so wird erkennbar, dass bereits während der 1990er Jahre schrittweise Veränderungen umgesetzt wurden (Umschichtung des Förderkapitals von Objekt- zu Subjektförderungen und punktuelle Privatisierungen kommunaler Wohnungsbestände), ein Politikwechsel allerdings erst infolge der Machtverschiebung zu einer konservativen Regierungsmehrheit (2006) erfolgte.

Österreich verzichtet bislang auf eine forcierte Deregulierungs- und Privatisierungspolitik am Wohnungssektor und prolongiert die öffentliche Wohnbauförderung als zentrales Instrument der Wohnungspolitik, dessen Wirksamkeit durch eine enge Verbindung mit leistungsfähigen gemeinnützigen Wohnungsanbietern steigt. Gleichfalls behielt die österreichische Wohnungs- und Wohnbauförderungspolitik ihre Mittelschichtenorientierung bei und vollzieht keinen Übergang zu einem residualen Fürsorgemodell für leistungsschwächere soziale Gruppierungen. Prinzipiell gilt, dass für den Bezug von geförderten Wohnungen relativ großzügige Einkommensgrenzen gelten und im Prinzip nur wirklich vermögende Haushalte keinen Zutritt zu Sozialwohnungen erhalten. Ein Anstieg des Haushaltseinkommens über diese Einkommensgrenzen hinaus hat für die betreffenden Haushalte keine finanziellen und rechtlichen Konsequenzen (Donner 2000).

2. 1. Die sozialpolitische Verengung der Wohnungspolitik

Im marktgesteuerten Modell der Wohnungsversorgung verlieren die sozialen Wohnungsbestände ihren universellen Versorgungsanspruch und verfolgen daher nur noch eingeschränkt sozialpolitische Zielsetzungen. Durch Absenkung der Einkommensgrenzen, die den Zugang zu Sozialwohnungen regulieren, verändert sich die Zielgruppenkonzeption des sozialen Wohnungssektors grundlegend. Eine Fehlbelegung durch Haushalte, die während ihres Erwerbszyklus Einkommensgewinne erzielen und die Einkommensgrenzen für Sozialwohnungen überschreiten, wird von den wohnungspolitischen Akteuren als problematisch empfunden. Das traditionelle Zielgruppenkonzept des sozialen Wohnungssektors, das im Prinzip nur Haushalte mit hohem Einkommen von Sozialwohnungen ausschließt, scheint verteilungspolitischen Zielsetzungen nicht mehr zu entsprechen. Daher experimentieren einzelne Staaten (Deutschland, Frankreich) mit „Fehlbelegungsabgaben“, die von Haushalten, deren Einkommen die definierten Grenzwerte überschreiten, zu entrichten sind. Niedrigere Einkommensgrenzen sollen bei Wiedervermietung eine Wohnungsbelegung durch leistungsschwächere Haushalte gewährleisten. Erfahrungen aus der Privatisierung von Sozialwohnungen unterstreichen, dass ältere, qualitativ unzureichende, weil baulich nicht sanierte Sozialwohnungen in ungünstigen

städtischen Lagen für private Investoren wenig attraktiv sind und daher zwangsläufig im öffentlichen Eigentum verbleiben. Diese Residuen des sozialen Wohnbaus durchlaufen einen Funktionswandel, da sie zu Instrumenten für die Wohnraumversorgung nicht marktfähiger Haushalte umfunktioniert werden. Die Aufwertung der Subjektförderungen ist ebenfalls Ausdruck für die eingeschränkt sozialpolitische Orientierung wohnungspolitischer Maßnahmen im Modell einer marktgesteuerten Wohnraumversorgung.

2.2. Die Verknüpfung von Wohnungs- und Arbeitsmarktlage

Welche Wirkungen eine konkrete Wohnungspolitik auf die Wohnraumversorgung der Bevölkerung hat, hängt neben der Gestaltung der wohnungspolitischen Instrumente auch wesentlich von der Struktur und Entwicklung der Erwerbsgesellschaft ab. Der Übergang zu einer marktgesteuerten Wohnraumversorgung vollzieht sich unter spezifischen erwerbsgesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Gegenwärtig zeichnen sich die Arbeitsmärkte Europas durch verschärfte Spaltungstendenzen aus: Martin Kronauers Modell der „Zonen der Erwerbsgesellschaft“ differenziert zwischen Arbeitnehmern im Normalarbeitsverhältnis, prekär Beschäftigten mit loser Anbindung an den Arbeitsmarkt sowie einer wachsenden, nicht mehr arbeitsmarktintegrierten Gruppierung. Das Kernproblem liegt somit darin, dass sich die marktgesteuerte Wohnraumversorgung nicht in einer Periode relativer Stabilität, sondern unter den Bedingungen eines irreversiblen Wandels der Arbeitsgesellschaft durchsetzt. Risiken wie prekäre Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind nicht mehr Charakteristika einer gesellschaftlichen Minderheit, sondern beginnen sich in Richtung urbaner Mittelschichten zu verallgemeinern. Erwerbslosigkeit, prekäre Arbeit und sinkende Erwerbseinkommen beschränken wiederum die Handlungsoptionen der Haushalte auf den Wohnungsmärkten.

Am unteren Ende der Zahlungsfähigkeit sind ökonomisch leistungsschwache Haushalte auf administrative Wohnungszuweisungen durch die Kommunen angewiesen. In Deutschland existiert mit den Bestimmungen von „Hartz IV“ ein sozialautoritäres Instrument zur Disziplinierung sozial benachteiligter Haushalte in Bezug auf Wohnungsgröße und Wohnungskosten (Holm 2006). Zugleich hat das Marktmodell Rückwirkungen auf die Wohnraumversorgung der arbeitsmarktintegrierten Mittelschichtenhaushalte. Für sie liegt das Risiko weniger in einer Verdrängung in qualitativ schlechte Wohnungsbestände als vielmehr in reduzierten Mobilitätschancen oder Immobilität am Wohnungsmarkt. Wohnungswechsel, die eine Anpassung an veränderte familiäre Bedürfnislagen ermöglichen, gelingen häufig nur um den Preis einer deutlich erhöhten Wohnkostenbelastung des Erwerbseinkommens, die in eine Phase verschärfter Arbeitsmarktrisiken und sinkender Realeinkommen fällt. „Neue Selbständige“, die Wohn- und Arbeitsfunktionen (re-)integrieren, Alleinerzieher und junge Ein-Personen-Haushalte formulieren neue Wohnpräferenzen, die bei instabilen Arbeitsmärkten nicht im Rahmen des Marktmodells der Wohnraumversorgung zu befriedigen sind. Für eine schmale urbane Einkommenselite bedeutet die Marktsteuerung ein Mehr

an Wahloptionen, für ökonomisch leistungsschwache Haushalte dagegen mehr Zwang und Druck.

Die Konsequenzen dieser Parallelität von wohnungspolitischem Wandel und erwerbsgesellschaftlichen Strukturveränderungen sind der Anstieg von Wohnungs- und Obdachlosigkeit sowie wachsende soziale Ungleichheiten in der Wohnraumversorgung, die anhand qualitativer Indikatoren (Wohnqualität, Wohnumfeldbedingungen, Wohnzufriedenheit etc.) gemessen werden können. Diese Phänomene sind zwar nicht grundlegend neu, doch hat sich ihre Ausprägung in Europa während der letzten Jahre signifikant verschärft.

2.3 Die sozialräumliche Seite der Marktmodells – Auf dem Weg zur sozial segregierten Stadt ?

Wachsende soziale Ungleichheit der Wohnraumversorgung findet ihren Ausdruck in verschärften sozialräumlichen Segregationstendenzen in den urbanen Ballungszentren. Empirischen Studien (Friedrichs/Van Kempen 2004; Häussermann/Kapppan 2004), die sich mit dem Phänomen der Segregation in ausgewählten europäischen Großstädten beschäftigen, weisen auf im Prinzip vergleichbare Verlaufsmuster sozialräumlicher Polarisierungsprozesse hin.

Während die attraktivierten Innenstädte von den „Gewinnern“ der urbanen Dienstleistungsökonomie als Wohnstandorte gewählt werden, entwickeln sich jüngere Sozialwohnungsbestände zu Auffangbecken für Bevölkerungsgruppen, die aufgrund ihrer schwachen Arbeitsmarktposition von sozialer Ausgrenzung akut bedroht sind (Friedrichs/van Kempen 2004). Niedrigere Einkommensgrenzen für Sozialwohnungen stellen in Verbindung mit kommunalen Belegungspolitiken sicher, dass einkommensschwächere Haushalte in wiedervermietete Sozialwohnungen nachrücken. Dies und der Wegzug noch verbliebener arbeitsmarktintegrierter Mittelschichtenhaushalte verändern das Sozialprofil der (Groß)Wohnsiedlungen in Richtung sozialer Homogenität und nehmen ihnen den Charakter sozial durchmischter urbaner Zonen aus Haushalten mit unterschiedlichen Einkommenslagen, sozialem Status und Lebensstil. Sozial homogene Stadtquartiere sind häufig durch Defizite in der (kommerziellen und sozialen) Infrastrukturausstattung, bauliche Mängel, ihre räumliche Lage im Stadtgebiet sowie ihr Stigma strukturell benachteiligt.

Sozial entmischte Stadtviertel können aufgrund spezifischer Effekte zu einer Verschärfung der sozialen Benachteiligungen ihrer Bewohner beitragen. Die negative Etikettierung der Stadtviertel verleiht ihren Bewohnern in der städtischen Öffentlichkeit den Status sozial Marginalisierter; aufgrund der sozialen Homogenität der Bewohner dieser Stadtquartierstypen fehlen Träger wichtiger Informationen insbesondere über Zugänge zum Arbeitsmarkt. Der Wegzug der Mittelschichtenhaushalte bedeutet schließlich den Verlust von Ressourcen für die Organisation und politische Repräsentation der lokalen Bewohnerschaft. Ferner sind die Sozialisationsbedingungen für Jugendliche insofern ungünstig, als im Stadtquartier Rollenvorbilder fehlen, die Verhaltensweisen für eine erfolgreiche gesellschaftliche Integration vermitteln könnten. Das sozial homogene Stadtquartier wird somit zu einer eigenständigen Größe im Prozess sozialer Ausgrenzung (Häussermann 2006).

3. Schlussfolgerungen

Orientiert man sich am wissenschaftlichen und politischen Mainstream, dann ist staatliche Intervention auf den Wohnungsmärkten legitim, sofern sie der Wohnraumversorgung nicht marktfähiger Individuen dient. Wohnungspolitik hat den Charakter eines weitreichenden gesellschaftlichen Steuerungs- und Integrationsinstruments verloren, das gravierende soziale Ungleichheit der Wohnraumversorgung und sozialräumliche Segregation in den Stadtgesellschaften entschärft. Die Durchsetzungsfähigkeit neoklassischer und neoliberaler Politikansätze liegt darin begründet, dass Alternativpositionen kaum artikuliert werden, budgetintensive Förderausgaben in Widerspruch zu Konsolidierungszwängen geraten und wohnungspolitische Fragen im öffentlichen und politischen Diskurs lange dethematisiert wurden. Wohnungspolitische Kurswechsel zur Marktsteuerung laufen indes auf kein Positivsummenspiel hinaus. Trotz kurzfristiger Einsparungseffekte verursacht das Marktmodell in längerfristiger Perspektive hohe Folgekosten, da in segregierten Stadtquartieren mit ihrer Kumulation von Problemlagen (Verwahrlosung des Raumes, Vandalismus, Alkoholismus, Kriminalität, Stigmatisierung der Bewohner) verstärkte öffentliche Steuerung in Form von aufwändigen quartierspezifischen Programmen (Quartiersmanagement) erforderlich werden (Dangschat/Alisch 1998). Die relative Stabilität der österreichischen Wohnungs- und Wohnbauförderungspolitik sowie ihrer Mittelschichtenorientierung hat zur Konsequenz, dass den österreichischen Städten jene negativen Entwicklungen erspart blieben, die der Übergang zum Marktmodell bewirkt.

Literatur:

- Blaas, Wolfgang u.a.(1991), Mehr Staat oder mehr Markt im Wohnungswesen, Wien.
- Dangschat, Jens S./Alisch, Monika (1998), Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen.
- Donner, Christian (2000), Housing policies in the European Union, Wien.
- Eckhoff, Johann (1988), Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen.
- Egner, Björn u.a.(2004), Wohnungspolitik in Deutschland, Wiesbaden.
- Esping-Andersen, Gosta (1996), The Three Worlds of Welfare Capitalism, 6. Aufl., Cambridge.
- Friedrichs, Jürgen/Kempfen, Roland van (2004), Armutsgebiete in europäischen Großstädten – eine vergleichende Analyse, in: Siebel, Walter (Hg.), Die europäische Stadt, Frankfurt/Main, 67-84.
- Harloe, Michael (1995), The people`s Home? Oxford.
- Häussermann, Hartmut (1998), Zuwanderung und die Zukunft der Städte. Neue ethnisch-kulturelle Konflikte und die Entstehung einer neuen sozialen „unterclass“, in: Heitmeyer u.a., 145-175.
- Häussermann, Hartmut/Kaplan, Andreas, Berlin (2004): Ausgrenzungsprozesse in einer europäischen Stadt, in: Häussermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hg.), An den Rändern der Stadt. Armut und Ausgrenzung, Frankfurt/Main, 203-234.
- Häussermann, Hartmut/Siebel, Walter (2004), Stadtsoziologie, Frankfurt/Main.
- Häussermann, Hartmut/Siebel, Walter (2000), Soziologie des Wohnens, Weinheim.
- Holm, Andrej (2006), „Hartz IV“ als Ausdruck neoliberaler Wohnungspolitik, in: KONTRASTE 3, 21-24.
- Jargowsky, Andreas (2004), Die metropolitanen Gebiete der USA. Strukturwandel und Stadtpolitik, in: Häussermann u.a., 122-147.
- Jenkis, Helmut (2004), Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik, München 2004
- Korinek, Karl/Nowotny, Ewald (1994), Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, Wien.
- KONTRASTE, Nr. 10 (2004) Schwerpunktausgabe Wohnbauförderung.
- Köppl, Franz (1994), Neue Anforderungen an die Wohnbauförderung, in: Herausforderung Wohnen, Wien, 37-56.
- Kronauer, Martin (2002), Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/Main.
- Mingione, Enzo (2004), Soziale Ausgrenzung und lokale Fürsorge in europäischen Städten, in: Siebel, 321-331.
- O` Connor, Alice (2004), Rasse, Klasse und Ausgrenzung. Das Konzept der Unterklasse in historischer Perspektive, in: Häussermann u.a., 43-71.
- Siebel, Walter, Hg. (2004), Die europäische Stadt, Frankfurt/Main.
- Stöger, Harald / Weidenholzer, Josef, Zwischen Staatsintervention und Marktsteuerung. Europäische Wohnungspolitiken im Wandel, in: Kurswechsel 3 (2006) Themenheft „Neue Anforderungen an eine soziale Wohnungswirtschaft“, 9-19.

Autorenangabe: Dr. Harald Stöger
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Institut f. Gesellschafts- und Sozialpolitik
Johannes-Kepler-Universität Linz
Altenbergerstrasse 69, 4040 Linz





Beratung und Hilfe – NOTRUF: 71 71 08

Antwortkarte

- ✗ Ich hätte gerne regelmäßig Informationen der KPÖ Graz zugesendet.
- ✗ Ich möchte mitarbeiten, rufen Sie mich bitte an.
- ✗ Ich habe Vorschläge für Eure Arbeit
- ✗ Ich bestelle Wahlmaterialien: Buttons, Aufkleber, Broschüren (Wahlprogramm, Frauenprogramm, Rechenschaftsbericht) (T-Shirt à 10 Euro)

Name: _____

Adresse: _____

T-Shirt Bestellung: bitte Größe angeben (S/M/L/XL/XXL) _____



An das
**Grazer
Stadtblatt**

c/o KPÖ-Graz
Lagergasse 98a
8020 Graz

Fax: 71 62 91
E-Mail: stadtblatt@kpoe-graz.at



Helfen statt reden
ELKE KAHR

KPÖ
www.kpoe-graz.at