



Heft 3/2006

Kurswechsel

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen

Neue Anforderungen an eine soziale Wohnungswirtschaft

Editorial	3
Vorwort	5
Harald Stöger, Josef Weidenholzer Zwischen Staatsinterventionen und Marktsteuerung: Europäische Wohnungspolitiken im Wandel	9
Eva Bauer Gemeinnütziger Wohnbau in Österreich: Zu Geschichte, Funktion und künftiger Perspektive	20
Kommentar von Karl Wurm	28
Johannes Jäger Akkumulation und Wohnungspolitik	31
Julia Lechner Der Planungswertausgleich: Theoretische und praktische Aspekte einer Bodenwertabschöpfung	38
Rainer Bartel, Hermann Kepplinger, Johannes Pointner Für eine soziale Wohnungswirtschaft	50
Elisabeth Springler Wohnen im Alter: Vermögensakkumulation als Notwendigkeit für selbstbestimmtes Wohnen?	59
Nathalie Homlong Maßnahmen zur Erhöhung der Umweltfreundlichkeit im Wohnbereich in Norwegen	68

Debattenforum:

Wirtschaftspolitische Bilanz von Schwarz-Blau/Orange 2000 – 2006

Editorial 78

Sieglinde Rosenberger
Sozioökonomische Entleerungen und identitätspolitische Aufladungen.
Einige Aspekte der Regierungspolitik 2000 – 2006 80

Susanne Pernicka
Arbeitsbeziehungen nach der rechtskonservativen Wende:
Sozialpartnerschaft in der Krise? 84

Claus Faber
Verkehrspolitik in Zeiten des Nulldefizits 88

Bernhard Obermayr
Keine Umweltpolitik unter Schwarz-Blau/Orange 90

Autorinnen und Autoren 95

Editorial

Ebenso wie die vielschichtigen Verflechtungen der Wohnungswirtschaft mit sozialen und makroökonomischen Indikatoren einer Volkswirtschaft unumstritten sind, sind auch die Auswirkungen einer Veränderung von wohlfahrtsstaatlichen Prämissen im Bereich der Wohnungswirtschaft und Wohnbauförderung vielschichtig und nachhaltig. Das Heft setzt sich daher zum Ziel, *soziale Entwicklungen am Wohnungsmarkt* und deren Auswirkungen abseits einer Diskussion um die Höhe der öffentlichen Zahlen der Wohnbauförderung im Finanzausgleich zu beleuchten. Den Ansatz zu diesem Thema bieten nicht zuletzt die Unruhen in Paris Anfang dieses Jahres, die uns die sozialen Konsequenzen fehlgeleiteter Wohnungswirtschaft gezeigt haben und die uns im Vorwort von Karl Wurm erneut vor Augen geführt werden.

In ihrem Einführungsartikel geben *Josef Weidenholzer* und *Harald Stöger* zunächst einen Überblick über den Strukturwandel der Wohnungspolitik und des europäischen Modells des sozialen Wohnbaus und zeigen damit die Themen der nachfolgenden Beiträge auf. Anknüpfend an die Darstellung unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Modelle am Wohnungsmarkt, analysiert *Eva Bauer* die Bedeutung und historische Entwicklung des gemeinnützigen Sektors in Österreich. Dabei wird deutlich, dass der gemeinnützige Sektor, nicht zuletzt aufgrund von Wettbewerbsregeln der Europäischen Union zunehmend unter Druck gerät und damit die Bedeutung des sozialen Wohnbaus, der in Österreich eine breite Bevölkerung unterstützt, sinkt. Die Folgen dieser Maßnahme lassen sich wiederum in den Effekten des Strukturwandels und steigender Segregation beobachten, die im Kommentar zur aktuellen Lage der Gemeinnützigkeit von *Karl Wurm* deutlich werden. So werden beispielsweise in Deutschland zunehmend Wohnungsbestände von Kommunen an private Investoren verkauft, sodass nach der Kapitalisierung die nicht zu verwertenden Bestände wieder an die Kommunen zurückfallen. Die Effekte von Veränderungen im gemeinnützigen Bereich werden häufig mit Steigerungen im Mietwohnungssektor in Verbindung gebracht. Vor diesem Hintergrund analysiert *Johannes Jäger* den theoretischen Hintergrund der Bodenrententheorie von einer regulationstheoretischen Perspektive aus. Dieser Ansatz ermöglicht die Verbindung von Wohnungspolitik und Akkumulationsprozessen, wobei Johannes Jäger zu dem Schluss kommt, dass eine weitere Liberalisierung der Wohnungspolitik nicht nur durch veränderte Akkumulationsstrategien ermöglicht wird, sondern auch von der politischen Durchsetzung abhängt. Einen ähnlichen Ansatzpunkt für die Analyse von sozialen Herausforderungen für den Wohnungsmarkt wählt auch *Julia Lechner*, indem sie sich, von der Bedeutung der Bodenpreise für die Kosten der Wohnungsproduktion ausgehend, mit einem Modell zur Bodenwertabschöpfung auseinandersetzt. Julia Lechner geht bei ihrer Darstellung davon aus, dass es durch öffentliche Infrastrukturmaßnahmen zu Bodenwertsteigerungen kommt und es stellt sich die Frage, wem diese Wertsteigerungen zugute kommen, beziehungsweise welche wirtschaftlichen Akteure in der Folge durch Preissteigerungen einen wirtschaftlichen Nachteil erleiden.

Ausgehend von diesen Analysen, werden zum einen die geänderten Anforderungen für einzelne Bevölkerungsgruppen und zum anderen die Verbindung so-

zialer Fragestellungen mit Entwicklungen auf anderen Märkten, in diesem Fall der Umweltsektor und der Finanzmarkt, in den Mittelpunkt gestellt.

Rainer Bartel, Hermann Kepplinger und Johannes Pointner widmen sich zunächst der Frage nach der Betroffenheit von sozialem Wandel im Wohnbau und beziehen sich dabei auf die Wohnkostenentwicklung und die Armutsgefährdungsquote. Weiters wird durch die Betrachtung von »Gender Housing« ein interdisziplinärer Ansatz gewählt, der die architektonische Komponente von sozialer Wohnungswirtschaft der Zukunft darstellt. *Elisabeth Springler* widmet sich im Anschluss einer anderen, durch den Wandel sozialer Wohnungswirtschaft und durch steigende Wohnkosten besonders betroffenen Gruppe, den SeniorInnenhaushalten, die einerseits neue Formen selbstorganisierten Wohnens anstreben und andererseits unter einem steigenden Kostendruck stehen. In diesem Zusammenhang werden die Möglichkeiten und Grenzen neuer Finanzmarktinstrumente als Finanzierungsmöglichkeit dieser neuen »einkommensarmen« und »vermögensreichen« Bevölkerungsschichten gezeigt. Neben den Entwicklungen am Finanzmarkt, stellt vor allem der Umweltsektor neue Herausforderungen an eine soziale Wohnungswirtschaft dar, zumal steigende Lebens- und Wohnqualität eng mit der Umweltverträglichkeit von Materialien, aber auch der umweltbewussten Gestaltung der Umgebung verbunden sind. *Nathalie Homlong* zeigt in diesem Zusammenhang die Bedeutung staatlicher Maßnahmen zur Emissionsreduktion. Der Co₂-Emissionsausstoß privater Haushalte ist in Österreich, wie auch in dem von ihr gewählten Referenzland Norwegen weiter hoch, obwohl bereits Maßnahmen zur Reduktion gesetzt wurden. Dadurch stellt sich die Frage nach einer Schaffung eines effizienten Modells, das die Umweltbelastungen direkt senkt und damit indirekt auch zu einer Wohnkostensparnis der Haushalte durch geringere Energiekosten beiträgt.

Insgesamt stellt dieses Themenheft durch die Darstellung des strukturellen Wandels der Wohnungswirtschaft im europäischen Kontext einerseits und die Analyse von Interpendenzen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und Märkten andererseits eine Fülle von neuen Anforderungen an die soziale Wohnungswirtschaft der Zukunft dar, zeigt die Gefahren, die mit Strukturveränderungen verbunden sind, auf und hofft somit einen Beitrag zur weiteren Diskussion leisten zu können.

Im Debattenforum ziehen *Sieglinde Rosenbauer, Susanne Pernicka, Claus Faber* und *Bernhard Obermayr* eine wirtschaftspolitische Bilanz der Schwarz-Blau/Orangen Regierung 2000 – 2006.

Elisabeth Springler

Vorwort

Integrationsmodell in Flammen – Wenn eine Gesellschaft ratlos wird:
Plädoyer eines »Gemeinnützigen«

Karl Wurm

Die Bilder brennender Autos und nächtlicher Straßenschlachten aus den Pariser Vorstädten rütteln am Selbstbewusstsein einer Demokratie, die auf die wiederkehrende Gewalt bislang nur eine Antwort gefunden hat: Ratlosigkeit – und das im Land der »Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit«.

Wie konnten sich die Verhältnisse entwickeln, in denen die randalierenden Jugendlichen leben?

Was hat zu dieser Art Parallelgesellschaft in den Vorstädten großer Städte geführt?

Sind solche Zustände auch in Österreich denkbar?

»Ein bisschen war das wie Bagdad« sagt die Postangestellte Fatima zu einem Journalisten und zeigt auf ausgebrannte Autowracks. Sie will daher weg mit ihrer Familie. »Das ist kein Umfeld für uns, ich kann meine Kinder nicht rausschicken zum Spielen.« Fatima hat mit ihrem Mann und ihren zwei Kleinkindern eine neue Bleibe in einem Nachbarort gefunden – bewusst nicht mehr in einem mehrstöckigen Sozialbau, sondern in einem alleinstehenden Haus. Die negative Auslese setzt sich somit fort.

Wer Arbeit und Einkommen hat, versucht die heruntergekommenen und graffiti-besprühten Hochhaussiedlungen zu meiden. Zurück bleiben verarmte EinwohnerInnen, darunter viele alleinerziehende Mütter ohne Kontrolle über ihre Kinder. Diese verlassen die Schule oft ohne Abschluss, sind arbeitslos, schließen sich Banden an und verdienen ihr Geld im Drogenhandel.

In Paris und anderen Großstädten sind vor vielen Jahren Randgesellschaften entstanden, die sich immer wieder in spektakulären Gewaltausbrüchen Aufmerksamkeit verschaffen.

Die hohe Jugendarbeitslosigkeit – in manchen Vierteln liegt diese 30 bis 40% – zerstört die Zukunftshoffnungen der jungen Menschen und fördert die Gewaltbereitschaft.

Die in immer kürzeren Abständen erfolgenden Gewaltausbrüche sind jedoch auch die verheerenden Folgen einer falschen Wohnungspolitik, deren erste Kapitel schon in den sechziger und siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts geschrieben wurden. Damals wurde die Ghattobildung mit dem Bau von Wohntürmen »auf der grünen Wiese« vor den Großstädten geradezu heraufbeschworen. Allerdings waren anfangs die Lebensbedingungen in den Trabantenstädten nicht immer von Armut und Gewalt geprägt, als dort vor allem Arbeiter moderne Wohnungen zu erschwinglichen Preisen beziehen durften. Doch mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit verkamen diese auf der grünen Wiese gebauten Wohn- und Schlafstädte immer mehr zu Abschiebebahnhöfen für sozial schwierige Fälle – für Arme, Arbeitslose und für Einwanderer aus Afrika, die niemand in seiner Nähe haben wollte. Die sich

immer weiter verschlechternde Infrastruktur dieser Siedlungen trug zum Rückgang der Lebensbedingungen bei.

Als Jacques Chirac noch Bürgermeister von Paris war, bemühte er sich recht erfolgreich, die sozial Schwachen aus dem Zentrum der Stadt an die Stadtränder abzudrängen, eine (städtebauliche) Tradition, die in Frankreich bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht, als die so genannten gefährlichen Klassen in den Banlieues (Vorstädte) einquartiert wurden. Unter der Präsidentschaft von Francois Mitterrand wurde diese Politik noch mit Stararchitektur gekrönt.

Marne-la-Valle etwa ist so eine Stadt, in der man mit Prestigearchitektur sozial gewachsene Städte vorzugaukeln versuchte. Der Schweizer Stararchitekt Mario Botta errichtete Wohnhausanlagen, eine mit dem klingenden Namen »Abraxas«, die, wie neulich in einer französischen Zeitung zu lesen war, besser als Drehort für einen Science-Fiction-Film wie etwa »Brazil« geeignet sind, als zum Wohnen.

Die meisten arbeitslosen Jugendlichen leben in diesen Vorstädten wie Gefangene. Diese Großsiedlungen wurden in relativ kurzer Zeit errichtet und durchwegs mit ZuwanderInnen und Einkommensschwachen belegt. Die sonst in Jahrzehnten gewachsenen städtischen Strukturen fehlen und als Ort des sozialen Austausches dient meist allein ein Einkaufszentrum. Wer in diesen Sozialbausiedlungen unterkommt, der kann meist nirgendwo anders hingehen.

Die Politik der sauberen, schönen Zentren mit teuren Lagen für Einkommensstarke und den sozial Schwächeren in großen Wohnsilos am Stadtrand rächt sich jetzt. Damit wurde ein urbaner Segregationsprozess in Gang gesetzt, dessen Ende nicht abzusehen ist.

Der Cour des comptes, der oberste Rechnungshof, nennt Zahlen: 1982 bekamen 22 »sensible Kommunen« Förderungsprogramme, 1992 zählte der Minister für Städtebau schon 320 »schwierige Kommunen«. 2002 ist die Zahl auf 750 »sensible urbane Zonen« angewachsen, 1500 Sozialbausiedlungen gelten als besonders »schwierig«.

Angesichts dieser Entwicklungen und Erfahrungen zeigt sich ein neues bedenkliches Phänomen – die Flucht aus der politischen Verantwortung. Ein ARD-Korrespondent brachte jüngst die strukturellen wohnungspolitischen Probleme der französischen Vorstädte so auf den Punkt: Immer mehr Gemeinden drücken sich aufgrund finanzieller Probleme vor dem sozialen Wohnbau. Stattdessen zahlen sie eine Strafgebühr von 150 Euro pro Wohnung und sind somit die Verpflichtung zur Errichtung neuer Sozialwohnungen los. Effekt der Einsparung: Soziale Randzonen sind deutlich überbelegt, Familien mit sechs oder mehr Mitgliedern leben in Drei-Zimmer-Wohnungen.

Dem Sparstift fielen 2002 mit der Abschaffung der sozialen Vermittlung in den Siedlungen, der Quartierspolizei und der »Emplois jeunes« (subventionierte Jugendarbeitsverträge) drei wichtige Integrationsinstrumente zum Opfer. Diese Sparmaßnahmen haben, so der französische Soziologe Michel Wieviorka (2005), sehr zur Verschlechterung des Klimas beigetragen. Sie haben das Gefühl verstärkt, von allen im Stich gelassen zu werden und wurden als Flucht des Staates vor seiner Verantwortung empfunden.

Die Jugendlichen fühlen sich ungerecht behandelt, von der Gesellschaft verachtet und neigen dazu, alles anzugreifen, was die Institutionen des Staates symbolisiert. Starke Worte der Politik wie jene vom »Gesindel, das mit dem Hochdruckreiniger entfernt gehört« konnten da nur kontraproduktiv wirken.

In vielen europäischen Staaten findet nun eine Diskussion darüber statt, ob die jeweiligen Gegebenheiten mit den französischen vergleichbar seien und ob ähnliche Ausschreitungen auch in diesen Ländern zu erwarten wären – so auch in Österreich.

Rainer Bauböck von der Akademie der Wissenschaften ist überzeugt, dass es auch in Österreich »in der Migrantenjugend ein Frustpotential gibt, das sich entladen könnte. In welchem Umfang es eskaliert, hängt davon ab, wie hoffnungslos die Lage für wie viele Jugendliche wird und wie die Politik reagiert.« (Salzburger Nachrichten 2005, 3). Dass es bislang noch keine Probleme gab, hänge damit zusammen, dass Arbeitsmarkt und Wohnungssituation in Österreich noch halbwegs in Ordnung sind.

»Sobald sich Migranten als Teil Österreichs verstehen, würden Spannungen nachlassen« meint Heinz Fassmann, Professor an der Universität Wien. »Migranten finden in Wien etwa den Weg zu Genossenschaftswohnungen in anderen Teilen der Stadt. Das sorgt für den notwendigen Abfluss aus Gebieten mit Ghettoisierungs-Tendenzen.« (zitiert in: Stuhlpfarrer 2005).

Ermöglicht wird dies durch den spezifisch österreichischen Weg in der Wohnbaupolitik – einer Kombination aus Wohnbauförderung und preisgebundener gemeinnütziger Wohnungswirtschaft. Gerade die Objektförderung hat einen enorm integrationsstiftenden Charakter. Dadurch, dass ein Großteil der öffentlichen Förderung zur Senkung der Errichtungskosten für das jeweilige Objekt Verwendung findet und die weiter zu verrechnende Miete zudem gesetzlich begrenzt wird, sind diese Wohnungen für eine breite Bevölkerungsschicht leistbar. Die Einkommensschwächeren erhalten eine zusätzliche Subjekthilfe und die gemeinnützigen Wohnungen bleiben – im Gegensatz zu geförderten Wohnungen privater Errichter – auch nach vollkommener Entschuldung des Hauses »auf Bestandsdauer«, also solange das Haus steht, in der Miete begrenzt und damit leistbar.

Das ist die eigentliche Basis für gelebte Integration im Wohnungsmarkt. Einkommensstärkere, dem sogenannten Mittelstand zuzurechnende Bewohner, können so neben ärmeren Bevölkerungsschichten wohnen. MigrantInnen sind in der Lage sich aus diesem Grund »Genossenschaftswohnungen« zu leisten und ihr Österreichgefühl wird weiter gestärkt. Erfolgreiche Integration braucht Rahmenbedingungen und Partner wie die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, die auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit ausgerichtet sind. Kurzfristiges Denken und ausschließlich auf Gewinnmaximierung ausgerichtetes Handeln erschwert bzw. verhindert erfolgreiche Integration.

Integration ist, wie die französischen Ereignisse zeigen, in einer immer offener werdenden, »globalisierten« Gesellschaft zu einer der wichtigsten Herausforderungen geworden. Umso kurzsichtiger und unverständlicher erscheinen dann vereinzelte, aber immer wiederkehrende Rufe nach einem Kürzen bzw. Abschaffen der Wohnbauförderung, nach einer gänzlichen Umstellung auf Subjektförderung.

Besonders der österreichischen Industrie ist dieser Mechanismus des sozialen Ausgleichs ein Dorn im Auge, könnten doch diese Gelder ihrer Ansicht nach – wie jüngst gefordert – weit effizienter zur Senkung der Lohnkosten in ihren Betrieben verwendet werden. Die Industrie war nach allen Expertenmeinungen eindeutiger Gewinner der letzten Steuerreform. Sie kann beispielsweise Verluste ihrer Tochtergesellschaften im Ausland über die Gruppenbesteuerung in Österreich wieder kompensieren – eine bedeutende kostenmäßige Entlastung, die alle Österreicher zahlen. Dieses ausschließlich kurzfristige ökonomische Denken wäre schön langsam uner-

träglich, würde es nicht auch andere Stimmen wie etwa die des Böhler-Uddeholm-Chefs Claus Raidl geben, der, anfangs ebenfalls Kritiker, in der Zwischenzeit einen etwas differenzierteren Zugang hat und in der APA feststellte: »Wir müssen ehrlich sein: Wenn die Wohnbauförderung abgeschafft wird, stellt deshalb niemand einen Arbeitssuchenden ein. Die Ersparnis wandert in den Gewinn.« Er rät bei der Lohnnebenkostendiskussion leiser zu treten und fordert vielmehr eine »Offensive für mehr Kinderbetreuungsplätze« (zitiert in Gasser 2005).

Vielleicht hat er erkannt, dass eine entwickelte Gesellschaft nicht nur von kurzfristiger betriebswirtschaftlicher Kostenoptimierung leben kann, sondern organische Zusammenhänge braucht, die auch etwas kosten und die sie sich auch leisten muss.

Vielleicht hat er erkannt, dass Investitionen in den Zusammenhalt unserer Gesellschaft ständig und kontinuierlich notwendig sind – genauso wie Investitionen in ein Unternehmen – damit sie (es) nicht an Leistungskraft, an Perspektive verliert.

Vielleicht hat er erkannt, dass Erosionen in einer Gesellschaft auch deren Unternehmen gefährden könnten.

Und vielleicht hat er gehört, dass einige internationale Konzerne nach Expeditionen in benachbarte osteuropäische Hauptstädte reumütig nach Wien zurückgekehrt sind, weil es hier z. B. keine No-go-Areas gibt und auch die weichen Lebensqualitätsfaktoren stimmen.

Jedenfalls weiß er aber als Chef eines technikorientierten Konzerns, dass bei erosionsgefährdeten Gebilden ein »Hochdruckreiniger« genau die falsche Maßnahme ist.

Literatur

- Gasser, Veronika (2005) Claus Raidl fordert Betreuungsplatz-Offensive. Kind und Beruf kaum vereinbar; in: Wiener Zeitung vom 28. Mai 2005.
 Salzburger Nachrichten (2005) Die Fehler der Franzosen – und der Österreicher; 11. November 2005, S. 3
 Stuhlpfarrer, Martin (2005) Experte warnt vor Ghetto-Tendenz; in: Die Presse vom 9. November 2005; Teil Chronik Österreich
 Wieviorka, Michel (2005) Violence in France (erhältlich unter: <http://riotsfrance.ssrc.org>)