

# Zwischen Staatsintervention und Marktsteuerung

## Europäische Wohnungspolitiken im Wandel

Josef Weidenholzer, Harald Stöger

### Der soziale Wohnbau – ein europäisches Modell?

Im marktfernen Modell der Wohnraumversorgung soll nicht der unregulierte Markt, sondern staatliche Intervention die Grundversorgung mit Wohnraum sicherstellen, indem sie die Risiken des Wohnungsmarktes (Preissteigerungen, Versorgungsengpässe) zu einem hohen Grad entschärft. Dieses Modell basiert auf der Erkenntnis, dass der Markt als Allokationsmechanismus gravierende Ungleichheiten in der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum produziert. Seine Etablierung erfolgte unter bestimmten historischen Rahmenbedingungen. Ihre Charakteristika waren ein stabiles Machtgleichgewicht zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, das die Staatsintervention politisch ermöglichte und ein eklatanter Wohnungsfehlbestand (aufgrund der Wirkungen des Zweiten Weltkrieges), der eine Regulierung des Wohnungsmarktes nötig erscheinen ließ. Das marktferne Modell, das in Mittel- und Westeuropa Mitte des 20. Jahrhunderts in einer Art Parallelbewegung etabliert wurde, operiert mit Instrumenten der Wohnbauförderungs- und Bestandspolitik.

In der Wohnbauförderpolitik steht eine Bandbreite von Instrumenten zur Verfügung, die einen je unterschiedlichen Stellenwert besitzen und differenzierte Effekte auslösen: Die direkten staatlichen Förderungen wirken angebotsseitig, wenn sie als Objektförderungen, Baukosten-, Annuitäten- oder Zinszuschüsse konzipiert sind, oder aber nachfrageseitig, sobald individuelle Wohnungsnachfrager öffentliche Subjektförderungen beziehen. Im marktfernen Modell der Wohnraumversorgung kristallisieren sich direkte Objektförderungen (langfristige Darlehen mit nicht marktkonformer Verzinsung) als wichtigstes staatliches Förderinstrument heraus. Das Primärziel öffentlicher Förderpolitik liegt in einer bedarfsorientierten Wohnungsproduktion, um die (qualitative/ quantitative) Wohnraumversorgung auf möglichst hohem Niveau zu stabilisieren. 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. Im Bereich der Wohnungsbestandspolitik verfolgt die Staatsintervention das Ziel, die Mietpreise im kommunalen, privaten und gemeinnützigen Wohnungsteilmarkt durch Regulierung auf ein nicht marktkonformes Niveau zu reduzieren. Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wird die Funktion langfristiger Partner staatlicher Wohnungspolitik zugewiesen (Blaas 1994; Korinek/ Nowotny 1994; kritisch Köppl 2004).

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 Marktschwankungen und -risiken mehr unterliegt. Das soziale Wohnungswesen wird im 20. Jahrhundert nicht als erweiterte soziale Fürsorge verstanden, sondern ist in seiner gesellschaftspolitischen Funktion an praktisch alle sozialen Gruppen der 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 als positiver Beitrag zur sozialen Durchmischung urbaner Wohnquartiere.

Das marktferne Modell der Wohnraumversorgung basiert auf dem Solidarprinzip, das die Beziehungen zwischen den Wohngenerationen und Haushalten mit unterschiedlichen ökonomischen Handlungsspielräumen strukturiert. Das Gros des öffentlichen Fördervolumens wird über Steuern und/oder zweckorientierte Beitragsleistungen in Abhängigkeit von der ökonomischen Leistungsfähigkeit aufgebracht. Die Tatsache, dass einkommensstarke Haushalte von den Sozialwohnungsbeständen prinzipiell nicht ausgeschlossen sind, sichert deren finanzielle Leistungsbereitschaft und stabilisiert die Finanzierungsbasis des Fördersystems. Für die oberen Einkommensgruppen besteht wenig Grund, die Finanzierung eines Systems zu boykottieren, das ihnen einen materiellen Nutzeffekt sichert.

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 Integration. Emil Durkheims Einschätzung, dass sich in der modernen Industriegesellschaft Sozialintegration auf Basis großstädtischer Solidarität ausformt (Mingione 2004), trifft für Europa im 20. Jahrhundert zu. Als wichtigste Integrationsmechanismen der europäischen Stadt gelten eine Erwerbsgesellschaft, die Vollbeschäftigung garantiert, ein solidarischer Wohlfahrtsstaat, der das Risiko temporärer Krisen im Erwerbssystem abfedert, und ein sozialer Wohnungsbau, der sichtbare soziale Ungleichheit bei Wohnstandards und Wohnortverteilung vermeidet und die soziale Kohärenz der Wohnquartiere sicherstellt (Siebel 2004). Im individualistischen amerikanischen Gesellschaftsmodell, indem ein funktionsfähiger sozialer Wohnbau fehlt, hat die ausgeprägte Ungleichheit in der Wohnraumversorgung einen sozial desintegrierenden Effekt, der als nicht mehr korrigierbar gilt (O'Connor 2004; Jargowsky 2004).

## **Strukturwandel der Wohnungspolitik – auf dem Weg zum Marktmodell**

### **Paradigmenwechsel in den Wissenschaften**

Die argumentative Basis für eine Umgestaltung der Wohnungspolitik nach marktwirtschaftlichen Prinzipien liefern Ökonomen, die sich strikt an neoklassischen Dogmen orientieren (Eekhoff 1988). Sie tragen wesentlich dazu bei, dass neoklassische Analysen der Wohnungsmärkte in Diskursen von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik aufgegriffen werden und an Konsensfähigkeit gewinnen. Aus Perspektive neoklassischer Wissenschaftler bildet die Marktwirtschaft den einzig legitimen Ordnungsrahmen des Wohnungssektors. Die Wohnung soll – ungeachtet ihrer spezifischen Eigenschaften – so wie jedes andere Konsumgut grundsätzlich marktförmig produziert werden. Phasen, die durch eklatante Unterversorgung mit Wohnraum gekennzeichnet sind, rechtfertigen eine direkte staatliche Intervention in die Marktzusammenhänge, deren temporärer Charakter durch die Wahl des Fachterminus »Notlagenpolitik« begrifflich auf den Punkt gebracht wird (Jenkis 2004, 269). Die Normalisierung der Wohnraumversorgung ermöglicht den sukzessiven Übergang zu einem marktwirtschaftlichen System, das auf Basis eines grundlegend anderen Regulierungsansatzes mit marktkonformen wohnungspolitischen Instrumenten operiert. Diese greifen nicht direkt in die Marktmechanismen ein, sondern sollen deren optimales Funktionieren garantieren. Etablierte Instrumente wie Objektförderungen oder eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft, die im Kanon der marktkonformen Instrumente fehlen, werden nicht mehr als Problemlöser, sondern als Problemverursacher gewertet. Sie gelten als kostenintensiv, ineffizient, wenig leistungsfähig und marktwirtschaftlichen Lösungsansätzen prinzipiell unterlegen (Pöll/ Schneider 1992).

Um glaubwürdig zu bleiben, müssen auch neoklassische Analysen des Wohnungsmarktes Lösungsansätze skizzieren, die den sensiblen Balanceakt zwischen ökonomischen Verwertungs- und sozialen Versorgungsinteressen am Wohnungssektor ermöglichen. Die wohnungspolitischen Handlungsempfehlungen, die neoklassische Studien auf Basis ihrer Fundamentalkritik am marktfernen Modell der Wohnraumversorgung formulieren, laufen nur ausnahmsweise auf eine Radikalauflösung der sozialen Wohnungsbestände hinaus. Priorität hat der Funktionswandel des sozial gebundenen Wohnungssegments, dem die Wohnraumversorgung von nicht marktfähigen, akut armutsgefährdeten Haushalten zugewiesen wird. Am pointiertesten hat diese Position J. Eekhoff, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Köln, vertreten. »Auf mittlere Sicht« erblickt er die Kernaufgabe der sozialen Wohnungswirtschaft »vor allem darin, (...) das Zugangsproblem zu lösen, also Wohnungen für Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten vorzuhalten« (Eekhoff 1988, 162). Dass mit einem Abbau staatlicher Intervention am Wohnungssektor auch deren positive Effekte in gesellschafts-, konjunktur- und arbeitsmarktpolitischer Beziehung verloren gehen, wird von den Neoklassikern systematisch ausgeblendet.

Auf der politischen Handlungsebene erfüllen Versatzstücke der neoklassischen Theorie der Wohnungsmärkte eine legitimatorische Funktion: Sie werden typischerweise von jenen Parteien und Interessensgruppen aufgegriffen, die aus der Implementierung von Marktprinzipien am Wohnungssektor einen materiellen Nutzeffekt ziehen. Ob und in welcher Form neoliberale Politikkonzepte tatsächlich in konkrete Politikänderungen umgesetzt werden, hängt in Europa von einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse zu konservativen und liberalen Parteien, und auch vom Wandel

der wohnungspolitischen Grundsatzprogramme ab (für Deutschland: Egner u. a. 2004; Harlander 2006a, 2006b). Konservative Regierungen greifen am konsequentesten in die etablierten Fördersysteme ein; die Chancen auf zwischenparteiliche Kompromissbildungen verbessern sich in dem Maße, in welchem sozialdemokratische Parteien (SPD, Labour-Party) ihre wohnungspolitische Programmatik modifizieren und marktwirtschaftlichen Politikansätzen einen höheren Stellenwert einräumen. Unabhängig von ihrer konkreten parteipolitischen Zusammensetzung geraten westeuropäische Regierungen unter den Druck handlungskompetenter Interessensvertretungen der Wirtschaft, die auf eine staatliche Ausgabenreduktion für die öffentliche Wohnbauförderung und den Abbau staatlicher Regulierungen auf den Wohnungsmärkten drängen.

Die rezenten Politikänderungen markieren in dreifacher Hinsicht einen Bruch mit dem etablierten Instrumentarium staatlicher Wohnungspolitik:

Erstens 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 auf der Angebots- oder Nachfrageseite.

Zweitens wird das staatliche Wohnbaufördersystem so umgestellt, dass bei reduziertem Gesamtfördervolumen eine Schwerpunktverlagerung von Objekt- zu Subjektförderungen und eine Aufwertung der (in-)direkten Wohnungseigentumsförderungen (durch steuerrechtliche Instrumente) erfolgen. Objektförderungen erhalten ein geringes Mindestmaß an sozialem Wohnungsneubau aufrecht, um die Grundversorgung jener Haushalte sicherzustellen, die aus ökonomischen Gründen keinen Zutritt zum Wohnungsmarkt bekommen. Dass nachfrageseitige Subjektförderungen in neoklassisch inspirierten Politikkonzepten eine zentrale Rolle spielen, entspricht der Logik einer marktgesteuerten Wohnungsversorgung. Subjektförderungen dienen als marktkonforme Instrumente, um die individuelle Kaufkraft der Wohnungsnachfrager auf schwach regulierten Wohnungsmärkten zu verbessern. Für die Legitimation dieser sozialpolitischen Transferleistung ist die Wahl einer geeigneten politischen Semantik entscheidend. Mit politischen Schlüsselbegriffen wie sozialer Treffsicherheit und sozialer Gerechtigkeit assoziiert, sind Subjektförderungen in hohem Maß konsensfähig. Widerspruch erhebt die deutsche Forschungsgesellschaft »empirica«, die prognostiziert, dass sich die regionalen Wohnungsteilmärkte in Europa und Deutschland aufgrund des demografischen Strukturwandels von Vermieter- zu Mietermärkten wandeln. Ein Überangebot an Wohnungen wird nach den Berechnungen der »empirica« einen Preisverfall induzieren, der Subjektförderungen ab ca. 2015 weitgehend überflüssig werden lässt (empirica 2006). Als weitere Politikänderung erfolgt eine Akzentverschiebung zu indirekten steuerlichen Förderungen, die gleichfalls als marktkonforme Instrumente wirken und Privatkapital in den Miet- und Eigentumswohnbau lenken sollen. Direkte Eigentumsförderungen (wie die »Eigenheimzulage« in Deutschland), die konservative Regierungen aus eigentumsideologischen Erwägungen und sozialdemokratische Regierungen aus klientelpolitischen Motiven aufrechterhielten, gerieten unter den Druck von Konsolidierungszwängen der öffentlichen Haushalte. Als alternatives Instrument

staatlicher Wohnungseigentumspolitik bietet sich die preisgünstige Veräußerung von Sozialwohnungen an deren Mieter an.

Die gravierendste Strukturänderung betrifft die Privatisierung von sozial gebundenen Wohnungsbeständen an renditeorientierte Privateigentümer. Nach der Privatisierungswelle britischer Kommunalwohnungsbestände während der 1980er Jahre erfolgt gegenwärtig eine Privatisierung der Sozialwohnungen deutscher Kommunen und Länder an institutionelle Investorengruppen. Die kommunalpolitischen Machtkonstellationen sind für Privatisierungen nur bedingt verantwortlich, da neben konservativen, auch sozialdemokratisch dominierte Kommunen ihre in Kapitalgesellschaften gebündelten Wohnungsbestände veräußern. Stärker ins Gewicht fallen budgetpolitische Kalküle, wobei sich die Erwartung einer kurzfristigen Budgetsanierung durch marktkonforme Erlöse aus Wohnungsverkäufen nur ausnahmsweise erfüllt. Regulationstheoretische Argumentationen diagnostizieren den Übergang zum »Unternehmen Stadt«, dessen Entscheidungsprozesse und Verwaltungsabläufe betriebswirtschaftlichen Kriterien unterworfen werden. Der Abbau von Finanzschulden und die Beschränkung kommunaler Aktivitäten auf das Kerngeschäft Wirtschafts- und Standortpolitik hat für die kommunalpolitischen Entscheidungsträger Priorität. 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 Politikkarriere keine Führungsfunktionen in den kommunalen Wohnungsgesellschaften wahrgenommen hat und Wohnungsvergaben nicht mehr zum Aufbau persönlicher Loyalitätsbeziehungen nutzt (Egner 2004, 27f).

Auf der Nachfrageseite engagieren sich private Kapitalgeber und speziell kapitalstarke (in- und ausländische) Immobilienfonds in wachsendem Ausmaß im nicht sozial gebundenen Wohnungsbestand. Die Volumina an anlagensuchendem Kapital sind deutlich gewachsen. Das Kapitaldeckungsverfahren, auf dem die Altersversorgungssysteme in den USA und Großbritannien basieren, generiert in der Aufbauphase hohe Finanzzuflüsse, die Fondsmanager unter permanent hohen Veranlagungsdruck setzen. Pensionsfonds drängen auf die europäischen Immobilienmärkte und verlagern dabei ihren Investitionsschwerpunkt zunehmend von Büroflächen und Feriendomizilen auf Wohnungen (Salzburger Nachrichten 18. 8. 2005). Von Mietpreis- und Belegungsbindungen befreit, erscheinen Wohnungsbestände als lukratives Investitionsfeld, wo zunehmend anspruchsvollere Renditeziele in knapper Zeitspanne realisierbar sind. Im Rahmen ihres aktiven Portfoliomanagements betreiben die institutionellen Anleger eine ausgesprochen kurzatmige Investitionsstrategie: Die Wohnungsbestände und Gewerbeimmobilien sind Investitionsobjekte, die bei günstigen Marktbedingungen abgestoßen oder umgeschichtet werden (vgl. die Schwerpunktausgabe WBFÖ 3 (2003) 4-8); zukünftig könnten diese Kapitalgeber auch als potenzielle Anbieter von Finanzierungsmitteln im Wohnungsneubau fungieren. In dem Maße, in welchem die Bauträger in den Einflussbereich privater Investoren geraten, werden kurzfristig orientierte Managementstrategien im Wohnungswesen weiter an Bedeutung gewinnen.

Als privatisierbar erweisen sich qualitativ ansprechende (jüngere oder sanierte) Wohnungsangebote, die in attraktiven urbanen Lagen situiert sind. Die Restbestände des sozialen Wohnbaus durchlaufen einen Funktionswandel, da sie als Instrumente zur Wohnraumversorgung nicht marktfähiger Haushalte dienen sollen. Durch Absenkung der Einkommensgrenzen, die den Zugang zu Sozialwohnungen regulieren, verändert sich die Zielgruppenkonzeption des sozialen Wohnungssektors. 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 Vermögen 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.

Diese fundamentalen Politikänderungen – die Deregulierung, die stärkere Subjektorientierung des öffentlichen Fördersystems und die sukzessive Auflösung sozialer Wohnungsbestände durch Privatisierungen – 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 Staaten ident. Ordnet man nationale Wohnungspolitiken wohlfahrtsstaatlichen Regimetypen zu (zur Typologie von Wohlfahrtsstaaten siehe Esping-Andersen 1996), dann wird erkennbar, dass für liberale Wohlfahrtsstaaten (wie England oder die Schweiz) das residuale Modell der Wohnraumversorgung, für korporatistische (Österreich, Frankreich) und universalistische Wohlfahrtsstaaten (Schweden, Finnland) dagegen das marktferne Modell strukturprägend ist. In Schweden existiert ein umfangreicher gemeinnütziger Wohnungssektor, dessen Aufbau durch staatliche Direktsubventionen aus dem Steueraufkommen finanziert wird. Das soziale Wohnungswesen verfolgt die Zielsetzung, die schwedischen Staatsbürger unabhängig von Arbeitsmarktposition und Einkommenslage mit qualitativ ansprechendem und preisgünstigem Wohnraum zu versorgen. Im korporatistischen Regimetyp fällt die Reichweite des marktfernen Modells geringer aus, da Einkommensgrenzen existieren und der politische Anspruch einer Vollversorgung der Bevölkerung nicht explizit formuliert wird. Von den korporatistischen Staaten hat sich Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten konsequent in Richtung des residualen Fürsorgemodells bewegt.

Österreich verzichtet bisher 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).

### **Folgeeffekte des Marktmodells der Wohnraumversorgung**

Wo der Schritt zum Marktmodell vollzogen wird, greifen neue Prinzipien und Logiken der Wohnraumbewirtschaftung Platz, die gruppen- und schichtspezifische Unterschiede bei den Wohnstandards in dramatischer Weise verschärfen.

Subjektförderungen sind ein charakteristisches Beispiel für unintendierte Folgen wohnungspolitischen Handelns. Als Instrumente zur sozialen Stabilisierung der Bewohnerstrukturen und zur finanziellen Entlastung der Haushalte konzipiert, entfalten sie in der Praxis gegenteilige Wirkungen. Vermieter, die auf dem schwach regulierten Mietwohnungsmarkt agieren, nehmen Subjektförderungen als Marktsignale wahr und reagieren bei Nachfrageüberhang mit Mietpreiserhöhungen. Zudem können Subjektförderungen soziale Verdrängungsprozesse nur in jenen Wohnobjekten verhindern, die Mietpreisobergrenzen und Belegungsbindungen unterliegen. Bei Sanierungsprojekten von Altwohnungsbeständen westeuropäischer Großstädte wird diese Mindestanforderung nicht durchgehend erfüllt.

Die Privatisierungspolitik der öffentlichen Hand führt bereits kurzfristig zur Durchsetzung einer marktorientierten Bewirtschaftung des Wohnungsbestands. In Abgrenzung zu den Kommunen, die sich zu einer sozialorientierten Belegungs- und Mietpreispolitik verpflichtet sehen, liegt die strategische Zielsetzung der privaten Neoeigentümer in einer Verwertung der erworbenen Wohnungsbestände zu Marktpreisen. Trotz Garantieerklärungen von Managern und Politikern können Mietpreis- und Belegungsbindungen nach dem Eigentümerwechsel nicht mehr aufrechterhalten werden; zugleich sinken die Möglichkeiten der Kommunen, den privaten Akteuren auf den Wohnungsmärkten soziale Verpflichtungen aufzuerlegen, signifikant. In deutschen Städten beschränkt sich die kommunale Intervention zunehmend auf den öffentlich geförderten Erwerb von Belegungsrechten für private Mietwohnungen. Der Logik des Marktmodells entsprechend, erfüllen sie eine residuale Fürsorgefunktion für nicht marktfähige Gruppierungen. Da private Vermieter Belegungsbindungen als substanzielle Einschränkung ihrer unternehmerischen Dispositionsfreiheit einstufen, bleiben die kommunalen Kontingente an Belegungsrechten gering und reichen günstigstenfalls für eine Wohnraumversorgung der einkommensschwächsten Haushalte aus.

Unter den Bedingungen eines irreversiblen erwerbsgesellschaftlichen Wandels wirkt die Marktsteuerung als Verstärker der sozialen Ungleichheit in der Wohnraumversorgung, die anhand qualitativer Indikatoren (Wohnqualität, -ausstattung, Wohnfläche/ Person, Wohnumfeld) gemessen werden kann. Für eine schmale urbane Einkommenselite, die ihren beruflichen und sozialen Aufstieg der Dienstleistungsökonomie verdankt, bedeutet die Marktsteuerung ein Mehr an Wahloptionen, für ökonomisch leistungsschwache Haushalte dagegen mehr Zwang und Druck. Da die Theorie des Marktversagens für den Mietwohnungsmarkt zutrifft, gestaltet sich die Wohnraumversorgung dieser Gruppe zunehmend schwieriger. Am unteren Ende der Zahlungsfähigkeit sind sie 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 bewirkt das Marktmodell eine Verallgemeinerung von Wohnungsproblemen, die zunehmend arbeitsmarktintegrierte Mittelschichtenhaushalte betreffen. Auf steigende Wohn- und Wohnnebenkosten reagieren sie mit Umschichtungen im Haushaltsbudget und reduzieren ihre Ausgaben für andere Konsumgüter. Das Risiko für Mittelschichtenhaushalte liegt weniger in der Verdrängung in qualitativ schlechte Wohnungsbestände, als vielmehr in reduzierten Mobilitätschancen oder temporärer 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 Selbstständige«, 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.

### **Die sozialräumliche Seite des Marktmodells – auf dem Weg zur sozial segregierten Stadt?**

Wachsende soziale Ungleichheit der Wohnraumversorgung findet ihren Ausdruck in verschärften sozialräumlichen Segregationstendenzen in den urbanen Ballungszentren. Mit dem Übergang der sozialen Wohnungsbestände in den freien Wohnungsmarkt wird ein wichtiger Integrationsmechanismus der Stadtgesellschaften nachhaltig geschwächt. Empirischen Studien (Friedrichs/ Van Kempen 2004; Häussermann/ Kapphan 2004), die sich mit dem Segregationsphänomen in ausgewählten europäischen Großstädten beschäftigen, weisen auf im Prinzip vergleichbare Verlaufsmuster sozialräumlicher Polarisierungsprozesse hin.

Für leistungsschwächere Haushalte bedeutet die Sanierung von Innenstadtwohnungen (zu Miet- oder Eigentumswohnungen im oberen Preissegment) einen räumlichen Mobilitätswang, der durch den Rückgang des Angebotes an Sozialwohnungen in innerstädtischen Lagen verschärft wird. Haushalte, die sich die Wohnungspreise und -mieten der sanierten Wohnungen nicht mehr leisten können, beginnen sich in den peripheren Großsiedlungen des Sozialwohnbaus zu konzentrieren. Parallel zur Aufwertung der Innenstädte (»Gentrifizierung«) entwickeln sich jüngere Sozialwohnungsbestände zu einem Auffangbecken für sozial marginalisierte Bevölkerungsgruppen, oder solche, die 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. Dadurch schärft sich das Sozialprofil der Großwohnsiedlungen in Richtung stärkerer sozialer Homogenität und verlieren die Stadtviertel zunehmend den Charakter durchmischter Zonen aus Haushalten mit unterschiedlichen Einkommenslagen, sozialem Status und Lebensstil. Für Haushalte mit höherem Einkommen sinkt der Wohnwert der Wohnkomplexe, wenn Familien zuziehen, die dauerhaft von staatlichen Sozialtransfers abhängen und aufgrund ihres abweichenden Wohnverhaltens in anderen Stadtvierteln nicht akzeptiert werden (Farwick 2001). Die Verwahrlosung des öffentlichen Raums sowie eine qualitative Verschlechterung des privaten und öffentlichen Dienstleistungsangebots mindern die Attraktivität von Wohnstandorten. Der Paradigmenwechsel der staatli-

chen Wohnungspolitik zum residualen Fürsorgemodell hat erhebliche Auswirkungen auf das räumliche Mobilitätsverhalten der Mittelschichten. Die Einführung von Fehlbelegungsabgaben, die Sozialmieten erhöhen, vermittelt Mittelschichtenhaushalten einen starken Impuls zum Wegzug aus den sozialen Wohnsiedlungen der städtischen Peripherie und zur Begründung von Wohnungseigentum in suburbanen Wohngebieten (Häussermann/ Siebel 2004, 160ff; Egner u. a. 2004; für England Power 1998; zur Segregation in Frankreich Wacquant 2004).

Dass in Schweden mit seinem marktfernen Modell der Wohnraumversorgung Segregation nur punktuell existiert, liegt nicht allein am Verzicht auf Einkommensgrenzen oder soziale Belegungspolitiken. Mietwohnungen unterscheiden sich in Schweden durch ihre Architektur und bauliche Gestaltung kaum von mehrgeschossigen Eigentumswohnanlagen und behalten dadurch ihre Attraktivität für Familien. In Finnland zeichnen sich die Wohnobjekte der »housing corporations« häufig durch gemischte Bewohnerstrukturen aus Mietern und Eigentümern aus (Tulla 1998, 264). Verglichen mit monostrukturellen Mietwohnblöcken erweisen sich Wohnanlagen mit einem höheren Anteil an Eigentumswohnungen im Allgemeinen als sozial stabiler. Da Einzeleigentum an Wohnraum eine unverändert bindende Wirkung entfaltet, erreicht die räumliche Mobilität ein deutlich geringeres Niveau (Jessen 2003).

Selbst in jenen Stadtvierteln, wo Teile der Bevölkerung aufgrund von Deindustrialisierungen ihre Beschäftigungsmöglichkeiten verlieren, bremsst ein intakter sozialer Wohnungsbestand deren kollektive soziale Deklassierung. Wie die Situation im Amsterdamer Viertel Spangen dokumentiert, unterscheiden sich die Sozialwohnungen der Arbeitslosen optisch kaum von jenen der arbeitsmarktintegrierten Mittelschichten. Im Gegensatz zu den französischen Wohnkomplexen der banlieues werden die Bewohner von der Kommunalpolitik nicht vernachlässigt, sondern profitieren von kommunalen Investitionen in soziale Infrastruktureinrichtungen. Zwar können die Kommunen die Arbeitsmarktentwicklung nicht mehr regulieren, doch sind sie in der Lage, durch den sozialen Wohnbau einen zentralen Daseinsbereich wirksam den Marktmechanismen zu entziehen (Burgess/ Kloosterman 1998). Aufgrund des intakten sozialen Wohnungswesens bleibt die Kausalbeziehung zwischen Arbeits- und Wohnungsmarktlage in den Niederlanden unterbrochen.

### 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 kurzfristigen 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 Interventionen 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 auslöst.

## Literatur

- Bauer, Eva/ Wolfgang Stigel (1987) Fehlbelegungen im Sozialwohnungsbestand, Wien.
- Blaas, Wolfgang u. a. (1991) Mehr Staat oder mehr Markt im Wohnungswesen, Wien.
- Burges, Johan/ Walter Kloosterman (1998) Dutch Comfort. Postindustrieller Übergang und soziale Ausgrenzung in Spangen, Rotterdam; in Heitmeyer, Wilhelm u. a. (Hg.) Die Krise der Städte, Frankfurt/Main, 211-232.
- Czasny, Karl (2006) Wohnbauförderung und Sozialpolitik; in: Hoscher, Dietmar/ Wala Thomas/Wurm Karl (Hg.), Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung, Wien, 1-15.
- Dangschat, Jens S. (2001) Räumliche Konzentration von Armut – cui bono?, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion, Linz, 47-72.
- Dangschat, Jens S./ Monika Alisch (1998) Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen.
- Donner, Christian (2000) Housing policies in the European Union, Wien.
- Eekhoff, Johann (1988) Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen.
- empirica (2006), Projekte Wohnungspolitik ([www.empirica-institut.de/cgi/plist.pl](http://www.empirica-institut.de/cgi/plist.pl)).
- Egner, Björn u. a. (2004) Wohnungspolitik in Deutschland, Wiesbaden.
- Esping-Andersen, Gosta (1996) The Three Worlds of Welfare Capitalism, 6. Aufl., Cambridge.
- Farwick, Andreas (2001) Segregierte Armut in der Stadt, Opladen.
- Friedrichs, Jürgen/Roland van Kempen (2004) Armutsgebiete in europäischen Großstädten – eine vergleichende Analyse; in: Siebel, Walter (Hg.) Die europäische Stadt, Frankfurt/Main, 67-84.
- Harlander, Tilman (2006a) Wohnungspolitik 1982 – 1989; in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945
- Harlander, Tilman (2006b) Wohnungspolitik 1989 – 1994; in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945
- 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/ Andreas Kapphan (2004) Ausgrenzungsprozesse in einer europäischen Stadt; in: Häussermann, Hartmut/ Martin Kronauer/ Walter Siebel (Hg.) An den Rändern der Stadt. Armut und Ausgrenzung, Frankfurt/Main, 203-234.
- Häussermann, Hartmut/ Walter Siebel (2004) Stadtsoziologie, Frankfurt/Main
- Heitmeyer, Wilhelm/ Reimund Anhut (2000) Bedrohte Stadtgesellschaften, Frankfurt/Main.
- 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, Hartmut/ Martin Kronauer/ Walter Siebel (Hg.) An den Rändern der Stadt. Armut und Ausgrenzung, Frankfurt/Main, 122-147.
- Jessen, Johann (2004) Europäische Stadt als Bausteinkasten für die Städtebaupraxis – die neuen Stadtteile; in: Siebel, Walter (Hg.) Die europäische Stadt, Frankfurt/Main, 92-104.
- Jenkins, Helmut (2004) Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik, München 2004

- Korinek, Karl/ Ewald Nowotny (1994) Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, Wien.
- KONTRASTE, Nr. 10 (2004) Schwerpunktausgabe Wohnbauförderung.
- Köppl, Franz (1994) Neue Anforderungen an die Wohnbauförderung; in: Eder, Kurt/ Dietmar Hoscher/ Gerhard Schuster/ Andreas Höferl/ Hans P. Kops/ Franz Köppl (Hg.) Herausforderung Wohnen, Wien, 37-56.
- Kronauer, Martin (2002) Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/Main.
- Matznetter, Walter (2002) Social Housing Policy in a Conservative welfare State: Austria as an Example; in: Urban Studies 2, 252-282.
- Mingione, Enzo (2004) Soziale Ausgrenzung und lokale Fürsorge in europäischen Städten; in: Siebel, Walter (Hg.) Die europäische Stadt, Frankfurt/Main Siebel, 321-331.
- O'Connor, Alice (2004) Rasse, Klasse und Ausgrenzung. Das Konzept der Unterklasse in historischer Perspektive; in: Häussermann, Hartmut/ Martin Kronauer/ Walter Siebel (Hg.) An den Rändern der Stadt. Armut und Ausgrenzung, Frankfurt/Main, 43-71.
- Power, Anne (1998) Marginal Housing Estates in Europe; in: Kleinmann, Mark/ Walter Matznetter/Mark Stephens (Hg.) European Integration and Housing Policy, London/ New York, 215-241.
- Pöll, Günther/ Friedrich Schneider (1992) Leistungsanalyse des sozialen Wohnbaus in Österreich; in: Wirtschaftspolitische Blätter 5-6, 578-593.
- Siebel, Walter (Hg.) (2004) Die europäische Stadt, Frankfurt/Main.
- Stöger, Harald (2006) Wohnungsgemeinnützigkeit in Oberösterreich. Eine kritische Bestandsaufnahme; Studie des Instituts f. Gesellschafts- und Sozialpolitik der Universität Linz.
- Tulla, Sirpa (1998) The Nordic Countries; in: Kleinmann, Mark/ Walter Matznetter/ Mark Stephens (Hg.) European Integration and Housing Policy, London/New York, 259-274.
- Wacquant, Loic D. (2004) Was ist ein Ghetto, Konstruktion eines soziologischen Konzepts, in: PROKLA 34, 133-147.
- WBFÖ (Wohnbauforschung in Österreich) Ausgabe 3 (2003).