

# Neujustierung des lokalen Sozialstaats

Umbrüche der Wohnungspolitik in Berlin und Wien

Florian Wukovitsch

## Einleitung

Der *lokale Sozialstaat* steht vor großen Herausforderungen. Bei abnehmenden finanziellen Handlungsspielräumen werden die sozialen Problemlagen immer vielfältiger. Angesichts der zunehmenden Zahl von *überforderten Nachbarschaften* (Krings-Heckemeier et al. 1998) wird deutlich, dass das Nachkriegsprojekt des sozialen Wohnungsbaus nur vor dem Hintergrund Sinn machte, dass es auf die *soziale Integration der Stadtgesellschaft* und nicht auf die *residuale Fürsorge* für die Ärmsten zielte (Häußermann/ Kapphan 2000, 11). Diese Politik ist jedoch an der Unentschlossenheit, die »Wohnungsproduktion insgesamt gesellschaftlich zu kontrollieren und zu finanzieren, und der anderen Möglichkeit, gezielt sozialpolitisch zu intervenieren« (Häußermann/ Siebel 1990, 229) gescheitert. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die soziale Dimension der Wohnungspolitik stets mit anderen Zielen wie Eigentumsbildung, Konjunktursteuerung oder Haushaltskonsolidierung konkurrieren musste.

In diesem Artikel sollen nun die wohnungspolitischen Umbrüche der letzten zwei Jahrzehnte in Berlin und Wien dargestellt werden. Da dieses Vorhaben ohne Berücksichtigung der nationalen Ebene nicht gelingen kann, werden zunächst die Entwicklungen der deutschen und österreichischen Wohnungspolitiken kurz erläutert. Die beiden anschließenden Kapitel beschäftigen sich jeweils mit der Neujustierung der Neubauförderung, der Bestandspolitik und – um diese in die Regulierung des Bodenmarkts insgesamt einzubetten (Jäger 2006) – Entwicklungen auf den freien Wohnungsmärkten. Außerdem werden Ansätze der partizipativen Quartiersentwicklung beleuchtet. Die abschließende kontrastierende Gegenüberstellung soll verdeutlichen, wie die beobachteten Veränderungen unter verteilungs- und demokratiepolitischen Perspektiven einzuschätzen sind. Aufgrund des begrenzten Raums können dabei nur Schlaglichter geworfen und Thesen entwickelt werden.

## Die Entwicklung der nationalen Wohnungspolitiken

In Folge der verheerenden Auswirkungen, die der zweite Weltkrieg auf die Wohnungsverorgung in Deutschland und Österreich hatte, waren starke Eingriffe in den Wohnungsbestand – von konservativer Seite *Wohnungszwangswirtschaft* genannt (Novy 1990, 29) – und Förderprogramme für den Wiederauf- und Neubau unumgänglich. Zwar bot insbesondere das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz den jungen Demokratien die Möglichkeit, eine marktferne Wohnungswirtschaft aufzubauen (Bauer 2006), doch wurde in der BRD bereits 1950 der gewinnorientierte Sektor an der Fördermittelvergabe beteiligt und bald darauf auch steuerlich begünstigt. Mit dem Abbau der *Wohnungszwangswirtschaft* kam es nicht nur ab 1960 zum langsamen

Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung, sondern in den 1970er Jahren auch zum Ausbau des Mieterschutzes und der Eigentumsförderung (Egner et al. 2004, 24-39). Nachdem der deutsche Bund 1986 die Neubauförderung einstellte und die Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 aus ordnungspolitischen Gründen abschaffte (Welch Guerra 1992, 65), konzentriert er sich heute auf Spezialaspekte der Städtebauförderung. In Österreich blieb hingegen die Dominanz der Objektförderung bis heute bestehen. Obwohl der Bund bereits 1988 seine direkten Förderungskompetenzen aufgab (Donner 2000, 110), überlebte der *Wohnbauförderungsbeitrag* nicht nur das Strukturanpassungsgesetz 1996, sondern aufgrund des Widerstands der Länder zuletzt auch die Mitte-Rechts-Koalitionen (Matznetter 2002, 274).

Die Frage der sozialen Treffsicherheit der Förderungen wurde in der Vergangenheit in beiden Staaten diskutiert, führte in Österreich jedoch nie zu politischen Konsequenzen. Die tendenzielle Begünstigung der Mittelschicht (z. B. Guger et al. 1996)<sup>1</sup> wird weiterhin in Kauf genommen, um den Wohnungsmarkt insgesamt zu entlasten. Auch die Weiterförderung von MieterInnen, deren Einkommen die Grenzen der Förderrichtlinien übersteigen, wird zugunsten einer *sozialen Mischung* akzeptiert. In Deutschland wurde demgegenüber bereits in den 1980er Jahren die sogenannte *Fehlbelegungsabgabe* eingeführt, in manchen Städten zusätzlich mit *Umzugsprämien* experimentiert (Heinz 1990, 201). Was die Wohnungspolitiken in den Staaten hingegen eint, ist die Geschichte der Zugangsbeschränkungen zum geförderten Bestand. So waren die ehemaligen *GastarbeiterInnen* lange Zeit auf den qualitativ minderwertigsten privaten Wohnungsbestand verwiesen, oft zu überhöhten Mietpreisen. Während AusländerInnen in Deutschland jedoch bereits in den 1980er Jahren primär durch informelle Schranken vom Bezug einer Sozialwohnung ausgeschlossen blieben (Gude 1990, 246), wurde insbesondere in Wien der kommunale Wohnungsbestand erst vor kurzem geöffnet.

Wohnungspolitik blieb in Österreich somit bis zuletzt Politik für die Mehrheit der Bevölkerung, von der jedoch Teile der am stärksten von Ausgrenzung bedrohten sozialen Gruppen bestenfalls indirekt profitierten. Demgegenüber kam es in Deutschland zu einer starken Ausdifferenzierung der Zielgruppen und Instrumente: Einerseits wurden Eigentumsbegründungen durch Abschreibungsmöglichkeiten und die mittlerweile eingestellte Eigenheimzulage gefördert. Andererseits wurde das Programm *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt* ins Leben gerufen, mit dem einer drohenden Ghattobildung in deutschen Städten frühzeitig entgegengewirkt werden soll (für Details siehe u. a. Greiffenhagen/Neller 2005). Wohnungs- und Städtebaupolitik dringt damit in bildungs-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Aufgabenfelder vor. Von deren Integration erhofft man sich eine Steigerung der Effektivität staatlichen Handelns (Egner et al. 2004, 118).

### Umbrüche der Wohnungspolitik in Berlin

Bis 1981 bestimmte der großzügig geförderte *Interessenblock* (Bodenschatz 1987, 9) im Umfeld der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft die Wohnungspolitik Westberlins. Durch das abgeschwächte Wirtschaftswachstum, den Glauben an einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt und eine beginnende Protestbewegung (Boll et al. 1990, 275) geriet dieses *sozialdemokratische Stadtentwicklungsmodell* (Welch Guerra 1992) jedoch in die Krise. Diese sollte im Rahmen der *Internationalen Bauausstellung Berlin*

1984 durch neue Formen *behutsamer Stadterneuerung* gelöst werden: Auf Kosten des Senats konnte nun eine artikulationsfähige Alternativgruppierung ihre Vorstellungen von sozialverträglicher Stadterneuerung in die Praxis umsetzen (Bernt 2003, 65-68). Die budgetären Grundlagen der Wohnungspolitik änderten sich allerdings mit der Wiedervereinigung, als man nicht nur mit dem großen Sanierungsbedarf in Ostberlin, sondern auch Prognosen eines hohen Bevölkerungswachstums konfrontiert war. Obwohl sich der Gesamt-Berliner Senat zunächst einer Neuauflage des geförderten Wohnungsbaus verschrieb (Hanuske 1993, 21-27), setzte spätestens mit der *Eigentumsstrategie 2000* eine Trendwende ein: Um der anhaltenden *Stadtflucht* der Mittelschicht und den verbundenen Steuerausfällen gegenzusteuern, rückte die Förderung von Eigentumsbegründung – auch im Bestand – in den Vordergrund (Mathias 1999, 39-40). Nachdem zur Jahrtausendwende auch die Genossenschaftsförderung wieder einen größeren Stellenwert erhalten sollte, wurde der geförderte Wohnungsbau schließlich mit dem Jahr 2002 komplett eingestellt (SenStadt/IBB 2002, 50).

Auch in der Bestandspolitik setzte man stärker auf private Initiative. In der Stadterneuerung erzwangen die Ausmaße der Ostberliner Sanierungsgebiete und die enger werdenden Finanzierungsspielräume eine sinkende Beteiligung der öffentlichen Hand. So wurde das Sanierungsbudget nach dem Förderzenit im Jahr 1994 bis zum Jahr 2000 auf rund 40 Prozent zurückgefahren (SenStadt/IBB 2002, 51-52). Die stärkere Abhängigkeit von privatem Kapital führte zu einem steigenden Einfluss der Immobilieneigentümer, was sich nicht zuletzt an einer langwierigen Diskussion über Mietobergrenzen<sup>2</sup> zeigte (Bernt 2003, 233). Im Bereich der öffentlichen Wohnungswirtschaft brachte das 1993 verabschiedete *Altschuldenhilfegesetz* für die hoch verschuldeten ostdeutschen Wohnungsunternehmen einen Umschwung: Als Gegenleistung für den Verkauf von 15 Prozent ihres Wohnungsbestands wurde den Unternehmen eine Entschuldung auf 150 DM/m<sup>2</sup> angeboten (Plesse 2000, 76). 1994 wurde das Ziel, 15 Prozent des Bestands zu privatisieren, schließlich auch für die kommunalen Wohnungsunternehmen Westberlins beschlossen (SenStadt/IBB 2002, 36). In beiden Stadthälften erhoffte man sich einen mieternahen Verkauf, der zur Stabilisierung von Nachbarschaften beitragen sollte. Von den mehr als 40.000 bis Ende 1998 veräußerten Wohnungen in Ostberlin gingen jedoch drei Viertel in die Hände von Zwischenerwerbern und Großinvestoren (Krätke/ Borst 2000, 198). Mieter kauften meist in Quartieren, in denen bereits Aufwertungsprozesse eingesetzt hatten.

Der Berliner Landeshaushalt wurde zwar dank der Teilprivatisierung, *In-sich-Verkäufen* unter städtischen Wohnungsunternehmen sowie einer stärkeren Renditeorientierung der Bewirtschaftung des verbliebenen Wohnungsbestands entlastet. Dadurch wurde aber nicht nur das durch hohe Förderungen geschaffene öffentliche Vermögen meist günstig ausverkauft, sondern auch die Handhabe über den Wohnungsmarkt empfindlich eingeschränkt (Krätke/ Borst 2000, 208). Allein zwischen 2000 und 2006 sank der Anteil der städtischen Wohnungen am gesamten Mietwohnungsbestand von 23,7 Prozent auf 15,9 Prozent (SenStadt/IBB 2002, 27; IBB 2008a, 29). Da keine neuen Sozialwohnungen mehr gebaut werden, schmelzen gleichzeitig die Belegungsrechte an geförderten Wohnungen rasant weg: Von den 375.000 Westberliner Sozialwohnungen im Jahr 1991 waren 2006 nur noch knapp über 200.000 vorhanden<sup>3</sup>. Zwar lagen die – im Laufe der 1990er Jahre deregulierten – Mieten im ungebundenen Bestand dank des entspannten Berliner Wohnungsmarkts de facto auf dem Niveau des sozialen Wohnungsbaus (IBB 2008b, 29-30). Die haushaltspolitische

Feinsteuerung der Wohnungspolitik ist aber gerade auch vor diesem Hintergrund problematisch: So musste die Fehlbelegungsabgabe seit den 1990er Jahren teilweise ausgesetzt werden, weil eine zunehmende Zahl von Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus als sozial absturzgefährdet galt (SenStadt/IBB 2002, 62). Darüber hinaus gehen billige Wohnungen weiterhin durch Modernisierungsmaßnahmen und die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen verloren.

Der sozioökonomische Wandel nach der Wiedervereinigung wirkte sich auch auf die sozialräumliche Dynamik in Berlin aus. Mit dem *Monitoring soziale Stadtentwicklung* (zuletzt Häußermann et al. 2007) werden daher Tendenzen sozialer Polarisierung im Stadtraum seit 1998 kontinuierlich beobachtet. Um negative Entwicklungen einzudämmen, wurden nicht nur Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität von Großsiedlungen ergriffen, sondern im Rahmen integrierter Stadtteilverfahren auch *Quartiersmanagements* eingerichtet. Dabei sollen vor Ort ansässige Projektträger gemeinsam mit Behörden, lokalen Institutionen, Unternehmen und insbesondere der Bewohnerschaft an einer Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen und baulichen Situation im Quartier arbeiten. Die Handlungsfelder der Projekte reichen vom öffentlichen Raum über Wirtschaftsförderung bis zu Integration, Bildung und Gesundheit. Seit 1999 wurden 162 Millionen Euro für rund 30 Programmgebiete gewidmet, ein im Vergleich mit dem sozialen Wohnungsbau geringes Volumen, über dessen Verwendung aber gemeinsam mit der Bewohnerschaft entschieden wird. Damit wurde ein entscheidender Schritt in Richtung einer Öffnung des Lokalstaats gesetzt (für Details siehe Güntner 2007).

### **Ist Wien anders? Wohnungspolitik zwischen Angleichung und Abweichung**

Die Sonderposition von Wiens Wohnungspolitik im europäischen Metropolenvergleich wird nicht nur von der Stadtpolitik, sondern auch von der Wissenschaft vielfach hervorgehoben (z. B. Eigner et al. 1999). Die Stadt gilt mit einem Bestand von über 200.000 Wohnungen – mehr als ein Drittel aller Wiener Hauptmietwohnungen – als einer der größten Wohnungseigentümer Europas. Gemeinsam mit den gemeinnützigen Wohnbauträgern werden über 55 Prozent aller Hauptmietwohnungen öffentlich oder gemeinwirtschaftlich kontrolliert (Blaas/ Wieser 2004, 5). Mit der Gründung des *Wiener Stadterneuerungs- und Bodenbereitstellungsfonds* (heute *Wohnfonds Wien*) hat man in den frühen 1980er Jahren überdies damit begonnen, eine öffentliche Grundstücksreserve aufzubauen, die über die Kostenreduktion im geförderten Wohnungsbau auch die Absorption des großen Wohnungsbedarfs im Zuge der Ostöffnung und der Balkankriege unterstützte (Förster et al. 1992, 90).

Dennoch ist auch im Wiener Modell seit den 1990er Jahren eine zunehmende Vermarktlichung zu beobachten: Während sich die Stadt aus der Errichtung eigener Wohnhausanlagen zurückzog, machte es der große Fehlbestand an Wohnungen erforderlich, die Förderung für den Mietwohnungsbau auch für gewerbliche Bauträger zu öffnen. Obwohl diese zumindest für die Förderdauer den gleichen Auflagen wie die Gemeinnützigen unterliegen, wurden erste Probleme deutlich, als ein Bauträger ein Paket geförderter Wohnungen an einen privaten Immobilieninvestor verkaufte und ein anderer Konkurs anmelden musste (Czasny et al. 2007, 3-4). Die Sozialbindung der Wohnbauförderung wird aber auch dadurch aufgeweicht, dass ein wachsender Anteil der Mittel für Infrastrukturinvestitionen verwendet und gleichzeitig die

Vergabe der Wohnbeihilfe, die lange Zeit an Wohnungen im gemeinnützigen Bestand gekoppelt war, jüngst auch für die Unterstützung von Mietern in privaten Wohnhäusern geöffnet wurde. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass sich die Subjektförderung in naher Zukunft zu einem finanziellen Schwerpunkt der Wohnungspolitik entwickeln wird (Amann/ Mundt 2008). Darüber hinaus werden durch Fördermodelle mit Kaufoption neue Wohnungen dem langfristig gebundenen Bestand entzogen. Ehemals führende Wiener Architekten und Wohnbauforscher beklagen bereits die Preisgabe der Qualitätsziele des sozialen Wohnungsbaus zugunsten einer Markt- und Marketinglogik (Seiß 2007, 71-80).

Daneben setzt sich im privaten Wiener Altbaubestand, der bis in die 1980er Jahre strengen mietrechtlichen Einschränkungen unterlag, zunehmend eine Marktbewertung der Mieten durch. Insbesondere durch das in den 1990er Jahren eingeführte System der *Richtwertmieten* orientieren sich die Mieten für neuvermietete Altbauwohnungen (außer Substandardwohnungen) zunehmend an jenen in Neubauten. Der Anteil stark regulierter Mieten im privaten Bestand sinkt damit im Wesentlichen auf jene Wohnungen, deren Errichtung oder Sanierung mit öffentlichen Mitteln gefördert wurde und auf Substandardwohnungen (Blaas/ Wieser 2004). Zusätzlich wurde das Mietrecht durch die Einführung von befristeten Mietverhältnissen flexibilisiert (Donner 2000, 121-122). Die verbesserten Chancen zur Durchsetzung marktorientierter Mieten trugen in den letzten Jahren entscheidend zu dem starken Anstieg der Preise – im Zeitraum 1995 bis 2004 um 75 Prozent – für gründerzeitliche Mietshäuser bei. Nebeneffekt dieser Entwicklungen ist nicht nur eine Zunahme der kurzfristigen Immobilienspekulation, deren preistreibende Wirkung über den Bodenmarkt auch auf den geförderten Wohnungssektor durchschlägt; darüber hinaus wird auch das Fördersystem der *sanften Stadterneuerung* zunehmend ausgehöhlt (Arbeitsgemeinschaft IFIP und SRZ 2007, 3-4).

Die *sanfte Stadterneuerung* wurde in den frühen 1980er Jahren eingerichtet, um trotz geringer Mieteinnahmen Modernisierungsinvestitionen im Altbaubestand zu ermöglichen. Die dazu entwickelten Verfahren der *Sockel-* und später auch *Blocksanierungen* sollten primär die Mieterinteressen schützen (Trojan 2005). Bei steigenden Mieten verlieren diese Förderinstrumente der Stadt jedoch an Attraktivität. Obwohl die kostengünstige Wohnraumversorgung der Wiener Bevölkerung durch den kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsbestand weiterhin gewährleistet scheint, ist insgesamt ein Anstieg der Wohnkosten zu beobachten. Davon sind gerade jene Haushalte betroffen, die in der Wiener Wohnungspolitik bis zuletzt durch den Rost fielen: So war AusländerInnen bis ins Jahr 2003 der Zugang zum kommunalen Wohnungsbestand aus politischen Gründen verwehrt, im gemeinnützigen Segment gab es oft informelle Barrieren (Giffinger 1998, 1798). Insbesondere Staatsangehörige der ehemaligen Gastarbeiteranwerbestaaten sind daher nach wie vor im Segment der Substandardwohnungen stark überrepräsentiert (Amann/ Mundt 2008). Durch die räumliche Konzentration dieses Wohnungssegments weisen diese Gruppen eine relativ starke residentielle Segregation auf. Erst in jüngster Zeit sollen durch Modellprojekte interethnische Nachbarschaften gefördert werden.

Im Unterschied zu Berlin gibt es in Wien bisher keine städtische *Policy*, die explizit das Ziel der integrierten und partizipativen Entwicklung von *benachteiligten Stadtvierteln* verfolgt. Die für Stadterneuerungszwecke eingerichteten *Gebietsbetreuungen* dienen, mit der Ausnahme von Pilotprojekten wie dem *Grätzelmanagement* (siehe

dazu Novy/Hammer 2007), weiterhin eher den Planungszielen der Stadt sowie – als *Gebietsbetreuung neu* – der Moderation bei BewohnerInnenkonflikten in städtischen Wohnhausanlagen. Eine Weiterentwicklung in Richtung *integrierte Maßstabsarbeit* ist jedoch bereits auf den Weg gebracht (Dangschat 2005). Die aus der Nachhaltigkeitsbewegung entstandene *Lokale Agenda 21*, ein inhaltlich und stadträumlich weniger spezifisches Programm, soll demgegenüber die Teilhabe im Stadtteil fördern. An der Berechtigung dieser Form bürgerschaftlicher Mitsprache wird jedoch regelmäßig Skepsis geäußert (siehe z. B. Miljkoviæ 2008).

### **Abschließende verteilungs- und demokratiepolitische Überlegungen**

Die Darstellungen der Wohnungspolitik in Deutschland und Österreich zeigen, dass man in den beiden Staaten trotz ähnlicher Voraussetzungen unterschiedliche Wege beschritten hat: War die Liberalisierung der Wohnungswirtschaft in der BRD von Anfang an ziemlich klar angelegt, blieben die politischen Ziele in Österreich unschärfer. So hat sich der österreichische Staat von den konstituierenden Elementen der sozialen Wohnungswirtschaft, nämlich der Wohnungsgemeinnützigkeit, der vorrangigen Ausrichtung auf Objektförderung und der Bevorzugung der Gemeinnütziigen bei der Vergabe von Fördermitteln für den Mietwohnungsbau bis heute nicht verabschiedet. Dadurch wurde ein sozial gebundenes Wohnungssegment aufgebaut, das durch seine robuste finanzielle Basis weiterhin für die kostengünstige Wohnraumversorgung weiter Teile der österreichischen Bevölkerung sorgt. Aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten ist diese mangelnde Treffsicherheit insofern positiv zu beurteilen, als sie nicht nur tendenziell zu einem geringeren Maß an sozialer Segregation führt, sondern bei zunehmend flexibleren Arbeitsmärkten einen Beitrag zur Stabilisierung der Lebensbedingungen auch von Mittelschichtangehörigen leisten kann.

Aus demokratiepolitischer Perspektive erhofft man sich einerseits einen verstärkten Zusammenhalt innerhalb des Wohlfahrtsstaates (siehe Amann/Mundt 2008), andererseits tragen die langfristige Bindung der aus öffentlichen Mitteln aufgebauten Vermögen und deren restriktive Kontrolle zu einem gegenüber dem freien Wohnungssektor wesentlich verbesserten Steuerungspotenzial des Lokalstaats bei. In der Stadt Wien ist diese Steuerungsmöglichkeit durch die Dominanz des kommunalen Wohnungsbestands besonders ausgeprägt. Allerdings zeigt sich, dass die Deregulierung des Mietrechts auch hier zu problematischen Entwicklungen führt: Die Professionalisierung der Bewirtschaftung des privaten Wohnungsbestands geht einher mit einer stärkeren Renditeorientierung der Eigentümer, was wiederum das eingespielte System der geförderten Sanierung und Bodenbevorratung gefährdet. Zusätzlich könnte die Öffnung der Wohnbeihilfe zum Damoklesschwert werden, weil auch sie tendenziell die Renditeerwartungen der privaten Wohnungseigentümer mittragen muss.

Insgesamt öffnet sich das Wiener Modell noch wenig für bürgerschaftliche Mitsprache. Die Gebietsbetreuungen stellen weiterhin mehrheitlich Erfüllungsgehilfen städtischer Planung dar, während die zur Demokratisierung der Quartiersentwicklung geschaffenen LA 21-Büros immer wieder in der Kritik stehen. Konsequenz einer Politik, die primär auf die Förderung und Versorgung des Wahlvolks abzielt, ist die mangelnde Wahrnehmung der Interessen all jener, die in diesem System keine Stimme haben. So kam es lange Zeit trotz der im Vergleich zu anderen europä-

ischen Metropolen hochwertigen und kostengünstigen Wohnraumversorgung zur Vernachlässigung von jenen WienerInnen mit Migrationshintergrund, die aufgrund niedriger Einkommen staatliche Unterstützung benötigt hätten. Nach Swyngedouw (2005) bildet sich darin der Widerspruch zwischen Demokratisierungsansätzen und einer fortbestehenden *elite technocracy* ab. Es wäre allerdings zu prüfen, inwiefern die Diversitätspolitik der letzten Jahre hier zu einer Öffnung der städtischen Politik geführt hat. Sozialräumlich hat die bisher verfolgte Politik jedenfalls zur relativ ausgeprägten ethnischen Segregation in Wien beigetragen.

In Berlin ist die fordistische Phase der Wohnungs- und Städtebauförderung demgegenüber in den 1990er Jahren zu Ende gegangen. Obwohl der Liberalisierungsprozess der bundesdeutschen Wohnungspolitik mit Verzögerung nachvollzogen wurde, führten die Umbrüche seit 1989 und die anhaltende sozioökonomische Krise zu tiefgreifenden Reformen. Versuchte man seitens der Stadtpolitik Anfang der 1990er Jahre noch, die behutsame Stadterneuerung und den sozialen Wohnungsbau weiterzuentwickeln, erzwang die prekäre haushaltspolitische Lage des Landes schlussendlich das Ende der Neubauförderungen und eine stärkere Marktorientierung der Bestandspolitik. Mit der Privatisierung eines beachtlichen Teils der kommunalen Wohnungsbestände und der Einschränkung der Sanierungsförderungen sind jedoch erhebliche Steuerungsverluste der öffentlichen Hand verbunden. Dies ist insofern problematisch, als es in Deutschland seit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit neben den kommunalen Wohnungsbeständen keinen langfristig gebundenen Wohnungsbestand mehr gibt. Für die Verteilungswirkungen ist damit die Gefahr verbunden, dass man sich mittelfristig einer residualen Wohnungsfürsorge für die Armen und Ausgegrenzten annähert.

Konsequenz dieses wohnungspolitischen Umbruchs ist die fortschreitende soziale Polarisierung im Stadtraum. Um die zunehmende Zahl *überforderter* Nachbarschaften nicht im Stich zu lassen, wurden integrierte Politikansätze implementiert, die zur Stabilisierung ausgewählter Quartiere auch ein Budget zur Verfügung stellen, das partnerschaftlich zwischen Stadt, Bezirken und Bevölkerung ausgegeben wird. Das ist insofern positiv zu beurteilen, als sich mit Hilfe dieses Instruments benachteiligte Bevölkerungsgruppen potenziell Gehör verschaffen können. Allerdings dürfen die Ambivalenzen eines Politikansatzes der Wohnungs- und Städtebauförderung, der nicht nur die Verbesserung des Wohnumfelds, sondern zunehmend auch die Veränderung der Lebensweisen der Bevölkerung zum Inhalt hat, nicht übersehen werden. Im Vereinigten Königreich wurden die Widersprüche zwischen Aktivierung und Demokratisierung für vergleichbare Ansätze des Dritten Weges bereits aufgezeigt (siehe Gough et al. 2006).

## Literatur

- Amann, Wolfgang/ Alexis Mundt (2008) Armutspolitische Dimensionen von Gemeindeförderung, gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung; in: Nikolaus Dimmel/ Karin Heitzmann/Martin Schenk (Hg.) Armut in Österreich, Innsbruck (im Erscheinen, Vorabversion auf [http://www.iibw.at/deutsch/portfolio/wohnen/downloads/Armut%20D\\_12\\_d%20Stand%20071127.pdf](http://www.iibw.at/deutsch/portfolio/wohnen/downloads/Armut%20D_12_d%20Stand%20071127.pdf), 24. 10. 2008).
- Arbeitsgemeinschaft IFIP und SRZ (2007) Eigentümerstruktur im Wiener privaten Altbaubestand. Analyse der Veränderungen und deren Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt in Wien. Studie im Auftrag der AK-Wien, Wien

- Bauer, Eva (2006) Gemeinnütziger Wohnbau in Österreich. Zu Geschichte, Funktion und künftiger Perspektive; in: Kurswechsel Heft 3/2006, 20-27
- Bernt, Matthias (2003) Rübergelappt. Die »Behutsame Stadterneuerung« im Berlin der 90er Jahre, Berlin
- Blaas, Wolfgang/ Robert Wieser (2004) Einfluss von Wohnbauförderung und Richtwertsystem auf die Mietentwicklung. Studie des IFIP im Auftrag der AK Wien, Wien
- Bodenschatz, Harald (1987) Platz frei für das neue Berlin! Geschichte der Stadterneuerung in der »größten Mietskasernenstadt der Welt« seit 1871. Studien zur Neueren Planungsgeschichte, Band 1, Berlin
- Boll, Joachim/ Rolf Froessler/ Klaus Selle (1990) Wohnungsbestandspolitik: Entwicklung, Stand und Perspektiven; in: Alan Norton/ Klaus Novy (Hg.) Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht, Basel
- Czasny, Karl/ Bernhard Schöffmann/ Eva Stocker (2007) Öffnung der Wohnbauförderung für gewerbliche Bauträger bei Mietwohnungen. Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg, Stadt + Regionalforschung GmbH, Wien
- Dangschat, Jens S. (2005) Gebietsbetreuung ist gut – Maßstabarbeit wäre besser. PERSPEKTIVEN, Heft 7\_8/2005, 80-82
- Donner, Christian (2000) Wohnungspolitiken in der Europäischen Union. Theorie und Praxis, Wien
- Egner, Björn/ Nikolaos Georgakis/ Hubert Heinelt/ Reinhart C. Bartholomäi (2004) Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente, Darmstadt
- Eigner, Peter/ Herbert Matis/ Andreas Resch (1999) Sozialer Wohnbau in Wien. Eine historische Bestandsaufnahme. In: Studien zur Wiener Geschichte, Jahrbuch des Vereins für Geschichte der Stadt Wien, Band 55, 49-100
- Förster, Wolfgang/ Josef Frühwirth/ Alfred Gruber/ Kurt Leitner/ Michaela Trojan (1992) Wohnungen für Wien. Der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds 1984 – 1991, Wien
- Giffinger, Rudolf (1998) Segregation in Vienna: Impacts of Market Barriers and Rent Regulations; in: Urban Studies, Vol. 35, No. 10, 1791-1812
- Greiffenhagen, Sylvia/ Katja Neller (Hg.) (2005) Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt«, Wiesbaden
- Gough, Jamie/ Aram Eisenschitz/ Andrew McCulloch (2006) Spaces of Social Exclusion, Abingdon
- Gude, Sigmar (1990) Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt; in: Alan Norton/ Klaus Novy (Hg.) Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht, Basel
- Guger, Alois (Koordination) (1996) Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien
- Güntner, Simon (2007) Soziale Stadtpolitik. Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung, Bielefeld
- Hanauske, Dieter (1993) Die Berliner Wohnungspolitik in den 50er und 90er Jahren. Aus der Geschichte lernen?, Berlin
- Häußermann, Hartmut/ Martin Gornig/ Patrick Hausmann/ Andreas Kapphan/ Axel Werwatz (2007) Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2007. Fortschreibung für den Zeitraum 2005 – 2006. Langfassung des Endberichts im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Berlin
- Häußermann, Hartmut/ Andreas Kapphan (2000) Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990, Opladen
- Häußermann, Hartmut/ Walter Siebel (1990) Wohnungsversorgung und Sozialpolitik; in: Alan Norton/ Klaus Novy (Hg.) Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht, Basel
- Heinz, Werner (1990) Die Rolle der Kommunen bei der Versorgung unterer Einkommenschichten mit Wohnraum; in: Alan Norton/ Klaus Novy (Hg.) Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht, Basel
- Investitionsbank Berlin – IBB (2008a) IBB Wohnungsmarktbericht 2007, Berlin



- Investitionsbank Berlin – IBB (2008b) IBB Wohnungsmarktbericht 2007 – Tabellenband, Berlin
- Jäger, Johannes (2006) Akkumulation und Wohnungspolitik; in: Kurswechsel Heft 3/2006, 31-37
- Köppl, Franz (2003) Direkte Wohnbauförderung ist unverzichtbar. Wie kann sie effizienter werden?; in: WBFÖ 2003/2
- Krätke, Stefan/ Renate Borst (2000) Berlin. Metropole zwischen Boom und Krise, Opladen
- Krings-Heckemeier, Marie-Therese/ Ulrich Pfeiffer/ Wolfram Wallraf (1998) Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern. GdW-Schriften 48, Köln
- Mathias, Karsten (1999) Wohnungspolitik im Transformationsprozess des Landes Berlin. Arbeitsschwerpunkt Hauptstadt an der Freien Universität Berlin. HSB-papers 6/99, Berlin
- Matznetter, Walter (2002) Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example; in: Urban Studies, Vol. 39, No. 2, 265-282
- Miljkoviæ, Marijana (2008) Polit-Mehrheit gegen lokale Bürgerbeteiligung; in: Der Standard vom 22. 7. 2008
- Novy, Andreas/ Elisabeth Hammer (2007) Radical Innovation in the Era of Liberal Governance. The Case of Vienna; in: European Urban and Regional Studies. Vol. 14, No. 3, 210-222
- Novy, Klaus (1990) Gewinner und Verlierer im Kampf um die Deregulierungsrenten. Skizze zur wohnungspolitischen Lage in der Bundesrepublik; in: Alan Norton/ Klaus Novy (Hg.) Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht, Basel
- Plesse, Holger (2000) Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern. Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Band 27, Berlin
- Seiß, Reinhard (2007) Wer baut Wien? Hintergründe und Motive der Stadtentwicklung Wiens seit 1989, Salzburg
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin (Hg.) (2002) Der Berliner Wohnungsmarkt – Entwicklung und Struktur 1991 – 2000, Berlin
- Swyngedouw, Erik (2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus-Face of Governance-beyond-the-State; in: Urban Studies, Vol. 42, No. 11, 1991 – 2006
- Trojan, Michaela (2005) Best Practice; in: PERSPEKTIVEN, Heft 7\_8/2005, 36-43
- Welch Guerra, Max (1992) Vermietungsstruktur und Depolitisierung der Wohnungspolitik. Die Politik des CDU-geführten Senats gegenüber der Anbieterseite des Wohnungsmarktes in Berlin (West) von 1982 bis 1988. Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, Berlin

## Anmerkungen

- 1 An diesen Studien wird kritisiert, dass in die Berechnungen nur der geförderte Neubau einbezogen wird (Köppl 2003).
- 2 Diese wurden im Jahr 2006 vom deutschen Bundesverwaltungsgerichtshof ganz aufgehoben.
- 3 In Ostberlin wurden zwar neue Belegungsbindungen begründet. Diese unterliegen jedoch keiner Mietbeschränkung und wurden aufgrund des großen Leerstands vorübergehend aufgehoben (IBB 2008a, 31).