

DER ÖFFENTLICHE SEKTOR THE PUBLIC SECTOR

Gerechtigkeit.
IFIP-Jahrestagung 2014.

IFIP-Jahrestagung 2014
„Gerechtigkeit.
Instrumente für eine gerechte Stadt.“

Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie /
Egon-Matzner-Award for Socio-Economics 2014

*Johann Bröthaler, Michael Getzner,
Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, Peter Stanzl,
Justin Kadi, Hermann Schuster, Marc Diebäcker,
Gesa Witthöft, Irene Rieger*

Wolfgang Blaas, Simon Sturn

3-4 | 2014



„Der öffentliche Sektor - The Public Sector“ ist eine Fachbereichszeitschrift des Fachbereichs für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien.

Im „Öffentlichen Sektor“ werden aktuelle Forschungsergebnisse und „working papers“ der Fachbereichsmitglieder publiziert, ebenso erhalten zahlreiche Gastautoren hier eine Plattform zur Veröffentlichung thematisch passender Artikel. Besonders hervorzuheben ist, dass auch bedeutende Studierendenarbeiten publiziert werden. Von der Redaktion werden jederzeit gerne Manuskripte entgegengenommen und zur Veröffentlichung geprüft.

Die Themenbereiche des „Öffentlichen Sektors“ entsprechen insbesondere den Forschungsschwerpunkten des Fachbereichs:

- Finanzwissenschaft
- Infrastrukturökonomie und -politik
- Ressourcen- und Umweltökonomie
- Boden- und Immobilienökonomie
- Stadt- und Regionalökonomie
- Software- und Methodenentwicklung in Bezug auf die o.g. Forschungsfelder

„Der öffentliche Sektor“ möchte auch vorläufige Forschungsergebnisse einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen. Eine Publikation im „öffentlichen Sektor“ steht keinesfalls einer späteren Veröffentlichung eines überarbeiteten Beitrags in einer internationalen peer-reviewed Fachzeitschrift im Wege.

Impressum

Eigentümer, Herausgeber und Verleger:

Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik,
Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien
vertreten durch *Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler*
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-280321
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Redaktion und für den Inhalt verantwortlich:

Univ.-Ass. Dipl.-Ing. Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, c/o
Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik,
Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien,
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

Layout und Bearbeitung:

Univ.-Ass. Mag. Damir Zivkovic, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

Druck:

druck.at Druck- und Handelsgesellschaft mbH, Aredstraße 7,
A-2544 Leobersdorf, Tel. +43/2256/64131

40. Jahrgang

Heft 3-4/2014, Dezember 2014

Abonnements:

Rosalinde Pohl, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und
Infrastrukturpolitik, Department für Raumplanung der
Technischen Universität Wien
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-280321
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Preis:

	Österreich	europ. Ausland
Einzelnummer	€ 5,50	€ 6,20
Doppelnummer	€ 10,50	€ 11,50
Jahres-Abo	€ 17,00	€ 21,00
Onlineabo	€ 12,00 pro Jahr	
Bibliothekslizenz	€ 60,00 pro Jahr	

Bankverbindung:

Technische Universität Wien, Department für Raumplanung
Konto-Nr.: 51429000401, BLZ: 12000 (BA-CA)
BIC: BKAUATWW, IBAN: AT72 1200 0514 2900 0401
UID Nr.: ATU37675002, DVR: 0005886, Handelsgericht Wien

Inhaltsverzeichnis

Gerechtigkeit. Instrumente für eine gerechte Stadt (IFIP-Jahrestagung 2014)	5
Themenschwerpunkt der IFIP-Jahrestagung 2014: Gerechtigkeit. Instrumente für eine gerechte Stadt <i>Johann Bröthaler, Michael Getzner, Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald</i>	7
Urbane (Un-) Gerechtigkeit: Die soziale Lage in Wien <i>Peter Stanzl</i>	9
Gerechte Stadt – gerechte Wohnungspolitik? (Kommentiert von Hermann Schuster) <i>Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, Justin Kadi</i>	11
Stadtentwicklung und soziale Polarisierung. Eine diskursanalytische Betrachtung des Wiener Pratersterns im Zuge seiner Aufwertung (Kommentiert von Gesa Witthöft) <i>Marc Diebäcker</i>	31
Soziale Sicherheit als zentrales Wirkungsziel <i>Irene Rieger</i>	37
Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie / Egon-Matzner-Award for Socio-Economics 2014	43
Laudatio zur Verleihung des Egon-Matzner-Preises 2014 an Simon Sturn <i>Wolfgang Blaas</i>	45
How do corporatist and liberal labour markets differ, and what does it mean for economic policy? <i>Simon Sturn</i>	47
Buchhinweis: Perspektiven der staatlichen Aufgabenerfüllung. Für Wilfried Schönböck zum 70. Geburtstag	55
Fotos	57
Die Autor/inn/en	62

Gerechtigkeit

Instrumente für eine gerechte Stadt

IFIP-Jahrestagung 2014 am 12. 6. 2014 an der TU Wien

Themenschwerpunkt der IFIP-Jahrestagung 2014: Gerechtigkeit. Instrumente für eine gerechte Stadt

Johann Bröthaler, Michael Getzner, Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Am 12. Juni 2014 fand die dritte Jahrestagung des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien statt. Sie widmete sich in diesem Jahr dem Thema „Gerechtigkeit. Instrumente für eine gerechte Stadt“.

Soziale Gerechtigkeit ist ein bedeutender Pfeiler einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung. Die Wirksamkeit staatlicher Eingriffe für mehr Gerechtigkeit - in der finanzwissenschaftlichen Sprache die Distributionsfunktion des Staates - mag jedoch bezweifelt werden: Die Daten zeigen für Österreich und für die meisten europäischen Staaten eine zunehmend ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen, steigende Wohnkosten, Menschen, die von ihrer Arbeit nicht würdig leben können (working poor) und andere Indikatoren, die auf Ungleichheit in der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben schließen lassen.

Welche staatlichen Instrumente können tatsächlich zu mehr Gerechtigkeit und Chancengleichheit beitragen? Wie ist die soziale Lage in Städten, z.B. in Wien, zu beurteilen, und welche Konzepte und Instrumente aus Sicht der Stadtpolitik und der öffentlichen Haushalte sind notwendig und wirksam?

Um diese Fragen zu beleuchten und anregend zu diskutieren, wurden – wie schon in den Jahren zuvor – versierte Vertreter/innen aus Wissenschaft und (Sozialplanungs-)Praxis zusammengeführt. Vier Vortragsimpulse, die jeweils unterschiedliche Dimensionen der sozialen Gerechtigkeit behandelten, wurden ergänzt durch einen Kommentar aus anderer Perspektive sowie eine anschließende Publikumsdiskussion.

Nach der Eröffnung durch „Hausherrn“ Michael Getzner lautete das Programm, dem auch die Artikelreihenfolge in der nun vorliegenden Dokumentation entspricht, wie folgt:

1. Urbane (Un-) Gerechtigkeit: Die soziale Lage in Wien

Peter STANZL, DSA, M.A.S.

Leiter der Gruppe Sozialplanung der MA 24, Wien

Kommentar:

Univ.-Prof. Dr. Michael GETZNER

IFIP, Technische Universität Wien

2. Herausforderungen einer gerechten Wohnungspolitik

*Dr.in Gerlinde GUTHEIL-KNOPP-KIRCHWALD,
Justin KADI, M.Sc.*

IFIP/SRF, Technische Universität Wien

Kommentar:

Hermann SCHUSTER, DSA

Gruppenleitung Betreute Wohnformen, Caritas der Erzdiözese Wien

3. Stadtentwicklung und Polarisierung

FH-Prof. Dr. Marc DIEBÄCKER

FH Campus Wien

Kommentar:

Dr. in Gesa WITTHÖFT

ISRA, Technische Universität Wien

4. Soziale Sicherheit als zentrales Wirkungsziel

Mag.a Irene RIEGER

Fonds Soziales Wien

Kommentar:

Ass.-Prof. Dr. Johann BRÖTHALER

IFIP, Technische Universität Wien

Die weiteren Programmhöhepunkte der IFIP-Jahrestagung 2014 waren die Verleihung des Egon Matzner-Preises für Sozioökonomie an Simon Sturn durch Dr.in Gabriele MATZNER-HOLZNER und A.o. Univ.-Prof. Dr. Wolfgang BLAAS sowie der Festvortrag „Raumplanung und Würde“ von Univ.-Prof. Dr. Ben DAVY (TU Dortmund) anlässlich der Buchpräsentation des Sammelbandes „Perspektiven der staatlichen Aufgabenerfüllung“, der dem Jubilar Prof. Schönbäck zum 70. Geburtstag gewidmet ist.

Urbane (Un-) Gerechtigkeit: Die soziale Lage in Wien

Peter Stanzl

1. Einleitung

Trotz hoher Lebensqualität, eines höheren Bildungsniveaus und höherer Durchschnittseinkommen ist die Ungleichheit in Wien stärker ausgeprägt als in anderen Städten bzw. Regionen in Österreich. Wien reiht sich damit in die Liste vergleichbarer Städte wie London oder Berlin ein. Vor allem in hochentwickelten Ländern steht die soziale Integration in den Städten sehr oft in umgekehrter Relation zur wirtschaftlichen Entwicklung (Paradoxon der Städte).¹ Diese Städte weisen eine höhere Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung auf und soziale Probleme (z.B. Wohnungslosigkeit) treten verstärkt auf.

Meist ist die Bevölkerungsstruktur dieser Städte heterogener und diverser. In Wien ist vor allem der höhere Migrationsanteil der Bevölkerung hervorzuheben. Viele MigrantInnen verfügen nur über geringe berufliche Qualifikationen (z.B. „GastarbeiterInnengeneration“). Sie geraten durch die veränderten Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt zunehmend unter Druck und werden von besser gebildeten und zum Teil billigeren Arbeitskräften aus den neuen EU-Ländern verdrängt. Ebenso sind auch in Österreich geborene gering qualifizierte WienerInnen diesem Verdrängungswettbewerb verstärkt ausgesetzt. Die schon zuvor bescheidenen Erwerbseinkommen fallen in der Arbeitslosigkeit noch geringer aus, sodass die Betroffenen auf zusätzliche soziale Unterstützungen angewiesen sind. Doch die Migration alleine erklärt das Phänomen einer größeren sozialen Ungleichheit in Wien nicht. Von den strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt ist Wien zum Teil stärker betroffen als andere Regionen in Österreich. So verzeichnete Wien in den letzten Jahren einen starken Rückgang von Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte, die somit zweifach unter Druck geraten sind. Das starke Bevölkerungswachstum wiederum führt zu einer Verknappung und Verteuerung von Wohnraum. Besonders betroffen sind Personen, die neu auf den Wohnungsmarkt drängen (z.B. junge WienerInnen oder MigrantInnen).

2. Ungleichheit in Wien

Armutsentwicklung und Einkommensverteilung

Laut Statistik Austria zählt Wien mit einer rund 25%igen Armutsgefährdungsquote (2012) in Österreich zu den Bundesländern mit der höchsten Armutsgefährdung und stellt mit rund zwei Drittel der BezieherInnen einer bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) den Hauptteil der BMS-BezieherInnen in Österreich. Die Anzahl der BMS-BezieherInnen ist in den letzten Jahren überproportional stark gestiegen (seit 2012 sind die Wachstumsraten allerdings in den meisten Bundesländern höher). Zurückzuführen ist dies nicht nur auf strukturelle Effekte (höhere Mindeststandards in der BMS etc.), sondern auch auf den Anstieg von Personen mit geringen Einkommen. So ist das unterste Einkommenszehntel in Wien angestiegen. Zählten 2008 nur 15% der Wiener Bevölkerung zum untersten Einkommenszehntel, waren es 2012 bereits 19%. Dies entspricht einem relativen Anstieg von 27%. Das Auseinanderdriften der Bevölkerung wird auch durch einen höheren Anteil am obersten Einkommenszehntel in Wien sichtbar (12%). Die Armutslücke (Intensität der Armut) in Wien beträgt 26%. Im Vergleich dazu liegt das Medianeinkommen der armutsgefährdeten Personen in Österreich rund 20% unter der Armutsgefährdungsschwelle.²

Vermögensverteilung

Nicht nur Einkommen sind in Wien ungleich verteilt, auch bei der Vermögensverteilung gibt es Unterschiede. Rund 40% der Wiener Bevölkerung weist so gut wie kein Vermögen auf. 30% der Bevölkerung hält rund 92% des Vermögens. Der Gini-Koeffizient bei Nettovermögen liegt mit 0,80 über dem österreichweiten Koeffizienten mit 0,76.³

1 Vgl. Die städtischen und regionalen Aspekte von Europa 2020. Siebter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Europäische Kommission, 2011.

2 Vgl. EU-SILC, Statistik Austria, 2013

3 Vgl. Wiener Sozialbericht – Wiener Reichtumsbericht 2012, Stadt Wien, 2012

Arbeitslosigkeit

Ähnliche Unterschiede sind auch der Arbeitslosenstatistik zu entnehmen. 2013 betrug die Arbeitslosigkeit in Österreich 4%. In Wien lag sie mit 8,4% doppelt so hoch. Nur in den ersten Krisenjahren (2008 und 2009) verzeichnete Wien im Vergleich zu den meisten anderen Bundesländern einen geringen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Seit 2011 steigt die Arbeitslosigkeit in Wien wesentlich stärker an als in Gesamtösterreich.

3. Leistungen der Stadt

Die Stadt Wien gibt pro Jahr rund 2,7 Mrd. Euro für Sozialleistungen aus. Dies entspricht rund einem Viertel der Gesamtausgaben der Stadt. Der Anteil der Ausgaben für Sozialleistungen an den Gesamtausgaben ist seit Jahren konstant geblieben. Allerdings ist das Budget (und somit auch das Sozialbudget) – vor allem mit Beginn der Wirtschaftskrise – laufend gestiegen. Den größten Anteil an den Sozialausgaben weisen Pflege- und Betreuungsleistungen sowie alle Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien auf.

Die Sozialleistungen des Landes sind vorwiegend dem Typ der bedarfsgeprüften Leistungen zuzuordnen. Der Großteil der Leistungen wie Pflege und Betreuung, Wohnungslosenhilfe, BMS oder mit Einschränkungen die Behindertenhilfe stellen Sozialhilfeleistungen dar. Flankiert werden diese Leistungen sehr oft von Beratungs-, Betreuungs- und Unterstützungsangeboten (z.B. sozialarbeiterische Beratung). Im Unterschied zu den Bundes- oder Sozialversicherungsleistungen (z.B. Arbeitslosenversicherung, Kinderbetreuungsgeld) sind die Landesleistungen vorwiegend Sachleistungen. Die Sozialausgaben der Länder nehmen im Vergleich zu den Sozialausgaben des Bundes (inkl. der Ausgaben der Sozial-

versicherung) eine untergeordnete Rolle ein. Zu bemerken ist aber, dass die strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt teilweise zu einer Erosion des ersten sozialen Sicherungsnetzes und zu einer Verlagerung in das zweite bzw. letzte soziale Sicherungsnetz (z.B. in die bedarfsorientierte Mindestsicherung) geführt haben. Rund 8% der Wiener Bevölkerung ist mittlerweile von (meist ergänzenden) Leistungen der BMS abhängig. Die BMS stellt eine Art Grundsicherung dar, die – trotz zahlreicher Verbesserungen – nur ein bescheidenes Leben ermöglicht. Gerade für die BezieherInnen niedriger Einkommen sind daher zusätzliche Angebote wie der Wiener Mobilpass oder der kostenlose Kindergarten, der soziale Wohnbau in Wien („leistbares Wohnen“) sowie der niederschwellige Zugang zu den sozialen Dienstleistungen von entscheidender Bedeutung. Soziale Infrastruktur und soziale Leistungen tragen ihren Teil zu einer gerechteren Gesellschaft bei. Ihre Wirkungen dürfen aber nicht überschätzt werden, da sie eher kompensierend sind und an den Ursachen von sozialer Ungleichheit wenig ändern. Erst in der Kombination mit präventiven und integrierenden Maßnahmen können sie zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung beitragen. Die Stadt Wien hat daher ihre Sozialpolitik in den letzten Jahren stärker nach diesen Prinzipien ausgerichtet und zahlreiche Maßnahmen geschaffen. Soziale Gerechtigkeit ist jedoch keine exklusive Aufgabe der Sozialpolitik, sondern bedarf umfassenderer politischer Interventionen in allen Politikfeldern (Beschäftigungspolitik, Bildungspolitik etc.). Letztendlich kann Sozialpolitik nur dann erfolgreich sein, wenn das Ziel einer gerechteren Gesellschaft Einzug in alle Politikbereiche hält. Derzeit werden viele gesellschaftliche Probleme an die Sozialpolitik delegiert, die weder die entsprechenden Instrumente und Mittel noch die gesellschaftliche Legitimation und Akzeptanz dazu hat, diese zu lösen.

Gerechte Stadt – gerechte Wohnungspolitik?

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, Justin Kadi

1. Zugänge aus der Planungstheorie

In der planungstheoretischen Literatur wird man vergeblich nach einer Definition für „gerechte Wohnungspolitik“ suchen. Im jüngeren, vor allem angloamerikanischen, planungswissenschaftlichen Diskurs sind jedoch die Begriffe der „gerechten Stadt“ („just city“) sowie der „räumlichen Gerechtigkeit“ („Spatial justice“) zunehmend präsent. Als die prominentesten Beispiele können die Arbeiten von S. Fainstein zur „Just City“ (1999, 2010) und E. Soja („Seeking spatial justice“, 2010) genannt werden. Beide nehmen unabhängig voneinander auch Bezug auf frühere theoretische und politisch/aktivistische Ansätze (insbesondere: Harvey 1974, *Social Justice and the City*, und Lefebvre, 1968, *Le droit à la ville*). Sowohl bei Fainstein, als auch bei Soja lassen sich Aussagen dazu finden, wie (und wo) in der „gerechten Stadt“ gewohnt wird und welche Rolle die Wohnungspolitik dabei spielen sollte.

Vergleicht man die Konzepte der „gerechten“ Stadt mit den klassischen drei Gerechtigkeitskonzepten (Leistungsgerechtigkeit, utilitaristische Gerechtigkeit, soziale Gerechtigkeit), so zeigen sie eine deutliche Nähe zu letzterer, der sozialen Gerechtigkeit. Diese wurde von John Rawls („Eine Theorie der Gerechtigkeit“, Rawls 1979) in seinem berühmten Gedankenexperiment, dem „Schleier des Nichtwissens“ folgendermaßen hergeleitet: Wüssten wir nichts über unsere zukünftigen Begabungen und unsere Position in der Gesellschaft, würden wir mit allen anderen solche Regeln aushandeln, die sicherstellen, dass sie vor allem den Schwächsten nützen („Gerechtigkeit als Fairness“: Gerecht ist, was dem Schwächsten nützt).

In der „gerechten Stadt“ sind demnach öffentliche Interventionen vorzusehen, die *vor allem* die Situation von benachteiligten Haushalten verbessern. Der Fokus liegt, räumlich differenziert, auf den sozialen Fragen der Stadtentwicklung; Ziele und Maßnahmen der Planung werden primär aus verteilungsorientierter Sicht evaluiert. Für Fainstein sind die Prinzipien einer gerechten Stadt „equity“, „diversity“ und „democracy“, also sozialer Ausgleich, Vielfalt und Demokratie, wobei sie auch auf Zielkonflikte zwischen diesen Prinzipien hinweist und im Zweifelsfall dem sozialen Ausgleich den Vorrang einräumt. Daraus kann in Bezug auf die Wohnungspolitik folgendes abgeleitet werden:

Ein unregulierter Markt führt in Räumen hoher Attraktivität (Städten) zu Ungleichheiten, die zur Folge haben, dass är-

mere Haushalte keine adäquate Wohnung finden können. In der gerechten Stadt braucht es daher Staatsintervention, um (einen Teil der) Wohnungen vom Markt abzukoppeln beziehungsweise zu de-kommodifizieren (Fainstein, 2010, 175f). Vereinfacht gesagt, hat „Wohnen in der gerechten Stadt“ folgende Merkmale:

1. Es gibt in der Stadt ausreichend leistbaren Wohnraum für ärmere Haushalte (Grundrecht auf Wohnen). Bei allen neuen Wohnprojekten werden auch Einheiten für Haushalte unter dem Einkommensmedian zur Verfügung gestellt. „Leistbare“ Wohnungen müssen dauerhaft in dem Pool für „leistbare Wohnungen“ verbleiben (vgl. Fainstein 2010: 172)¹.
2. Die Wohnmöglichkeiten für ärmere Haushalte beschränken sich dabei nicht auf benachteiligte Stadtviertel, sondern finden sich auch in attraktiveren Gebieten, wodurch die sozial-räumliche Segregation vermindert wird (vgl. Soja 2010).

2. „Gerechte Stadt“: Idealtyp oder real existierend?

Die „gerechte Stadt“ im Verständnis von Fainstein trägt Züge eines (nicht erreichten) Idealbilds oder, wenn man will, einer Stadtutopie. Jedenfalls wird ein normativer Anspruch formuliert. „*To me, that goal is the just city, working toward it requires (...) both critique and vision*“ (Fainstein 2012: 171)

Dennoch liegt den Ansätzen von Fainstein und Soja empirische, vergleichende Stadtforschung zugrunde. Während Soja in erster Linie US-amerikanische Städte (und insbesondere Los Angeles) als Fallbeispiele wählt, handelt es sich bei Fainstein um eine Gegenüberstellung von europäischer und amerikanischer, bzw. von regulierter und marktliberaler Stadt. Dabei wird auch Anlehnung an die Literatur zur „europäischen Stadt“ (Musterd & Ostendorf, 1994) genommen.

¹ Bei beiden Forderungen, sowohl dem verpflichtenden Kontingenz, als auch der dauerhaften Sozialbindung, erlaubt Fainstein Ausnahmen, solange dadurch die Quantitäten nicht verändert werden: So dürfen „leistbare“ Wohnungen auch anderswo als in dem betreffenden Neubauquartier bereitgestellt werden, und sie dürfen langfristig auch ihren „Sozialstatus“ verlieren, solange ein 1:1 Ersatz sichergestellt wird.

Ausführlich widmet Fainstein sich dem Vergleich von New York, London und Amsterdam (Fainstein, 2010: 87-164). So beschreibt sie, dass de-kommodifizierte Wohnungsmärkte in europäischen Städten mit geringeren Wohnungsproblemen und geringerer sozial-räumlicher Spaltung einhergehen – Amsterdam wird dabei als besonders positives Beispiel herangezogen.

Auch in den Arbeiten Fainsteins wird eines rasch klar: In dem Moment, in dem wir über die „gerechte Stadt“ nicht mehr als Ideal-, sondern als Realtyp sprechen, geht es vielmehr um ein Kontinuum als um eine diskrete Kategorie: die gerechtere Stadt. Ist die konkrete Stadt, die ich betrachte, gerechter als eine andere? Ist sie gerechter als vor 30 Jahren? Wie kann sie gerechter werden?

3. Beispiele für gerecht(er)e Städte in Bezug auf Wohnen: Amsterdam und Wien

Wir wollen nun bewusst zwei Städte näher betrachten, die nach den zuvor beschriebenen Merkmalen und insbesondere in Bezug auf die Wohnungspolitik als Beispiele für gerechtere Städte dienen können: Amsterdam und Wien.

3.1. Amsterdam als Beispiel für eine gerecht(er)e Stadt

Amsterdam zeichnet sich traditionell durch eine umfassende Politik zur De-Kommodifizierung von Wohnraum aus. Die Wurzeln der interventionistischen Wohnungspolitik gehen auf die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurück, als das Wohnungsdekret 1901 die Möglichkeit für Wohnungsbereitstellung abseits privater Anbieter auf nationalstaatlicher Ebene gesetzlich verankerte. Ab diesem Zeitpunkt wurde De-kommodifizierung landesweit zunehmend wichtiger, vor allem in den Städten. Es dauerte allerdings bis in die 1950er Jahre, dass die nationalstaatliche Politik zur Einschränkung des privaten Markts in breiterem Maß Einfluss auf das Wohnungsangebot gewonnen hat. Die niederländische Wohnungspolitik der Nachkriegsjahre wurde dabei weniger durch sozialpolitische Ansprüche getrieben, als vielmehr durch ökonomische Prinzipien des keynesianischen Wirtschaftsmodells: niedrige Wohnkosten für einkommensschwache Haushalte wurden als ein zentrales Instrument gesehen um Lohnkosten niedrig zu halten und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern (Boelhouwer et al. 1992).

Diese Politik fußte im Wesentlichen auf drei Säulen:

- Der umfassenden Förderung von sozialem Wohnbau durch Objektförderung. Seit den 1970er Jahren wurde dieses System zunehmend durch Subjektförderungen ergänzt.
- Einem System zur strikten Mietregulierung. Mieten richten sich nach der Ausstattung der Wohnung; Mietniveau und die möglichen Mietsteigerungen werden parlamentarisch festgesetzt; es besteht ein umfassender Mieterschutz in Bezug auf Kündigungsmöglichkeiten von Seiten des Vermieters.

- Die Institution der Wohnungsgenossenschaften, die im Gegenzug für Förderungen der öffentlichen Hand sozialen Wohnbau zur Verfügung stellen und verwalten.²

Obwohl die Wohnungspolitik der Nachkriegszeit in den Niederlanden vor allem von nationalstaatlicher Seite vorangetrieben wurde, hat sie, aufgrund ökonomischer und politischer Faktoren, verstärkte Relevanz in Städten erhalten, wie etwa Amsterdam. Ein wichtiges zusätzliches wohnungspolitisches Segment in Amsterdam ist der öffentliche Einfluss auf den Bodenmarkt. Amsterdam, wie auch eine Reihe anderer großer Städte in den Niederlanden, hat den Großteil an Grund und Boden in der Stadt im Eigentum und vergibt Pachtverträge für die Errichtung von Wohnungen.

Mithilfe dieser Instrumente zur Bereitstellung von sozialem Wohnbau, der Mietregulierung sowie der aktiven Bodenpolitik, hat Amsterdam im Verlauf des 20. Jahrhunderts eine umfassende Abkoppelung des Wohnraums vom privaten Markt erreicht. Der Einfluss des privaten Kapitals wurde dabei soweit zurückgedrängt, dass etwa Van der Veer & Schuiling (2005) vom Amsterdamer Wohnungsmarkt als einen „Pseudo-Markt“ sprechen.

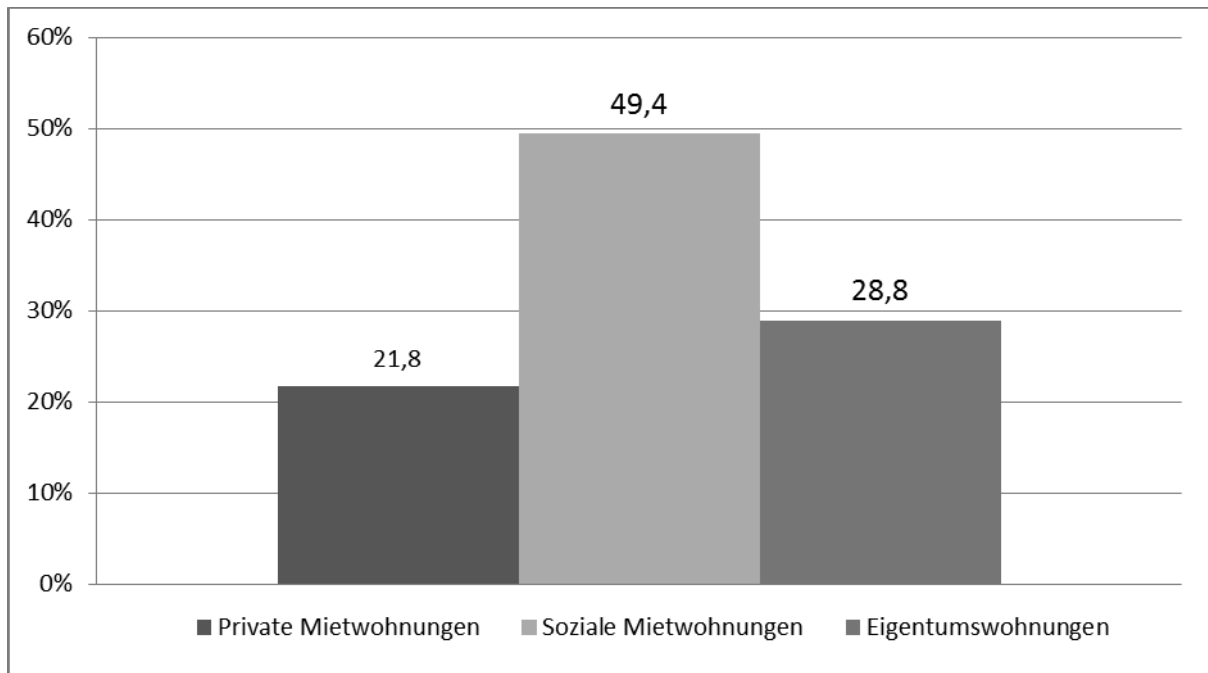
Wohnungsmarktsektoren

Die Struktur des Wohnungsmarkts in Amsterdam reflektiert den Einfluss der beschriebenen Politik und zeigt die Relevanz staatlicher Intervention. Im Jahr 2009 umfasst der Wohnungsmarkt rund 390.000 Wohnungen. Fast die Hälfte davon (49%) gehören zum sozialen Wohnbau (Abb. 1). Die Mieten in diesem Sektor sind reguliert und Wohnungen werden nach festgesetzten Vergaberichtlinien vergeben. Eigentumswohnungen sind der zweigrößte Sektor, mit knapp einem Drittel des Wohnungsangebots. Der private Mietwohnungsmarkt macht mit etwas mehr als einem Fünftel aller Wohnungen den drittgrößten Sektor aus. Rund 80% dieses Sektors haben eine sogenannte soziale Wohnungsfunktion. Diese Wohnungen fallen ebenfalls unter Mietregulierung und bei jeder zweiten Wohnungsvergabe wird die / der MieterIn von Seiten der öffentlichen Hand zugewiesen.

Relevanz staatlicher Intervention für Wohnkosten und Wohnqualität

Internationale Studien haben für die Niederlande wiederholt eine vergleichsweise hohe Wohnqualität bei gleichzeitig moderatem Wohnkostenniveau gezeigt. In Bezug auf Wohnungsüberbelag etwa weisen die Niederlande den zweitniedrigsten Wert unter allen EU-27 Ländern auf (Rybkovska & Schneider 2011: 3). Bei der Rate der wohnungsbezogenen Deprivation (undichtes Dach, kein Bad / Dusche, keine Toilette, schwache Belichtung) rangieren sie an drittbester Stelle aller EU-27 Länder, hinter Dänemark und Schweden (ibid.: 5). Einer Studie der finanziellen Belastung von Haushalten unter den EU-15 Ländern zufolge, ist der Anteil an Haushalten mit finanziellen Schwierigkeiten aufgrund von Wohnkos-

² Vor allem in den 1950er und 60er Jahren wurde sozialer Wohnbau in einigen Städten auch durch die Verwaltung selbst bereitgestellt. Dieses Modell hat seit den 1980ern aber zunehmend an Bedeutung verloren.



Quelle: Wonen in Amsterdam (WiA) Survey, eigene Berechnungen

Abb. 1. Wohnungsmarktsektoren Amsterdam, 2009

ten in den Niederlanden am niedrigsten (im Jahr 2004; Tsenkova 2008: 33).

Ähnliche Ergebnisse finden sich auch für Amsterdam in Studien zu internationalen Städtevergleichen, wobei hier vor allem der positive Einfluss des sozialen Wohnbaus hervorgehoben wird (Fainstein, 2010; Kadi & Ronald, 2014). Van der Veer & Schuling (2005) betonen beispielsweise die qualitativ hohe Wohnqualität und das moderate Mietniveau, das der Sozialwohnungssektor bietet. Gleichzeitig fördert dieser aufgrund seiner geographischen Verteilung auf unterschiedliche Viertel die sozial-räumliche Mischung und vermindert damit Segregation (Musterd, 2014). Nicht zuletzt wird in der Literatur der hohe Grad an sozialer Durchmischung innerhalb des Sektors hervorgehoben, was einen wesentlichen Unterschied etwa zu armutsdominierten „Public Housing“ Sektoren in vielen US Städten darstellt (ibid.). In Amsterdam steht sozialer Wohnbau traditionell für niedrige und mittlere Einkommensschichten zur Verfügung. Abbildung 2 (Seite 14) veranschaulicht das.

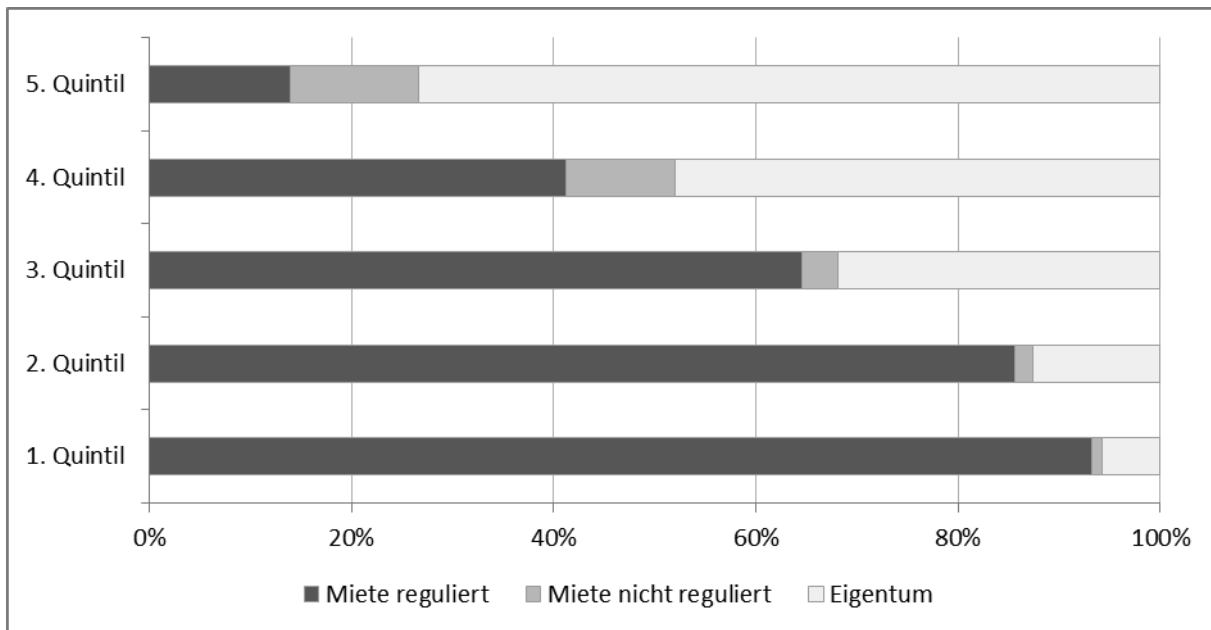
3.2. Wien als Beispiel für eine gerecht(er)e Stadt

Auch Wien ist traditionell durch eine starke Staatsintervention im Wohnungsmarkt und eine Politik der De-Kommodifizierung von Wohnraum geprägt. Am deutlichsten drückt sich dies im europaweit höchsten Anteil an kommunalen Wohnungen aus: Insgesamt knapp 220.000 Wohnungen oder 22 % des Wiener Wohnungsbestands sind Gemeindewohnungen. Neben der staatlichen (kommunalen) Bereitstellung

von Wohnungen sind aber auch andere wohnungspolitischen Instrumente von hoher Bedeutung in Wien:

- Aktive Bodenpolitik durch den Wohnfonds Wien zur Bereitstellung von Flächen für den geförderten Wohnbau
- Förderung und steuerliche Begünstigung des „dritten Sektors“ (Wohnungsgemeinnützigkeit); hohe Bedeutung der gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen
- Regulierung des privaten Wohnungsmarkts durch das Mietrecht
- Angebots- und nachfrageseitige Anreize: Wohnbauförderung (Objektförderung zur Senkung der Produktionskosten), Wohnbeihilfen und -zuschüsse (Subjektförderungen zur Erhöhung der Kaufkraft von Haushalten), Qualitätssicherungsinstrumente (z.B. Bauträgerwettbewerbe)

Zusätzlich ist auch das erklärte politische Commitment zur Sicherung der Wohnversorgung zu erwähnen, das im Wohnungssicherungsgesetz 2013 seinen Niederschlag findet. Ziele des Gesetzes sind vorrangig die Verhinderung von De-logierung und Obdachlosigkeit, die Vermeidung der Eskalation von Konflikten und die Unterstützung des friedlichen Wohnens und Zusammenlebens (vgl. WSG 2013, §1 (2)); zur Erreichung der Ziele werden einzelfallbezogene, trägerübergreifende Maßnahmen ergriffen.



Miete reguliert = soziale oder private Mietwohnungen unter Liberalisierungslimit,
 Miete nicht reguliert = private Mietwohnungen mit Mieten über Liberalisierungslimit,
 Eigentum = Eigentumswohnungen

Quelle: Onderzoek en Statistiek, 2013; Eigene Berechnungen.

Abb. 2. Einkommensgruppen nach Wohnungsmarktsektoren in Amsterdam, 2009

Wohnungsmarktsektoren

Die hohe Bedeutung der staatlichen Leistungserbringung und Regulierung spiegelt sich auch quantitativ am Wiener Wohnungsbestand wider: Insgesamt ca. 374.000 Wohnungen, das sind 38% des Gesamtwohnungsbestands bzw. mehr als 50% aller Mietwohnungen, stehen im Eigentum einer Gebietskörperschaft (meist: Stadt Wien) oder einer gemeinnützigen Bauvereinigung und werden nicht zu Marktpreisen vermietet. Weitere 260.000 Wohnungen sind private Mietwohnungen, die vor 1945 errichtet wurden, es handelt sich also um Wohnungen in „Altbau-Zinshäusern“. Als solche fallen sie zum größten Teil in den Vollarwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes (MRG) und unterliegen einer Mietzinsregulierung: der Richtwertmiete, der Kategoriemiete oder der „angemessenen Miete“. Insgesamt sind daher etwa 630.000 Wohnungen oder 64% des Gesamtbestands theoretisch dem freien Wohnungsmarkt entzogen, also de-kommodifiziert (Abbildung 3).

Die Marktbeobachtung zeigt jedoch, dass sich die „angemessenen Mieten“ sowie, leicht abgeschwächt, auch die „Richtwertmieten“, die das Gros der Neuvermietungen darstellen, de facto kaum von den freien, nicht regulierten Mieten unterscheiden und jedenfalls als marktnah, wenn nicht sogar als Marktmieten eingestuft werden können (Blaas/Wieser 2004, Rosifka/Postler 2010).

Wohnkosten und Leistbarkeit

Ein Blick auf die Verteilung der Quadratmeterkosten von Mietwohnungen in Wien zeigt zum einen einen beträchtlichen

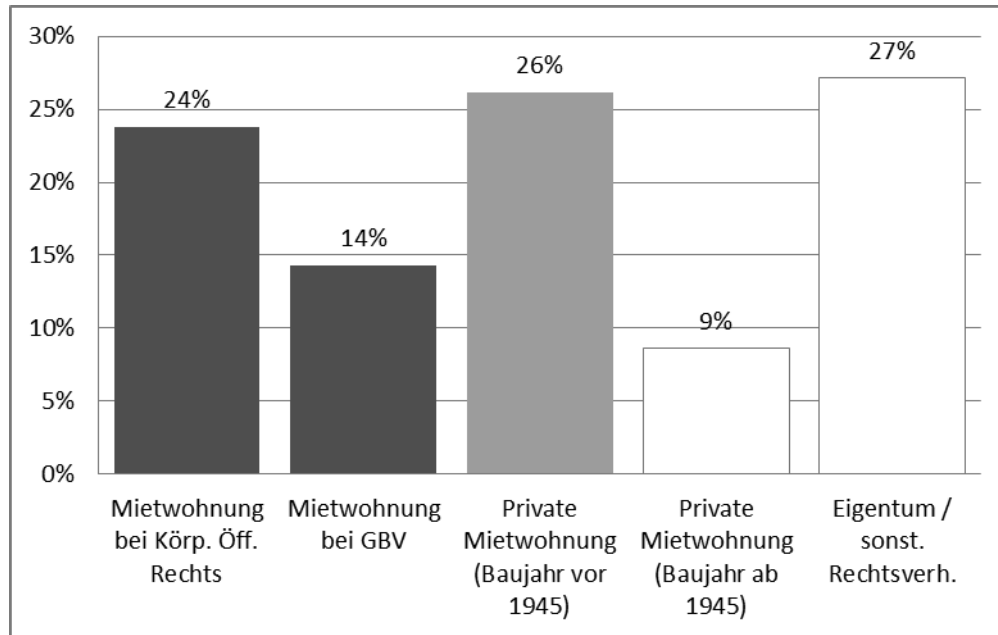
Anteil äußerst preisgünstiger Wohnungen, und zum anderen eine enorme Spannweite (Abbildung 4). Der mittlere Wohnungsaufwand (inkl. Betriebskosten!) beträgt 6,8 Euro/m² (Jahr 2012). Bei einem Viertel aller Wohnungen liegt dieser bei unter 5 Euro/m², in 13% der Fälle aber bei über 10 Euro/m². Mit dem aktuellen Marktgeschehen haben diese durchschnittlichen Wohnkosten kaum etwas zu tun: Neuvermietungen in Wien erzielen im Median im 1. Quartal 2014 (ohne Betriebskosten!) 10,60 Euro/m² (Richtwertmieten) bzw. 11,50 Euro/m² (freie Mieten) (Feilmayr, TU Wien, Immobilienindex 1. Q. 2014) – beide wären unter Zurechnung der Betriebskosten jedenfalls in der rechten Säule der Grafik (Wohnkosten > 12 Euro/m²) anzusiedeln.

Neben marktüblichen Kriterien wie Lage³ und Ausstattung, haben in Wien zwei weitere Faktoren einen maßgeblichen Einfluss auf die Höhe der Wohnkosten: Der Hauseigentümer und das Alter des Mietvertrags. Die preisgünstigen Segmente am Wiener Mietwohnungsmarkt sind:

- Alte, nicht aufkategorisierte Gemeindewohnungen (Zwischenkriegs- und Nachkriegszeit) sowie generell alte Mietverträge in Gemeindewohnungen⁴
- Ausfinanzierte Wohnungen gemeinnütziger Bau-träger (1950er bis 1970er Jahre)

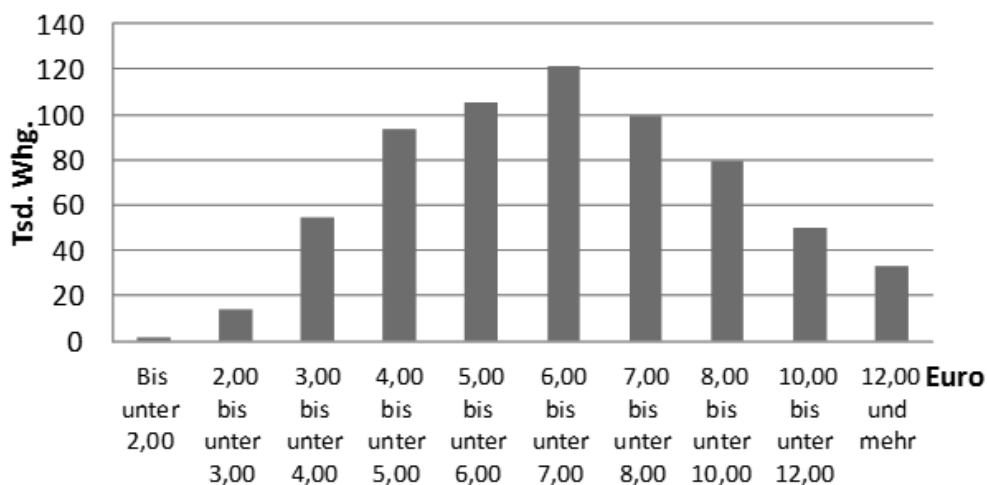
3 Tatsächlich ist die Lage der Wohnung sogar in manchen Wohnungsmarktsektoren – etwa im Gemeindebau und in der Kategoriemiete – für den Mietpreis irrelevant.

4 Bei Wiener Wohnen beträgt der durchschnittliche Nettomietzins 3,08 Euro/m², die Bandbreite (ohne Substandardkategorie D) nach Preisbildungsmodell reicht von 1,30 Euro/m² im billigsten, für Neuabschlüsse nicht mehr angewendeten Fall, bis 6,27 Euro/m². (Wiener Wohnen, 2014c)



Quelle: Statistik Austria, Gebäude- und Wohnungszählung 2011

Abb. 3. Der Wiener Wohnungsbestand nach Rechtsform und Baualter



Quelle: Statistik Austria, Wohnen 2012

Abb. 4. Mietwohnungen in Wien nach Wohnungsaufwand pro m²

- Alte Mietverträge in privater Altbaumiete (vor der Mietrechtsliberalisierung 1994 bzw. 1986 abgeschlossen): Kategoriemieten und noch ältere Modelle

Das teuerste Mietpreissegment ist das der neu abgeschlossenen, befristeten privaten Miete (vgl. Tabelle 1, Seite 16).

Die deutliche Differenzierung (oder sogar Polarisierung) nach Wohnungsmarktsektoren spiegelt sich auch bei der

Wohnkostenbelastung wider: In Bezug auf die durchschnittliche Wohnkostenbelastung, gemessen als Anteil des Wohnungsaufwands am Haushaltseinkommen, haben Österreich und Wien im internationalen Vergleich meist erfreulich niedrige Werte (etwa 19-24%, je nach Quelle und Jahr), was auf den hohen Anteil des gemeinnützigen und kommunalen Wohnungsbestands zurückgeführt wird (Lugger/Amann 2006, Amann/Mundt 2014). Dennoch gilt auch hier zu beachten, dass die Durchschnittswerte keinesfalls repräsentativ

Tab. 1. Mittlerer Wohnungsaufwand für Mietwohnungen (Euro/m²) nach Wohnungsmarktsegmenten (Wien, 2012)

Mietwohnungen insgesamt	6,8
Gemeindewohnung Wien (Ø)	5,9
Genossenschaft / GBV	6,6
Private Mietwohnung (Ø)	7,4
Private Mietwohnung, befristet	9,8
Baujahr 1945-1960 (Ø)	6,0
Baujahr ab 2001 (Ø)	7,9

Quelle: Statistik Austria, 2013

sind für neu abgeschlossene Mietverhältnisse oder für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen:

- Bei der Quote schwerer wohnungsbezogener Deprivation in dichtbesiedelten Gebieten (definiert als der Anteil aller Haushalte mit Netto-Wohnungskosten nach Wohnbeihilfe > 40% des verfügbaren Einkommens) liegt Österreich mit 6,2 % deutlich über dem EU-Schnitt von 4,5%. Auch die Überlegungsquote ist in Österreich mit 21,8 % über dem EU-Schnitt von 17,8 %. (EU-SILC, 2011)
- Eine Studie aus 2010 erhob, dass bei 28 % der sich neu mit Wohnraum versorgenden Haushalte in Wien die Nettokaltmiete mehr als 40 % des Haushaltsnettoeinkommens ausmacht. (Synthesis Forschung 2010, 27). Dabei handelt es sich zu einem großen Teil um Einpersonenhaushalte mit niedrigem Einkommen.

Wohnqualität

Die meisten einschlägigen Studien bescheinigen Wien eine durchwegs hohe Wohnqualität, gemessen an Indikatoren wie Wohnfläche pro Person, Ausstattung, Umgebungsqualität, Lärmbeeinträchtigung oder subjektive Wohnzufriedenheit (z.B. Czasny 2004⁵, Czasny/Stocker 2007, SORA 2010, EU-SILC 2011). Die sozial gebundenen Wohnungsmarktsegmente weisen ein hohes Qualitätsniveau auf, was dazu führt, dass arme Haushalte in Österreich „gleich gute Ergebnisse hinsichtlich der Qualität des sozialen Wohnumfeldes erzielen, wie nicht arme Haushalte“ (Amann/Mundt, 2014: 764 nach Czasny, 2004) – wenngleich das Wohnen für sie vergleichsweise teuer ist. Dennoch zeigen Untersuchungen für Wien auch sehr klar, dass es, bei insgesamt hoher Versorgungsqualität,

5 In diesem internationalen Ländervergleich wird nicht speziell Wien, sondern ganz Österreich betrachtet. Dennoch haben die Aussagen in Bezug auf kommunalen und gemeinnützigen Wohnbau für Wien hohe Relevanz.

sehr wohl bestimmte Gruppen gibt, die am Wohnungsmarkt deutlich benachteiligt sind:

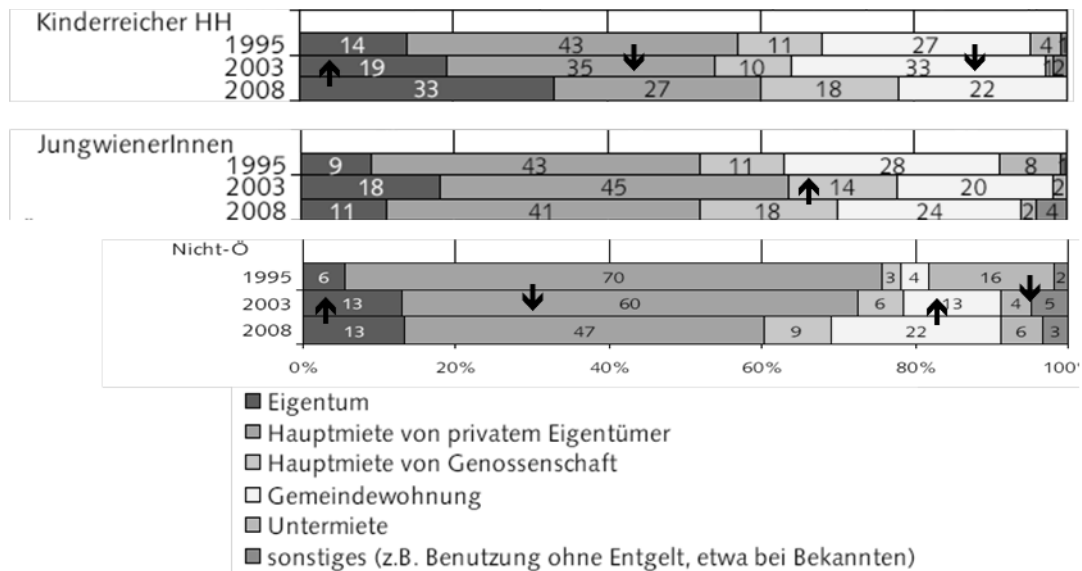
- a) Junge Haushalte (weit überdurchschnittliche Wohnkostenbelastung)
- b) Kinderreiche Haushalte (v.a. Überbelag)
- c) Haushalte mit Migrationshintergrund (Eintrittsbarrieren, Wohnkostenbelastung, Überbelag)

Die Auswertung von breit gestreuten Befragungen aus den Jahren 1995, 2003 und 2008 (SORA 2010) brachte u.a. das Ergebnis, dass innerhalb dieser 13 Jahre die betrachteten benachteiligten Gruppen, insbesondere Migrant/innen, in Bezug auf die Wohnqualität aufholen konnten. Dies kann zu einem erheblichen Teil aus der Verschiebung innerhalb der Wohnungsmarktsektoren erklärt werden (Abbildung 5). So kam es in Folge der Öffnung des kommunalen Wohnungsbestands für Nicht-Österreicher/innen 2006 zu einer Dekonzentration migrantischer Bevölkerung im gründerzeitlichen Mietwohnungsbestand – als praktisch das einzige Segment, das ihr, abgesehen von informellen Lösungen, zuvor zugänglich war – und zu einer Zunahme in Gemeindebau, aber auch im Eigentum. Noch stärker ins Eigentum zog es kinderreiche Haushalte⁶, die gleichzeitig einen Rückgang in privaten Mietverhältnissen und im Gemeindebau hatten. Junge Haushalte sind traditionell stark in der privaten Miete und zunehmend im Genossenschaftssektor vertreten.

Obwohl bereits ältere Studien auf den starken Einfluss von Wohnungsmarktbarrieren auf die ethnische Segregation in Wien hinweisen (vgl. Giffinger, 1998), gilt Wien im internationalen Vergleich als eine Stadt mit einem relativ niedrigen Konzentrationsgrad der zugewanderter Bevölkerung, insbesondere im Vergleich zu Städten mit liberalem Wohlfahrtsystem (Arbaci, 2007: 409).

Ein erstes Fazit kann gezogen werden: Umfassend dekommodifizierte Wohnungsmärkte in Amsterdam und Wien

6 Die Gruppen der Nicht-Österreicher/innen und der kinderreichen Haushalte überschneiden sich zum Teil.



Nicht-Ö: Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft

Quelle: SORA 2010, Auszüge aus Abb. 1, S. 34 und Abb. 12, S. 51. Eigene Hinzufügung der Pfeile.

Abb. 5. Rechtsverhältnis der Wohnung nach Personengruppen
(Angaben in % der Befragten)

scheinen eine wichtige Rolle zu spielen für:

- eine vergleichsweise hohe Wohnqualität
- ein im Durchschnitt niedriges Wohnkostenniveau
- sowie eine moderate sozio-ökonomische Segregation.

4. Veränderungen (auch) in „good practice“ - Städten: Restrukturierung der Wohnungsmärkte in Amsterdam und Wien seit 1990 und Zugang für einkommensschwächere Haushalte

Während sowohl Amsterdam und Wien in diesem Sinn als positive Beispiele gerechterer Wohnungsmärkte gesehen werden können, gab es in diesen beiden Städten weitreichende Veränderungen seit Beginn der 1990er Jahre. Dies umfasst zwei wesentliche Trends: Erstens zeigt sich eine zunehmende, wenn auch nicht kontinuierliche Abkehr einer auf Dekommodifizierung ausgerichteten Wohnungspolitik im Kontext eines weitergehenden Rückbaus des keynesianischen Nachkriegswohlfahrtsstaats. Das spiegelt sich nicht zuletzt in einer Restrukturierung des städtischen Wohnungsangebots wider. Zweitens führt die Veränderung städtischer Arbeitsmärkte, insbesondere die Zunahme an prekären Arbeitsverhältnissen (Teilzeit, Kurzarbeit, Zunahme befristeter Stellen) und Arbeitslosigkeit, zu einer Zunahme einkommensschwä-

cherer Haushalte, nicht zuletzt verstärkt durch die Finanzkrise seit 2008. Eine Implikation ist die steigende Nachfrage nach preisgünstigem städtischen Wohnraum.

4.1. Veränderungen in Amsterdam

Seit Beginn der 1980er Jahre ist die Wohnungspolitik in den Niederlanden in einem starken Umbruch. Das Heerma Memorandum von 1989 kann als Initialzündung für einen Liberalisierungstrend gesehen werden. Es proklamiert Wohnungseigentum als ein primäres Ziel der Wohnungspolitik, und stellt die jahrzehntelange Tradition breiter Objektförderung für sozialen Wohnbau in Frage. Wenn auch später als andere europäische Länder wie etwa Großbritannien, ist die niederländische Wohnungspolitik seither von einem Fokus auf Eigentumsförderung geprägt. Die direkte Objektförderung für sozialen Wohnbau wurde 1995 de facto eingestellt, während die Förderung von Eigentum insbesondere durch indirekte Steuern ausgebaut wurde. Darüber hinaus umfassten die Reform die folgenden wichtigen Schritte:

- Privatisierung der Wohnungsgenossenschaften im Jahr 1995. Sie sind seither finanziell eigenständig und lediglich durch Kapitalgarantien von öffentlicher Hand unterstützt. Sie müssen ihr Budget ohne Förderungen verwalten und sind angehalten, dieses auch durch den gezielten Verkauf von Sozialwohnungen zur Förderung des Eigentümeranteils zu erhöhen.
- Parlamentarische Festsetzungen und teilweise Mietrechtsliberalisierung zur gezielten Erhöhung des Mietniveaus im regulierten Mietwohnungssektor

Während in Amsterdam die Dekommodifizierungspolitik der Nachkriegsjahre auch in den 1990ern noch eine wichtige Rolle spielte – nicht zuletzt aufgrund der ablehnenden Haltung einiger Wohnungsgenossenschaften – wurden seither umfassende Liberalisierungspläne implementiert. Das spiegelt sich in der Restrukturierung des Wohnungsangebots wie folgt wider:

- Der Eigentumssektor ist durch Verkauf, Umwandlung und vor allem Neubau seit Mitte der 1990er Jahre quantitativ stark angewachsen (Siehe Abbildung 6 und 7 unten). Gleichzeitig sind die Verkaufspreise innerhalb des Sektors, getrieben von großzügigen Steuererleichterungen (hypoteekrenteaftrek), billigen Krediten und verfügbarem Investitionskapital umfassend gestiegen. Der Index für verkaufte Eigentumswohnungen in der Region Amsterdam im Jahr 2009 betrug 272.5 (1995 = 100; inflationsbereinigt; CBS, 2011).
- Der soziale Wohnbau ist relativ betrachtet geschrumpft. Seit den 20ern war dieser Rückgang auch absolut, als Resultat von Verkauf, Zusammenlegung und Abriss von Wohnungen. Gleichzeitig hat sich die Struktur des verfügbaren Mietwohnungsangebots (inklusive des privaten Mietwohnungssektors) signifikant verändert. In Folge der gesetzlichen Mietanpassungen und Mietrechtsliberalisierung ist die Medianmiete zwischen 1995 und 2009 um 28% gestiegen (inflationsbereinigt; Onderzoek en Statistiek, 2013). Dabei ist der Anteil an preisgünstigen Wohnungen zurückgegangen,

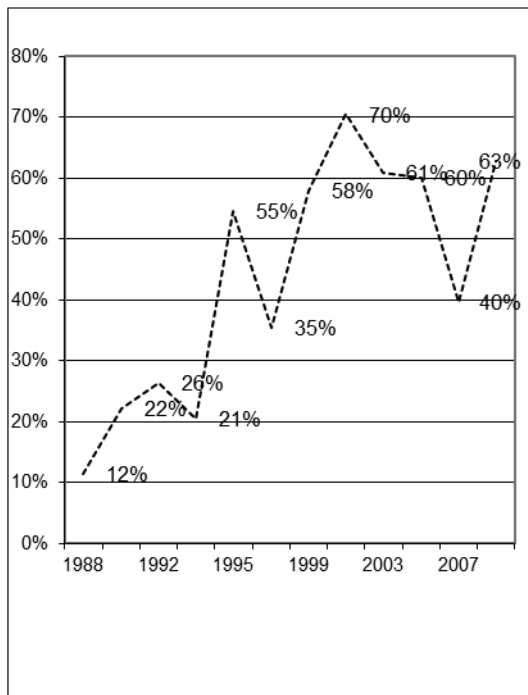
während der Anteil von Wohnungen in teureren Segmenten angestiegen ist (siehe Abbildung 8).

Dieser angebotsseitigen Verknappung günstigen Wohnraums stehen nachfrageseitige Veränderungen gegenüber, insbesondere ausgelöst durch die Transformation des städtischen Arbeitsmarkts und der niedrigqualifizierten Zuwanderung. Das hat zu einem erhöhten Wohnraumbedarf für wenig zahlungskräftige Gruppen geführt. Das Medianeinkommen in Amsterdam ist im Zeitraum von 1995 und 2009 um 31.5% gestiegen (inflationsbereinigt; Onderzoek & Statistiek 2013). Allerdings war dieser Zuwachs ungleich verteilt. Während für Haushalte im 10. Dezil die Einkommen um 34% gestiegen sind, haben Haushalte im 1. Dezil im Jahr 2009 nur um 16% höhere Einkommen als im Jahr 1995.

Implikationen für Zugang zu Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte

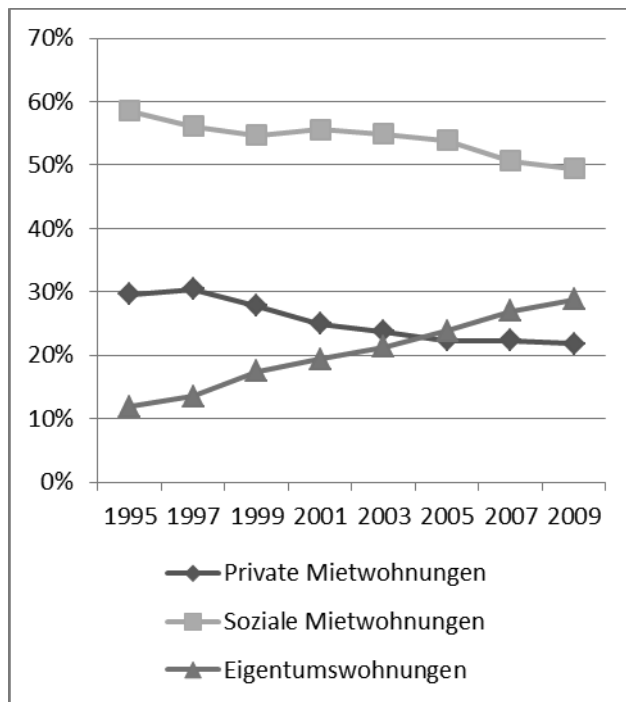
Die Frage stellt sich, wie sich diese angebots- und nachfrageseitigen Veränderungen auf die Möglichkeiten für einkommensschwache Haushalte ausgewirkt haben, eine leistbare Wohnung zu finden.

Ein Ergebnis der skizzierten Veränderungen ist der zunehmend schwierige Zugang zum expandierenden Eigentumssektor. Die rasanten Preisanstiege in diesem Bereich des Markts schließen weniger zahlungskräftige Haushalte de facto aus. Während eine umfassende Eigentumsbegründung für arme Haushalte auch gar nicht Teil der politischen Planung war, stellt sich die Tatsache, dass sich auch die meisten Mittelklassehaushalte Eigentum in der Stadt nicht leisten



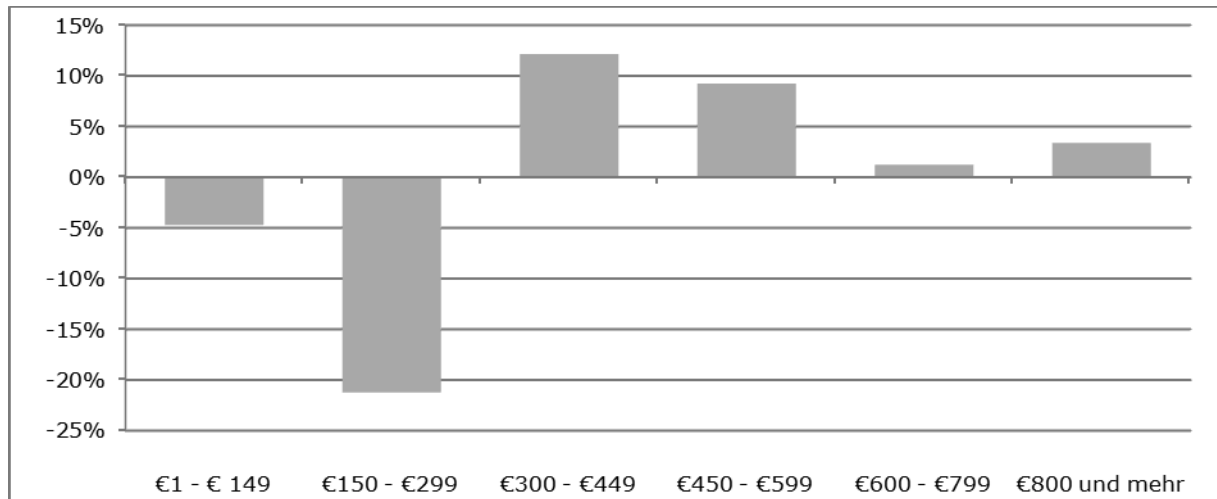
Quelle: CBS Statline, 2011. Eigene Berechnung.

Abb. 6. Anteil Eigentumswohnungen an gesamtem Neubau, Amsterdam, 1988 – 2009



Quelle: Onderzoek & Statistiek, 2013. Eigene Berechnungen.

Abb. 7. Wohnungssektoren Amsterdam, 1995 - 2009



Quelle: Onderzoek & Statistiek, 2013. Eigene Berechnungen.

Abb. 8. Veränderungen Mietwohnungsmarkt Amsterdam nach Preissegmenten 1995 – 2009; inflationsbereinigt.

können – und wollen - als problematisch heraus. Viele dieser Haushalte leben im sozialen Wohnbau, oftmals in zentraler Lage, mit vergleichsweise niedrigen Mieten und unbefristeten Mietverträgen. Der Kauf einer Eigentumswohnung ist hier oftmals keine attraktive Option (Aalbers, 2004). Die niedrige Mobilität der Mittelklassehaushalte blockiert allerdings zunehmend den Zugang zum sozialen Wohnbau für ärmere Neuanrücklinge. Vor allem in zentralen Lagen gibt es eine Knappheit an verfügbaren preisgünstigen Mietwohnungen. Die durchschnittliche Wartezeit für eine Zweizimmerwohnung im sozialen Wohnbau ist seit den 1980er Jahren von 2 auf 8 Jahre in die Höhe geschnellt (Uitermark, 2008).

Interessanterweise hat sich die Wohnungsleitbarkeit für einkommensschwächere Haushalte in diesem Kontext nicht umfassend verschlechtert. Der Median der Miet-Einkommens-Ratio, ein Standardmaß der Wohnungsleitbarkeit, hat sich in Amsterdam zwischen 1995 und 2009 leicht erhöht (+1.7), von 20.0 auf 21.7%. Bei genauerer Betrachtung der Entwicklungen nach Einkommensgruppen zeigt sich, dass Haushalte des ersten Einkommensdezils lediglich 0.9% ihres Einkommens mehr für Miete zahlen, während die Belastung für Haushalte des ersten Einkommensquintils sogar leicht zurückgegangen ist. Klar zeigt sich hier die wichtige Rolle der Subjektförderung um Leistungsbelastungen niedrig zu halten, vor allem für einkommensschwächere Haushalte (siehe Tabelle 2, Seite 20; als auch Kadi & Musterd, in Druck).

Während also ärmere Haushalte, die zum Wohnungssystem Zugang gefunden haben, die steigenden Wohnkosten nur bedingt spüren, zeigt sich ein zunehmendes Problem für Neuanrücklinge Zugang zu bekommen. Dieses Insider-Outsider Problem ist insbesondere für zwei Gruppen relevant: Erstens für MigrantInnen, die oftmals ein geringes Wissen über den sozialen Wohnbau mitbringen und über die Möglichkeiten dort eine Wohnung zu finden. Fehlende Dokumente und Sprachbarrieren spielen hier auch eine Rolle.

Zweitens für junge Haushalte, denen häufig die finanziellen Mittel fehlen um die langen Wartezeiten für den sozialen Wohnbau durch den Kauf einer Eigentumswohnung zu überspringen. Studien zeigen zuletzt, dass es nichtsdestotrotz eine Reihe an jungen Haushalten gibt, die auch in zentrale Lagen der Stadt einziehen. Soziale Netzwerke, Kenntnis des Markts und die Bereitschaft für informelle / illegale Wohnverhältnisse spielen hier allerdings zunehmend eine wichtige Rolle (Boterman et al. 2013). Dennoch gibt es empirische Anzeichen, dass die Zahl an einkommensschwächeren Haushalten in den Innenstadtbereichen zurückgeht und sich die Re-kommodifizierung des Wohnungsmarkts in zunehmender sozio-ökonomischer Segregation niederschlägt (Uitermark & Boskers, 2014).

4.2. Veränderungen in Wien

Auch in Wien kam es in den letzten 10 – 15 Jahren zu massiven Veränderungen sowohl auf der Angebots-, als auch der Nachfrageseite des Wohnungsmarkts.

Angebotsseitig sind insbesondere folgende Änderungen in der Wohnungspolitik und am Wohnungsmarkt zu nennen:

- Partielle Liberalisierung des privaten Mietwohnungsmarkts (MRG-Novelle 1994): Einführung der Richtwertmiete im Altbau, Erleichterung der Befristung von Mietverhältnissen
- Ende des kommunalen Wohnbaus in Wien 2004 und Verlagerung des geförderten Neubaus auf gemeinnützige und gewerbliche Bauträger, Rückgang des geförderten Wohnbaus 2011
- Erleichterung der Wohnungseigentumsbildung im gemeinnützigen Sektor, jedoch im Unterschied zu Amsterdam keine Privatisierung von kommunalen Wohnungen

Tab. 2. Wohnungsleistbarkeit nach Subjektförderung, Amsterdam, 1995; 2009. Miet-Einkommens-Ratio.

	Nach Subjektförderung		Differenz vor - nach Subjektförderung	Veränderung nach Subjektförderung 1995 - 2009
	1995	2009		
Median alle Miethaushalte	20.0	21.7	-2.2	+1.7
1. Quintil	26.3	25.2	-9.3	-1.1
2. Quintil	22.5	22.8	+0.1	+0.3
3. Quintil	19.4	20.2	+0.5	+0.8
4. Quintil	16.7	17.3	+0.2	+0.6
5. Quintil	12.8	14.5	+0.1	+1.7
1. Dezil	33.0	33.8	-11.3	+0.9
2. Dezil	26.1	25.1	-4.8	-1.0
3. Dezil	25.9	24.5	-0.0	-1.3
4. Dezil	22.9	23.7	+2.7	+0.8
5. Dezil	21.7	22.2	+1.4	+0.5
6. Dezil	21.1	19.7	+0.4	-1.4
7. Dezil	18.9	19.1	+0.1	+0.2
8. Dezil	17.3	18.1	+0.2	+0.7
9. Dezil	15.8	16.5	+0.1	+0.7
10. Dezil	13.0	15.9	-0.1	+2.9

Quelle: Onderzoek & Statistiek, 2013. Eigene Berechnungen.

- Sehr hohe Preisdynamik (insbesondere) am Eigentumssektor seit 2007, u.a. ausgelöst durch die Attraktivität des Immobilienerwerbs als Anlageprodukt

Ähnlich wie in Amsterdam sind als wichtigste nachfrageseitige Veränderungen die zunehmende Einkommenspolarisierung und der starke Zuzug (insbesondere) von niedrigqualifizierten Haushalten zu nennen. In Verbindung von Angebot und Nachfrage heißt dies, dass einem stark steigenden Wohnraumbedarf durch wenig zahlungskräftige Gruppen ein sinkendes Angebot an preisgünstigen Wohnungen gegenübersteht. Der Anteil der armutsgefährdeten Haushalte ist zwischen 2005 und 2011 von 12,7% auf 19,2% gestiegen (Statistik Austria 2007: 31; 2013: 10). Dieser Trend hat sich im Kontext der Finanzkrise seit 2008 verschärft: Im Jahr 2001 haben rund 129.000 Haushalte Mindestsicherung erhalten. Das entspricht einem Anstieg um 29% seit 2009 (Kontrollamt der Stadt Wien, 2012: 2).

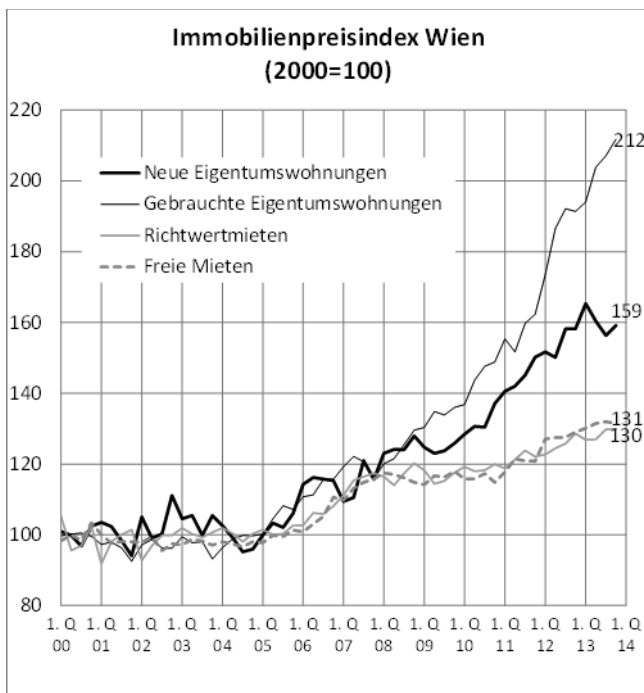
Die folgenden Abbildungen zeigen die Preisentwicklung am Wiener Immobilienmarkt (Abbildung 9) und die Entwicklung der Förderungszusicherungen für Neubauwohnungen (Abbildung 10). Während die Mieten im betrachteten Zeitraum nur um etwa 30% gestiegen sind, ist bei den Eigentumswohnungen, und hier insbesondere bei den gebrauchten, eine beinahe exponentielle Preissteigerung zu erkennen (Index 212 für neue, 159 für gebrauchte Wohnungen). Übertroffen wird diese Steigerung nur mehr von der Preisdynamik bei Zinshäusern in Wien, wo der Durchschnittspreis (pro m² Grundfläche) zwischen 2005 und 2010 auf das 2,4-fache ge-

stiegen ist (Gutheil-Knopp-Kirchwald et al, 2012: 64). Die Förderungszusicherungen sowie der Anteil geförderter Wohnungen an der Wohnungsproduktion lag hingegen im Jahr 2011 auf einen historischen Tiefpunkt.

Es gibt einen starken Grund zur Annahme, dass sich die starke Preisdynamik am Eigentumssektor, der ja a priori nicht die ärmeren Haushalte beherbergt, mittelfristig auch in der Mietpreisentwicklung niederschlagen wird: Bei Neuvermietungen nach dem Richtwertmietzins im regulierten Altbau-Mietwohnungsmarkt ist es zulässig, „Lagezuschläge“ zu verrechnen, die sich am Bodenpreis orientieren. Kein Lagezuschlag verrechnet werden darf lediglich in Gebieten „durchschnittlicher Wohnumgebung“, als solche sind dicht bebaute gründerzeitliche Baublöcke außerhalb des Wiener Gürtels definiert, die zum „Zeitpunkt der Errichtung überwiegend kleine, mangelhaft ausgestattete Wohnungen“ aufgewiesen haben. (vgl. RichtWG §2(3))

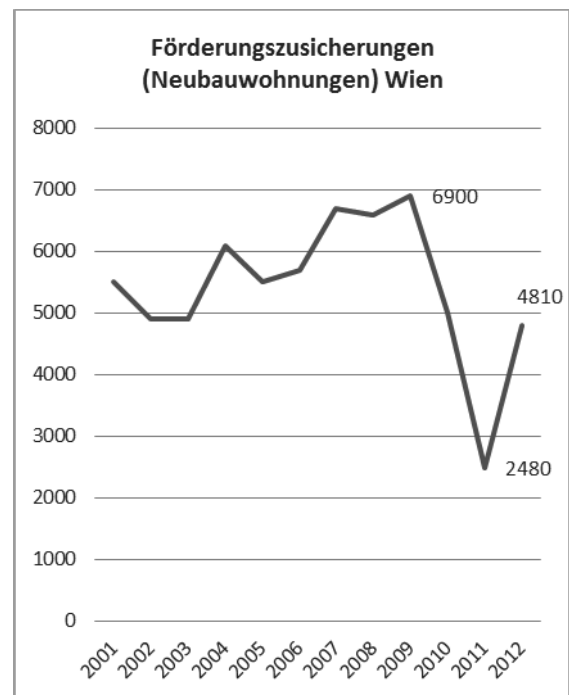
Eine Auswertung der Entwicklung der zulässigen Lagezuschläge nach Teilräumen Wiens zeigt eindrucksvoll, dass diese von 1994 bis 2007 nahezu konstant blieben, anschließend leicht, und seit 2010 sprunghaft angestiegen sind, und zwar umso stärker, je zentraler und hochwertiger die Lage ist⁷ (Abbildung 11). So kann etwa seit der letzten Anpassung der Lagezuschläge am 1.4.2014 für eine zentral gelegene Wohnung im 7. Bezirk bei Neuvermietungen ein Lagezuschlag von 3,04 Euro berechnet werden; wurde der Mietvertrag knapp da-

⁷ Eine Karte Lagezuschlagskarte wird von der MA 25 online veröffentlicht: <https://www.wien.gv.at/wohnen/wohnbau technik/ahs-info/lagezuschlagskarte.html>



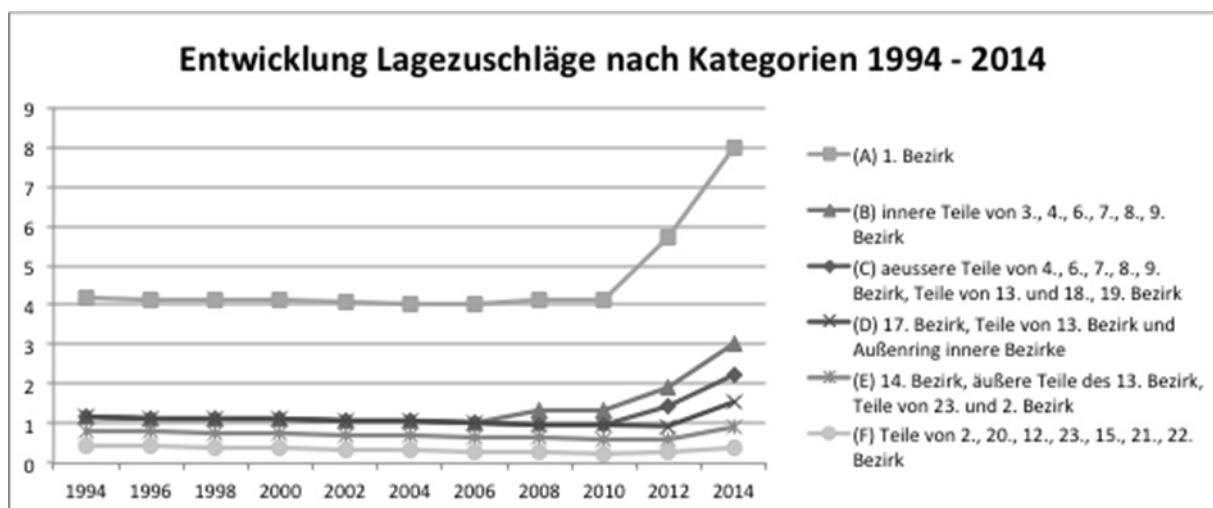
Quelle: Feilmayr (TU Wien); Datenbasis: Austria Immobilienbörse (A!B), ATI-TU Wien

Abb. 9. Immobilienpreisindex Wien, 2000 – 2014



Quelle: IIBW (2013) Datenbasis: BMF, IIBW. Eigene Darstellung

Abb. 10. Entwicklung der Förderungszusicherungen (Neubauwohnungen) in Wien



Quelle: Magistratsabteilung 25, Lagezuschlagsrechner Online, eigene Abfrage und Darstellung

Abb. 11. Lagezuschläge im regulierten priv. Mietwohnungsmarkt 1994 - 2014

vor abgeschlossen, sind es für die gleiche Wohnung nur 1,93 Euro. Neue Mietverträge spiegeln also unmittelbar die dynamische Bodenpreisentwicklung wider. Damit ist für Vermieter auch ein starker Anreiz zur Befristung der Mietverträge gegeben: Während bestehende Mietverträge nur nach dem Verbraucherpreis indiziert sind, kann bei Neuverträgen der Richtwertmietzins – mitsamt den aktualisierten Lagezuschlägen – neu festgelegt werden. Dass von diesem Anreiz auch stark Gebrauch gemacht wird, zeigt eine Auswertung des WIFO, wonach die Befristungsquote im Jahr 2011 bei 63% aller Neuabschlüsse lag (WIFO, 2012)⁸.

Wohnungsmarktbarrieren für arme Haushalte in Wien

Zuvor wurde gezeigt, dass es in Wien eine große Zahl an dekommodifizierten und preisgünstigen Wohnungen gibt. Mit dem Blick auf soziale Gerechtigkeit, die einen Vorrang den Bedürftigen einräumt (vgl. Rawls, Fainstein) stellt sich nun die Frage, in wie weit diese Wohnungen den armen Haushalten zugänglich sind.

Wohnungsmarktbarrieren lassen sich grob in drei Kategorien unterscheiden: a) rechtlich – administrative Barrieren, b) finanzielle Barrieren (fehlende Leistbarkeit) und c) kulturelle, sprachliche Barrieren inkl. Barrieren durch Diskrimination. Auf die letztere soll hier nicht näher eingegangen werden, obwohl sie insbesondere für Migrant/innen mit Sicherheit auch in Wien eine Herausforderung darstellt. Tabelle 3 gibt einen knappen qualitativen Überblick über die rechtlich/administrativen und finanziellen Barrieren, denen einkommensschwache Haushalte und Migrant/innen bei der Wohnungssuche begegnen können.

Vereinfacht gesprochen, sind die zugänglichen Segmente für einkommensschwache Haushalte und Migrant/innen nur eingeschränkt leistbar, und die leistbaren Segmente nur eingeschränkt zugänglich. Der Vollständigkeit halber sollen noch zwei weitere Bereiche genannt werden, die nicht dem klassischen Wohnungsmarkt zuzuordnen sind, aber häufig der „Zufluchtsort“ jener ist, die keinen Zugang zum freifinanzierten oder geförderten Wohnungsmarkt finden. Wir wollen sie hier vereinfacht „Markt ohne Wohnungen“ und „Wohnungen ohne Markt“ nennen:

- „Markt ohne Wohnungen“: Hier sind zum einen illegale Massenquartiere gemeint und zum anderen die letzte „Option“ Wohnungslosigkeit. Beides ist in Wien Lebensrealität für eine nicht unwesentliche Zahl an Menschen, wurde aber im Rahmen dieser Arbeit nicht näher untersucht⁹.

8 Zwar ist für befristete Mietverträge laut MRG ein Abschlag auf den Hauptmietzins von 25% vorzusehen. Jedoch wird dieser Abschlag in der Praxis oft nicht eingehalten. Und selbst wenn er berücksichtigt wird, scheint der Anreiz, in 3 Jahren die Wohnung erheblich teurer vermieten zu können, in vielen Fällen zu überwiegen.

9 Für Informationen zur Wiener Wohnungslosenhilfe siehe http://wohnen.fsw.at/wohnungslos/#die_wwh sowie der Beitrag von Ch. Stark im Handbuch Armut in Österreich (Stark, 2014). Dem Thema Obdachlosigkeit in Wien ist eine Sondersendung von W24 gewidmet, zu sehen unter <http://www.w24.at/W24-Spezial/797371>. Die Sendung „Am Schauplatz“ des ORF vom 10. April 2014 nahm illegale Massenquartiere unter die Lupe: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20140409_OTS0162/am-schauplatz-am-10-april-elende-quartiere (Presseaussendung).

- „Wohnungen ohne Markt“: Dies ist als Überbegriff für spezielle Wohnungsangebote von öffentlichen oder karitativen Einrichtungen zu verstehen, die das Ziel haben, Personen eine (Wieder-)eingliederung in eine selbständige Wohnsituation oder in einen betreuten Dauerwohnplatz zu ermöglichen. Dazu zählen die Angebote der Wiener Wohnungslosenhilfe¹⁰ (Nachtquartiere, mobile Wohnbetreuung, temporäre oder dauerhafte betreute Wohnangebote) sowie die soziale Wohnungsvergabe der MA 50. Letztere setzt eine bescheinigte „Wohnfähigkeit“ der Person voraus.

Es zeigt sich also, dass sich der Wohnungsmarktzugang für einkommensschwache Haushalte immer stärker – neben das von Lagezuschlägen ausgenommene Altbaugelände – auf das Gemeindewohnungssegment konzentriert. Dieses ist jedoch quantitativ leicht abnehmend, zusätzlich verzögert die Vergabepraxis (vgl. Abbildung 13) einen raschen Abbau von Vormerklisten, sodass die Zahl der Vormerkten und die Zahl der Wohnungszuweisungen zunehmend auseinanderklaffen (Abbildung 12). Als Alternative oder zur Überbrückung der Wartezeit wird die private (Altbau-)Mietwohnung gewählt, die aber im Durchschnitt die höchsten Kosten verursacht.

Die soziale Durchmischung und das Aufrechterhalten einer breit gefächerten Bewohnerstruktur in den Gemeindebauten sind erklärte Ziele von Wohnbaustadtrat Ludwig (Profil online, 23.3.2013). Die Statistik zeigt sehr wohl eine deutliche Überrepräsentanz armutsgefährdeter Haushalte im Gemeindebau, aber keineswegs eine Totalkonzentration, wie es in Ländern mit einem auf Arme beschränkten Sozialmietsektor häufig der Fall ist¹¹. Der soziale Wohnbau in Wien soll nach Ludwigs Aussagen kein Ghetto für Arme werden – aus diesem Grund wurden die Einkommensobergrenzen 2010 stark erhöht – aktuell betragen sie für einen Einpersonenhaushalt 43.160 Euro Jahresnettoeinkommen und damit mehr als das Doppelte des Wiener Medianeinkommens (Wiener Wohnen, online). Die Einkommensgrenze ist also kaum eine Hürde für den Bezug einer Gemeindewohnung. Verbleibende Voraussetzungen für einen „Vormerkschein“ (der wiederum Bedingung für den Bezug einer Gemeindewohnung auf dem „normalen Weg“ ist) sind ein „Vormerkgrund“ (z.B. Haushaltsgründung bei jungen Personen, Überbelag der aktuellen Wohnung) sowie seit 2 Jahren in Wien gemeldet zu sein. Drittstaatenangehörige sind nur zur Vormerkung berechtigt, wenn sie einen unbefristeten Aufenthaltstitel haben (d.h. u.a. mindestens seit 5 Jahren in Österreich gemeldet). Ab Ausstellung des Vormerkscheins beginnt die oft mehrjährige Wartezeit auf Gemeindewohnungsangebote.

Aufgrund rechtlicher und politischer Verpflichtungen werden von den etwa 11.000 bis 12.000 Gemeindewohnungen, die pro Jahr frei werden, weniger als 2/3 von Wiener Wohnen

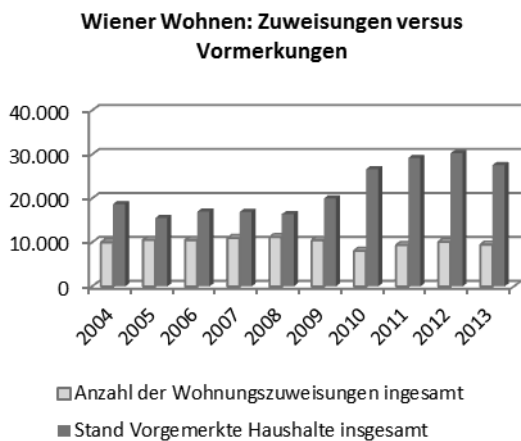
10 Insgesamt ca. 5.000 Plätze. Diese Angebote werden (mit-)finanziert vom Fonds Soziales Wien und umgesetzt durch zahlreiche soziale Träger, z.B. Caritas, Heilsarmee, neunerhaus, Volkshilfe u.a. Siehe auch vorhergehende Fußnote.

11 Im Gemeindemietsektor beträgt der Anteil der armutsgefährdeten Haushalte 34% (Wien insgesamt: 19%). Umgekehrt leben 42% aller armutsgefährdeten Haushalte Wiens im Gemeindebau (gegenüber 24% aller Wiener Haushalte). Definition Armutsgefährdete: unter 60% des äquivalisierten Medianeinkommens – unter 12.791 Euro. (Statistik Austria EU-SILC 2011).

Tab. 3. Wohnungsmarktbarrieren für einkommensschwache Haushalte und Migrant/innen in Wien (Mietwohnungen)

	Rechtlich/administrative Barrieren?	Finanzielle Barrieren?
Privater Mietwohnungsmarkt	Kaum	Ja. Im Vergleich das teuerste Segment. Steigende Mieten im Altbau (Stichwort Lagezuschlag)
Gemeinnützige Bauvereinigungen	Grundsätzlich nein.	Ja. Im Neubau zumeist hohe Einmalzahlungen. Günstige Altwohnungen schwer erhältlich (geringes Angebot, oft Weitergabe durch Vormieter)
Gemeindewohnungen	Seit 2006 grundsätzlich nein. Jedoch längere Wartezeit ab Vormerkung. Nicht-EU-Ausländer/innen müssen zusätzlich mind. 5 Jahre in Ö gemeldet sein	Eher nein. Preisgünstigstes Segment, zusätzl. ggf. Wohnbeihilfe

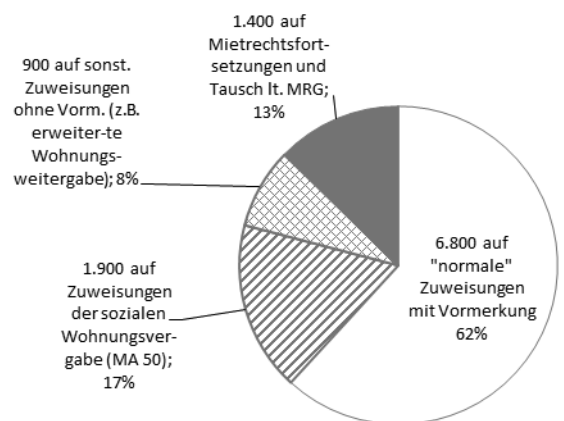
Quelle: Eigene Zusammenstellung.



Quelle: Wiener Wohnen, 2014a. Eigene Darstellung.

Abb. 12. Wiener Wohnen – Angebot versus Nachfrage

Von rund 11.000 Neubelegungen von Gemeindewohnungen im Jahr 2013 fielen etwa...



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Datenbasis Wiener Wohnen (Sonderauswertung), 2013, gerundet.

Abb. 13. Wiener Wohnen – Struktur der Neubelegungen 2013

selbst, gemäß den offiziellen Vormerkregeln, an Wohnungssuchende vergeben. Man kann dies so interpretieren, dass das kommunale Wohnungsangebot von zwei Seiten unter Druck gerät:

- Ein beträchtlicher Teil (ca. 20 %) der freiwerdenden Wohnungen werden familienintern weitergegeben, über die gesetzliche Mietrechtsfortsetzung oder die so genannte „erweiterte Wohnungsweitergabe“ gewissermaßen „vererbt“ – ohne dass die neuen Mieter Einkommensgrenzen unterschreiten oder ein dringendes Wohnbedürfnis nachweisen müssen. Bei einem kleineren Teil davon kann sogar der Mietvertrag ohne Preisanpassung an aktuelle Preisberechnungsmodelle fortgesetzt werden.
- Auf der anderen Seite werden knapp 20% der Wohnungen über die soziale Wohnungsvergabe der MA 50 (siehe oben) an Personen zugewiesen, die aufgrund einer akuten Notlage ein dringendes Wohnbedürfnis haben, und es sich dabei vielfach um das erste gewöhnliche Wohnverhältnis nach einer betreuten Unterbringung in einer sozialen oder medizinischen Institution handelt. (Wiener Wohnen/Zauner, 2014b)

Es soll keinesfalls in Frage gestellt werden, dass die letztgenannten Personen eine angemessene Wohnung benötigen und auch nicht, dass dem Gemeindewohnungsbestand als „sozialer Wohnbau“ dafür auch eine bedeutende Rolle zukommt. Allerdings wird von Seiten Wiener Wohnen auf das Problem der starken Konzentration der „Sozialwohnungen“ in bestimmten – aufgrund ihrer baulichen Struktur dafür geeigneten - Wohnhausanlagen hingewiesen. Die hohe Konzentration führt in einigen Häusern, einerseits aufgrund der hohen Mieterfluktuation, andererseits verstärkt durch die materielle, gesundheitliche und psychosoziale Mehrfachbelastung vieler Bewohner/innen der Sozialwohnungen, zu Spannungen und Herausforderungen für das nachbarschaftliche Zusammenleben. So wurde von Wiener Wohnen 2012 eine Arbeitsgruppe „Belegungsmanagement“ ins Leben gerufen. *„Eine der wichtigsten [Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe] war die Forderung, die Sozialwohnungen („SoSchi“-Wohnungen) im Häuserbestand von Wiener Wohnen besser zu verteilen, um überforderte Nachbarschaften zu verhindern.“* (Wiener Wohnen / Zauner 2014b, 9)

Zusammengefasst, lässt sich am Wiener kommunalen Wohnungssektor folgendes beobachten:

- Zunehmende Konzentration von Haushalten mit Migrationshintergrund
- Mäßige, aber steigende Konzentration von armutsgefährdeten Haushalten
- Konzentration von Mietern aus der „sozialen Wohnungsvergabe“ in manchen Anlagen
- Umfassende Weitergaberechte für Gemeindebaumieter, die die Zahl der vom Vermieter Wiener Wohnen neu belegbaren Wohnungen einschränkt, möglicherweise aber zu einer stärkeren sozialen Durchmischung im Gemeindebausektor beiträgt¹²

- Gleichzeitig steigende Nachfrage und konstantes bis leicht sinkendes Angebot an Gemeindewohnungen, was die Vormerkungslisten und Wartezeiten verlängert

5. Fazit und Diskussionsimpulse

Eine Prämisse der Arbeiten zur gerechten Stadt ist, dass ein unregulierter Kapitalismus Ungleichheiten produziert, denen allerdings durch staatliche Intervention und De-kommodifizierung entgegengewirkt werden kann. Innerhalb dieses breiteren Rahmens hat sich dieser Artikel insbesondere mit Fragen des Wohnens in der gerechten Stadt beschäftigt. Aus der Literatur ergeben sich zwei wesentliche Elemente wie staatliche Intervention im Bereich Wohnen zu einer gerechten Stadt beitragen kann: durch die Schaffung eines ausreichenden Angebots an leistbarem Wohnraum generell, sowie durch eine breite Verteilung dieses Wohnraums über den Stadtraum und dadurch einen niedrigen Grad an Segregation.

Davon ausgehend haben wir zwei Städte näher betrachtet, in denen Maßnahmen zur De-kommodifizierung von Wohnraum traditionell eine wichtige Rolle gespielt haben: Amsterdam und Wien. Wir haben gezeigt, wie in diesen beiden Städten im Laufe des 20. Jahrhunderts, mit teilweise unterschiedlichen Instrumenten, die Wohnungsbereitstellung partiell vom privaten Markt abgekoppelt worden ist. Die vergleichsweise moderaten Wohnkosten und Segregationsmuster in den beiden Städten verdeutlichen den wichtigen Beitrag den diese wohnungspolitischen Interventionen für eine gerechtere Stadt leisten. In der Tat, Amsterdam und Wien können als Referenzbeispiele gesehen für Wohnen in der gerechteren Stadt gesehen werden.

Der zweite Teil des Artikels hat aufgezeigt, dass es auch in diesen beiden Städten seit den 1990er Jahren zu umfassenden Veränderungen gekommen ist. Sowohl in Amsterdam als auch in Wien hat die Politik zur De-kommodifizierung von Wohnraum zunehmend an Fahrt verloren. Während das nicht einer vollkommenen Abkehr von vergangenen Politikansätzen gleichkommt, sind nichtsdestotrotz klare Reformen identifizierbar, um privaten Akteuren größeren Einfluss auf die Wohnungsbereitstellung zu gewähren.

Einen Aspekt, den die Betrachtung der zwei Städte in diesem Kontext aufzeigt ist dass die Re-kommodifizierung von ehemals regulierten Sektoren durch Verkauf oder Umwandlung, die Abkehr von direkter Bereitstellung von sozialem Wohnbau, und die Förderung von Wohnungseigentum gekoppelt mit steigenden Bodenpreisen, zu einem sinkenden Angebot an leistbaren Wohnungen führt, besonders in zentralen Lagen. Im Zusammenspiel mit einer zunehmend steigenden Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum aufgrund nachfrageseitiger Veränderungen deutet sich hier ein Problem in der Wohnungsversorgung einkommensschwächerer Haushalte an.

Die Analyse weist allerdings auch darauf hin, dass dabei nicht

Voraussetzungen erfüllen. Es gibt jedoch keine Daten über die Einkommensstruktur dieser mit Erben vergleichbaren Nachmieter.

12 Die neuen Mieter müssen in einem bestimmten Verwandtschaftsgrad zum Vormieter stehen, aber keine bzw. verringerte

ausschließlich das Fehlen von günstigem Wohnraum ein Problem darstellt, sondern auch seine Verfügbarkeit. Sowohl in Amsterdam als auch in Wien zeigen sich Zugangsprobleme vor allem durch eine geringe Mobilität im sozialen Wohnbau. Während in den Nachkriegsjahren dieses Segment in beiden Städten sowohl für mittel- als auch für niedrigverdienende Haushalte geplant und erweitert wurde, stellt sich unter den heutigen Bedingungen der Stagnation bzw. sogar teilweisen Verkleinerung des Segments zunehmend eine Verteilungsfrage, wer in diesem angebotsseitig beschränkten Bereich wohnen soll. Klar ist, dass die skizzierten Entwicklungen die Gefahr steigender räumlicher (und wohnungsmarktsegmentbezogener) Polarisierung und Segregation bergen und die Erfolge früherer Politik zunehmend unterminieren.

Während dieses Fazit auf die Notwendigkeit hindeutet, die wohnungspolitischen Weichenstellungen in den beiden Städten in den letzten Jahren zu überdenken, ist es auch klar, dass die Wohnungspolitik kein simples Problemlösungssystem darstellt. Genau so wenig dominieren in der Regel sozialpolitische Überlegungen den wohnungspolitischen Diskurs. Ohne hier genauer auf diese Tatsache eingehen zu können sei darauf hingewiesen, dass sowohl die Dekommodifizierungspolitik der Nachkriegsjahre, die natürlich nicht nur in den Niederlanden und Österreich, sondern in einer Vielzahl westlicher Nationalstaaten eine Rolle gespielt hat, als auch die zunehmenden Tendenzen zur Rekommodifizierung von Wohnraum seit den 1980ern wichtige Elemente in einem größeren makroökonomischen System gespielt haben bzw. spielen. Während preisgünstiger Wohnraum wichtig wurde im keynesianischen Wirtschaftsmodell des Fordismus, spielt Wohnungseigentum im Kontext eines finanzgeleiteten Postfordismus eine zentrale Rolle, nicht zuletzt als Investitionsobjekt für Unternehmen und Haushalte (Aalbers, 2008; Harvey, 2014). Dieser größere, strukturelle Kontext erscheint wichtig auch im Nachdenken über mögliche wohnungspolitische Alternativen und Möglichkeiten für Wohnen in einer gerechten Stadt heute.

Abschließend wollen wir einige Impulse für die weitere Diskussion geben, die zwar zum Teil unsere Sicht der Dinge offenlegen, aber hier weder durchargumentiert noch ausdiskutiert werden können.

1. Keine (gerechte) Wohnungspolitik ohne Bodenpolitik

Hohe und weiterhin dynamisch steigende Grundstückspreise sind eine wesentliche Ursache für steigende Wohnkosten und den Mangel an leistbaren Wohnungen in Städten. Unsere Grundforderung an bodenpolitische Interventionen könnte lauten: die Sozialpflichtigkeit des (Grund-)eigentums ist stärker einzufordern. Planungsansätze, die in diese Richtung gehen, gibt es zuhauf – bei sehr unterschiedlichem Umsetzungsgrad: z.B. das Münchner Modell der sozialgerechten Bodennutzung, städtebauliche Verträge, Planwertausgleichsmodelle, Vorbehaltszonen für sozialen Wohnbau, Flächenwidmungskategorie Sozialer Wohnbau¹³, Wohn-

eigentum mit Ertragsbeschränkung, (reformierte) Grundsteuer, aktive Bodenpolitik, Baurecht auf kommunalem Grund uvm.

2. Eine gerechtere Stadt braucht mehr als Wohnungspolitik

Wohnen ist essentiell auch eine Einkommensfrage. Bei steigenden Wohnkosten und stagnierenden bis sinkenden Realeinkommen in den unteren Dezilen klafft notwendigerweise eine immer größere Leistbarkeitslücke auf, die auch nicht unbegrenzt durch Wohnbeihilfen und andere Sozialleistungen gestopft werden kann. Die steigende Zahl der „working poor“ in Europa, die trotz Erwerbstätigkeit der Armut nicht entkommen können, ist ein Alarmsignal. Politische Lösungen dafür zu finden sind keinesfalls einfach, jedenfalls aber sind integrierte Ansätze nötig, u.a. mit Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik, Integrationspolitik, Sozialpolitik und Stadtentwicklungspolitik.

3. Generationengerechtigkeit stärken

„Jüngere fallen deutlich zurück“ lautet die Essenz mehrerer internationaler Vergleichsstudien über die Sozialsysteme in Europa (vgl. der Standard online, 4.6.2014). Auch die Wohnungspolitik (etwa in den Niederlanden und Österreich) muss sich der Frage der Generationengerechtigkeit stellen. Umfangreiche Leistungen des fordistischen Sozialstaats, und eben auch der Wohnungspolitik – etwa geschützte Altmietverträge oder Eigentumsförderprogramme der 60er und 70er Jahre – kommen heute in überproportionalem Ausmaß der älteren Generation zu Gute. Durch Vererbung und andere innerfamiliäre Transfers geschieht zwar eine erhebliche private Umverteilung zur jüngeren Generation; jedoch nicht jede/-r erbt ein Einfamilienhaus oder eine Gemeindewohnung, schon gar nicht unter den Zuzüglern. Junge Personen sind besonders häufig betroffen von befristeten Mietverhältnissen und prekärer Arbeit, bzw. von überdurchschnittlich hohen Wohnkosten bei unsicherem Einkommen. Zweifellos gibt es bereits wohnungspolitische Maßnahmen, die speziell auf Jüngere abzielen (z.B. die SMART-Wohnungen, Begünstigungen für Jungfamilien in der Wohnbauförderung, Vormerkgrund „Jungwiener“ beim Gemeindebau u.a.), aber sie scheinen nicht weit genug zu gehen.

4. Sozialen Zusammenhalt stärken – auch über Wohnungspolitik

Sowohl Amsterdam, als auch Wien weisen im internationalen Vergleich eine relativ geringe sozialräumliche Segregation auf. Aktuelle kleinräumige Daten liegen nicht vor, dennoch haben die Entwicklungen der letzten Jahre eine Tendenz der Entmischung von Bevölkerungsgruppen gezeigt, zumindest auf der Ebene der Wohnungsmarktsektoren. Mit zunehmender Segregation geht aber auch die Gefahr einer zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft einher.

13 In Wien ist mit der Bauordnungsnovelle 2014 erstmals die rechtliche Grundlage für städtebauliche Verträge geschaffen worden. Die ebenfalls neu eingeführte Flächenwidmungskategorie „förderbarer Wohnbau“ bezieht sich auf die technischen Standards,

nicht jedoch die Kosten- und Preisstruktur des geförderten Wohnbaus.

Die soziale Eingliederung benachteiligter Gruppen, seien es Armutsgefährdete, Migrant/innen, von Wohnungslosigkeit Bedrohte, psychosozial belastete Personen oder andere¹⁴, sollte unserer Ansicht nach in der Verantwortung der gesamten Gesellschaft stehen, und nicht im Sozialwohnungssektor auf Bevölkerungsgruppen abgewälzt werden, die selbst zum Teil nur wenig höher auf der sozialen Leiter stehen und vielfach eigene „Desintegrationserfahrungen“ gemacht haben. Dies kann leicht zu überforderten Nachbarschaften, Gewalt und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit führen¹⁵. „Wer kann, kauft sich frei und zieht weg“ ist nicht das Credo einer gerechteren Stadt, deren Ziel es sein müsste, überforderte Nachbarschaften zu verhindern.

Ist eine Politik der Dekonzentration die Lösung? Wir haben keine Antwort darauf parat. Ein Verbot freiwilliger Konzentrationen (z.B. ethnic communities) ist es sicher nicht, genauso wenig wie eine einseitige Assimilationsforderung. Möglicherweise geht es weniger um ein „ja“ oder „nein“, als vielmehr um ein „wie?“. Es gibt einige Ansätze, die vielversprechend erscheinen: z.B. Fainsteins Forderung einer Quote an „leistbaren Wohnungen“ in Neubauprojekten, Belegungsrechte für die öffentliche Hand in verschiedenen Wohnungsmarktsektoren, integrative Wohnprojekte (z.B. interkulturelles Wohnen, Kooperationen von Sozialhilfeträgern mit privaten Vermietern, Bauträgern und Baugemeinschaften), umsichtiges Belegungsmanagement innerhalb des Sozialwohnungssektors, Konfliktmanagement und Stärkung nachbarschaftlicher Netze (vgl. Wohnpartner im Wiener Gemeindebau), lokales Empowerment, Stadterneuerung und Wohnumfeldverbesserung (vgl. Quartiersmanagement, Gebietsbetreuung).

5. Wiedererstarben des Staates und/oder zivilgesellschaftliche Ansätze?

In beiden betrachteten Städten, wenn auch in Amsterdam stärker als in Wien, ist eine Rekommodifizierung von Wohnraum festzustellen. In Anlehnung an Fainstein sehen wir hier – insbesondere angesichts eines steigenden Bedarfs an preisgünstigen Wohnungen – eine Gefahr für die „gerechtere“ Stadt. Zu diskutieren bleibt, ob es etwa ein Wiedererstarben des Staates über direkte Bereitstellung (z.B. über eine Wiederaufnahme von kommunalem Wohnbau oder Sozialisierung von Bauland) bräuchte, ob Regulierungen und Anreize (z.B. Mietzinsregulierungen, Förderungen, Besteuerungen) der nachhaltigere Weg sei oder sogar nichtstaatliche, zivilgesellschaftliche Ansätze die zeitgemäßere Antwort auf einen sich aufspaltenden Wohnungsmarkt sein

könnten. Gemeinnützige Bauvereinigungen haben sowohl in den Niederlanden, als auch in Österreich eine starke Tradition und hohe Bedeutung für die Wohnversorgung. Dazu gesellen sich seit einigen Jahren Initiativen, die neue Formen des gemeinschaftlichen Bauens und Wohnens realisieren, viele von ihnen mit einem sehr starken Commitment für Nachbarschaft und Solidarität. Ebenso erfährt die „Share Economy“ zunehmende Verbreitung, mit ihr könnten auch im Wohnbereich neue Alternativen zu Miete und Eigentum entstehen.

Angesichts der Knappheit öffentlicher Mittel scheint jedenfalls ein viel diskutierter Zielkonflikt der Wohnungspolitik immer deutlicher zu Tage zu treten: Soziale Treffsicherheit oder soziale Durchmischung. Die erste betont zielgerichtete Interventionen (vor allem oder ausschließlich) für die Ärmsten und riskiert dabei die Residualisierung dieser Gruppen, die zweite setzt auf die Unterstützung breiter Bevölkerungsgruppen und nimmt dabei Mitnahmeeffekte einerseits, und u.U. höhere Belastungen für die Ärmsten andererseits in Kauf. Angelehnt an Fainsteins Terminologie, wird im ersten Ansatz der „equity“, im zweiten der „diversity“ der Vorrang gegeben.

Amsterdam und Wien haben traditionell eher den zweiten Ansatz, eine an breite Bevölkerungsschichten orientierte und auf soziale Durchmischung bedachte Wohnungspolitik gewählt. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt jedoch, dass die beiden Städte sich – ohne es auszusprechen und möglicherweise ohne es zu beabsichtigen – langsam einer Wohnungspolitik als „Sozialpolitik“ für die Ärmsten annähern. Dies mag angesichts eines starken Zuzugs einkommensschwacher Gruppen bei begrenzten öffentlichen Mitteln verständlich sein. Allerdings sehen wir die Gefahr, dass nun möglicherweise die Nachteile (oder Ungerechtigkeiten) beider Modelle zum Vorschein kommen: Wohlerworbene Rechte aus der Vergangenheit führen zu Mitnahmeeffekten, und gleichzeitig verstärken sich sozialräumliche Polarisierung und Zugangsbarrieren für benachteiligte Gruppen. Oder in anderen Worten ausgedrückt: die soziale Durchmischung geht schleichend verloren, ohne dass die soziale Treffsicherheit gewährleistet ist.

6. Quellenverzeichnis

- AALBERS, M. (2004): *Promoting home ownership in a social-rented city: policies, practices and pitfalls*. Housing Studies, 19: 3, 483-495.
- AALBERS, M. (2008): *The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis*. Competition & Change, 12: 2, 148-166.
- AMANN, W., MUNDT, A. (2014): *Armutspolitische Dimensionen von Gemeindewohnraum, gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung*. In: DIMMEL, N. et al. (2014): *Handbuch Armut in Österreich*. Zweite, vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Innsbruck Wien Bozen: StudienVerlag.

14 Mit der Aufzählung ist keinesfalls eine Gleichsetzung dieser heterogenen Gruppen gemeint.

15 Vgl. umfangreiche Arbeiten zu „Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld und dessen ehemaligen Leiters Prof. Heitmeyer (<http://www.uni-bielefeld.de/ikg/projekte/GMF/>)

- ARBACI, S. (2007): *Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe*. European Journal of Housing Policy, 7:4, 401 - 433
- BLAAS, W., WIESER, R. (2004): *Einfluss von Wohnbauförderung und Richtwertsystem auf die Mietentwicklung*. Studie des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien im Auftrag der AK Wien.
- BOELHOUWER, P., VAN DER HEIJDEN, H., PAPA, O. (1992): *Housing systems in Europe*. Delft: Delft University Press.
- BOTERMAN, W., HOCHSTENBACH, C., RONALD, R., SLEURINK, M. (2013): *Duurzame toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor starters*. Amsterdam Centre for Urban Studies: Amsterdam Centre for Urban Studies.
- CZASNY, K. (Hg.) (2004): *The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe*, SOCOHO. SRZ Stadt- und Regionalforschung GmbH
- CZASNY, K./STOCKER (2007): *Wohnzufriedenheit im heimischen Wohnungswesen*. In: HOSCHER et al (Hg.): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2007
- DERSTANDARD.AT, 4.6.2014: *Jüngere fallen deutlich zurück*. Von Lukas Sustala. <http://derstandard.at/2000001794911/Die-Jungen-werden-abgehaengt>
- FAINSTEIN, S. (2010) *The just city*, Ithaca: Cornell University Press.
- FAINSTEIN, S. (2012): *Planning Theory and the City*. In: FAINSTEIN, S./CAMPBELL, S. (Ed., 2012): *Readings in Planning Theory*. Third Edition. Wiley-Blackwell. Pp. 159-175.
- GIFFINGER, R. (1998): *Segregation in Vienna: Impacts of Market Barriers and Rent Regulations*. In: *Urban Studies* 1998 (35), p. 1791 – 1812.
- GUTHEIL-KNOPP-KIRCHWALD, G., GETZNER, M., GRÜBLINGER, G. (2012): *Analyse der Angebots- und Preisentwicklung von Wohnbauland und Zinshäusern in Wien*. Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Online: http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie_Wohnbauland_und_Zinshaeuser.pdf
- FEILMAYR, W., (o.J.) TU Wien, *Immobilienindex Wien*. Austria Immobilienbörse (A!B), ATI-TU Wien
- HARVEY, D. (2014): *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*, New York: Oxford University Press.
- KADI, J., MUSTERD, S. (in Druck): *Housing for the poor in a neoliberalizing just city: Still affordable, but increasingly inaccessible*. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, akzeptiert zur Publikation.
- KADI, J., RONALD, R. (2014): *Market-based housing reforms and the 'right to the city': the variegated experiences of New York, Amsterdam and Tokyo*. *International Journal of Housing Policy*, 14: 3, 268-292.
- KAZEPOV, Y., ed. (2005): *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Social Cohesion*. Oxford: Blackwell.
- KUNNERT, A., BAUMGARTNER, J. (WIFO 2012): *Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik*. <http://www.wifo.ac.at/>
- LUGGER, K., AMANN, W. (Hrsg.) (2006): *Der soziale Wohnbau in Europa – Österreich als Vorbild*. Wien: IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen.
- IFES Institut für empirische Sozialforschung GmbH (2005): *Mietkosten junger Arbeitnehmerhaushalte in Ballungsgebieten*. Im Auftrag der AK Wien.
- IIBW (2013): *Wohnbauförderung 2012*.
- MAGISTRATSABTEILUNG 25 DER STADT WIEN, Lagezuschlagsrechner online: <https://www.wien.gv.at/richtwert/Lagezuschlag/>
- MARCUSE, P., CONNOLLY, J., NOVY, J., POTTER, C. & J. STEIL (2009): *Searching for the just city*. London: Routledge.
- MUSTERD, S., OSTENDORF, W. (1994): *Affluence, access to jobs, and ethnicity in the Dutch welfare state: the case of Amsterdam*. *Built Environment*, 20 (3): 242-53.
- MUSTERD, S. (2014): *Public housing for whom? Experiences in an Era of Mature Neo-liberalism: The Netherlands and Amsterdam*, *Housing Studies*. Online first, <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2013.873393>.
- PROFIL online, 23.3.2013: *Wohnbaustadtrat Ludwig: „Keine Zustände wie in Paris“*. <http://www.profil.at/articles/1312/560/355322/wohnen-wohnbaustadtrat-ludwig-keine-zustaende-paris>
- ROSIFKA, W., POSTLER, R. (2010): *Die Praxis des Richtwert-Mietzinssysteme. Ergebnisse einer Untersuchung über Mietvertragsabschlüsse in Wien*. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
- RYBOWSKA, A., SCHNEIDER, M. (2011): *Housing conditions in Europe*. *Eurostat Statistics in Focus*, 4/2011, Eurostat.
- SOJA, E. (2010): *Seeking Spatial Justice*. London: University of Minnesota Press.
- SORA Institute for Social Research and Consulting (2010): *Wohnqualität und soziale Gerechtigkeit in Wien. Ein Vergleich von Wohnqualität und BewohnerInnenstrukturen zwischen 1995 und 2008*. Im Auftrag der MA 50 – Referat Wohnbauforschung.
- STARK, Christian (2014): *Wohnungslosenhilfe in Österreich: vom Stufenplan der Integration zu „Housing First“*. In: DIMMEL, N. et al. (2014): *Handbuch Armut in Österreich*. Zweite, vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Innsbruck Wien Bozen: StudienVerlag, pp 739-752
- STATISTIK AUSTRIA, *Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) 1991, 2001 und 2011*
- STATISTIK AUSTRIA (2013) *Wohnen 2012*. Ergebnisse des Mikrozensus.
- SYNTHESIS FORSCHUNG (2010): *Die Leistbarkeit der Neuversorgung mit Wohnraum in Wien*. Bericht an die MA 50.

- TOCKNER, L. (2012): *Mietensteigerung in Österreich und Wien. Auswertungen aus dem Mikrozensus*, Wien.
- TSENKOVA, S. (2008): *Provision of affordable housing in Europe, North America and Central Asia: policies and practices*. UN Habitat Report. Online: <https://www.ucalgary.ca/cities/files/cities/AffordableHousingInternationalExperiences.pdf>
- UITERMARK, J. (2009): *An In memoriam for the just city of Amsterdam*, City 13:347-361.
- UITERMARK, J., & BOSKER, T. (2014): *Wither the "Undivided City"? An Assessment of State-Sponsored Gentrification in Amsterdam*. Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie, 105(2), 221-230. doi:10.1111/tesg.12072.
- WIENER WOHNEN (2014a): *Vormerkungs- und Zuweisungsstatistik*.
- WIENER WOHNEN (Hg.), ZAUNER, K. (2014b): *Struktur der MieterInnen der sozialen Wohnungsvergabe 2012*. Datenanalyse.
- WIENER WOHNEN (2014c): *Mietzinsstruktur im Wiener Gemeindebau*. Sonderauswertung.
- WIENER WOHNEN (Hg., 2012): *Wohnungsweitergabe. Informationsbroschüre*.
- VAN DER VEER, J., SCHUILING, D. (2005): *The Amsterdam housing market and the role of housing associations*, Journal of Housing and the Built Environment 20:167-181.

Rechtsgrundlagen:

- Bundesgesetz über die Festsetzung des Richtwertes für die mietrechtliche Normwohnung (Richtwertgesetz - Richt-WG), StF: BGBl. Nr. 800/1993 idF BGBl. I Nr. 25/2009
- Bundesgesetz vom 12. November 1981 über das Mietrecht (Mietrechtsgesetz - MRG) StF: BGBl. Nr. 520/1981 idF BGBl. II Nr. 62/2014
- Gesetz zur Wohnungssicherung in Wien (Wiener Wohnungssicherungsgesetz – WSG 2013), StF LGBl. Nr. 33/2012
- Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien) idF LGBl. Nr. 25/2014

„Herausforderungen einer gerechteren Wohnungspolitik“

Kommentar von Hermann Schuster zum Vortrag von Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald und Justin Kadi

„Sinkende Einkommen, steigende Mieten“: Während das mittlere Einkommen der Österreicherinnen und Österreicher in den vergangenen zehn Jahren inflationsbereinigt um nur ein Prozent gestiegen ist, sind die Mieten in Altbauten im selben Zeitraum um 24 Prozent in die Höhe geschnellt¹. Mittlerweile geben die Österreicherinnen und Österreicher im Schnitt bereits über 42 Prozent ihres Einkommens für Miete und Haushaltsenergie aus². Für Lebensmittel und Dinge des alltäglichen Gebrauchs bleibt da oft zu wenig Geld übrig.

1. Wirksame Mietzinsobergrenzen insbesondere am privaten Wohnungsmarkt

Die derzeit geltende Richtwertregelung für Altbauten ist keine wirkliche Mietzinsbegrenzung. Das System der Zu- und Abschläge ist in der täglichen Praxis in der Anwendung sehr schwierig.

Die hohen Kosten der MieterInnen im Falle einer von ihnen angestrebten Überprüfung bei Gericht (sofern nicht die Schlichtungsstellen in Anspruch genommen werden) führen in der Praxis dazu, dass Wohnungssuchende sich nur mehr

darin orientieren, ob sie sich die Miete der angebotenen Wohnung leisten können, was de facto auf einen freien Mietzins hinaus läuft. Laut Erhebungen der TU Wien ist die Höhe der Richtwertmieten und der freien Mieten fast gleich hoch (ATI-Index der TU Wien – WIFO – IIBW Tagung März 2012) – dies bedeutet, dass das Richtwertsystem nicht funktioniert.

Eine Übersicht über das System der Ab- und Zuschläge bietet die AK-Broschüre „Mietrecht für Mieter“ (Mai 2012). Diese Zuschläge sind derzeit hinsichtlich der Höhe lediglich Empfehlungen des Justizministeriums, oft sind aber Sachverständigengutachten im Einzelfall notwendig.

Grundsätzlich ist relevant

- Lage der Wohnung (Stockwerk, straßen- oder hofseitig)
- Ausstattung des Hauses z.B. Abstellräume für Fahrräder, Waschküchen, Aufzüge, Garagen, Stellplätze bzw.
- Ausstattung der Wohnung (Balkon, Terrassen, Keller, Abstellplatz, etc.)
- Erhaltung der Heizung
- Lage (Wohnumgebung) des Hauses
- Erhaltungszustand des Hauses

¹ Tockner, Lukas (2012): *Mietensteigerungen in Österreich und Wien*

² Tockner, Lukas (2012), *Statistik Austria 2009 / 2010*.

Siehe dazu den „Kommentar der Anderen“ im Standard v. 3.4.2013 von A. Muzicant: Wenn man den Vorschlägen von Herrn Muzicant folgt – Hausverwaltung, Grundsteuer und Versicherung soll der Vermieter übernehmen - würde das einer durchschnittlichen Ersparnis von ca. € 59,- pro Monat für den Mieter bei einer 80 m² Altbauwohnung bedeuten. Ebenso tritt er für die Instandhaltung der Heizung durch den Vermieter ein.

Forderung:

Es sollte intensiv darüber nachgedacht werden, alle möglichen Zu- und Abschläge, die rechtlich zulässig sind, im Mietrechtsgesetz taxativ aufzulisten. Somit wäre für Wohnungssuchende die Höhe der Miete nachvollziehbar, aber auch für Gerichte leichter judizierbar. (Eine Liste der Ab- und Zuschläge sollte dazu vom Justizministerium ins Internet gestellt werden.)

Instandhaltung der Heizung und Warmwasserbereitung durch den Vermieter. Sehr pragmatischer Vorschlag: Kostenteilung 50 : 50 Vermieter/Mieter.

Kurzer Exkurs zu befristeten Mietverträgen

- Mit der Wohnrechtsnovelle 2000 wurde eine Mindestvermietungsdauer von drei Jahren eingeführt.
- Unsere Erfahrung in der Beratung zeigt leider sehr deutlich, dass sich diese gesetzliche Veränderung eindeutig zum Nachteil von MieterInnen auswirkt.
- Sehr viele Mietverträge werden nur mehr mit der Mindestbefristung abgeschlossen. Die Folge ist, dass Menschen immer wieder eine neue Wohnung suchen müssen. Dies ist mit neuerlichen Kosten (Kautions, Provision, etc.) verbunden.
- Wenn dann wieder eine neue Wohnung gefunden wird, ist fast immer eine höhere Miete – im Vergleich zur Vorwohnung – zu bezahlen.
- Darüber hinaus, ist dann oft ein Wechsel von sozialen Bezugspunkten wie Kindergarten, Schule, Hort, etc. erforderlich.
- *Die zunehmende Befristung von Mietverträgen ist eindeutig familienfeindlich.*

2. Wohnpolitische Entwicklungen in Europa³

Entwicklungen in Deutschland

- Unbefristete Mietverträge sind die Regel.
- Mietpreisbremse: Erhöhung von max. 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete
- Ab 2015: Maklergebühren muss der Auftraggeber zahlen

Forderung:

Auch in Österreich sollen Maklergebühren von den AuftraggeberInnen übernommen werden.

³ Siehe umfassend dazu die Studie von Christian Donner (2000): Wohnungspolitik in der Europäischen Union: Theorie und Praxis. Wien, im Selbstverlag.

3. Sozialer Wohnbau

Die Lage am Wohnungsmarkt ist nicht zuletzt wegen des Rückzuges der öffentlichen Hand in den letzten Jahrzehnten angespannt. Die Kommunen haben sich weitgehend zu Gunsten von gemeinnützigen Bauvereinigungen aus der Bautätigkeit zurückgezogen. So wichtig diese gemeinnützigen Träger auch sind (insbesondere für die Mittelschicht), so problematisch ist das Fehlen kommunaler Wohnbauten für einkommensschwache Menschen (Eigenmittel). Außerdem hat eine höhere Anzahl von günstigen „Gemeindewohnungen“ eine Absenkung des Mietniveaus im Allgemeinen zur Folge.

Forderung:

Mehr Sozialer Wohnbau durch die öffentliche Hand der auf die Bedürfnisse sozial schwacher Menschen abgestimmt ist.

Rückflüsse aus der Wohnbauförderung müssen wieder dem Wohnbau zur Verfügung gestellt werden (Zweckwidmung)

Die neue Gesetzesinitiative zur Flächenwidmungskategorie „Förderbarer Wohnbau“ in Wien begrüßen wir ausdrücklich⁴.

4. Eigenmittelfreie Wohnungen

Bau- und Grundkostenbeiträge sind für viele einkommensschwache Menschen genauso wenig leistbar, wie die bei der Anmietung anfallenden Einmalkosten (Kautions, Provision).

Forderung:

Es braucht tatsächlich eigenmittelfreie Wohnungen um auch diesen Menschen einen Zugang zu leistbarem Wohnraum zu ermöglichen.

Smart-Wohnungen in Wien: sind ein Schritt, dem weitere folgen sollten.

5. Abschaltprävention bei Energierückständen

„Miete und Energie sind Wohnkosten-Zwillinge“. Energiekosten und damit verbundene Energiearmut werden immer mehr zu einem Problem, das viele Menschen betrifft.

Dieser Umstand muss beim Thema des leistbaren Wohnraums unbedingt beachtet werden; denn was hilft eine vielleicht günstigere Miete, wenn die Wohnung aufgrund ihrer Ausstattung und Energie(in)effizienz hohe Energiekosten verursacht. Dies ist ein Problem, mit dem die Caritas Sozialberatungsstellen bereits massiv konfrontiert werden, und das sich nach ExpertInnenmeinung weiter verschärfen wird (Stichwort: Energiewende). Energieabschaltungen nutzen aber weder den EnergielieferantInnen noch den KonsumentInnen.

Forderung:

Wir brauchen intelligente und humane Lösungen für diese Problematik. Ein Schritt können Strom- bzw. Gaszählautomaten mit pre-paid Guthabekarten sein (als letztes Mittel). Aber auch die Unterstützung bei der Anschaffung von sparsamen Geräten sowie die thermische Sanierung von

⁴ Dies wurde mit der Bauordnungsnovelle von Juni 2014 umgesetzt.

Wohnungen sind notwendig. Die Abschaltung kann nicht die Lösung sein!

6. Die Vergabe von Genossenschaftswohnungen erfolgt nahezu ausschließlich nach materiellen Gesichtspunkten.

Im Sinne einer sozial verträglichen, aber auch für die Genossenschaften brauchbaren (weil Betreuungspersonen als AnsprechpartnerInnen vorhanden sind) Abwicklung wäre eine enge Kooperation mit sozialen Einrichtungen wünschenswert.

Forderung:

Vergaberechte für ein Kontingent von Genossenschaftswohnungen für soziale Einrichtungen (Kein Verwaltungsaufwand, Trennung Verwaltung-Betreuung) und Hinzuziehung von Diplom-SozialarbeiterInnen bei der Vergabe geförderter Wohnungen.

7. Delogierungsprävention in Wien ausbauen

Die beste Strategie gegen Wohnungslosigkeit ist, sie gar nicht erst entstehen zu lassen. Delogierungsprävention ist, so sie flächendeckend und für alle Wohnformen zuständig angeboten wird, die Möglichkeit rechtzeitig, vor dem Wohnungsverlust, zu intervenieren. Bei vielen Menschen ist eine „mangelnde Finanzkompetenz“ Ursache und Auslöser eines drohenden Wohnungsverlustes. Viele betroffene Menschen benötigen eine längere und intensivere Beratung und Begleitung.

Forderung:

Flächendeckendes Angebot der Delogierungsprävention in Wien mit entsprechender Ausstattung um ggf. längere und intensivere Betreuung gewährleisten zu können. Informationsveranstaltungen und Workshops von SchuldnerInnenberatungen in verschiedenen Schulformen um das Wissen um finanzielle Prioritäten zu vermitteln.

8. Mindestausstattung bei Wohnungen für „einkommensschwache“ Personen:

Es ist Realität, dass viele Menschen, nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um ihre Wohnung halbwegs angemessen einrichten zu können.

Forderung:

Eine funktionierende finanzierbare Heizung, eine Dusche, ein Herd und ein Kühlschrank sollten als Mindestausstattung zur Verfügung gestellt werden.

9. Wohnbeihilfe in Wien - Wegfall der Mindesteinkommensgrenze

Die Wohnbeihilfe (MA 50 – Geschäftsgruppe Wohnen) und Mietbeihilfe (MA 40 – Sozialamt) sollen zum sogen. Wohn-

geld zusammengeführt werden. Diesbezügliche Planungen und legistischen Vorarbeiten sind schon sehr konkret. Das neue Wohngeld sollte mit Anfang 2014 in Kraft treten. Es gibt allerdings die klare politische Vorgabe, dass die Zusammenführung der beiden Beihilfen zu keinen Mehrkosten führen darf. Es ist leider heute schon abzusehen, dass eine Einkommensuntergrenze in der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes für die Inanspruchnahme des Wohngeldes weiterhin bestehen bleibt. Wir haben als Caritas Wien diese Einkommensuntergrenze immer als nicht nachvollziehbar kritisiert.

Damit jemand in Wien die Wohnbeihilfe beanspruchen kann, muss er ein Mindesteinkommen (Höhe der Mindestpension) vorweisen können.

Ist das Einkommen geringer (Sozialhilferichtsatz, Arbeitslosengeld, usw.), dann kann nach den geltenden Bestimmungen keine Wohnbeihilfe gewährt werden, außer ein Bürger steht zur Verfügung, der für die Mietzahlungen einspringt.

Forderung:

Entfall der Mindesteinkommensgrenze bei der Wohnbeihilfe

10. Neue Formen des gemeinschaftlichen Wohnens – Modell B.R.O.T.⁵

Haus 17., Geblergasse

Beim Projekt Geblergasse 78 war die Caritas Wien bei der Gründung 1987 ein Partner der ersten Stunde. Das Wohnheim mit 25 Wohnungen wurde 1990 bezogen. Die Caritas Wien hat sich dort finanziell an den Errichtungskosten für drei Wohnungen beteiligt. Diese Wohnungen werden im Rahmen der „Betreuten Startwohnungen“ betreut.

Es gibt eine sehr gute Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft. Die von uns betreuten KlientInnen können sich je nach Wunsch am Gemeinschaftsleben beteiligen. Die KlientInnen werden in vielen Lebensbereichen sehr tatkräftig unterstützt. Beim geplanten Auszug in die eigene Gemeindewohnung gibt es oft finanzielle, aber auch ganz praktische Unterstützung, z.B. beim Übersiedeln etc.

B.R.O.T. Kalksburg

Dieses Projekt wurde 2010 als ein Wohnheim für gemeinschaftliches, integratives Wohnen mit 57 Wohneinheiten und mehreren Gemeinschaftsräumen begründet. Die Caritas Wien hat 6 Wohnungen unterschiedlichster Größe angemietet, welche für ältere Menschen ab dem 60igsten Lebensjahr vorgesehen sind. Die Wohnungen wurden über das Pfarrreferat vergeben.

B.R.O.T. Aspern

Wurde 2011 als interreligiöses Projekt begründet. Das Wohnheim umfasst 41 Wohnungen. Die Caritas Wien ist von Anfang an dabei. Wir beteiligen uns finanziell an den Errichtungskosten für sieben Wohnungen. Voraussichtlicher Bezugstermin ist der 1.12.2014. Es ist geplant, hier das „housing first Prinzip“ umzusetzen.

⁵ Der Name B.R.O.T. steht für „Beten / Begegnen – Reden – Offensein – Teilen“

Stadtentwicklung und soziale Polarisierung. Eine diskursanalytische Betrachtung des Wiener Pratersterns im Zuge seiner Aufwertung

Marc Diebäcker

1. Einleitung

Bei der IFIP-Tagung „Gerechtigkeit. Instrumente für eine gerechte Stadt“ im Juni 2014 habe ich Ergebnisse meines Dissertationsvorhabens vorgestellt, welches im Dezember 2012 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien abgeschlossen wurde und als Monographie unter dem Titel „Soziale Arbeit als staatliche Praxis im städtischen Raum“ (Diebäcker 2014) publiziert wurde. In der schriftlichen Darstellung meines Vortrages greife ich im Folgenden auf Auszüge aus diesem Buch zurück.

In der theoretischen Auseinandersetzung mit Schriften von Michel Foucault wurde eine staats- und raumtheoretische Perspektive gewählt und eine Konzeption von Sozialer Arbeit als staatliche Praxis im städtischen Raum erarbeitet. In der empirischen Forschung fokussierte das Projekt auf den Bahnhof Wien Praterstern und dem dort verorteten, sozialen Interventionsprojekt SAM2 des Vereins Wiener Sozialprojekte (heute Suchthilfe Wien), um sowohl die „Rede über einen urbanen Raum“ als auch die konkrete sozialarbeiterische „Praxis im territorialen Raum“ erforschen und aufeinander beziehen zu können. Die Wahl des Forschungsgegenstands fiel auf den Wiener Praterstern, weil er von 2005 bis 2010 Gegenstand einer umfassenden Umstrukturierung war und in einem bedeutenden innerstädtischen Entwicklungsgebiet liegt. Der Bahnhof wurde bis 2008 im Rahmen der sogenannten Bahnhofsoffensive der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) grunderneuert, anschließend wurden die Oberflächen der umliegenden Plätze neu gestaltet. Zugleich gilt der Praterstern seit Jahrzehnten und auch heute noch als Treffpunkt und Anlaufstelle für Personen in prekären Lebenslagen, die von sozialen Problemen wie Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit oder Suchterkrankungen betroffen sind. Mit der Fertigstellung des Bahnhofs im Jahre 2008 wurde neben der am Platz lokalisierten Polizeidienststelle auch ein privater Sicherheitsdienst der ÖBB sowie das Projekt SAM2 implementiert. Eine Intensivierung von Kontrolle und Zugriffen auf Subjekte am Praterstern, insbesondere auf problematisierte Menschen bzw. Adressat_innen Sozialer Arbeit, schien sich abzuzeichnen – so die Ausgangsthese des Forschungsvorhabens

Die im Folgenden dargelegten Ergebnisse beziehen sich auf den öffentlichen Diskurs zum Wiener Praterstern, wobei zwei unterschiedliche Diskursausschnitte analysiert und kontrastierend miteinander diskutiert wurden: Der „öffentlich-parlamentarische“ Diskursausschnitt wurde anhand parlamentarischer Wortprotokolle des Wiener Gemeinderates bzw. Landtages zum Praterstern interpretiert. Der „öffentlich-mediale“ Diskursausschnitt wurde anhand der medialen Berichterstattung in zwei ausgewählten Tageszeitungen, der als Boulevardzeitung einzuordnenden „Die Krone“ und der qualitätsorientierten Tageszeitung „Der Standard“, analysiert. Im Rahmen der Analyse von Dokumenten aus den Jahren 2006 bis 2010 konnten in der Rede über den Praterstern, Zusammenhänge zwischen urbanen Aufwertungsprozessen und sicherheits- und ordnungspolitischen Strategien sowie Relationen zwischen staatlichem Handeln und urbaner Bevölkerung rekonstruiert werden.

2. Der öffentlich-parlamentarische Diskursausschnitt

„Es interessiert die Wiener, welche Missstände es im öffentlichen Raum gibt. Es interessiert sie, ob diese Stadt schön, sauber und sicher ist. Denen ist die Verunreinigung nicht egal! Die wollen saubere Straßen und saubere Parks haben, die wollen saubere Öffis und saubere U-Bahn-Stationen, die wollen keine Graffiti-Schmierereien, keine Verwahrlosung, keine verschmutzten, leer stehenden Geschäftslokale, keine Drogenszene am Karlsplatz, keine Betrunknen am Praterstern oder am Julius-Tandler-Platz, kein Hüchenspiel, keine gewerbsmäßige Bettelerei, kein unkontrolliertes Glücksspiel, keine durch Kampfhunde zerstörten Kinderspielflächen, keine frei laufenden Hunde ohne Beißkorb. Die wollen, dass die Kinder optimal geschützt sind in dieser Stadt, dass es ausreichend gesicherte Schulwege gibt und jemanden, der die Schulkinder auch von zu Hause abholt, wenn sie von den Eltern nicht in die Schule geschickt werden. Für all diese Dinge ist die Stadt Wien zuständig – oder besser gesagt, sie wäre zuständig. Sie nehmen die Zuständigkeit nicht wahr. Hier muss die Stadt aktiver werden,

damit das, was uns wichtig ist, noch besser geschützt werden kann, damit kommunale Kriminalprävention in dieser Stadt ernst genommen wird und damit die Kriminalität reduziert werden kann.“ (Protokoll Wiener Gemeinderat vom 30.06.2010: 1258-1259)

Mit Blick auf den öffentlich-parlamentarischen Diskursauschnitt sind resümierend fünf Aspekte der diskursiven Praktiken zum Praterstern als städtischem Raum besonders hervorzuheben (Diebäcker 2014: 155-157).

Erstens stellt der Praterstern einen räumlichen Bezugspunkt dar, der stark in seinen relationalen Verflechtungen zu Aufwertungsbestrebungen in anderen Räumen der Stadt kontextualisiert und zugleich selbst als wünschenswerter Aufwertungsimpuls verstanden wird. Während die Mobilitätsfunktion und verkehrspolitische Bedeutung des Pratersterns betont wird, treten seine spezifisch ökonomischen Handels- und Konsumfunktionen in den Hintergrund – sein ökonomisches Gewicht wird häufig indirekt über die Aufwertungstendenzen in den anderen, naheliegenden und auch symbolisch bedeutsamen Räumen mitvermittelt. Die Bedeutung von Infrastrukturprojekten im Rahmen einer stadtentwicklungspolitischen Strategie, die selbst als wesentliches Element einer investiv-standortpolitischen Entwicklungsstrategie gilt tritt am Praterstern deutlich hervor.

Zweitens stellt der neuerrichtete Bahnhof mit seinen Nebengebäuden und den dort verorteten Nutzungen, Praktiken oder sozialen Beziehungen einen bedeutsamen und weitgehend unumstrittenen Gegenstand des parlamentarischen Diskursauschnittes dar. Dabei scheinen Wiener Landespolitiker_innen die Bahnhofsgebäude selbst als nicht in ihrer Zuständigkeit liegend und als weitgehend privaten Raum zu betrachten, die Finanzierungsanteile des Landes beim Bahnhofsneubau oder Rollen und Funktionen der Wiener Linien werden kaum reflektiert. Die Umstrukturierungsmaßnahmen durch ausgelagerte staatliche Unternehmen wie ÖBB und Wiener Linien in Bundes- oder Landeskompetenz werden ebenso wie die von diesen durchgeführte Verwaltung, Ordnung und Regulierung des Raumes als private Aufgaben und Maßnahmen gefasst: So werden z.B. auch in sicherheits- und ordnungspolitischen inspirierten Beiträgen die Bedeutung der privaten (bzw. teilprivatisierten) Sicherheits-, Ordnungs- oder Reinigungsdienste oder die technische Überwachung des Bahnhofs mittels Videokameras offensichtlich weitgehend ausgeblendet.

Drittens stellt der öffentliche Raum, meist bezogen auf den westlichen Vorplatz am Praterstern, einen wesentlichen Gegenstand in der politischen Debatte dar – das Normensystem vor Ort scheint diesbezüglich durchaus polarisiert und umkämpft. Dabei steht die ungestörte Nutzung des Verkehrsknotenpunktes als auch der Geschäfte und Gastronomie mit dem Aufenthalt und Verhalten von marginalisierten Personen und Gruppen in Konflikt, womit auch die symbolische Funktion des über den Bahnhof aufgewerteten Pratersterns bedroht zu sein scheint.

Viertens scheint sich die Problematisierung des Pratersterns als sozialer Brennpunkt ab dem Jahr 2008 zu intensivieren, was mit der Fertigstellung des Bahnhofsvorplatzes im Jahr 2009 sowie mit der anstehenden Landtagswahl 2010 in Zusammenhang gebracht werden kann. Die politisch-norma-

tiven Zielsetzungen von Sauberkeit und Sicherheit werden mit der Erweiterung des Sicherheitsbegriffes auf Unsicherheitsgefühle sowie vor allem über die Beziehungsrelation zwischen der großen Mehrheit der Nutzer_innen des öffentlichen Verkehrs und „störenden, verwahrlosten, süchtigen oder kriminellen“ Menschen konfiguriert. Indem die Ängste von Frauen und Kindern als schutzbedürftige Gruppen zur Legitimation intensivierter staatlicher Intervention herangezogen werden, scheint es, dass damit Figuren potentieller Opfergruppen konstruiert werden, um die Problematisierung marginalisierter Personengruppen als potentielle Täter_innen argumentativ stützen zu können. Im Rahmen dieser Homogenisierungstendenzen treten „berechtigte“ Nutzungen der Subjekte des Pratersterns – die Bewegung zwischen unterschiedlichen Verkehrsmitteln, der Aufenthalt an Gleisen und Haltestellen, der Weg zu und der Aufenthalt in Geschäften bzw. Gastronomie oder auch das Verweilen am Platz – den Nutzungen der problematisierten Anderen gegenüber.

Fünftens werden diese im politischen Diskursauschnitt problematisierten (Un-)Ordnungen in öffentlichen Räumen staatlich mit einer integrierten Doppelstrategie von polizeilichen und sozialarbeiterischen Interventionsweisen beantwortet. Die Einbettung der aufsuchenden Sozialen Arbeit in kriminalpräventive Strategien ist politisch beabsichtigt und der Integration ihres Fachwissens, ihrer Kontrolltechniken und Interventionsweisen wird dabei eine besondere Bedeutung zugemessen. Zugleich werden die politisch-normativen Ansprüche an Soziale Arbeit in zweifacher Weise vervielfältigt: Erstens wird mit der Gemeinwesenorientierung von aufsuchender Sozialer Arbeit im öffentlichem Raum die Bedeutung anderer Raumnutzer_innen aufgewertet, zweitens werden mit dem um subjektive Gefühle erweiterten Sicherheitsbegriff die Normierungsvorstellungen dieser Nutzungsgruppen diversifiziert und legitimiert.

3. Der öffentlich-mediale Diskursauschnitt

„Mit Hornbrille auf der Nase, Bleistift in der Brusttasche und Notizbuch unterm Arm schaut Albert Wimmer einmal pro Woche auf der Baustelle am Praterstern vorbei. Und er sieht dabei sehr zufrieden aus. ‚Wir sind voll im Plan‘, sagt der Architekt des neuen Bahnhofs Praterstern. [...] ‚Dass vor ein paar Jahren Freunde aus England am Praterstern aus der Schnellbahn gestiegen sind und gesagt haben: ‚Jetzt wissen wir, wo der Osten beginnt‘, hat mir schon zu denken gegeben‘, sagt Wimmer. Der neue, 85 Millionen teure Bahnhof soll für das ganze Grätzler identitätsbildend wirken. Und im Gegensatz zu vielen anderen Wiener Großprojekten teilt ein Gutteil der Wiener offenbar Wimmers Vorstellung von einem zeitgemäßen Nordbahnhof. Das Projekt war aber wohl auch deshalb nie umstritten, weil das Areal zwischen Tegethoff-Denkmal und Wurstelprater so trostlos daherkam, dass es eigentlich nur besser werden konnte. Das sieht auch Wimmer realistisch. ‚Jetzt wird aber die ganze Leopoldstadt umgedreht, vom neuen Hochhaus von Jean Nouvel am Donaukanal bis zum neuen Uni-Campus beim Messegelände, da passt der neue Bahnhof sehr gut dazu‘. Der überdachte Gleisbereich besticht

durch klare Linien und Luftigkeit. Einen Stock tiefer, in der Halle, ist es erstaunlicherweise fast genauso hell. ‚Der Bahnhof besteht aus zwei Welten: Oben die Reisenden, unten die Fußgänger, die gemütlich durchschlendern. Damit beide Bereiche gleich freundlich wirken, haben wir darauf geachtet, die Beleuchtung im unteren Bereich dem Tageslicht anzugleichen‘, sagt Wimmer. Das ansprechende Umfeld soll auch Vandalismus verhindern: ‚In einem schönen Raum benimmt sich kaum jemand devastierend‘, glaubt der Architekt.“ (Der Standard 15.12.2007)

„Ost-Obdachlose missbrauchen Rettungsautos als ‚Hotelbus‘ [Überschrift, Anm.d.Verf.]

„Mancher lässt sich dreimal am Tag mit der Rettung ins Spital führen. Dort erhält er ein warmes Essen, kommt zurück und trinkt sich erneut nieder‘, klagt ein Polizist. Jeder Einsatz kostet rund 500 Euro, kommt der Notarzt mit, noch mehr. Auch Sanitätern stößt dieses ‚Shuttleservice‘ sauer auf. Oft sind die Wagen danach stark verunreinigt. Und sie sind für andere Einsätze blockiert. Doch helfen müssen sie, auch wenn der ‚Notfall‘ nur gespielt ist. ‚Einer sagt, er hat Krebs. Doch nur wenn es ihm zu kalt wird, ruft er lautstark nach der Rettung‘, sagt ein Beamter. Um den Missbrauch abzustellen, fordert die Initiative Wiener Bürger (iwb-2010) Erstkontrollen durch Sanitäts-Zivildienere am Praterstern. ‚Diese könnten im Stützpunkt der Sozialarbeiter SAM ein Notlazarett einrichten. Das ist billiger als der Hotelfahrdienst‘, heißt es.“ (Die Krone 03.12.2010)

Mit Blick auf den öffentlich-medialen Diskursausschnitt können ebenfalls fünf Aspekte für die diskursiven Praktiken zum Praterstern besonders hervorgehoben werden (Diebäcker 2014: 166-168).

Erstens erscheint der Praterstern von 2006 bis Ende 2010 in raumrelationaler Hinsicht als ein bedeutender städtischer Entwicklungsraum, der im Hinblick auf die politisch verfassten Raumebenen (scales) vor allem für das Bundesland Wien in eine standortpolitische Entwicklungsstrategie eingebettet ist. Während in den nahräumlichen Aufwertungsimpulsen immer wieder auch die bezirkspolitische Bedeutung des Pratersterns erkennbar ist, wird die Wien übergreifende, regionale oder bundespolitische Relevanz des Raums selten sichtbar – nur die Bahnhofsoffensive der ÖBB, mit der wesentliche Rahmenbedingungen für die Aufwertung des Pratersterns gewährleistet werden, tritt diesbezüglich deutlich hervor.

Zweitens wird Stadtentwicklung als öffentliches Thema vor allem durch die Berichterstattung im Standard repräsentiert, wobei diesbezüglich eine expert_innenorientierte Schwerpunktsetzung, ein funktionales Planungsverständnis und ein physisch-materieller Zugang zum Raum erkennbar sind – soziale Beziehungen oder subjektive Perspektiven von Raumnutzer_innen sind bei der Konstituierung des Raums hingegen kaum zu verzeichnen. Auch wenn die städtischen Entwicklungsmaßnahmen ähnlich positiv bewertet werden wie im Standard, verzeichnet die Berichterstattung der Krone deutlich weniger Details und Hintergründe zu den Maßnahmen der Stadtentwicklung, oft bezieht sich diese auf konkrete Ereignisse am Praterstern oder auf Einschränkungen bzw. Behinderungen des Verkehrsknotenpunktes. Kritische Reflexionen oder Bewertungen von Aufwertungsmaßnahmen, z.B. im Sinne negativer Auswirkungen einer ungleichen und

polarisierenden räumlichen Entwicklung oder hinsichtlich Verdrängungsprozessen einkommensschwacher, finden sich im gesamten Diskursausschnitt nicht. Alternativen abseits einer investitions- und standortbezogenen Entwicklung von Stadt sind nicht zu finden und deuten auf die Hegemonie dieser Stadtentwicklungsstrategie hin.

Drittens zeigen sich in Verbindung mit den Sanierungs- und Umgestaltungsmaßnahmen des Pratersterns, und fast ausschließlich in der Berichterstattung der Krone, auch Zusammenhänge zur Problematisierung der unerwünschten Anderen im Raum. Dabei werden sie mit einem auf ihre Erscheinung und Verhalten bezogenen Status der Devianz markiert und ihre sozialen Probleme oder Notlagen sowie ihr Aufenthalt oder Verhalten oft überzeichnet. In diesen Etikettierungen verbinden sich häufig Diskreditierungen mit Homogenisierungstendenzen, die als räumlich-sichtbare Eigenschaften Menschen und ihren Körpern zugeschrieben werden, wodurch sie als das „verwerfliche Andere“ erkennbar werden. Manifeste sichtbare soziale Ungleichheit und ihre gesellschaftlichen Bedingungen werden diskursiv als Probleme von Devianz und Delinquenz umcodiert und in die Verantwortung des Abweichenden übertragen.

Viertens spitzt sich die Problematisierung von Devianz am Praterstern in der Berichterstattung der Krone in der Hinsicht zu, dass der Praterstern nicht nur als „verwahrloster und unsauberer“, sondern eben auch als gefährlicher und krimineller Raum charakterisiert wird. Über die Problematisierung von kriminellem Verhalten wird dabei der Zusammenhang von (Un-)Sauberkeit und (Un-)Sicherheit im Raum sowohl explizit als auch implizit hergestellt und die Polizei erscheint mit ihren Praktiken als zentrale, legitime und ordnungsherstellende Instanz staatlichen Handelns. Mit dieser Fokussierung auf Wissensbestände und Deutungen sowie Interventionen polizeilicher Praxis, treten territorial ausschließende und kriminalisierende Praktiken in den Vordergrund, womit die Wacquantsche Figur des „strafenden Staates“ (Wacquant 2009) Relevanz erfährt. Demgegenüber wird Soziale Arbeit als staatliche Praxis am Praterstern nur selten erwähnt und nimmt im medialen Diskursausschnitt eine untergeordnete Stellung ein. Sie wird instrumentell als staatliche Interventionsarbeit positioniert, die einerseits auf die devianten, nicht-delinquenten Nutzer_innen ausgerichtet ist und sich andererseits zugleich an all diejenigen Raumnutzer_innen wendet, die mit Ersteren in Konflikt stehen oder sich von diesen gestört fühlen.

Fünftens stehen in der Thematisierung von Sicherheit Aspekte der personalen Sicherheit und der Schutz vor Strafdelikten, aber auch vor Störungen durch Andere deutlich im Vordergrund. Dabei entsteht der Eindruck, dass der Begriff der subjektiven (Un-)Sicherheit weniger einem medialen als einem politischen Diskursausschnitt entspringt, da er in den Gemeinderats- und Landtagsprotokollen präsenter ist. Bezug nehmend auf die stark kriminalitätsbezogene Berichterstattung der Krone entsteht das Bild, dass in der Produktion von Angst und Gefahr ein Verständnis von personaler Sicherheit als Schutz vor den kriminellen Anderen dominiert, zumal Aspekte sozialer Sicherheit, verstanden als Unterstützungsleistungen in sozialen Problemsituationen, nur punktuell identifiziert werden können.

4. Fazit: Der Wiener Praterstern im öffentlichen Diskurs zwischen Aufwertung und Problematisierung von Devianz

In einer zusammenführenden Perspektive kann die Rede über den städtischen Raum Praterstern folgendermaßen resümiert werden (Diebäcker 2014: 169-174).

In raumrelationaler Perspektive entsteht vor allem mit Blick auf den 2. Wiener Gemeindebezirk das Bild einer ortsgebundenen Aufwertungsstrategie, die vorhandene Grundlagen wie den grünen Prater als Naherholungsgebiet, den Volksprater als Vergnügungspark oder städtische Brachflächen für die Ansiedlung diverser Projekte nutzt und so stark immobilienbezogene Erlebnis-, Konsum-, Arbeits- und Wohnwelten miteinander verbindet. Im öffentlichen Diskurs zum Praterstern treten standortpolitische Strategien der Festivalisierung und Vermarktung ebenso hervor wie staatlich-private Entwicklungsalianzen bei der Planung und Umsetzung der verschiedenen Entwicklungsimpulse. Die Erneuerung des Bahnhofs Wien Praterstern kann vor diesem Hintergrund auch als infrastrukturelle Bereitstellung zur Entwicklung des Aufwertungsgebietes mit staatlichen Finanzmitteln verstanden werden.

Der Praterstern mit dem attraktivierten Bahnhof stellt in seiner Mobilitätsfunktion ein wesentliches Bindeglied für das innerstädtische Entwicklungsgebiet dar, zugleich ist er selbst durch die erweiterten Konsum- und Aufenthaltsfunktionen Spiegel einer neuen räumlichen Multifunktionalität. In dieser symbolischen Positionierung repräsentiert der Bahnhof eine spezifische Form von Urbanität, die die Normativität des Pratersterns verändert: Der helle, geräumige und ästhetische Bahnhof, das individuelle Hindurchbewegen im Raum der Vielen, das Konsumieren von Produkten und Dienstleistungen auch außerhalb der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten oder der qualitätsvolle Aufenthalt an den Vorplätzen sowie das zügige Umsteigen und Wegbewegen aus dem Raum sind zentrale Zielsetzungen, die, wenngleich sie teilweise miteinander in Konflikt stehen, umgesetzt werden sollen. In diesen normativen Zielsetzungen tritt eine raumgestalterische Rationalität deutlich hervor: Die sichtbare, ästhetische Qualität des Raums wird als Maßstab des Neuen positioniert. Diese gesteigerte Normativität des Pratersterns ist mit Normvorstellungen verbunden, den schönen, neuen Raum zu entwickeln bzw. die bereits erreichte Qualität sicherzustellen. Die Anwesenheit, das Erscheinungsbild oder Verhalten von anderen Personengruppen stellt dabei scheinbar stärker als früher eine Bedrohung für das aufgewertete Bild, Image und die erweiterten Funktionalitäten des Pratersterns dar. Mit Foucault (2006[1978]: 90-98) sind mit dieser Verschiebung der Normalitätszone m.E. erhöhte Normanforderungen für die Subjekte verbunden und diejenigen, die den gesteigerten Normalisierungsdruck schwer oder nicht bewältigen können, werden als sichtbare Devianz im Raum problematisiert. Sicherheits- und ordnungspolitische Argumentationsmuster sind daher eng an die hegemonial wirkende, stadtentwicklungspolitische Aufwertungsstrategie gekoppelt.

Anhand der Auseinandersetzung um die Gestaltung des westlichen Vorplatzes zeigt sich in beiden Diskursauschnitt-

ten, dass der öffentliche Raum einen wesentlichen Bezugspunkt der öffentlichen und parteipolitischen Auseinandersetzung darstellt. Dabei fungiert der bereits fertig gestellte Bahnhof, der als privater und durch die ÖBB verwalteter Raum betrachtet wird, als normativer Maßstab auch für die Ordnung im öffentlichen Raum. In direkter landespolitischer Kompetenz liegend, werden die normativen Ideale des sichtbar Schönen und Attraktiven auf den Vorplatz übertragen, die aber schwer herzustellen sind bzw. bedroht zu sein scheinen. Mit den damit verbundenen Vereinheitlichungsansprüchen stellt die Heterogenität der Subjekte am Platz diskursiv ein Ordnungsproblem dar, welches durch ein Problematisierungsmuster gekennzeichnet ist, das Konflikte zwischen Pasant_innen, Passagieren und Bewohner_innen der Umgebung sowie den als Drogensüchtige, Trinker_innen, Obdachlose u.v.m. etikettierten Anderen konstatiert. Diese Beziehungsfigurationen erscheinen in Bezug auf Gruppenzugehörigkeiten, Gruppengröße und Mehrheitsverhältnisse eindeutig geordnet, auch weil die Identifikation mit den neutralen Kategorien der Vielen auf negativ konnotierte Klassifizierungen der Wenigen treffen, denen die Verursachung „sozialer Probleme“ im Sinne moralisch verwerflichen, selbstverschuldeten oder kriminellen Verhaltens zugeschrieben werden.

In den Problematisierungsmustern lassen sich auch Argumentationsfiguren zu Gefahren und Risiken im Raum besonders gut erkennen. Im öffentlich-parlamentarischen Diskursauschnitt manifestiert sich die Risikokette von Raum, Gruppe und Individuen über das Thema Drogen (Belina 2011: 105), die in ihrem relationalen Bezug zum Karlsplatz als Raum der Drogenszene, als Aufenthaltsort von Drogensüchtigen bzw. -dealer_innen im Sinne einer Gleichsetzung der Räume reaktualisiert wird. Im öffentlich-medialen Diskursauschnitt werden diese Gefahren und Risiken durch Drogenszene, -süchtige und -dealer_innen dem Praterstern direkt zugeschrieben, der zugleich anhand unterschiedlicher Fälle durch die Figur des Kriminellen zusätzlich problematisiert wird. Anhand der Kategorien Herkunft, Alter und Geschlecht formiert sich ein Bild des Kriminellen, das als nicht-österreichisch, jung und männlich charakterisiert werden kann. Die Grenzziehungen zwischen normal und gefährlich verweisen dabei auf stark körperbezogene Distinktionsmerkmale, die in ihrer Kopplung mit Kriminalität als rassistisch qualifiziert werden müssen. In den boulevardesken Problematisierungen von Delinquenz und Kriminalität am Praterstern wird dabei die Differenz zu den abweichenden Anderen teilweise in multiplen Zuschreibungen derart vertieft, dass das gefährliche, fremde Andere als Grenzposition das „Unmögliche“ und „Verbotene“ repräsentiert (Foucault 2007[1975]: 76-80).

Der parlamentarische und mediale Diskursauschnitt sind bei allen Differenzierungen dennoch stark aufeinander bezogen und selbstreferentiell, Aussagen und Wissen zu Spezialdiskursen sind kaum repräsentiert. Akteur_innen des wissenschaftlichen Feldes sind als Sprecher_innen nicht präsent, sodass wissenschaftliche oder akademisch-disziplinäre Wissensformen in den diskursiven Praktiken nicht expliziert werden. Lediglich in stadtentwicklungsbezogenen Kontexten wird auf magistratische Fachdienststellen Bezug genommen, in der Berichterstattung des Standards werden auch Architekt_innen Sprecher_innenpositionen eingeräumt, sodass hier spezifisch-fachliche Rationalitäten mitvermittelt

werden. In sicherheits- und ordnungspolitischen Kontexten besetzen polizeiliche Akteur_innen, überwiegend in der Krone, die zentralen Sprecher_innenpositionen und ihr Wissen muss diesbezüglich als diskursprägend eingeschätzt werden. Sozialarbeiterische Wissensformen sind im Material, bis auf ganz wenige Ausnahmen, nicht repräsentiert: Ihre Rationalisierungsweisen scheinen im öffentlichen Diskurs zum Praterstern nicht relevant, ihre spezifisch-fachlichen Deutungen oder Problematisierungs- und Maßnahmenmuster kommen im Sinne einer diskursanalytischen Aussage nicht vor. Vielmehr scheint die der Sozialen Arbeit politisch zugewiesene instrumentelle Rolle im territorialen Raum auf eine stark personenbezogene machttechnische Positionierung hinzuweisen.

Aus einer politikfeldspezifischen Perspektive ist in den öffentlichen Diskursausschnitten ein Ineinandergreifen von Stadtentwicklungs- sowie Sicherheits- und Ordnungspolitik deutlich erkennbar, die in vielfältigen Bezügen und Argumentationsmustern miteinander verwoben sind. Dagegen sind sozialpolitische Problematisierungen in beiden Diskursfeldern kaum zu identifizieren: Auf negative Folgen von Aufwertungsimpulsen wie Verdrängung ärmerer Bevölkerungsgruppen wird ebenso wenig hingewiesen wie auf Ursachen von sozialen Problemlagen, z.B. Armut, Sucht oder psychischen Erkrankungen; auch Mechanismen gesellschaftlicher Ausschließung in Bezug auf Arbeit, Zugehörigkeit, Alter, Herkunft oder Geschlecht können nicht identifiziert werden. Soziale Versicherungs- und Infrastrukturleistungen oder personenbezogene, individuelle Unterstützungsstrukturen des Wohlfahrtsstaates sind in ihrem Raumbezug zum Praterstern

genauso wie Elemente eines rehabilitativen Ideals oder Argumente für die gesellschaftliche Inklusion marginalisierter Menschen nur in einigen, wenigen Textstellen des untersuchten Materials zu verzeichnen. Die sehr weitgehende Nichtthematisierung von Aspekten sozialer Sicherheit führt auch dazu, dass soziale Ungleichheit auf ihren sichtbaren Status reduziert ist und so im Kontext sicherheits- und ordnungspolitischer Problematisierungen als Bedrohung für die personale Sicherheit umcodiert wird.

Literaturverzeichnis:

- Belina, Bernd (2011): Raum, Überwachung, Kontrolle. Vom staatlichen Zugriff auf städtische Bevölkerung. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Diebäcker, Marc (2014): Soziale Arbeit als staatliche Praxis im städtischen Raum. Wiesbaden: Springer VS.
- Foucault, Michel (2007[1975]): Die Anormalen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2006[1978]): Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Geschichte der Gouvernementalität I. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Wacquand, Loïc (2009): Bestrafen der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Ungleichheit. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.

Kommentar zum Vortrag „Stadtentwicklung und Polarisierung“

Kommentar von Gesa Witthöft zum Vortrag von Marc Diebäcker

Vielen Dank für die kritische diskursanalytische Reflexion der sozialen Polarisierungseffekte eines wenn auch großen, so doch typischen Stadtentwicklungsverfahrens, nach deren Darlegung sich mein planerisches Ich doch fast ein wenig entlarvt fühlt: Gerade der fachliche Diskurs über die Strukturierung und den Umgang mit den öffentlichen Räumen im Umfeld des Bahnhofes Praterstern dürfte doch um einiges differenzierter gewesen sein, als das was nachweislich in den Medien und in parlamentarischen Instanzen diskutiert wurde.

Meine ersten Fragen in Hinsicht auf die Dimensionen der Gerechtigkeit lauten also: Wo waren wir Fachpersonen in diesem Zusammenhang? Wie wurden die Qualitäten des öffentlichen Raumes am Praterstern bestimmt? Und wieso sind diese Positionen nicht dokumentiert und in den Diskurs eingeflossen?

Es ist uns Planungsfachleuten meines Erachtens hinlänglich klar, dass jede Form der technisch-planerischen Anpassung

und Erneuerung eines als veraltet geltenden Standortes – zumal wenn es explizit auch um die Aufwertung und Attraktivierung einer großen Infrastruktur und seines stadträumlichen Umfeldes geht – auch andere Nutzer_innen an den Ort bindet und somit sichtbar macht; dass dabei immer die ‚Gefahr‘ besteht, dass manche soziale Gruppen ‚vertrieben‘ werden ... dies sind leider häufig diejenigen, die wir als deviant bezeichnen, die explizit auf eine intensive Nutzung des öffentlichen Raumes angewiesen sind und diejenigen, die es schwer haben, sich einen neuen für sie attraktiven Ort zu suchen.

Meine nächste Frage lautet also: Was für ein Bild von ‚wünschenswerter‘ Öffentlichkeit wird im Zusammenhang mit solcherart Projekten eigentlich produziert?

Planerische Arbeit ist in wesentlichen Aspekten durchaus vergleichbar mit Sozialer Arbeit. Beide sind meines Erachtens immer auch ein Instrument der Gerechtigkeit – gilt es in der Planung doch ‚für Alle‘ eine ‚gute‘ Lebensumwelt zu

schaffen. Planung kann sich dabei aber weniger deutlich auf die „marginalisierten Anderen“ und „Herausgefallenen“ beziehen, als dies aufsuchende Soziale Arbeit machen kann resp. sollte.

Meine weitere Frage lautet also: Nach welchen der vielfältigen, nicht immer deutlich zu bestimmenden und teilweise auch widersprüchlichen Kriterien zum Maß der Gerechtig-

keit – Bedürfnis, Vertrag, Leistung, Gleichheit, Gleichberechtigung, Maxime, Nachhaltigkeit und/ oder gar Zufall (?)... – kann sozialräumliche Gerechtigkeit planerisch hergestellt werden?

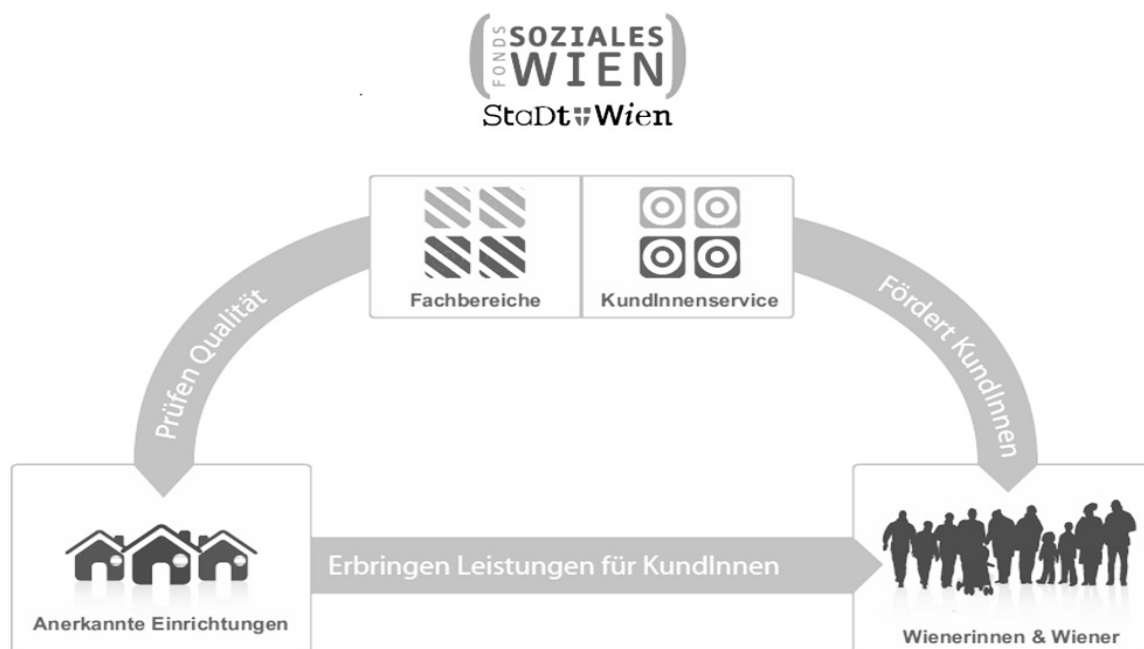
Was bleibt ist (erneut) die Einsicht, dass wir uns wohl bei jedem Vorhaben die alte und immer wieder neue Frage stellen sollten: Wer bekommt welchen Raum?

Soziale Sicherheit als zentrales Wirkungsziel

Irene Rieger

Soziale Sicherheit ist das zentrale **Wirkungsziel** des Fonds Soziales Wien (FSW), der als Instrument der Stadt Wien essentiell und innovativ zur Umsetzung der Wiener Sozialpolitik beiträgt. Der Fonds erfüllt seinen Auftrag zur Sicherstellung der sozialen Hilfe- und Betreuungsleistungen in den Bereichen Pflege und Betreuung, Behindertenarbeit und Wohnungslosenhilfe. Im Rahmen der Tagung, die sich mit der sozialen Gerechtigkeit als bedeutenden Pfeiler einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung befasste und die wirkungsvolle Vorgehensweisen thematisierte, durch die Gerechtigkeit und soziale Sicherheit für die Menschen in Wien erlebbar sind, präsentierte der FSW seine Konzepte zur Implementierung der Wirkungsorientierung.

Eingangs werden in diesem Artikel der Fonds Soziales Wien und seine Aufgaben- und Wirkungsbereiche dargestellt (siehe auch: www.fsw.at). Danach wird ausgeführt, in welcher Weise Verteilungsgerechtigkeit, Wirkungsorientierung und soziale Sicherheit bei der Aufgabenerfüllung des FSW ineinander greifen. Anschließend werden die zentralen Inhalte des auf der Tagung gehaltenen Referates wiedergegeben: Die Implementierung der Wirkungsorientierung im Kontext der Wirkungscoalition von FSW, den dienstleistungserbringenden Organisationen und den KundInnen; siehe dazu Abbildung 1.



Quelle: Fonds Soziales Wien 2014.

Abb. 1. Die in diesem Kontext als „Wirkungscoalition“ bezeichnete Verbindung zwischen den am sozialen Leistungsprozess beteiligten Personengruppen und Organisationen im Fördersystem

1. Der Fonds Soziales Wien

Der Fonds Soziales Wien (FSW) steuert und finanziert seit 2004 die Erbringung von sozialen Dienstleistungen in den Bereichen der Pflege und Betreuung, der Behindertenarbeit, Mobilität und Beratung sowie die Leistungen der Wohnungslosenhilfe. Für die Planung, Steuerung und die Qualitätssicherung dieser sozialen Dienstleistungen sind die drei sogenannten Fachbereiche zuständig. Nachstehend sind exemplarisch ein paar Zahlen auf Jahresbasis angeführt, die die Größe des zu steuernden Systems zeigen:

- ca. 100.000 KundInnen
- ca. 170 anerkannte Partnerorganisationen
- ca. 230.000 Anrufe am KundInnen-Telefon
- ca. 80.000 m² Nutzfläche an 52 Standorten
- ca. € 1,2 Milliarden Förderaufwand

Das KundInnenservice mit dem Case-Management leistet als Teil des Fonds Soziales Wien einen wichtigen Beitrag zur bestmöglichen Versorgung der Wiener Bevölkerung in den genannten Bereichen. Es bietet in den Beratungsstellen Informationen und Beratungen zu Fragen über das Angebotspektrum von sozialen Dienstleistungen. Darüber hinaus

stellt es sicher, dass der Bedarf von KundInnen optimal mit den Angeboten an sozialen Leistungen in Übereinstimmung gebracht wird. Dabei wird gleichzeitig darauf geachtet, ob eine Unterstützung für die persönliche Ressourcenaktivierung bei den KundInnen selbst und deren Umfeld zielführend und ausreichend ist, sodass unter Umständen keine Dienstleistungen in Anspruch genommen werden müssen. Somit leistet das KundInnenservice einerseits einen essentiellen Beitrag zum „erlebten Gefühl der sozialen Sicherheit“ für die Wiener Bevölkerung: durch individuelle Beratung und auf Basis eines profunden ExpertInnen-Wissens vermittelt es Menschen in Problemlagen und deren Angehörigen Orientierung zur Lösung der anstehenden Schwierigkeiten. Andererseits erfüllt das KundInnenservice auch einen zweiten Anspruch, den eine Gesellschaft an Ressourcen-verteilende Systeme stellt: ein verantwortungsvolles Verhalten gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern. Aus diesen beiden Betrachtungswinkel heraus geht der vorliegende Beitrag weiter unten bei den Erörterungen zur Verteilungsgerechtigkeit auf die verschiedenen Aspekte ein, was als „gerecht“ angesehen und erlebt werden kann.

Zusätzlich zu den Planungs-, Steuerungs-, und Finanzierungsaufgaben erbringt der FSW bereits derzeit Finanz- und Leistungsdokumentationen, die über das übliche Maß hi-



Quelle: Fonds Soziales Wien 2014.

Abb. 2. Die Wirkungscoalition, die auf eine gesamt-gesellschaftlich gerechte Fördermittel-Vergabe abzielt und die für die nachhaltig wirkungsvolle Erbringung sozialer Dienstleistungen mit dem Fokus auf erlebbare soziale Sicherheit sorgt.

nausgehen, als einen Beitragsteil zur Transparenz. Da die wirkungsorientierte Steuerung die konsequente Weiterentwicklung des Managements in den öffentlichen Verwaltungen und in Non-Profit-Organisationen ist, die sich primär über ihren gesellschaftlichen Nutzen legitimieren, greift der FSW von sich aus das Thema Wirkungsorientierung auf und bringt es in eine systematische Umsetzung. Für den Erfolg reicht es heute nicht mehr aus, Ressourcen und Leistungen effizient zu managen. Die zentrale Herausforderung liegt darin, den Ressourceneinsatz, die Leistungen und die Steuerung sowohl auf den Nutzen für die KundInnen(gruppen) als auch auf den Nutzen für die Gesellschaft auszurichten. Diese systematische Ausrichtung auf Wirkungsziele und der Nachweis des tatsächlich erbrachten Wirkungsbeitrages werden in Hinblick auf die Verteilung öffentlicher Mittel zunehmend wichtiger. In diesem Sinne wird weiter unten im Text das wirkungsorientierte Vorgehen des Fonds Soziales Wien dargestellt.

2. Verteilungsgerechtigkeit, Wirkungsorientierung und soziale Sicherheit

Von verschiedenen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen werden unterschiedliche Ansichten darüber vertreten, ob das Gerechtigkeitsstreben die einzig wirksame Kraft in Situationen ist, bei denen es um Verteilung geht. Einigkeit herrscht diesbezüglich, dass Aufteilungsentscheidungen sehr vielfältige und teils nachhaltige sowie drastische Auswirkungen auf Sozialsysteme haben können. Aufgrund der Schwierigkeit, die individuellen Wünsche, Erwartungen und Bedürfnisse aller beziehungsweise möglichst vieler Beteiligter zu befriedigen, ist der Entscheidungsprozess für die konkrete Durchführung einer Verteilung von Ressourcen relativ komplex. Richtet man den Blick auf das oben dargestellte Fördersystem im Kontext der Wiener Bevölkerung und der österreichischen Gesellschaft ist es naheliegend, dass zusätzlich zu Gerechtigkeitsüberlegungen und – bestrebungen auch andere Motive und Zielsetzungen unser Handeln und unsere Werte beeinflussen wie beispielsweise das Streben nach effizienten und wirkungsvollen Verteilungssystemen und Dienstleistungserbringungen; (vergleiche unter anderem Mikula, 1980). Die Wahl der Zielsetzung und eines Verteilungsprinzips, mittels dessen die angestrebten Wirkungen realisiert werden sowie die konkrete Umsetzungsart sind generell die zentralen Schritte in Verteilungssituationen. Somit sind sie auch von zentrale Bedeutung für das Fördersystem in Wien, aufgrund dessen Wienerinnen und Wiener rasch zu leistbaren, qualitätsgesicherten und wirksamen sozialen Leistungen kommen – unter Berücksichtigung der nachhaltigen Finanzierbarkeit und dem gesamtgesellschaftlichen Anspruch auf wirkungsvolle und gleichzeitige ressourcenschonende Steuergelder- und Mittelverwendung.

Der Fonds Soziales Wien fördert sowohl Menschen in Wien persönlich und individuell als auch anerkannte Einrichtungen nach den Förderrichtlinien des FSW. Diese Förderrichtlinien sind im Sinne der oben ausgeführten Gerechtigkeitsüberlegungen erstellt. Sie regeln unter anderem die sozial ausgleichenden Zugangsvoraussetzungen zu dem

Fördersystem. Die Abbildung 2 zeigt schematisch das Zusammenspiel aller Beteiligten in dieser Wirkungscoalition, in der gesamt-gesellschaftliche Gerechtigkeitsbestrebungen, erlebbare soziale Sicherheit für die Wiener Bevölkerung und nachweisliche Wirkungen des Fördersystems und der sozialen Dienstleistungen realisiert werden.

Die sogenannten anerkannten Einrichtungen sind Organisationen, die die sozialen Dienstleistungen in den Bereichen Pflege und Betreuung, Behindertenarbeit und Wohnungslosenhilfe erbringen. Sie sind es, die mit ihren professionellen Leistungen und ihrem engagierten Einsatz die Lebensqualität der KundInnen verbessern und gemeinsam mit dem KundInnenservice des FSW vertrauensbildendes Verhalten im Sinne der Verfahrensgerechtigkeit und Transparenz praktizieren.

3. Die Implementierung der Wirkungsorientierung im Kontext der Wirkungscoalition

Der FSW hat als innovativer Gestalter im Gesundheits- und Sozialbereiches von sich aus das Thema Wirkungsorientierung in das Zentrum seiner Aufmerksamkeit und seines Tun gestellt. Wichtig zu wissen und zu beachten bei der inhaltlich-konzeptionellen Beschäftigung mit Wirkungsorientierung ist, dass es nicht eine einzige Methode oder das eine universell anzuwendende Instrument zur Implementierung der Wirkungsorientierung gibt. Jedes Unternehmen muss seinen eigenen Zugang und Weg entwickeln.

Folgende Blickwinkel, Bilder und Modelle hat der FSW teils aus der vorhandenen Literatur und auf Basis von aktuellen Erfahrungsaustauschgesprächen aufgegriffen und teils eigenständig entwickelt.

- **Soziale Sicherheit** stellt das zentrale Wirkungsziel dar, das sich in weitere Wirkungsziel-Aspekte wie **Lebensqualität**, Erhaltung der **Selbständigkeit und Selbstbestimmtheit** sowie **soziale Teilhabe** in schwierigen Lebenslagen unterteilen lässt. Auch bei der Definition dieser Wirkungsziele zeigt sich wieder das Ineinanderfließen der Wirkungs- und Gerechtigkeitsbestrebungen. Ausgehend von den drei gerechtigkeitspsychologischen Begriffen „Verteilungsgerechtigkeit“ (Wie gerecht werden die konkreten Ergebnisse einer Verteilung bewertet?); „Verfahrensgerechtigkeit“ (Wie gerecht wird das Verfahren erlebt?) und „interaktionale Gerechtigkeit“ (Wie fair und wertschätzend wird der konkrete Ablauf und die stattfindenden sozialen Kontakte wahrgenommen?) finden diese drei Dimensionen von Gerechtigkeit auch bei den Wirkungszielen des FSW ihre Berücksichtigung. Zusätzlich zur optimalen gesundheitlichen und sozial-integrativen Pflege- und Betreuungsqualität zielt die Wirkungsentfaltung des FSW auf Werte ab, die mit Gerechtigkeitsempfindungen verwoben sind wie Selbstbestimmtheit, vertrauensbildende Umgangsformen und soziale Teilhabe (siehe Abb. 3).



Quelle: Fonds Soziales Wien 2014.

Abb. 3. Soziale Sicherheit in Verbindung mit einigen Teilaspekten.

- Der FSW bewirkt soziale Sicherheit, weil er mit wirkungsvollen Dienstleistungen die Lebensqualität von Menschen in Wien nachhaltig sicherstellt. Um **Lenken**, **Lernen** und **Legitimieren** geht es bei jedem wirkungsorientierten Steuerungskonzept. Nachstehend wird anhand von Beispielen ausgeführt, was das für den FSW konkret bedeutet (siehe Abb. 4).

Wirkungsorientierung kann als Ausdifferenzierung der Ergebnisqualität gesehen werden, wobei zu betonen ist, dass seit vielen Jahren Qualitätsmanagement im Fonds Soziales Wien gelebt wird und auch innerhalb der Wirkungskonkalition unter anderem im Rahmen der Anerkennungsverfahren von Einrichtungen fest verankert ist.

Wirkungsorientierte **Steuerung** einer Organisation oder eines ganzen Organisationssystems wie die Wirkungskonkalition erfordert ein strategisches Vorgehen. Die Umsetzung konkreter Maßnahmen muss sich an der strategischen Zielsetzung orientieren und die Erfolge bzw. der Grad der Zielerreichung müssen überprüft werden. Dafür müssen Wirkungsdaten systematisch in die Organisationssteuerungsinstrumente integriert werden. Die Basis für eine strategisch-konsistente wirkungsorientierte Steuerung schafft der Strategieprozess. Strategisches Wirkungscontrolling sorgt für den Aufbau und die Nutzung der Wirkungsdaten für strategische Aufgaben und Entscheidungen. Für die Steuerung einzelner Dienstleistungen und das **kontinuierliche Lernen** in spezifischen Bereichen der Alltagsarbeit mit KundInnen ist das operative Wirkungscontrolling das entsprechende Instrument. Bedarfslagen und Erwartungen der Menschen verändern sich, gesamt-gesellschaftliche Einstellungen und politische Rahmenbedingungen ändern sich über die Zeit hinweg und in allen sozialen Leistungsbereichen vollzieht sich eine stetige Weiterentwicklung des Fachwissens. Diese Faktoren und der steigende **Legitimationsdruck** sowie das eigene Bestreben des FSW, die erzielte

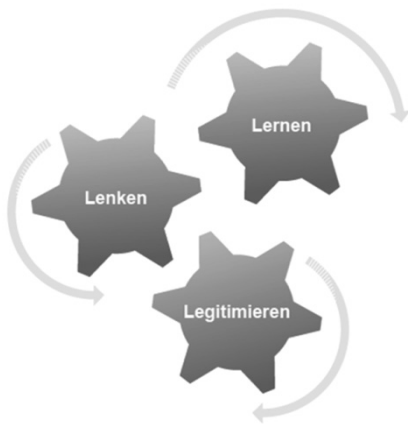
gute Versorgungsqualität transparent darstellen zu können, machen ein Controlling der Wirkungen erforderlich.

- Als weitere essentielle Instrumente im Zuge der Entwicklung und Implementierung der durchgängigen Wirkungsorientierung im FSW werden an dieser Stelle der sogenannte „**Persönliche Entwicklungsplan**“ und die **KundInnen-Zufriedenheitsbefragung** genannt.

Bei dem **Persönlichen Entwicklungsplan** handelt es sich um ein Instrument zur einheitlichen Feststellung der Bedarfslagen bei Menschen, die sich in Lebenssituationen mit Unterstützungsbedarf befinden. Auf dieser systematischen Erfassung basierend werden die entsprechenden sozialen Dienstleistungen angeboten und gefördert. Darüber hinausgehend wird daran gearbeitet, dass dieser Persönliche Entwicklungsplan in Zukunft auch die Wirkungen der erbrachten bzw. genutzten Leistungen aufzeigen kann.

Die **KundInnen-Zufriedenheitsbefragung** bedient sich dem dafür gängigen Instrument der Datenerhebung mittels Fragebogen. Wie eingangs zum Thema Wirkungsorientierung erwähnt, setzt sich ein wirkungsorientiertes Management aus verschiedenen Systemen und Instrumenten zusammen, wobei die KundInnen-Zufriedenheitsbefragung eines davon ist. Die passende Auswahl dieser und die optimale Gestaltung dieser einzelnen „Bausteine“ der Wirkungsorientierung für das eigene wirkungsorientierte Unternehmen sind die Herausforderungen, die jede Organisation annehmen und bewältigen muss.

Motivierend auf diesem Weg sind beispielsweise die KundInnen-Zufriedenheitsbefragungsergebnisse, die zeigen, dass derzeit schon sehr viel Gutes für die Menschen in Wien mit den sozialen Dienstleistungen der mobilen Pflege bewirkt wird – um ein Beispiel zu nennen (siehe Abbildung 5).



(laufendes) Lernen:

Was bewirkt „soziale Sicherheit“ und „Lebensqualität“ für Menschen in Wien – in einer sich stetig verändernden Welt?

Lenken:

Was ist essentiell „steuerungsrelevant“ – in diesem komplexen System der sozialen Dienstleistungserbringung?

Legitimieren, Präsentieren, Positionieren:

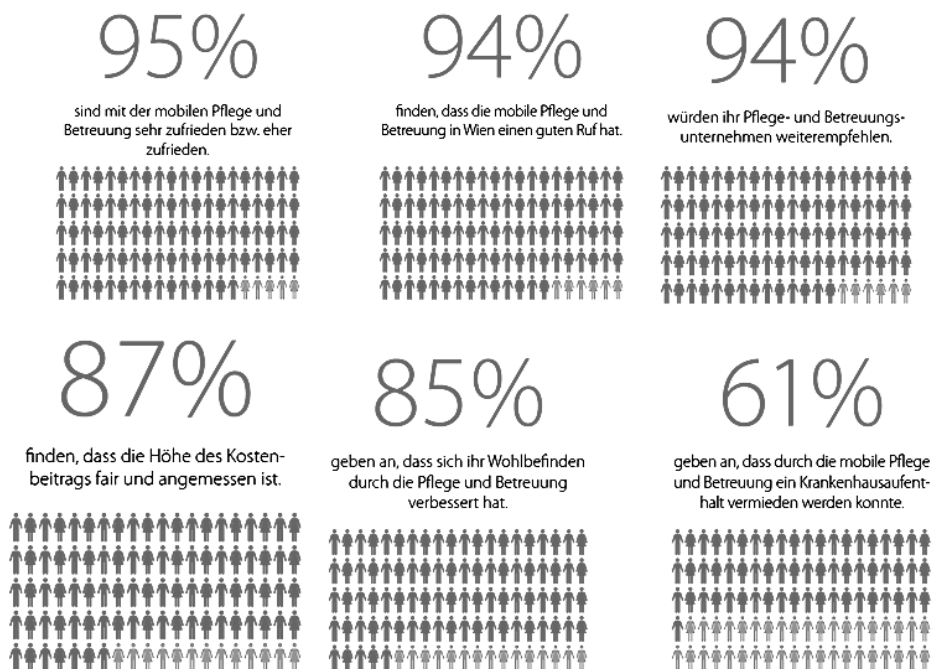
Wie kann nachgewiesen werden, dass die gewünschten Wirkungen im angestrebten Ausmaß erreicht werden?

Über den Legitimationsgedanken hinaus ist es dem FSW ein großes Anliegen, anhand des Wirkungscontrollings Geleistetes zu präsentieren und die Positionierung der Wirkungskalition und des FSW innerhalb des Wiener Sozial- und Gesundheitssystems darzustellen.

Quelle: http://impact.zewo.ch/de/wirkungsmessung/wirkungsmessung_wozu

Abb. 4. Drei „treibende Kräfte“ der Wirkungsorientierung

„Die Wirkungskoalition wirkt“ KundInnenbefragung zur mobilen Pflege 2012



Quelle: Fonds Soziales Wien 2014.

Abb. 5. Ergebnisse der KundInnen-Befragung im Bereich mobile Pflege im Jahr 2012

Beim Aufbau des Wirkungscontrollings für ein komplexes organisatorisches System wie dem FSW in Verbindung mit den leistungserbringenden Partnerorganisationen gibt es selbstverständlich auch einige Herausforderungen. Bereits innerhalb des eigenen Unternehmens braucht es die Abstimmung der verschiedenen Bilder und Ansätze der Wirkungsorientierung. Die Identifizierung der bestgeeignetsten Abstraktionsebene bei der Datengewinnung für spezifische Fragestellungen und die Einigung, auf welcher Management-Ebene welche wirkungsorientierten Themen angesiedelt sind, stellen nur einige der zentralen Aufgaben dar, die bewältigt werden müssen. Gleichzeitig gilt es, einerseits der Komplexität der Wirkungsorientierung inhaltlich gerecht zu werden und andererseits diese auf ein handhabbares und im Arbeitsalltag nutzbringendes Maß beschränkt zu halten. Der Abstimmungsbedarf innerhalb der Wirkungskoalition (FSW – leistungserbringende Organisationen – KundInnen) bringt ein zusätzliches Handlungsfeld mit sich und erhöht die Herausforderung im richtigen Umgang mit der Komplexität.

Der Fonds Soziales Wien befasst sich als innovativer Gestalter im Wiener Gesundheits- und Sozialbereich gerne mit diesem Aufgabenfeld, weil er an die Sinnhaftigkeit glaubt. Nachhaltig, wirkungsstark und Ressourcen-bewusst für die Soziale Sicherheit unter Bedachtnahme auf das Gerechtigkeitsemp-

finden der Wiener Bevölkerung zu arbeiten, ist ein Ziel, für das es sich stetig zu arbeiten lohnt.

Quellenverzeichnis:

- Mikula, G. (1980). *Gerechtigkeit und soziale Interaktion*. Bern, Stuttgart, Wien: Huber.
- Mikula, G. (1980). Zur Rolle der Gerechtigkeit in Aufteilungsentscheidungen. In Mikula, G. (Hrsg.), *Gerechtigkeit und soziale Interaktion* (141-184). Wien: Huber.
- Phineo, *Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen*, Verfügbar unter:
<http://www.phineo.org/publikationen/besser-wirken-transparenter-arbeiten/> (2013-10-04)
- Zewo Stiftung, *Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen, Wirkungsmessung in der Entwicklungszusammenarbeit, Zewo-Leitfaden für Projekte und Programme*. Verfügbar unter: <http://impact.zewo.ch/de/wirkungsmessung/> (2013-10-04)
-

Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie / Egon-Matzner-Award for Socio-Economics 2014

am 12. 6. 2014 an der TU Wien

Im Jahr 2014 wurde der Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie zum dritten Mal vergeben. Mit dem Preis werden junge Wissenschaftler/innen ausgezeichnet, die in den Bereichen Sozioökonomie, heterodoxe Ökonomik, evolutionäre Ökonomik, institutionelle Ökonomik, Finanzwissenschaft und fiskalischer Föderalismus, sowie Infrastrukturökonomie und –politik forschen.

Im Besonderen werden Arbeiten ausgezeichnet, die praktische und empirische Probleme in den genannten Bereichen auf Basis einer starken theoretischen Fundierung behandeln, Grenzen von Denkschulen und Paradigmen überschreiten und/oder interdisziplinäre Perspektiven aufzeigen.

Laudatio zur Verleihung des Egon-Matzner-Preises 2014 an Simon Sturn

Wolfgang Blaas

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

der Preis, den wir heuer schon zum dritten Mal verleihen, ist nach Egon Matzner benannt ("EM-Preis"). Er war Gründungsprofessor des damaligen Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik – heute unser Fachbereich – und Vorstand des Instituts bis 1985. In diesem Jahr übernahm er die Leitung des Wissenschaftszentrums Berlin, und Wilfried Schönback folgte ihm als Vorstand.

Matzner hatte ziemlich klare Vorstellungen darüber, welche Themen und Methoden in der ökonomischen Forschung dominieren sollten, und diese finden sich auch im Ausschreibungstext des Preises. Dort heisst es, dass

Arbeiten in folgenden Themenbereichen gefördert werden sollen:

- Sozioökonomie, heterodoxe Ökonomik
- Evolutionäre Ökonomik
- Institutionelle Ökonomik
- Finanzwissenschaft und fiskalischer Föderalismus
- Infrastrukturökonomie und -politik

Und weiters, dass im Besonderen Arbeiten ausgezeichnet werden können, die

- praktische und empirische Probleme in den oben genannten Bereichen behandeln,
- Grenzen von Denkschulen und Paradigmen überschreiten und/oder
- interdisziplinäre Perspektiven aufzeigen.

Es gab heuer 16 Einsendungen bzw. Bewerbungen um den EM-Preis. Im Gegensatz zum Vorjahr haben wir uns heuer – wiederum mithilfe eines internationalen Gutachterteams – aber ziemlich schnell auf eine Arbeit als die zu prämierende geeinigt, nämlich auf die von Simon Sturn, und ich darf den Preisträger kurz vorstellen:

Simon Sturn ist gebürtiger Vorarlberger und hat an der Wirtschaftsuniversität Wien Ökonomie studiert. Während und nach seinem Studium hat er fachliche Erfahrungen als Forschungsassistent u.a. am WIFO, der Kontrollbank oder auch an der WU selbst sammeln können. Er hat diese dann bei seiner ersten Anstellung am bekannten IMK (Institut für Makroökonomie und Konjunktur) in Düsseldorf weiter ausbauen

können. Derzeit macht er seinen Ph.D. in den USA, und zwar an der renommierten University of Massachusetts in Amherst. Und es ist eine glückliche Fügung, dass ihn auch andere Verpflichtungen nach Österreich geholt haben, sodass er heute seinen Preis auch persönlich entgegen nehmen kann.

Simon Sturn wird sein Arbeit im Anschluss an die Preisverleihung dann selbst kurz vorstellen. Lassen Sie mich aber nur ein paar Worte dazu sagen:

Die Ökonomie ist in einem bedauernswerten Zustand. Wenn ein renommierter Ökonomie-Professor in einer international beachteten Publikation schreiben kann – oder muß – ich zitiere: „der Großteil der Ökonomie ist irrelevant“¹, so mag das vielleicht die Meinung nur einer Minderheit von Ökonomen widerspiegeln. Allerdings, so vermute ich, einer Minderheit unter altgedienten Ökonomen.

Die jungen und jüngeren Ökonomen geben sich nicht (mehr) zufrieden mit dem, was ihnen an Universitäten und in Lehrbüchern vorgesetzt wird. Sie fordern lautstark eine Verbesserung – zumindest einmal der Ausbildung, etwa durch stärker pluralistisch orientierte Curricula.

Der Weg aus der Sackgasse der Irrelevanz ist weit und mühsam. Ihn zu gehen erfordert nämlich nicht mehr und nicht weniger, als die wirtschaftliche Realität wieder vollständig in die Ökonomie zurückzuholen. Was bedeutet das aber konkret?

Erstens geht es um das Miteinbeziehen der institutionellen Gegebenheiten wirtschaftlichen Handelns, und damit sind nicht nur die gesetzlichen Rahmenbedingungen, sondern auch die gesellschaftlichen und kulturellen Verhaltensnormen gemeint, und damit ist eine Öffnung in Richtung Interdisziplinarität verlangt.

Zweitens kann die Auseinandersetzung um Theorien und Modelle nicht ohne empirisch-statistische Überprüfung stattfinden, so schwierig das auch in einer Disziplin sein mag, wo das kontrollierte Experiment – zumindest auf makroökonomischer Ebene – nicht möglich ist.

1 „... kann man mit Fug und Recht behaupten, dass die Ökonomie größtenteils irrelevant ist (a) als Beschreibung der Funktionsweise der Wirtschaft und (b) als Richtschnur für angemessene wirtschaftspolitische Empfehlungen“. R. A. Werner, Neue Wirtschaftspolitik. München 2007, S. 250.

Und **drittens** ist die Sinnhaftigkeit ökonomischer Forschung von ihrer wirtschaftspolitischen und gesellschaftlichen Relevanz her zu beurteilen. Ökonomische Forschung, die diesen Test nicht besteht, ist nur Selbstgespräch im Elfenbeinturm.

Die Arbeit von Simon Sturn erfüllt in hervorragender Weise alle diese Forderungen – ich denke, dass das auch ganz klar werden wird, wenn Kollege Sturn dann seine Arbeit vorstellt.

Sie ist daher ein exzellenter Beitrag zum beschwerlichen Weg aus der Irrelevanz der Ökonomie, und man würde sich wün-

schen, dass die Aufsätze vor allem in den sogenannten „top journals“ die genannten Kriterien in ähnlicher Weise erfüllen würden.

Der Preis, den wir heute Simon Sturn verleihen, soll jedenfalls ein Bestärkung für ihn sein, diesen Weg weiter zu gehen.

Wolfgang Blaas

Wien, 12. Juni 2014

How do corporatist and liberal labour markets differ, and what does it mean for economic policy?*

Simon Sturn

Abstract

How do labour market institutions affect unemployment? Whereas some empirical studies find that mainly such institutions explain unemployment, others argue that this correlation is not robust. By means of a survey of the literature I provide evidence that one explanation for these contradictory results is that labour market institutions affect unemployment differently within distinct labour market regimes. Because of institutional complementarities and a trade-off between external and internal flexibility, certain labour market institutions yield distinct impacts on unemployment within labour markets characterized by a high degree of corporatism, good labour relations, and high internal flexibility. Thus it is crucial for policymakers to take institutional complementarities into account when reforming the labour market.

* This article expands on the literature survey in: Sturn, S. (2013). Are corporatist labour markets different? Labour market regimes and unemployment in OECD countries. *International Labour Review*, 152(2), 237–254.

1. Introduction

Until now there exists no empirical consensus explanation on the causes of high unemployment. Several econometric studies investigate this topic, but the results are very ambiguous. According to the “standard explanation”, structural unemployment is driven by labour market flexibility. This view is confirmed by many authors who argue that unemployment is primarily the result of rigid labour markets (e.g. OECD, 1994; Nickell, 1997; IMF, 2003; Nickell et al., 2005; Bassanini and Duval, 2006, 2009).

But several researchers object that the empirical support for this view is not conclusive. For example, Blanchard and Katz (1997: 67) argue that “the crosscountry evidence on the relation of unemployment to rigidities is less than fully supportive.” Fitoussi et al. (2000: 257), referring to the OECD Jobs Study series, find that “the institutional reforms in the OECD proposal can only be a small part of the story.” Baker et al. (2004: 15) consider the impact of labour market institutions on unemployment nebulous: “While it is possible to construct multivariate regressions that find significant relationships between various labour market institutions and the unemployment rate, it is also easy to construct equally plausible regressions that do not.” Baccaro and Rei (2007: 563) show that “the impact of labor market institutions is, for the most part, not robust and that unemployment is mostly increased

by high real interest rates and independent central banks.” Freeman (2007: 19) summarises that “despite considerable effort, researchers have not pinned down the effects, if any, of institutions on [...] unemployment and employment.” Bell and Blanchflower (2009: 15f) conclude:

“The orthodox explanation of unemployment that argues that institutions matter has been subject to fairly extensive econometric testing, and in recent years, the validity of the empirical results supporting this view has been called into question. It has proved difficult to [...] show that any of the labour market rigidity variables work.”

They also doubt that labour market institutions interacting with macroeconomic shocks explain unemployment satisfactorily, as is argued by Blanchard and Wolfers (2000).

The impact of labour market institutions on unemployment is an ongoing debate. In this article I discuss the possibility that one reason why it is hard to detect a robust impact of labour market institutions on unemployment is that there exist several labour market regimes in OECD countries. External labour market flexibility might not play the same role in determining unemployment in corporatist labour market regimes as in non-corporatist ones.

2. Is there evidence for different labour market regimes?

As is illustrated in the introduction, it is often stated that the “standard” linear estimates of reduced-form unemployment equations, where institutions explain the development of unemployment, are not robust or may even be misspecified. In response, one focus of recent research has been on institutional complementarities. Institutions are complementary if the presence of one increases or decreases the returns from the other (Hall and Soskice, 2001: 17). This helps to explain why countries with very diverse institutional settings and different degrees of labour market flexibility have equally low unemployment rates.

Several studies tested for institutional complementarities. Some of them focused on the wage-bargaining system, as it seems to have important empirical effects on labour markets. For example, Elmeskov et al. (1998) test for complementarities between some labour market institutions and/or bargaining centralisation/coordination in OECD countries. They find evidence that different collective bargaining arrangements influence the way in which employment protection legislation and the tax wedge affect unemployment. Belot and van Ours (2004) find that unemployment benefit replacement rates and tax rates reinforce each other, and that in countries where bargaining mainly takes place at the firm level, employment protection legislation has a strong negative effect on unemployment, while union density has a positive one.

Bassanini and Duval (2006) explain unemployment in OECD countries econometrically with a new labour market institutions data set, compiled by the OECD. They estimate standard reduced-form unemployment equations, but also identify institutional complementarities. Although they do not pay explicit attention to these results, they find that the impact of the tax wedge on unemployment is lower in countries with decentralised wage bargaining, and that employment protection legislation affects unemployment only in countries with decentralised wage bargaining.

While much of the empirical literature focuses on interactions between labour market institutions, the OECD (2006: 183-205) follows a different approach. In this study 24 OECD countries are grouped into clusters according to their institutional labour market settings in the early 2000's (see Table 1). Principal components analysis is used to identify them. When analysing the labour market performance of these clusters, the findings are that the “North and Central European countries” are as successful in achieving low unemployment as the “English-speaking countries”, although these two clusters exhibit strong institutional differences in nearly every selected area. For example, the generosity of the unemployment benefit system and union bargaining coverage are highest in the North and Central European countries, and lowest in the English-speaking countries. The North and Central European countries also have a higher tax wedge, higher union density, stricter employment protection legislation, and spend most on active labour market policy. According to the OECD (2006: 192), “[t]his suggests that there is not a single road for achieving good employment performance.”¹

1 As is shown in Table 1, the “North and Central European countries” are also most successful in keeping income inequality low.

The approach of OECD (2006) has enriched the debate, since it acknowledges that labour market institutions are part of a broader institutional model and that different labour market regimes exist. This finding is also confirmed in Sturn (2013). For a set of 20 OECD countries in the period 1985-2008, evidence of differing impacts of labour market institutions on unemployment in corporatist labour markets is presented. Strict employment protection legislation is found to go along with lower unemployment in corporatist labour markets.

3. Why does the impact of institutions on unemployment depend on the labour market regime?

As is argued in the literature on “varieties of capitalism”, institutions are elements of complex socio-economic arrangements and strategic interactions, and fulfil different functions within distinct economic regimes (e.g. Hall and Soskice, 2001; Amable, 2003; Freeman, 1998, 2000). Indeed, there is growing evidence that important variables are omitted in the standard approach of explaining unemployment only with standard labour market institutions, *and* that these institutions do not play the same role in all institutional regimes.

First, Estevez-Abe et al. (2001) argue that if employment and income protection is high, as is particularly the case in corporatist countries, workers are more willing to invest in firm- and industry-specific skills (see also Harcourt and Wood, 2007). In turn this makes it more attractive for firms to invest in skill-intensive production techniques. Because of the resulting international institutional comparative advantage of these firms in a particular skill-intensive production niche, strict employment protection legislation and high unemployment benefits are favourable for employees *and* employers. This is in turn reflected by good labour relations.

Supportive cross-country evidence is presented by Bassanini and Ernst (2002a and 2002b). They find that the stricter is employment protection in countries with a coordinated system of industrial relations, the greater is their technological comparative advantage in “routinised” industry-specific innovation regimes, where firms undertake incremental innovations along an existing technological trajectory (e.g. electronic components, aircrafts and spacecrafts). The reverse effect of employment protection legislation is found for decentralised countries. They argue that industries characterised by a routinised innovation regime have a strong incentive to use the firm's internal labour market. “[S]tringent employment protection and coordinated systems of industrial relations, by aligning workers' and firms' objectives, enhancing the accumulation of firm-specific competencies and encouraging firm-sponsored training, may allow firms to fully exploit the potential of the internal labour market.” (2002a, p. 419)

Related arguments are put forward by Blanchard and Philippon (2004) and Feldmann (2006). They find that good labour relations (which are highly correlated with corporatism; see Table 2) decrease unemployment. Good labour relations increase the probability of concessions of workers to overcome adverse economic shocks. They further decrease labour turnover, making employers more willing to invest in hu-

Tab. 1. Different regimes of the labour market according to OECD (2006)^a

	OECD unweighted average	High employment outcomes		Low employment outcomes	
		English- speaking countries, mainly ^b	North European countries, mainly ^c	Countries of continental and southern Europe, mainly ^d	Countries of eastern Europe ^e
Employment protection legislation	2.01	1.38	2.13	2.71	1.83
Generosity of unemployment benefit system ^f	27.81	18.23	39.86	36.17	9.69
Active labour market programmes ^g	29.25	15.76	64.14	25.84	3.46
Tax wedge ^h	27.10	18.54	27.42	34.33	32.43
Union coverage	59.96	30.75	83.33	82.57	38.33
Union co-ordination	2.88	1.88	3.92	3.79	1.33
Product market regulation	1.42	1.20	1.28	1.55	1.97
Total LMP expenditures ⁱ <i>of which ALMP</i>	1.86	0.98	2.68	2.60	0.82
<i>expenditures^j</i>	0.76	0.39	1.31	0.94	0.25
Employment rate	67.11	70.92	71.91	62.54	58.00
Unemployment rate	7.47	5.30	4.79	8.97	15.12
Income inequalities (Gini index) ^k	29.35	31.50	25.58	29.85	31.35
Relative poverty rate ^l	9.64	11.78	7.77	9.86	7.05

a This country classification is derived from a Principal Component Analysis, a simple statistical technique which helps to identify existing combinations of policy settings and to highlight similarities and differences across countries. However, some countries are barely representative of the group of countries to which they belong, being close to the frontier between two regimes of labour market functioning. This is for instance the case for Austria, Finland, Germany, Ireland, Japan, Korea, Portugal, Sweden and Switzerland.

b This group of countries includes Australia, Canada, Japan, Korea, New Zealand, Switzerland, the United Kingdom and the United States.

c This group of countries includes Austria, Denmark, Ireland, the Netherlands, Norway and Sweden.

d This group of countries includes Belgium, Finland, France, Germany, Italy, Portugal and Spain.

e This group of countries includes the Czech Republic, Poland and the Slovak Republic.

f Average unemployment benefit replacement rate across two income situations (100% and 67% of APW earnings), three family situations (single, with dependent spouse, with spouse in work), over a five-year period of unemployment.

g ALMP expenditures per unemployed workers as a percentage of GDP per capita.

h Tax wedge between the labour cost to the employer and the corresponding net take-home pay of the employee for a couple with a dependent spouse and two children earning 100% of APW earnings.

i Total expenditures on active and passive measures as a percentage of GDP.

j ALMP expenditures as a percentage of GDP.

k Gini index for total population. Not available for Korea and the Slovak Republic.

l Calculated as the proportion of the population with income below 50% of the current median income. Not available for Korea and the Slovak Republic.

Source: OECD 2006: 191, own presentation

man capital of their employees, and employees become more motivated to acquire firm-specific skills and to make proposals for an improvement of production techniques and work organisation. This results in higher productivity and lower unemployment. According to these arguments, employment and income protecting institutions, good labour relations, skill investments of workers and low unemployment are interrelated in a systematic way in corporatist countries.

Second, the standard-approach focuses only on indicators for external labour market flexibility. But, especially in corporatist countries, internal flexibility might be as important to adjust production capacities and costs to actual demand. While with external flexibility this adjustment is achieved via hirings or dismissals, with internal flexibility the same outcome is obtained through variations in regular working hours and overtime work, working time accounts, and (publicly funded) short-time work schemes.² Eichhorst et al. (2010) construct a quantitative indicator for 16 European countries in 2003, which includes measures of internal flexibility. They also consider information on functional flexibility, which requires a skilled and flexible labour force adapting to structural change (external functional flexibility), or a flexible organisation of the production process (internal functional flexibility). When internal flexibility is included in their summary flexibility indicator, especially for countries typically described as corporatist – like Austria, Denmark, Finland, Germany, the Netherlands, and Sweden (see Table 2) – much greater overall flexibility is evident. Denmark, Finland, and Germany emerge as even more flexible than the UK. This suggests that important indicators for flexibility are omitted when focusing only on standard labour market institutions.

What's more, the results of Eichhorst et al. (2010) confirm that there exist different labour market regimes. The so called "liberal market economies" (Hall and Soskice, 2001) or Anglo Saxon countries are on average characterised by high external flexibility, but low internal flexibility. The corporatist or "coordinated market economies" (Hall and Soskice, 2001) in Northern and Central Europe show a high degree of internal flexibility and a low degree of external flexibility. And some southern European countries are below average in external and internal flexibility measures. This helps to explain why some countries with very "rigid" labour markets – when focusing on indicators of external flexibility – are very successful in achieving low unemployment.

And third, the standard-approach assumes that wage-moderation, higher work effort and a smoother adjustment of labour supply and demand is achieved through pressure on unions and unemployed via the deregulation of labour markets. While this may be a reasonable approximation for the functioning of labour markets in liberal market economies, it is a very crude description of the process of wage bargaining and labour market policy in corporatist economies. In these countries, employer associations, unions and (perhaps even) the government negotiate wages, working time and (perhaps even) labour market and social policy (see Aidt and Tzan-

atos, 2002, for a survey of the literature on corporatism). Social partners consider the situation of the whole economy in decision-making, and may respond to rising unemployment from macroeconomic shocks with social pacts and other arrangements to fight unemployment (e.g. Visser, 1998; Baccaro, 2003). Therefore, external labour market flexibility plays a less relevant role in achieving low unemployment in a corporatist environment.

In the literature on (neo-)corporatism and social partnership, it is further argued that trade unions are compensated by the government for wage moderation and social peace (Headey, 1970; Schmitter, 1977; Lange and Garrett, 1985; Alvarez et al., 1991). Although this tendency has probably decreased since the 1970s (Hassel, 2003), it still plays a certain role (Hicks and Kenworthy, 1998; Hemerijck et al., 2000; Baccaro, 2003; Brandl and Traxler, 2005). This means that there is some trade-off between internal and external flexibility in corporatist countries. Also the OECD (2010: 63) points out that there is evidence for a cross-country trade-off between low employment protection regulation and high internal flexibility.

To sum up, internal flexibility plays an important role in adapting labour demand to labour supply especially in corporatist countries. In wage bargaining processes in corporatist countries (with good relations between the social partners and the state) workers' representatives accept increasing internal wage and working time flexibility, but receive some compensation in the form of job and income security. There exists a (certain) trade-off between internal and external flexibility as a result of the political economy of wage bargaining in corporatist countries. These mechanisms are amplified by the impact of good labour relations and employment and income protection on the skill-investments and productivity of workers. Therefore, external labour market flexibility, especially in the form of employment protection legislation and unemployment benefits, shows a different impact on unemployment in corporatist labour market regimes.

4. Concluding remarks and policy implications

In this article it is argued that labour markets function differently in corporatist labour market regimes than in non-corporatist regimes for mainly two reasons. Firstly, internal flexibility is much higher in corporatist labour markets than in non-corporatist. Therefore, overall flexibility is especially underestimated in corporatist labour markets when focusing only on standard labour market institutions for external flexibility. Secondly, there is evidence for a trade-off between high internal and external flexibility, due to the political economy of wage bargaining processes. Therefore, labour market institutions play a different role in corporatist regimes than in non-corporatist ones.

This casts doubts on the view proposed by OECD (1994), IMF (2003), and others, that labour market deregulation is a universal panacea against high unemployment. There is clear evidence in the literature for different labour market regimes, which are able to achieve low unemployment through different channels. Following the deregulation paradigm in corporatist economies may reduce the quality of labour relations

2 The German experience in the "Great Recession", where GDP dropped by more than 6% from peak in 2008 to trough in 2009, and employment remained nearly constant, while working hours were drastically reduced, illustrates the importance of internal flexibility in determining unemployment (Möller, 2010; Herzog-Stein et al., 2013).

Tab. 2. Corporatism, internal flexibility, and the quality of labour relations in OECD countries

Country	High corporatism from 1985 to 2008 (according to the definition in Sturn, 2013)	High internal flexibility in 2003 (according to Eichhorst et al., 2009)	Good quality of labour relations from 1985 to 2002 (according to the World Economic Forum's EOS- Survey, cited in Feldmann, 2006)
Australia	0	n.a.	-
Austria	+	+	+
Belgium	+	-	-
Canada	-	n.a.	-
Denmark	+	+	+
Finland	+	+	+
France	-	+	-
Germany	+	+	+
Ireland	+	-	n.a.
Italy	0	-	-
Japan	0	n.a.	+
Netherlands	+	+	+
New Zealand	-	n.a.	-
Norway	+	n.a.	+
Portugal	-	-	-
Spain	0	-	-
Sweden	+	+	+
Switzerland	+	n.a.	+
UK	-	-	-
USA	-	n.a.	-

Note: + = yes, - = no, 0 = varying, n.a. = no data

Source: Own presentation

and the willingness of employees to cooperate in aspects of internal flexibility, as well as the necessity for social partners to deal with these issues. Therefore external flexibility increases, but this may be outweighed by a reduction in internal flexibility, with unclear or negative net-effects on unemployment. Partial deregulation in a corporatist country can push its labour market into the intermediate position of having relatively low external and internal flexibility. Therefore, taking account of a country's specific labour market regime and institutional complementarities is crucial for successful employment policy.

This review is also helpful for answering why in the Great Recession "[u]nemployment generally rose by less in those countries which had strict employment protection legislation, as it did in those countries with relatively high collective-bargaining coverage" (Amable and Mayhew, 2011: 207),

even after correcting for the severity of the drop in output and the strength of macro policy responses. High internal flexibility in these countries allowed firms to hoard labour during the recession, which helped to distribute low labour demand more equally.

References

- Aidt, T. and Tzannatos, Z. (2002): Unions and collective bargaining – Economic effects in a global environment, Washington D.C.: The World Bank.
- Alvarez, R., Garrett, G. and Lange, P. (1991): Government partisanship, labor organization,

- and macroeconomic performance, *American Political Science Review*, 85/2: 539-556.
- Amable, B. (2003): *The diversity of modern capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Amable, B., and Mayhew, K. (2011): Unemployment in the OECD, *Oxford Review of Economic Policy*, 27/2: 207-220.
- Baccaro, L. (2003): What is alive and what is dead in the theory of corporatism, *British Journal of Industrial Relations*, 41/4: 683-706.
- Baccaro, L. and Rei, D. (2007): Institutional determinants of unemployment in OECD countries – Does the deregulatory view hold water?, *International Organization*, 61: 527-569.
- Baker, D., Glyn, A., Howell, D. and Schmitt, J. (2004): Unemployment and labor market institutions – The failure of the empirical case for deregulation, ILO Working Paper, 43.
- Bassanini, A. and Duval, R. (2006): The determinants of unemployment across OECD countries – Reassessing the role of policies and institutions, *OECD Economic Studies*, 42: 7-86.
- Bassanini, A. and Duval, R. (2009): Unemployment, institutions, and reform complementarities – reassessing the aggregate evidence for OECD countries, *Oxford Review of Economic Policy*, 25/1: 40-59.
- Bassanini, A. and Ernst, E. (2002a): Labour Market Regulation, Industrial Relations, and Technological Regimes: A Tale of Comparative Advantage, *Industrial and Corporate Change*, 11/3: 391-426.
- Bassanini, A. and Ernst, E. (2002b): Labour Market Institutions, Product Market Regulation, and Innovation: Cross-Country Evidence, *OECD Economics Department Working Papers*, 316.
- Bell, D. and Blanchflower, D. (2009): What should be done about rising unemployment in the OECD? Working Paper for the OECD Labour and Employment Ministerial Meeting. [<http://www.oecd.org/dataoecd/55/13/43766462.pdf>]
- Belot, M. and van Ours, J. (2004): Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rate lie in the clever design of their labor market reforms?, *Oxford Economic Papers*, 56: 621-642.
- Blanchard, O. and Katz, L. (1997): What do we know and do not know about the Natural Rate of Unemployment, *Journal of Economic Perspectives*, 11/1: 51-72.
- Blanchard, O. and Phillipon, T. (2004): The quality of labor relations and unemployment, NBER Working Paper, 10590.
- Blanchard, O. and Wolfers, J. (2000): The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment – The aggregate evidence, *The Economic Journal*, 110: C1-C33.
- Brandl, B. and Traxler, F. (2005): Industrial relations, social pacts and welfare expenditures – A cross-national comparison, *British Journal of Industrial Relations*, 43/4: 635-658.
- Calmfors, L. and Driffill, J. (1988): Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, *Economic Policy*, 3/6: 13-61.
- Eichhorst, W., Feil, M. and Marx, P. (2010): Crisis, what crisis? Patterns of adaptation in European labor markets, *Applied Economics Quarterly Supplement*, 56/61: 29-64.
- Elmeskov, J., Martin, J. and Scarpetta, S. (1998): Key lessons for labour market reforms – Evidence from the OECD countries' experiences, *Swedish Economic Policy Review*, 5/2: 205-252.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T. and Soskice, D. (2001): Social protection and the formation of skills – A reinterpretation of the welfare state, in Hall, P./Soskice, D. (eds.): *Varieties of capitalism – The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press: 145-183.
- Feldmann, H. (2006): The quality of industrial relations and labour market performance, *Labour*, 20/3: 559-579.
- Fitoussi, J.-P., Jestaz, D., Phelps, E. and Zoega, G. (2000): Roots of the recent recoveries – Labor reforms or private sector forces?, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2000/1: 237-311.
- Freeman, R. (1998): War of models – Which labour market institutions for the 21st century?, *Labour Economics*, 1998/5: 1-24.
- Freeman, R. (2000): Single peaked vs. diversified capitalism: The relation between economic institutions and outcomes, NBER Working Paper, 7556.
- Freeman, R. (2007): Labor market institutions around the world, NBER Working Paper, 13242.
- Harcourt, M. Wood, G. (2007): The Importance of Employment Protection for Skill Development in Coordinated Market Economies, *European Journal of Industrial Relations*, 13/2: 141-159.
- Hall, P. and Soskice, D. (2001): An introduction to varieties of capitalism, in Hall, P./Soskice, D. (eds.): *Varieties of capitalism – The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press: 1-70.
- Hassel, A. (2003): The politics of social pacts, *British Journal of Industrial Relations*, 41/4: 707-726.
- Headey, B. (1970): Trade unions and national wages policies, *Journal of Politics*, 32: 407-439.
- Hemerijck, A., Unger, B. and Visser, J. (2000): How small countries negotiate change – Twenty-five years of policy adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium, in Scharpf, F., Schmidt, V. (eds.): *Welfare and work in the open economy*, Vol. II: *Diverse responses to common challenges*, Oxford, Oxford University Press: 175-263.
- Herzog-Stein, A., Lindner, F., Sturn, S. (2013): Explaining the German Employment Miracle in the Great Recession –

- The Crucial Role of Temporary Working Time Reductions, IMK Working Paper, 114.
- Hicks, A. and Kenworthy, L. (1998): Cooperation and political economic performance in affluent democratic capitalism, *American Journal of Sociology*, 103/6: 1631-1672.
- IMF (2003): Growth and institutions, *World Economic Outlook*, April 2003, International Monetary Fund, Washington D.C..
- Lange, P. and Garrett, G. (1985): The politics of growth – Strategic interaction and economic performance in the advanced industrial democracies, 1974-1980, *Journal of Politics*, 47/3: 792-827.
- Möller, J. (2010): The German labor market response in the world recession – De-mystifying a miracle, *Journal for Labour Market Research*, 42/4: 325-336.
- Nickell, S. (1997): Unemployment and labor market rigidities – Europe versus North America, *Journal of Economic Perspectives*, 11/3: 55-74.
- Nickell, S., Nuzziata, L. and Ochel, W. (2005): Unemployment in the OECD since the 1960s – What do we know?, *The Economic Journal*, 115/1: 1-27.
- OECD (1994): *The OECD jobs study*, Paris, OECD.
- OECD (2006): *Employment outlook – Boosting jobs and incomes*, Paris, OECD.
- OECD (2010): *Employment outlook – Moving beyond the jobs crisis*, Paris, OECD.
- Schmitter, P. (1977): Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe, *Comparative Political Studies*, 10/1: 7-38.
- Sturn, S. (2013): Are corporatist labour markets different? Labour market regimes and unemployment in OECD countries. *International Labour Review*, 152(2), 237–254.
- Visser, J. (1998): Two cheers for corporatism, one for the market – Industrial relations, wage moderation and job growth in the Netherlands, *British Journal of Industrial Relations*, 36/2: 269-292.
-

BUCHHINWEIS:

Perspektiven der staatlichen Aufgabenerfüllung. Für Wilfried Schönböck zum 70. Geburtstag

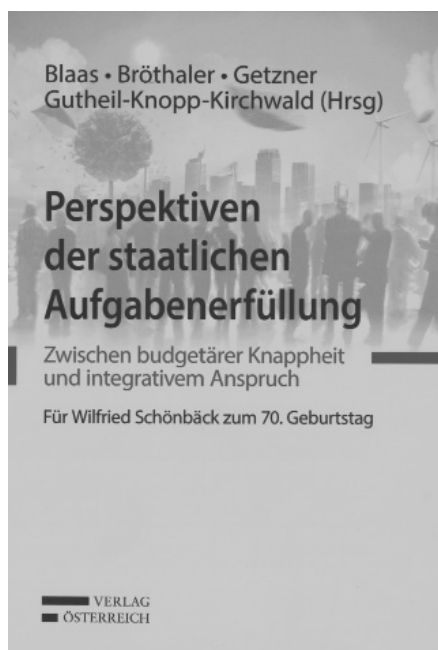
Die Rolle des Staates und die Bedeutung und Form staatlichen Handelns haben sich in den letzten 40 Jahren unzweifelhaft gewandelt. Bis in die 1970er Jahre hinein war die Wirtschaftspolitik geprägt von der Vorstellung, dass der öffentliche Sektor die wirtschaftlichen Aktivitäten und den Konjunkturzyklus „steuern“ könne. Mit der zunehmenden internationalen Verflechtung der Volkswirtschaften, der Integration in Europa, dem Aufbrechen starrer Wechselkurse, den Energiepreisschocks mit dem gleichzeitigen Auftreten von Inflation und Arbeitslosigkeit, und der schwachen Vorstellung der keynesianisch geprägten staatlichen Instrumente wandelten sich auch die Ansprüche an den öffentlichen Sektor (den Staat). Insbesondere mit dem Einzug des Neoliberalismus – also der Ansicht, dass die freien Marktkräfte praktisch immer und überall zu einer effizienteren Allokation knapper Ressourcen führen würden – kam es zu einem breiten Rückzug des Anspruchs politischer Steuerung. In den Wirtschaftswissenschaften entwickelte sich eine Vielzahl verschiedener Denkschulen und theoretischer Ansätze. Wilfried Schönböcks „Individuelle Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention“ (1980) sowie Egon Matzners „Der Wohlfahrtsstaat von morgen“ (1982) sind zwei Beispiele von österreichischen Werken, die für eine differenzierte, aber grundsätzlich bejahende Rolle staatlicher Eingriffe eintreten und aus einer dem Staat durchaus wohlwollenden Perspektive neue theoretische Ansätze für die Wirtschaftspolitik und für staatliches Handeln formulieren.

Der Sammelband befasst sich mit einer Reihe von zentralen Fragen zur öffentlichen Aufgabenerfüllung, unter anderen:

- Gibt es aus ökonomisch-theoretischer Sicht Argumente für staatliche Eingriffe?
- Welche öffentlichen Güter sollen bereit gestellt werden, bzw. welche externen Effekte sollen vermieden werden?
- Mit welchen Instrumenten soll der Staat eingreifen?
- Welche anderen Aufgaben (Zielsetzungen) kann/soll der Staat – neben der Verbesserung der allokativen Effizienz – noch übernehmen?
- Sind „Markt“ und „Staat“ im Widerspruch?

Im vorliegenden Sammelband werden diese Grundfragen auf vielfältige Art aufgegriffen und aus verschiedenen Perspektiven beantwortet. Die Autorinnen und Autoren, die alle ein Stück ihres wissenschaftlichen Weges gemeinsam mit Phil Schönböck gegangen sind, heißen in alphabetischer Reihenfolge: Helfried Bauer, Wolfgang Blaas, Johann Bröthaler, Ben Davy, Michael Getzner, Rudolf Giffinger, Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, Peter Henseler, Karl Kamper, Gerhard Rüschi, Leopold Schefcik, Margit Schratzenstaller-Altzinger, Christof Schremmer.

Erhältlich beim Verlag Österreich (<http://www.verlagoesterreich.at/>) und im Buchhandel.



Blaas/Bröthaler/Getzner/Gutheil-Knopp-Kirchwald (Hrsg), Perspektiven der staatlichen Aufgabenerfüllung. Zwischen budgetärer Knappheit und integrativem Anspruch Für Wilfried Schönböck zum 70. Geburtstag. Verlag Österreich.

364 Seiten, gebunden

ISBN: 978-3-7046-6554-6

€ 85,00 inkl gesetzlicher MwSt

Fotos zur IFIP-Jahrestagung 2014

Abschließend bieten wir Ihnen noch eine kleine Auswahl an Bildern zur IFIP Jahrestagung 2014 und der Verleihung des „Egon-Matzner-Preises für Sozioökonomie“.

Fotos:
IFIP, TU Wien, 2014 (Julia Bröthaler).



Michael Getzner



Peter Stanzl



Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald



Justin Kadi



Hermann Schuster



Marc Diebäcker



Gesa Witthöft



Irene Rieger



Johann Bröthaler



Wolfgang Blaas



Gabriele Matzner-Holzer, Simon Sturn und Wolfgang Blaas



Simon Sturn



Ben Davy



Wilfried Schönback



einige Impressionen aus dem Publikum

Die Autor/inn/en

Johann Bröthaler

Dr. Johann Bröthaler ist Assistenzprofessor an der TU Wien und Leiter des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik. Seine Forschungsschwerpunkte sind öffentliche Haushalte, Finanzausgleich, Finanzstatistik, ökonomische Bewertungsverfahren sowie E-Government und fachbezogene Software und Informationssysteme.

Johann.Broethaler@tuwien.ac.at

Michael Getzner

Dr. Michael Getzner ist Professor für Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie und Leiter des Departments für Raumplanung an der TU Wien.

Michael.Getzner@tuwien.ac.at

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald ist Universitätsassistentin am Department für Raumplanung an der TU Wien und Chefredakteurin der Zeitschrift „Der öffentliche Sektor – The Public Sector“. Ihre Lehr- und Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Wohnungspolitik, Immobilienwirtschaft, Stadtentwicklungspolitik und Infrastrukturökonomie.

Gerlinde.Gutheil@tuwien.ac.at

Peter Stanzl

Peter Stanzl, MAS, ist diplomierter Sozialarbeiter und Absolvent des Masterstudiumlehrgangs Sozialmanagement und Soziale Arbeit, Donauuniversität Krems. P.S. ist Leiter der Gruppe Berichterstattung und Sozialplanung in der MA 24 Gesundheits- und Sozialplanung.

Peter.Stanzl@wien.gv.at

Justin Kadi

Justin Kadi ist Stadtforscher. Derzeit arbeitet er als Post-Doc an der Universität Amsterdam im Rahmen eines European Research Council Projekts zu Wohlfahrtssystemen, Wohnungseigentum und Haushaltsvermögen.

J.Kadi@gmx.net

Hermann Schuster

DSA Hermann Schuster ist Sozialarbeiter und Sozialmanager bei der Caritas der Erzdiözese Wien, zuständig für die Anmietung von Wohnraum, Organisation und Verwaltung „Betreute Wohnformen“.

Hermann.Schuster@caritas-wien.at

Marc Diebäcker

FH-Prof. Dr. Marc Diebäcker, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Sozialen Arbeit; lehrt, forscht und publiziert am Department Soziales an der FH Campus Wien zu Staat, Sozialpolitik, Sozialraum und Soziale Arbeit.

Marc.Diebaecker@fh-campuswien.ac.at

Gesa Witthöft

Dr.-Ing. DI Gesa Witthöft, Senior Scientist am Fachbereich Soziologie des Department für Raumplanung der TU Wien, arbeitet auf der Basis interdisziplinärer Grundlagen (Städtebau/ Stadtplanung, Geografie, Germanistik, Pädagogik und den Nebenfächern Politik und Soziologie) an der Nahtstelle von gesellschafts- und ingenieurwissenschaftlichen Zugängen und Praktiken vor allem im Bereich der kooperativen Stadtentwicklung und Stadterneuerung.

Gesa.Witthoeft@tuwien.ac.at

Irene Rieger

Mag^a Irene Rieger absolvierte ein interdisziplinäres Studium (Psychologie und Betriebswirtschaft), ist akademische Expertin in Changemanagement und leitet im Fonds Soziales Wien das Projekt zur Wirkungsorientierung.

Irene.Rieger@fsw.at

Wolfgang Blaas

Dr. Wolfgang Blaas ist a.o. Universitätsprofessor i.R. am Department für Raumplanung, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien.

Wolfgang.Blaas@tuwien.ac.at

Simon Sturn

Simon Sturn ist Doktoratsstudent an der University of Massachusetts, Amherst, sowie Research Associate am Institute for Ecological Economics an der WU Wien.

S.Sturn@econs.umass.edu

