

# 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)<sup>1</sup>.
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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.

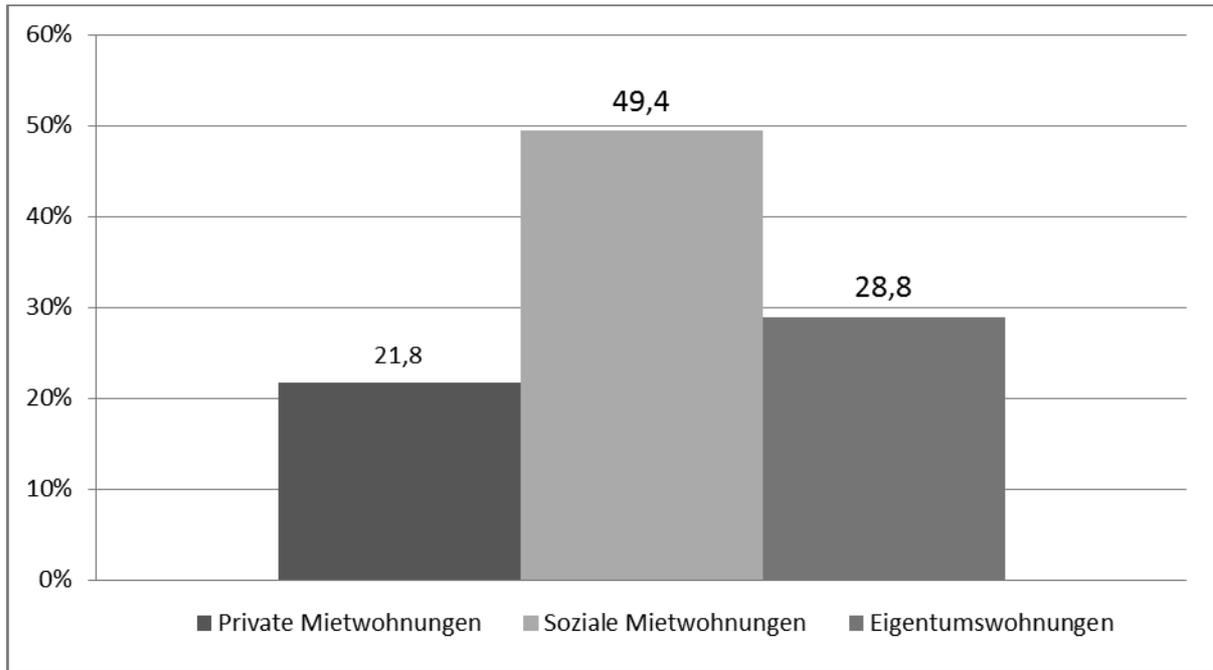
#### Wohnungsmarktsektoren

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-

<sup>2</sup> 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.

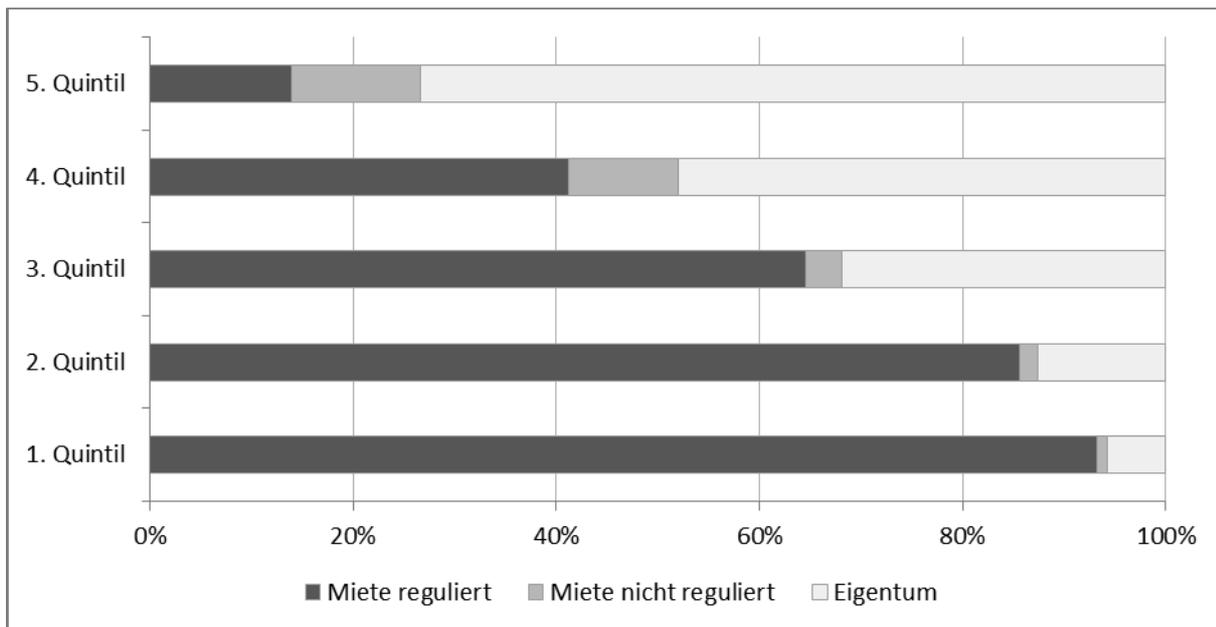
### 3.2. Wien als Beispiel für eine gerecht(er)e Stadt

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

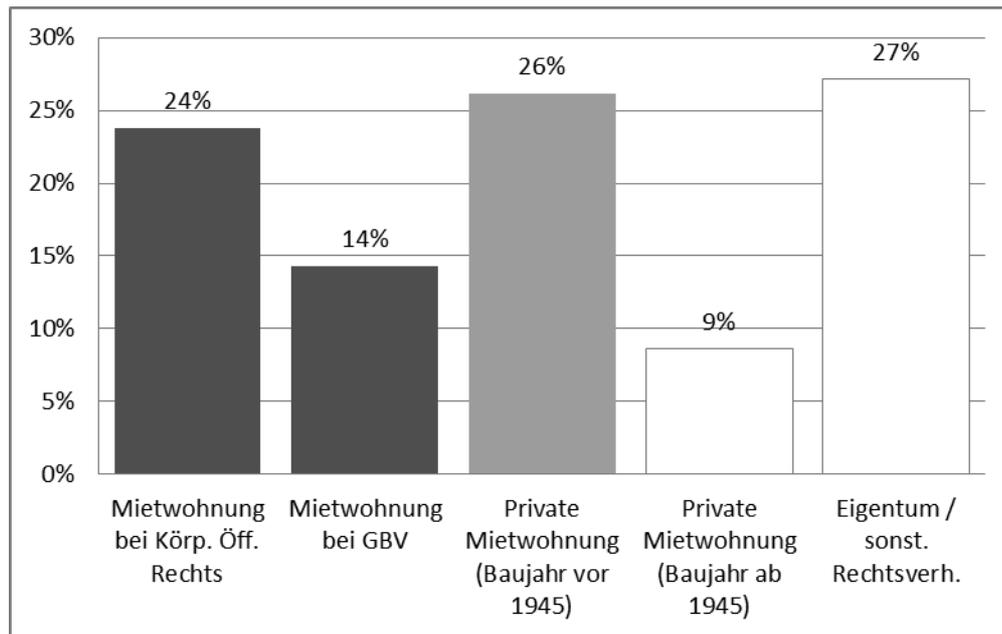
Anteil äußerst preisgünstiger Wohnungen, und zum anderen eine enorme Spannweite (Abbildung 4). Der mittlere Wohnungsaufwand (inkl. Betriebskosten!) beträgt 6,8 Euro/m<sup>2</sup> (Jahr 2012). Bei einem Viertel aller Wohnungen liegt dieser bei unter 5 Euro/m<sup>2</sup>, in 13% der Fälle aber bei über 10 Euro/m<sup>2</sup>. 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/m<sup>2</sup> (Richtwertmieten) bzw. 11,50 Euro/m<sup>2</sup> (freie Mieten) (Feilmayr, TU Wien, Immobilienindex 1. Q. 2014) – beide wären unter Zurechnung der Betriebskosten jedenfalls in der rechtesten Säule der Grafik (Wohnkosten > 12 Euro/m<sup>2</sup>) anzusiedeln.

Neben marktüblichen Kriterien wie Lage<sup>3</sup> 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 Gemeindewohnungen<sup>4</sup>
- Ausfinanzierte Wohnungen gemeinnütziger Bau-träger (1950er bis 1970er Jahre)

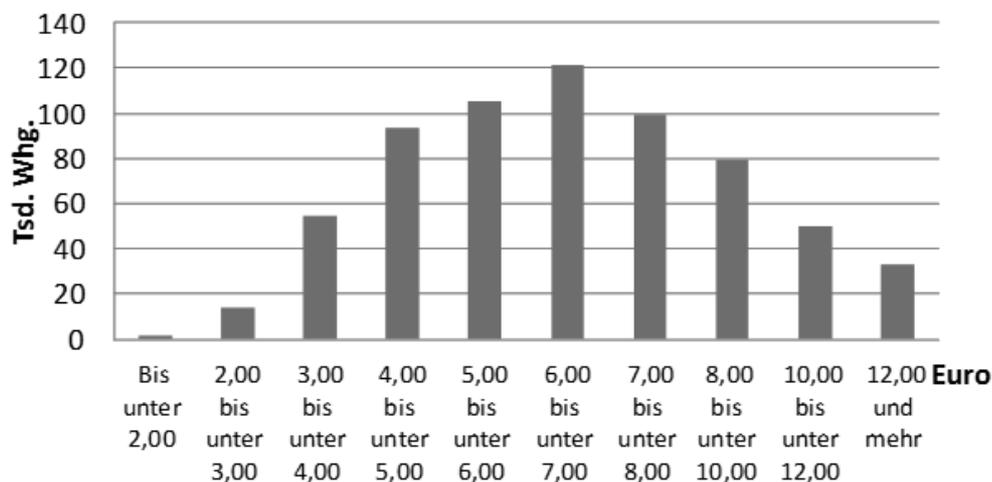
3 Tatsächlich ist die Lage der Wohnung sogar in manchen Wohnungsmarktsektoren – etwa im Gemeindebau und in der Kategoriemiete – für den Mietpreis irrelevant.

4 Bei Wiener Wohnen beträgt der durchschnittliche Nettomietzins 3,08 Euro/m<sup>2</sup>, die Bandbreite (ohne Substandardkategorie D) nach Preisbildungsmodell reicht von 1,30 Euro/m<sup>2</sup> im billigsten, für Neuabschlüsse nicht mehr angewendeten Fall, bis 6,27 Euro/m<sup>2</sup>. (Wiener Wohnen, 2014c)



Quelle: Statistik Austria, Gebäude- und Wohnungszählung 2011

**Abb. 3.** Der Wiener Wohnungsbestand nach Rechtsform und Baulter



Quelle: Statistik Austria, Wohnen 2012

**Abb. 4.** Mietwohnungen in Wien nach Wohnungsaufwand pro m<sup>2</sup>

- 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/m<sup>2</sup>) nach Wohnungsmarktsegmenten (Wien, 2012)

<b>Mietwohnungen insgesamt</b>	<b>6,8</b>
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 2004<sup>5</sup>, 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:

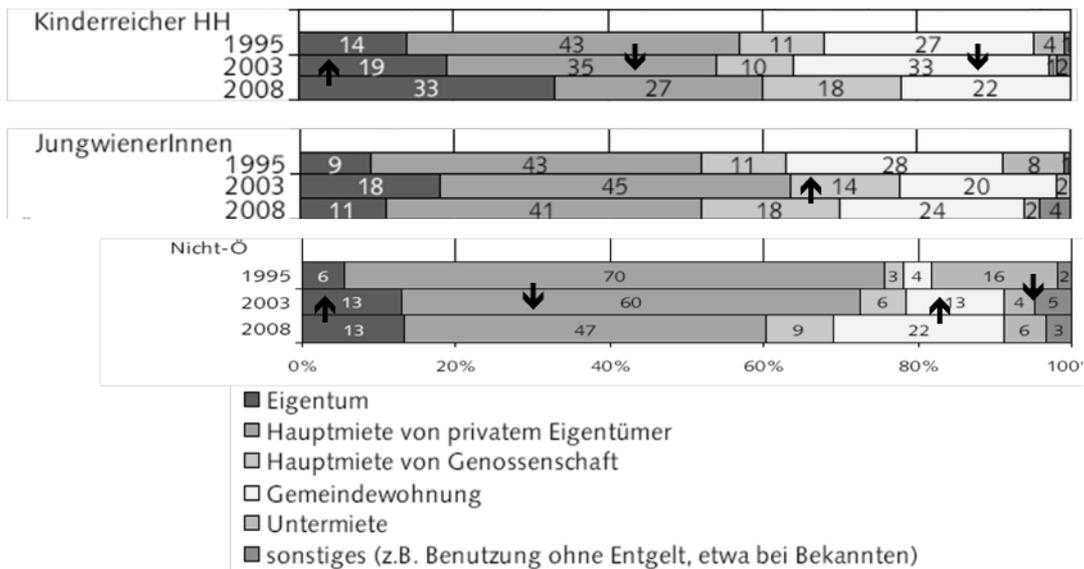
- a) Junge Haushalte (weit überdurchschnittliche Wohnkostenbelastung)
- b) Kinderreiche Haushalte (v.a. Überbelag)
- c) Haushalte mit Migrationshintergrund (Eintrittsbarrieren, Wohnkostenbelastung, Überbelag)

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 Haushalte<sup>6</sup>, 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,

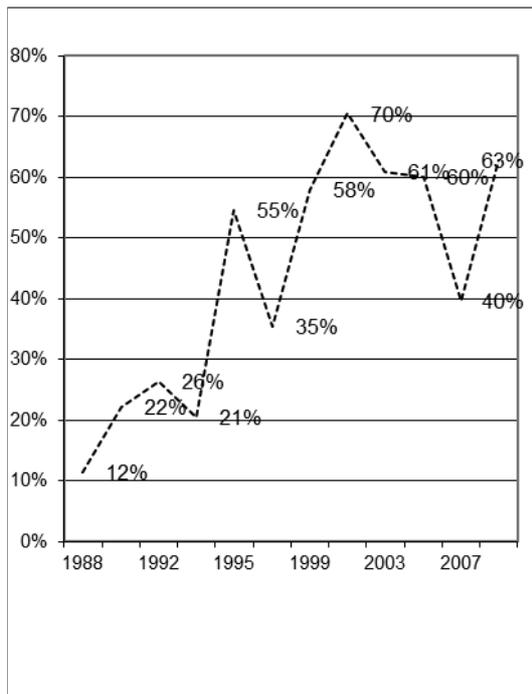
während der Anteil von Wohnungen in teureren Segmenten angestiegen ist (siehe Abbildung 8).

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*

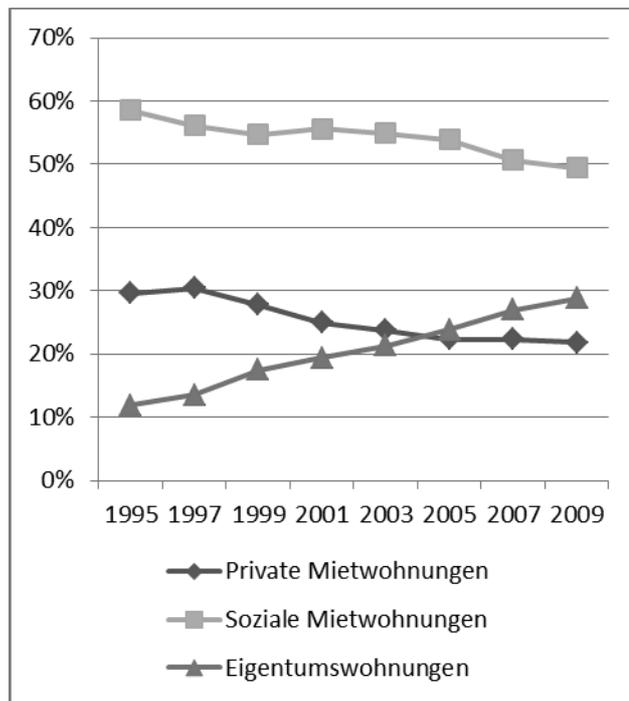
Die Frage stellt sich, wie sich diese angebots- und nachfrageseitigen Veränderungen auf die Möglichkeiten für einkommensschwache Haushalte ausgewirkt haben, eine leistbare Wohnung zu finden.

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



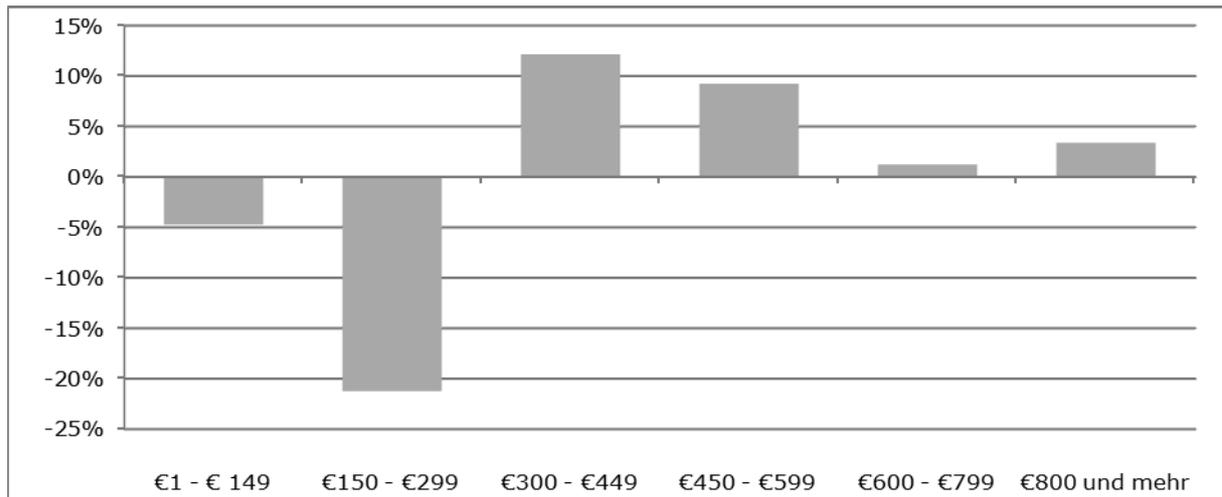
Quelle: CBS Statline, 2011. Eigene Berechnung.

**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 Innenstadtbezirken 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 Wohnbau 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).

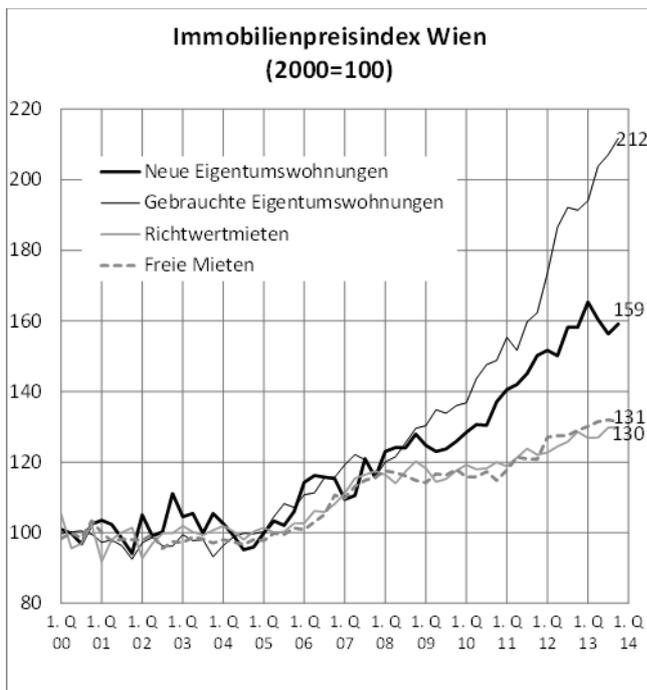
Die folgenden Abbildungen zeigen die Preisentwicklung am Wiener Immobilienmarkt (Abbildung 9) und die Entwicklung der Förderungszusicherungen für Neubauwohnungen (Abbildung 10). Während die Mieten im betrachteten Zeitraum nur um etwa 30% gestiegen sind, ist bei den Eigentumswohnungen, und hier insbesondere 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 m<sup>2</sup> 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))

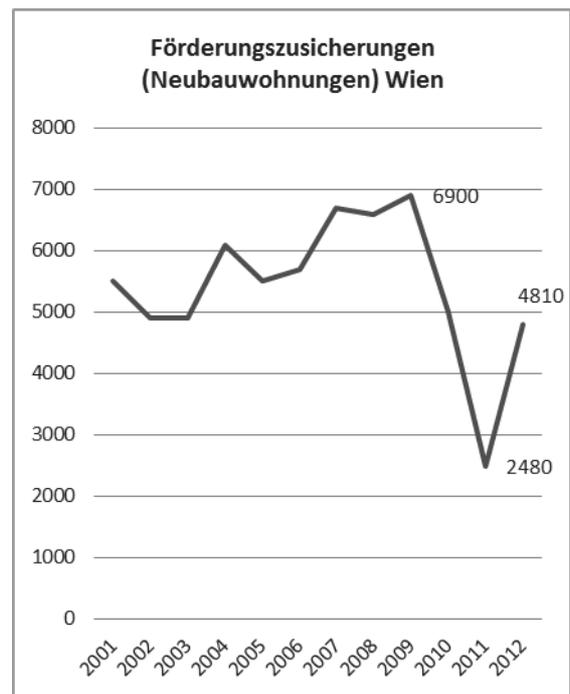
Eine Auswertung der Entwicklung der zulässigen Lagezuschläge nach Teilräumen Wiens zeigt eindrucksvoll, dass diese von 1994 bis 2007 nahezu konstant blieben, anschließend leicht, und seit 2010 sprunghaft angestiegen sind, und zwar umso stärker, je zentraler und hochwertiger die Lage ist<sup>7</sup> (Abbildung 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-

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



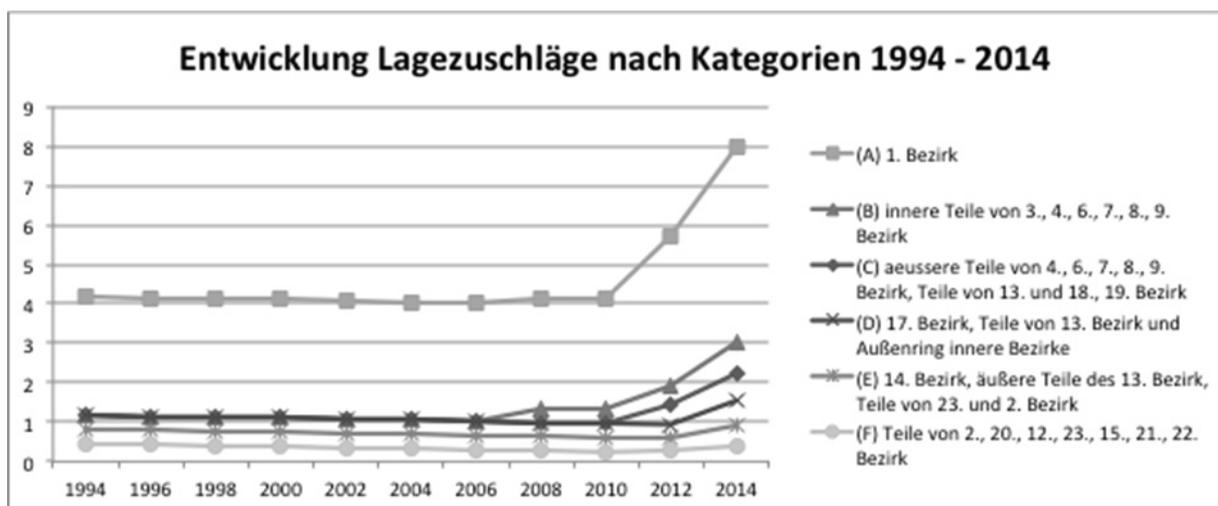
Quelle: Feilmayr (TU Wien); Datenbasis: Austria Immobilienbörse (A!B), ATI-TU Wien

**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)<sup>8</sup>.

### *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 untersucht<sup>9</sup>.

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](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](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 Wohnungslosenhilfe<sup>10</sup> (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 ist<sup>11</sup>. 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

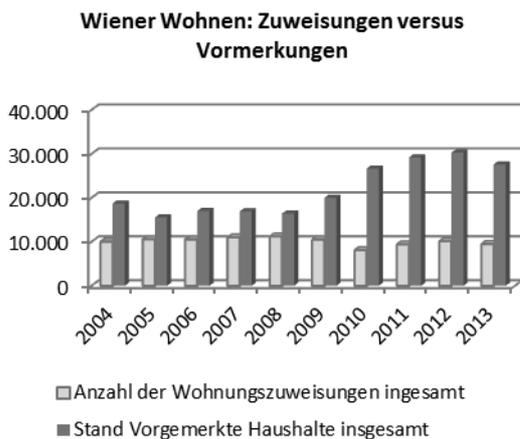
10 Insgesamt ca. 5.000 Plätze. Diese Angebote werden (mit-)finanziert vom Fonds Soziales Wien und umgesetzt durch zahlreiche soziale Träger, z.B. Caritas, Heilsarmee, neunerhaus, Volkshilfe u.a. Siehe auch vorhergehende Fußnote.

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?
<b>Privater Mietwohnungsmarkt</b>	Kaum	Ja. Im Vergleich das teuerste Segment. Steigende Mieten im Altbau (Stichwort Lagezuschlag)
<b>Gemeinnützige Bauvereinigungen</b>	Grundsätzlich nein.	Ja. Im Neubau zumeist hohe Einmalzahlungen. Günstige Altwohnungen schwer erhältlich (geringes Angebot, oft Weitergabe durch Vermieter)
<b>Gemeindewohnungen</b>	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

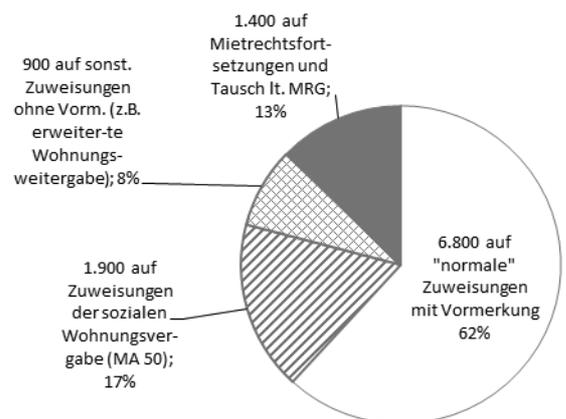
Quelle: Eigene Zusammenstellung.



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 beiträgt<sup>12</sup>

- 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 Wohnbau<sup>13</sup>, 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.

nicht jedoch die Kosten- und Preisstruktur des geförderten Wohnbaus.

<sup>13</sup> 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,

Die soziale Eingliederung benachteiligter Gruppen, seien es Armutsgefährdete, Migrant/innen, von Wohnungslosigkeit Bedrohte, psychosozial belastete Personen oder andere<sup>14</sup>, 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 führen<sup>15</sup>. „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](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 Neuvorsorgung 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 geschnellt<sup>1</sup>. Mittlerweile geben die Österreicherinnen und Österreicher im Schnitt bereits über 42 Prozent ihres Einkommens für Miete und Haushaltsenergie aus<sup>2</sup>. 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

daran 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

<sup>1</sup> Tockner, Lukas (2012): *Mietensteigerungen in Österreich und Wien*

<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> 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 Abschlüsse, 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 Europa<sup>3</sup>**

### *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.*

<sup>3</sup> 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 ausdrücklich<sup>4</sup>.

## **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*

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

### *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 Gemeindeförderung 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.

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