

# Verteilungs- und demokratiepolitische Aspekte der Stadtentwicklung – Umbrüche der Wohnungspolitik in Berlin und Wien

Draft Paper für die Konferenz Verteilung und Demokratie am 14./15.11.2008 in Wien

Florian Wukovitsch

## 1. Einleitung

Die Wohnungspolitik steht vor großen Herausforderungen. Einerseits werden die städtischen Handlungsspielräume enger, andererseits die Probleme durch die anhaltende sozioökonomische Krise in der europäischen Stadt (Siebel 2004) immer größer. Angesichts der zunehmenden Zahl von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf (deutsches Bund-Länder-Programm) beziehungsweise überforderten Nachbarschaften (Krings-Heckemeier et al. 1998) wird offensichtlich, dass für die Integrationsmaschine Stadt (Hartmut Häußermann) langsam die Ersatzteile ausgehen. Dass die wohnungspolitischen Umbrüche der letzten Jahrzehnte die zunehmende sozialräumliche Polarisierung in den Städten Europas maßgeblich mit verursacht haben, steht heute außer Frage. Das Nachkriegsprojekt des sozialen Wohnungsbaus machte gerade nur vor dem Hintergrund Sinn, dass es auf die soziale Integration der Stadtgesellschaft und nicht auf die residuale Fürsorge für die Ärmsten zielte (Häußermann/Kaplan 2000: 11). Im Laufe der Zeit ist diese Politik jedoch – zumindest in der BRD – an der Unentschlossenheit, die „Wohnungsproduktion insgesamt gesellschaftlich zu kontrollieren und zu finanzieren, und der anderen Möglichkeit, gezielt sozialpolitisch zu intervenieren“ (Häußermann/Siebel 1990: 229) gescheitert. Das liegt nicht zuletzt daran, dass Wohnungspolitik nur am Rande als Sozialpolitik verstanden wurde und soziale Ziele immer mit anderen, wie Eigentumsbildung, Konjunktursteuerung oder Haushaltskonsolidierung konkurrieren mussten.

In diesem Artikel sollen nun die Veränderungen der wohnungspolitischen Regimes in Berlin und Wien in den letzten 20 Jahren in Grundzügen nachgezeichnet werden. Da diese Darstellung ohne Berücksichtigung der nationalen Ebene nicht gelingen kann, werden zunächst die nationalen Wohnungspolitiken kurz vergleichend gegenübergestellt. Die beiden anschließenden Kapitel beschäftigen sich jeweils mit der Entwicklung der Neubauförderung, der Bestandspolitik im sozialen Wohnungssektor sowie, da Wohnbauförderung nur im Kontext der Regulierung des Boden- und Immobilienmarkts insgesamt verstanden werden kann (Jäger 2006), der Regulierung des privaten Markts für Wohnimmobilien. Außerdem soll kurz der Umgang mit benachteiligten Bevölkerungsgruppen auf dem Wohnungsmarkt beleuchtet werden. Abschließend werden die beiden Regimes einer kontrastierenden Analyse unterzogen, die verdeutlichen soll, wie die beobachteten Veränderungen unter verteilungs- und demokratiepolitischen Perspektiven einzuschätzen sind. Aufgrund des begrenzten Raums können dabei nur einzelne Schlaglichter geworfen und Thesen entwickelt werden.

## 2. Die Entwicklung der nationalen Wohnungspolitiken

Die Zählung des freien Wohnungsmarkts war nach den beiden Weltkriegen und deren verheerenden Auswirkungen auf die Wohnungsversorgung der Bevölkerungen in Deutschland und Österreich unvermeidlich. In diesen krisenhaften Ausnahmesituationen wurde trotz divergierender ideologischer und gesellschaftlicher Interessen ein Konsens zur Wiederherstellung einer geordneten Wohnraumbewirtschaftung gefunden. Dieser bestand aus einer starken Regulierung des größtenteils privaten Wohnungsbestands – von konservativer Seite Wohnungszwangswirtschaft genannt, um deren vorübergehenden Charakter zu verdeutlichen (Novy 1990: 29) – und aus großangelegten Förderprogrammen für den Wiederauf- und Neubau. Das ursprünglich aus dem Dritten Reich stammende Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz bot den jungen Demokratien nun die rechtliche Basis für eine marktferne Wohnungswirtschaft. Obwohl von Anfang an Spannungen zwischen dem basisdemokratischen Anspruch der Wohnbaugenossenschaften und den – oft politisch gesteuerten – gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften bestanden, sollte auf dieser gemeinsamen gesetzlichen Grundlage ein langfristig sozial gebundener Wohnungsbestand aufgebaut werden (siehe auch Bauer 2006).

Aufgrund der Unstimmigkeit dieses Regimes mit den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft –im Verständnis ihrer deutschen Gründerväter – war deren sukzessive Deregulierung jedoch schon damals angelegt (Novy 1990). Folgerichtig wurden in der BRD bereits im ersten Wohnungsbauförderungsgesetz von 1950 die Gleichberechtigung von gewinnorientiertem und gemeinnützigem Sektor bei der Fördermittelvergabe festgelegt, bald darauf steuerliche Vergünstigungen auch für gewinnorientiert operierende Bauherren beschlossen sowie 1960 der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft eingeleitet, der schließlich zum langsamen Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung führte. Die 1970er Jahre standen nicht nur im Zeichen des Ausbaus des Mieterschutzes, sondern auch der Ausweitung der Eigentumsförderung auf den Bestand (Egner et al. 2004: 24-39). Nachdem sich der Bund 1986 – vor dem Hintergrund kurzzeitig ausgeglichener Wohnungsmärkte – von der Neubauförderung zurückzog, setzte die vom damaligen Bundesfinanzminister eingesetzte Unabhängige Kommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen der Wohnungsgemeinnützigkeit schließlich den Todesstoß, indem sie – aus Wettbewerbsgründen – die Aufhebung der Steuerbefreiung empfahl. So wurde eine der wesentlichen Grundlagen der sozialen Wohnungspolitik 1990 aus ordnungspolitischen Überlegungen abgeschafft (Welch Guerra 1992: 65). Seither konzentriert sich der Bund auf Spezialaspekte der Städtebauförderung.

Obwohl auch in Österreich unterschiedliche ideologische Präferenzen – für die Förderung von Einfamilienhaus- versus gemeinnützigem oder kommunalem Wohnungsbau – die Entwicklung der Wohnungspolitik prägten und ebenfalls bereits in den 1960er Jahren die Subjektförderung eingeführt wurde, blieb die Dominanz der Objektförderung doch in der gesamten zweiten Republik bestehen. Der zweckgewidmete Wohnbauförderungsbeitrag überlebte nicht nur das große Strukturangepassungsgesetz 1996 relativ unbeschadet<sup>1</sup>, sondern aufgrund des heftigen Widerstands der Länder zuletzt auch die Mitte-Rechts-Koalitionen ohne große Veränderungen (Matznetter 2002: 274)<sup>2</sup>. Im Zuge der Verlagerung der wohnungsbaupolitischen Kompetenzen auf die Bundesländer im Jahr 1988 zog sich der Bund allerdings auch in Österreich aus der unmittelbaren Förderung zurück (Donner 2000: 110). Mit dem Finanzausgleich 2008-2013 verzichtet er nun auch erstmals gänzlich auf die Zweckwidmung der Wohnbauförderungszuschüsse (Amann/Mundt 2008).

Ein zweiter wesentlicher Unterschied zwischen den wohnungspolitischen Systemen betrifft die Frage der sozialen Treffsicherheit der Förderungen. Diese wurde in der Vergangenheit in beiden Staaten ausführlich diskutiert, führten in Österreich jedoch nie zu politische Konsequenzen. Obwohl seit langem bekannt ist, dass das österreichische System der Objektförderung im Wesentlichen eine Mittelschichtsförderung ist (z.B. Guger et al. 1996)<sup>3</sup>, wird dies bewusst in Kauf genommen, um den Wohnungsmarkt im Ganzen zu entlasten und damit auch den Preisdruck im nicht gebundenen Bestand einzudämmen. Auch die Fehlbelegung im Bestand, also die Weiterförderung von MieterInnen, deren Einkommen die Grenzen der Förderrichtlinien übersteigen, wird daher auch zugunsten der sozialen Durchmischung akzeptiert. In Deutschland wurde demgegenüber bereits in den 1980er Jahren aufgrund des großen Missverhältnisses zwischen förderberechtigten Haushalten und verfügbaren Sozialwohnungen die sogenannte Fehlbelegungsabgabe eingeführt, die die Mietpreise für Besserverdienende näher an Marktpreise heranführen und diese damit auch zu einem Umzug bewegen sollte. In manchen Städten wurde zusätzlich mit Umzugsprämien experimentiert (Heinz 1990: 201).

Was die Wohnungspolitiken in den Staaten eint ist das langjährige Versagen, Zuwanderer mit ausreichendem Wohnraum zu versorgen. In beiden Ländern waren gerade die ehemaligen Gastarbeiter trotz Unterschreitung der Einkommensgrenzen der Förderrichtlinien auf den qualitativ minderwertigsten privaten Wohnungsbestand verwiesen, noch dazu oft zu überhöhten Mieten. Während Ausländer in Deutschland jedoch vielfach schon seit langem berechtigt waren, eine Sozialwohnung zu

---

<sup>1</sup> Durch das Einfrieren der Beträge ab 1996 und die seitdem erfolgte Aufweichung der Zweckbindung wurden die Mittel seit 1996 um 25-30% entwertet (Oberhuber 2007: 5).

<sup>2</sup> Allerdings wurde ein großer Teil der bundeseigenen Wohnungen veräußert.

<sup>3</sup> An diesen Studien wird allerdings kritisiert, dass in die Berechnungen nur der geförderte Neubau einbezogen wird, während gerade die älteren geförderten Baujahre aufgrund ihrer günstigeren Kostenstrukturen besonders für die Förderung einkommenschwächerer Haushalte geeignet sind (Köppl 2003).

beziehen und nur durch informelle Schranken davon ausgeschlossen blieben (Gude 1990: 246), blieb es in Österreich bis vor wenigen Jahren insbesondere in Wien Politik der Stadt, den stark subventionierten kommunalen Wohnungsbau nicht zu öffnen (Giffinger 1998).

Wohnungspolitik blieb in Österreich also bis zuletzt Politik für die breiten Schichten des Volkes<sup>4</sup>, wobei gerade die am stärksten von Ausgrenzung bedrohten Einwohner des Landes davon im besten Fall indirekt profitieren konnten. Demgegenüber scheint es in Deutschland in den letzten Jahrzehnten eine starke Ausdifferenzierung der Zielgruppen der Wohnungspolitik gegeben zu haben: Auf der einen Seite wurden Eigentumsbegründungen durch großzügige Abschreibungsmöglichkeiten sowie die kostspielige, politisch stets umstrittene und mittlerweile eingestellte Eigenheimzulage großzügig gefördert<sup>5</sup>. Auf der anderen Seite wurde, in Übereinstimmung mit den Erfahrungen in anderen europäischen Staaten sowie der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN, von der 1998 angetretenen rot-grünen Bundesregierung das Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt ins Leben gerufen. Mit der Einführung dieses Programms gibt es nun erstmals auch in Deutschland eine Policy auf Bundesebene, die durch maßgeschneiderte integrierte Maßnahmen versucht, sozialer Polarisierung und einer drohenden Ghattobildung in deutschen Städten entgegenzuwirken (für Details siehe Walther 2002, Walther/Mensch 2004). Damit dringt die Wohnungs- und Städtebaupolitik nun in bildungs-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Aufgabenfelder vor. Ein weniger offensichtliches Ziel darf dabei aber nicht übersehen werden: „In Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte [zielt es] auf die Effektivitäts- und Effizienzsteigerung staatlichen Handelns“, insbesondere durch die Bündelung von Ressourcen (Egner et al. 2004: 118).

### 3. Umbrüche der Wohnungspolitik in Berlin

#### Entwicklungen der Neubauförderung

Bis 1981 bildete in der SPD-regierten Stadt der Interessenblock aus gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, Bauwirtschaft, Banken, Baugewerkschaften, Architekten, privaten Abschreibungsgesellschaften sowie dem mit Abschreibungsvorteilen geköderten westdeutschen Mittelstand Teil das Zentrum der großzügig geförderten Westberliner Wohnungswirtschaft (Bodenschatz 1987: 9). So wurden einerseits große, heute verrufene Großsiedlungen an der städtischen Peripherie errichtet, andererseits die Kahlschlagsanierungen in den innerstädtischen Armutsbezirken durchgezogen. Durch das abgeschwächte Wirtschaftswachstum, den Glauben an einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt und die beginnende Gegenbewegung mit regen Protesten bis zu Hausbesetzungen (Boll et al. 1990: 275) geriet dieses sozialdemokratische Stadtentwicklungsmodell in die Krise, die auch zur Diskreditierung der großen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen führte. Obwohl die GWU in der folgenden Epoche des CDU-geführten Senats quantitativ nicht an Einfluss verloren, waren sie einer sozialpolitischen Einflussnahme mehrheitlich entzogen<sup>6</sup> (Welch Guerra 1992).

Als 1989 wieder die SPD unter Beteiligung der Grünen die Landesregierung übernahm, sollten aufgrund des einsetzenden Wohnungsengpasses die Wohnbauförderung erheblich ausgeweitet und der gemeinnützige und städtische Wohnbausektor wieder aufgewertet werden. Mit der Wiedervereinigung änderte sich die Situation allerdings grundlegend, da man plötzlich nicht nur mit dem großen Sanierungsbedarf im Wohnungsbestand Ostberlins, sondern auch Prognosen eines noch höheren Bedarfs an geförderten Neubauwohnungen konfrontiert war. Der neugewählte Gesamt-Berliner CDU/SPD-Senat beschloss nun, private und städtische Gesellschaften möglichst gleichermaßen am

---

<sup>4</sup> So hieß es im 2. Wohnungsbauförderungsgesetz der BRD. Tatsächlich waren noch Anfang der 1970er Jahre mehr als 80% der Bevölkerung anspruchsberechtigt (Häußermann/ Siebel 1990: 229).

<sup>5</sup> Insbesondere bei den Abschreibungsmöglichkeiten ist problematisch, dass die genauen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte nicht beziffert werden können.

<sup>6</sup> Dies gilt jedoch nicht für den politischen Einfluss im Allgemeinen. Der Berliner Filz, also die Verflechtungen auch zwischen der Berliner CDU und stadtnahen (Wohnungs-)Unternehmen, und die preistreibenden Auswirkungen dieser Form der politischen Einflussnahme auf den geförderten Wohnungsbau wurden ausführlich besprochen (z.B. Rose 1997).

Wohnungsbau zu beteiligen. Vor dem Hintergrund des einsetzenden Immobilienbooms wurde jedoch die fehlende Tradition der Bodenbevorratung ein Problem (Hanuske 1993: 21-27)<sup>7</sup>.

Tabelle 1: Fertiggestellte Wohnungen nach Teilmarktsegmenten 1991-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Σ
<b>Geförderter Wohnungsbau</b>											
1. FöW	1.500	3.655	3.086	2.360	3.041	6.113	6.998	2.983	1.735	1.112	32.583
2. FöW	0	122	1.195	2.723	6.060	9.192	12.729	5.485	2.239	802	40.547
EFH/ZFH	471	536	693	1.265	1.607	2.012	1.922	1.957	2.150	1.763	14.376
ETW	53	141	128	114	146	370	871	631	318	256	3.028
DaGe	1.125	1.232	706	396	500	0	0	0	0	0	3.959
<b>Gesamt</b>	<b>3.149</b>	<b>5.686</b>	<b>5.808</b>	<b>6.858</b>	<b>11.354</b>	<b>17.687</b>	<b>22.520</b>	<b>11.056</b>	<b>6.442</b>	<b>3.933</b>	<b>94.493</b>
<b>Freifinanzierter Wohnungsbau</b>											
MFH	2.325	2.701	2.929	3.350	2.038	2.239	3.626	2.444	2.670	2.550	26.872
EFH/ZFH	243	268	351	513	692	701	1.555	1.141	1.584	1.137	8.185
ETW	208	274	327	656	1.768	2.117	5.264	3.088	1.893	1.444	17.039
<b>Gesamt</b>	<b>2.776</b>	<b>3.243</b>	<b>3.607</b>	<b>4.519</b>	<b>4.498</b>	<b>5.057</b>	<b>10.445</b>	<b>6.673</b>	<b>6.147</b>	<b>5.131</b>	<b>52.096</b>
<b>Komplexer Wohnungsbau<sup>8</sup></b>											
<b>Gesamt</b>	<b>4.792</b>	<b>1.977</b>									<b>6.769</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>10.717</b>	<b>10.906</b>	<b>9.415</b>	<b>11.377</b>	<b>15.852</b>	<b>22.744</b>	<b>32.965</b>	<b>17.729</b>	<b>12.589</b>	<b>9.064</b>	<b>153.358</b>

Quelle: SenStadt/IBB 2002: 30

Schließlich wurden von 1991 bis 2000 mehr als 75.000 Mietwohnungen mit öffentlichen Förderungen errichtet, wobei der 1. Förderweg – Errichtung hochgeförderter Mietwohnungen zugunsten einkommensschwacher Bevölkerungsschichten – gegenüber dem Berliner 2. Förderweg – einer vereinbarten Förderung ohne genaue soziale Zielsetzung – zurückfiel. Mit der Eigentumsstrategie 2000 setzte schließlich eine radikale Wende der Wohnungspolitik ein: Um der andauernden Stadtflucht der Berliner Mittelschichten und den daraus resultierenden Steuerausfällen gegenzusteuern, sollte innerhalb von 15 Jahren die Quote der Wohneigentümer in Berlin verdoppelt werden. Diese Strategie beinhaltete nicht nur die Förderung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen<sup>9</sup>, sondern auch die Umwandlung von Mietwohnungen landeseigener Gesellschaften. So sollten mittelfristig 150.000 BerlinerInnen zu EigentümerInnen werden (Mathias 1999: 39-40). Nachdem 2000 im Rahmen der Förderrichtlinien Millennium 2000- Das Zeitalter der Genossenschaften auch die Förderung eigentumsorientierter Genossenschaften wieder einen größeren Stellenwert erhielt, wurde der geförderte Wohnungsbau schließlich mit dem Jahr 2002 komplett eingestellt (SenStadt/IBB 2002: 50).

#### Entwicklung des sozial gebundenen Wohnungsbestands

Die wohnungswirtschaftlichen Herausforderungen und die anhaltende sozioökonomische Krise nach der Wiedervereinigung führten letztendlich zur Aufgabe des Westberliner Regimes des sozialen Wohnungsbaus. Damit zeigten sich aber auch die Probleme des bundesdeutschen Systems einer auf den Zeitraum der Förderung befristeten Sozialbindung<sup>10</sup> von jenen Wohnungen, die nicht dem WGG unterlagen oder kommunalen Wohnungsunternehmen gehörten. Seit keine neuen Sozialwohnungen

<sup>7</sup> Die hohen Bodenpreise trugen gemeinsam mit den Engpässen und der mangelnden Konkurrenz in der Bauwirtschaft maßgeblich zu den hohen Herstellungskosten im geförderten Wohnungsbau bei, die jene im privaten Sektor um bis zu 100% überstiegen. Trotz der zunehmend angespannten Haushaltslage konnten sie auch in den 1990er Jahren nur mühsam gesenkt werden (siehe u.a. SenStadt/IBB 2002: 44, Rose 2004: 40). 1989 plante der rot-grünen Senat daher noch, landeseigene Grundstücke nur noch an gemeinnützige und kommunale Bauträger zu vergeben (Hanuske 1993: 69).

<sup>8</sup> Als komplexer Wohnungsbau wurden die in Plattenbauweise errichteten Großsiedlungen der DDR bezeichnet. Die „Komplexität“ bezog sich auf die ausreichende Versorgung mit Wohnfolgeeinrichtungen.

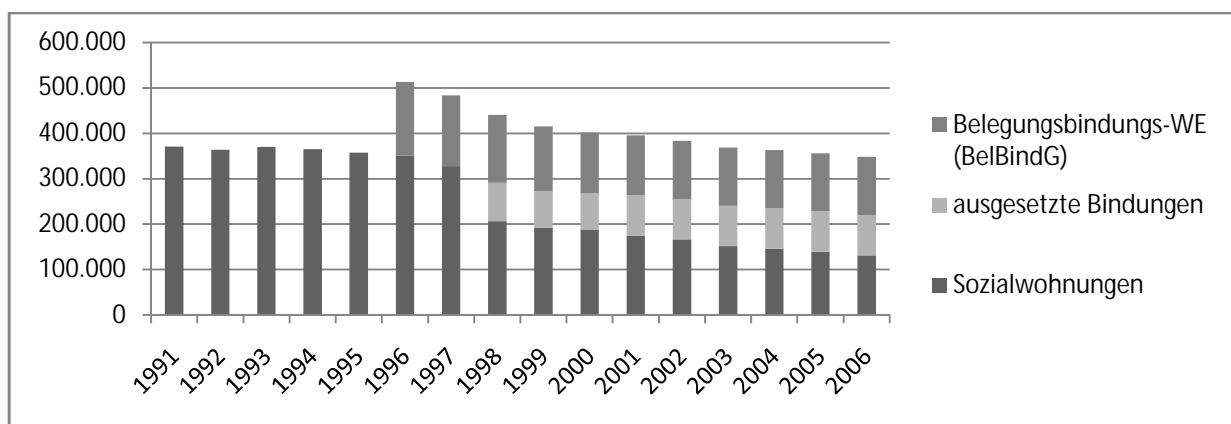
<sup>9</sup> Insbesondere in den städtebaulichen Entwicklungsgebieten, die Anfang der 1990er Jahre im Zuge des Berliner Metropolenbooms ausgewiesen wurden, sollten nun auch vermehrt Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut werden.

<sup>10</sup> Diese Wohnungen dürfen nur an Wohnungssuchende mit Wohnungsberechtigungsschein vergeben werden, dessen Erteilung an bestimmte Einkommensgrenzen gebunden ist.

mehr gebaut werden, schmilzt der belegungsgebundene Bestand rasant weg. Von den 375.000 im Jahr 1991 vorhandenen Sozialwohnungen Westberlins waren 2006 nur noch knapp über 200.000 Wohnungen vorhanden<sup>11</sup> (siehe Abbildung 1). Hinzu kam zwar ab 1996 im Zuge der Entschuldung des kommunalen Wohnungsbestands Ostberlins eine neue Form der Belegungsbindung; die davon umfassten Wohnungen unterliegen jedoch im Unterschied zu den Westberliner Sozialwohnungen keinen Mietenbeschränkungen<sup>12</sup> (IBB 2008a: 31).

Die im Rahmen des 1993 verabschiedeten Altschuldenhilfegesetzes (AHG) angebotene radikale Entschuldung (auf 150 DM/m<sup>2</sup>) der hoffnungslos überschuldeten ostdeutschen Wohnungswirtschaft<sup>13</sup> beruhte jedoch auf einer wesentlichen Bedingung: Die Wohnungsunternehmen sollten bis 2003 15% ihres Wohnungsbestands privatisieren (Plesse 2000: 76). Von den 48.000 in Ostberlin zu veräußernden Wohnungen wurden bereits bis Ende 1998 mehr als 40.000 verkauft. Im Unterschied zur angestrebten mieternahen Eigentumsbegründung (auch durch Genossenschaften) gingen jedoch drei Viertel in die Hände von Zwischenerwerbern und Großinvestoren (Krätke/ Borst 2000: 198).

Abbildung 1: Entwicklung des belegungsgebundenen Wohnungsbestandes 1991-2006<sup>14</sup>



Quelle: SenStadt/IBB 2002: 30, 66; IBB 2008a: 30.

Bereits im Juli 1994 beschloss der Berliner, auch für die Westberliner kommunalen Wohnungsunternehmen den mieternahen Verkauf von 15% des Bestands anzustreben (SenStadt/IBB 2002: 36). In beiden Stadthälften erhoffte man sich von der Erhöhung des Eigentümeranteils eine stabilisierende Wirkung auf die Nachbarschaften. Die Erfahrung lehrte jedoch, dass primär in jenen Quartieren Wohnungen gekauft wurden, wo bereits Aufwertungsprozesse eingesetzt hatten. Die zweite mit der Privatisierung verbundene Hoffnung, nämlich die Entlastung des Berliner Landeshaushalts durch eine stärker auf Rendite orientierte Bewirtschaftung des kommunalen Wohnungsbestands, die Privatisierung ausgewählter Unternehmen sowie In-sich-Verkäufe unter den städtischen Wohnungsunternehmen<sup>15</sup>, war demgegenüber leichter zu erfüllen. Dadurch wurde aber nicht nur das durch langjährige Förderungen geschaffene öffentliche Vermögen meist günstig ausverkauft, sondern auch die städti-

<sup>11</sup> Von diesen Sozialwohnungen befanden sich wiederum rund 20.000 als Eigentümerwohnungen in geförderten Eigenheimen, die folglich für Wohnungssuchende nicht zur Verfügung stehen. (SenStadt/IBB 2002: 67)

<sup>12</sup> Nachdem sich dieser Bestand anfangs durch Restititionen um rund 7.000 Wohnungen jährlich verringerte, wurde die Bindung aufgrund des entspannten Berliner Wohnungsmarkts vorübergehend ganz aufgehoben. (SenStadt/IBB 2002: 66)

<sup>13</sup> Dieser Schuldenberg resultierte einerseits aus der politischen Entscheidung im Zuge der Wiedervereinigung, die nunmehr selbständigen (kommunalen oder genossenschaftlich organisierten) Unternehmen mit den zu DDR-Zeiten politische verordneten Krediten zu einem großen Teil zu belasten, andererseits aus der generell subventionsabhängigen ostdeutschen Wohnungswirtschaft, die die Aufwendungen aus den Mieteinnahmen bei weitem nicht decken konnte. Obwohl am 1. Oktober 1991 die größte Mieterhöhung der deutschen Geschichte (Hanauske 1993: 64) wirksam wurde, die zu einer Vervier- bis Verfünfachung der Mieten führte, änderte sich damals wenig an der aussichtslosen Situation.

<sup>14</sup> Die Daten für 2001-2006 beruhen auf Prognosen. Die tatsächlichen Entwicklungen der Belegungsbindung liegen darunter.

<sup>15</sup> Der damit erfolgte Entzug von Liquidität drängte wiederum die Unternehmen selbst zur Veräußerung einzelner Objekte.

sche Handhabe über den Wohnungsmarkt empfindlich eingeschränkt (Krätke/ Borst 2000: 208).<sup>16</sup> Die strategischen Veränderungen der Berliner Bestandspolitik bilden sich heute deutlich in der Struktur der Eigentümergruppen ab. Allein zwischen 2000 und 2006 sank der Anteil der städtischen Mietwohnungen am gesamten Mietwohnungsbestand von 23,7% auf 15,9%, während der Anteil der privaten Eigentümer von 65,1% auf beinahe drei Viertel anstieg.

Tabelle 2: Struktur der Berliner Mietwohnungen nach Eigentümergruppen und Art der Wohnungsbindung, Stand 31.12.2000

Eigentümer und Wohnungsbindung	2000		2006	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Städtische Sozialwohnungen	104.200	6,2%	68.300	4,1%
Städtische Belegungsbindung-WE (BelBindG)	98.400	5,9%	87.100	5,3%
Städtische Mietwohnungen (ohne Bindungen)	194.400	11,6%	106.400	6,5%
Städtische Mietwohnungen insgesamt	397.000	23,7%	261.800	15,9%
Genossenschaftl. Sozialwohnungen	16.400	1,0%	13.300	0,8%
Genossenschaftl. Belegungsbindung-WE (BelBindG)	28.800	1,7%	28.700	1,7%
Genossenschaftl. Miet-WE (ohne Bindungen)	140.600	8,4%	142.500	8,6%
Genossenschaftliche Mietwohnungen insgesamt	185.800	11,1%	184.500	11,1%
Private Sozialwohnungen	128.300	7,7%	119.500	7,3%
Private Belegungsbindungs-WE (BelBindG)	6.600	0,4%	9.700	0,6%
Private Mietwohnungen (ohne Bindungen)	952.200	57,0%	1.072.300	65,1%
Private Mietwohnungen insgesamt	1.087.100	65,1%	1.201.500	73,0%
...davon von Gesellschaften + Unternehmen im BBU	190.000	ca. 11%		
...davon bei sonstigen Eigentümern	897.000	ca. 54%		
Sozialwohnungen insg.	248.900	14,9%	201.100	12,2%
Wohnungen nach BelBindG insg.	133.800	8,0%	125.500	7,6%
Wohnungen mit Sozialbindung insg.	382.700	22,9%	326.600	19,8%

Quelle: SenStadt/IBB 2002: 27; IBB 2008a: 29, eigene Zusammenstellung

Der jüngste Eingriff in die soziale Wohnungswirtschaft wurde 2003 vollzogen, als der Senat beschloss, die Anschlussförderungen für den sozialen Wohnungsbau zukünftig nicht mehr zu vergeben. Diese Subventionen ergaben sich aus dem Berliner Fördermodell, das ab 1972 aus haushaltspolitischen Gründen von der Vergabe von Darlehen auf Aufwandssubventionen umgestellt wurde. In der Hoffnung, dass die Einkommen der MieterInnen in den folgenden Jahren ausreichend steigen würden, um nach einer gewissen Zeit selbst den Kapitaldienst für ihre Wohnungen tragen zu können, wurden die Subventionen vorerst für 15 Jahre gewährt. Als sich 1988 zeigte, dass die Einkommen mit den Kosten nicht Schritt halten konnten, wurden sie um weitere 15 Jahre verlängert (SenStadt/IBB 2002: 47). Angesichts der dramatischen Situation des Berliner Haushalts wurde 2002 eine Kommission einberufen, die die Möglichkeiten des Ausstiegs aus diesem System für die Baujahrgänge ab 1988 prüfen sollte. Diese empfahl im Jahr 2003, mit den betroffenen Wohnungsunternehmen die Gegenleistungen für den Ausstieg – Mietsteigerungen bis zur Kostenmiete, Befreiung von Belegungsbindungen, Ausgleich von Härtefällen – individuell zu vereinbaren. Im Falle der Nicht-Einigung sollten Konkurse in Kauf genommen werden (Empirica 2003). Diese Empfehlung wurde im Wesentlichen umgesetzt.

In der bisherigen Darstellung kam deutlich heraus, dass die Berliner soziale Wohnungswirtschaft stets auch von (haushalts-)politischer Feinsteuerung abhängig war. Ein weiteres Beispiel dafür ist die Fehlbelegungsabgabe, die in den 80er Jahren für jene MieterInnen von Sozialwohnungen eingeführt wurde, die die Einkommensgrenzen der Förderrichtlinien um einen bestimmten Prozentsatz überschritten<sup>17</sup>. Als in den 1990er Jahren eine zunehmende Zahl von Siedlungen des sozialen Wohnungs-

<sup>16</sup> Der letzte große Verkauf betraf 2004 die landeseigene GSW, die nun nach eigenen Angaben „mit rund 75.000 [...] Wohnungen das führende private Wohnungsunternehmen in Berlin“ ist (GSW/ Jones Lang LaSalle 2008).

<sup>17</sup> Im Jahr 2000 lagen diese Beträge bei umgerechnet rund 0,50 bis 2,50 €/m<sup>2</sup>. Zwischen 1993 und 2000 hatte sich die Zahl der die Fehlbelegungsabgabe entrichtenden Haushalte von 111.321 auf 22.884 reduziert (SenStadt/IBB 2002: 70).

baus als sozial absturzgefährdet galt, wurden für diese nicht nur die Fehlbelegungsabgabe, sondern auch die Belegungsbindungen ausgesetzt (siehe auch Abbildung 1) (SenStadt/IBB 2002: 62).

#### Bestandsförderungen und Interventionen in den privaten Wohnungsbestand

Nachdem das sozialdemokratische Stadterneuerungsmodell unter Druck geraten war, wurde in den 1980er Jahren in Kreuzberg im Rahmen der Internationalen Bauausstellung mit neuen behutsamen Formen der Stadterneuerung experimentiert. Diese stießen auf besonders günstige Voraussetzungen: Da das Erneuerungsgebiet bereits für die Abrissanierung vorbereitet war, standen die Gebäude größtenteils in gemeinnützigem Eigentum. Gleichzeitig wurde bei den traditionell üppigen Berliner Förderbedingungen aufgrund des Vorbildcharakters des Projekts noch einmal nachgebessert. Und weil sich die Gegenbewegung zu einem Teil aus einschlägigen Expertenkreisen rekrutierte, zum anderen Teil im Kampf gegen den etablierten Interessenblock die nötige Expertise aneignete, entstand eine artikulationsfähige Alternativgruppierung, die nun auf Rechnung des Senats ihre Vorstellungen von Stadterneuerung in der Praxis umsetzen konnte. Schlussendlich wurde erreicht, dass die angesammlten MieterInnen des Gebiets nicht nur eine Sanierung nach ihren Vorstellungen zu 100 Prozent gefördert bekamen, sondern auch auf die – nach dem Mietrecht vorgesehene – Umlage der Modernisierungskosten auf die Miete der folgenden Jahre verzichtet wurde (Bernt 2003: 65-68).

Auf diesen Erfahrungsschatz konnte zurückgegriffen werden, als man in den frühen 1990er Jahren vor der Herausforderung stand, den stark vernachlässigten Ostberliner Altbaubestand zu sanieren. Die Ausmaße der Fördergebiete und der zunehmend enger werdende Spielraum des Berliner Haushalts machten aber schnell klar, dass die Förderbedingungen der mustergültigen Kreuzberger Sanierungsaktion – die im Übrigen auch in den 1980er Jahren in Westberlin einzigartig blieben – nicht aufrecht erhalten werden konnten. So wurden die Mittel, trotz der 20 im Jahr 1993 neu ausgewiesenen Sanierungsgebiete und der Weiterförderung von stadtweiten Aktionen<sup>18</sup>, nach dem Förderzenit im Jahr 1994 bis zum Jahr 2000 auf rund 40 Prozent zurückgefahren (SenStadt/IBB 2002: 51-52). Darüber hinaus war man nun im Unterschied zum Kreuzberger Modellfall davon abhängig, dass sich die größtenteils privaten Hauseigentümer – die daneben auch bis in die späten 1990er Jahre von großzügigen Sonderabschreibungsmöglichkeiten für Investitionen in Ostdeutschland profitierten – für die Förderbedingungen begeistern ließen. Damit bestimmten die Interessen der privaten Immobilieneigentümer maßgeblich die Debatte, was lange Zeit auch die Definition von Mietobergrenzen verhinderte. Bei ihrer Einführung waren die Obergrenzen dann so hoch, dass die Verdrängung von BewohnerInnen nicht mehr ausgeschlossen werden konnte (Bernt 2003: 233). Im Jahr 2006 wurden Mietbeschränkungen für privat finanzierte Sanierungen schließlich vom deutschen Bundesverwaltungsgerichtshof ganz aufgehoben, weil damit einerseits das Bürgerliche Gesetzbuch unterlaufen werde und andererseits die Erhaltung der Mieterstruktur nicht Ziel der Festlegung von Sanierungsgebieten sei<sup>19</sup>.

Auch sonst kam es im Laufe der 1990er Jahre zu einer sukzessiven Deregulierung der Mieten. Während die rasante Mieterhöhung im Bestand der ostdeutschen Wohnungsunternehmen bereits angesprochen wurde, kam es auch im Westberliner Altbaubestand bereits 1988 zu tiefgreifenden Veränderungen, als die seit dem zweiten Weltkrieg geltende gesetzliche Mietpreisbindung durch ein Überleitungsrecht abgelöst wurde (Hanauske 1993: 60). Nun gilt seit vielen Jahren auch für diesen Bestand das Vergleichsmietensystem, das bei Neuvermietungen im Wesentlichen freie Marktmieten und bei Bestandsverträgen eine abgefederte Erhöhung auf das Marktniveau (die Vergleichsmiete) zulässt. Allerdings lag die durchschnittliche Vergleichsmiete in den letzten Jahren durch den entspannten Berliner Wohnungsmarkt de facto stets mit den Mieten im sozialen Wohnungsbau gleich auf (IBB 2008b: 29-30). Gerade billige Wohnungen gehen aber auch weiterhin durch Modernisierungsmaßnahmen und die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen verloren.

---

<sup>18</sup> Dies umfasst beispielsweise Programme zu stadtweiten Einzelmaßnahmen, städtebaulichem Denkmalschutz und Mietermodernisierung. Die Sanierungsgebiete umfassten insgesamt 104.000 Wohnungen.

<sup>19</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.06.2006

## Umgang mit Benachteiligung auf dem Berliner Wohnungsmarkt

Der politische Umbruch und der sozioökonomische Wandel nach der deutschen Wiedervereinigung wirkten sich auch massiv auf die sozialräumliche Dynamik in Berlin aus. Gemeinsam mit der bereits angesprochenen Stadtflucht von Teilen der Mittelschicht ins Berliner Umland kam es zu einer kleinräumigen sozialen Polarisierung innerhalb der Stadt, die seit 1998 auch durch empirische Methoden – dem Monitoring soziale Stadtentwicklung (zuletzt Häußermann et al. 2007) – kontinuierlich beobachtet wird. Um diese Entwicklungen einzudämmen, wurden nicht nur die bereits erwähnten Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität von Großsiedlungen ergriffen, sondern darüber hinaus auch integrierte Stadtteilverfahren in Form von Quartiersmanagements eingerichtet. Aufgabe dieser Einrichtungen ist, gemeinsam mit relevanten Behörden, lokalen Institutionen, zivilgesellschaftlichen Initiativen, Unternehmen sowie insbesondere der Bewohnerschaft selbst an einer Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen und baulichen Situation im Quartier zu arbeiten. Die Handlungsfelder reichen dabei von Projekten im öffentlichen Raum über Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung bis zu Integration, Bildung und Gesundheit. Seit 1999 wurden 162 Millionen Euro für diese Programmbereiche gewidmet, ein im Vergleich mit dem sozialen Wohnungsbau freilich geringes Volumen, über dessen Verwendung aber gemeinsam mit der Bewohnerschaft (die in Quartiersjürs vertreten sind) entschieden wird. Bisherige Erfahrungen zeigen zwar, dass damit – wie schon im Kreuzberger Sanierungsexperiment – insbesondere die Artikulationsfähigen des Gebiets angesprochen werden. Dennoch wurde mit den Quartiersmanagements auch ein entscheidender Schritt in Richtung Öffnung des Lokalstaats gesetzt (für Details siehe Güntner 2007).

## 4. Ist Wien anders? – Wohnungspolitik zwischen Angleichung und Abweichung

### Der sozial gebundene Wohnungsbestand und kommunale Bodenbevorratung

Dass Wiens Wohnungspolitik von den Entwicklungen in anderen europäischen Metropolen abweicht, wird von der Stadtpolitik – unter Beteiligung der Wiener Printmedien – seit Jahren mit Nachdruck verkündet. Auch in der Wissenschaft wurde die historische Einzigartigkeit des kommunalen Wohnbaus ausführlich besprochen (z.B. Eigner et al. 1999). Die Stadt Wien gilt mit einem Bestand von über 200.000 Wohnungen nicht nur als größter Wohnungseigentümer Europas, sie besitzt damit auch mehr als ein Viertel aller Wiener Hauptmietwohnungen; gemeinsam mit den Gemeinnützigen werden über 55 Prozent aller Hauptmietwohnungen öffentlich oder gemeinwirtschaftlich kontrolliert.

Tabelle 3: Anteil der Sektoren im Mietwohnungssektor (Bestand) in Wien, 2001

	Anzahl	Anteil/HMW	Anteil/HWS
Hauptwohnsitze (HWS) insgesamt	770.955	--	100%
davon Hauptmietwohnungen (HMW)	586.721	100%	76,1%
davon Gebietskörperschaften	212.621	36,2	27,6%
davon GBVs	111.952	19,1	14,5%
davon private und sonstige juristische Personen	262.148	44,7	34,0%

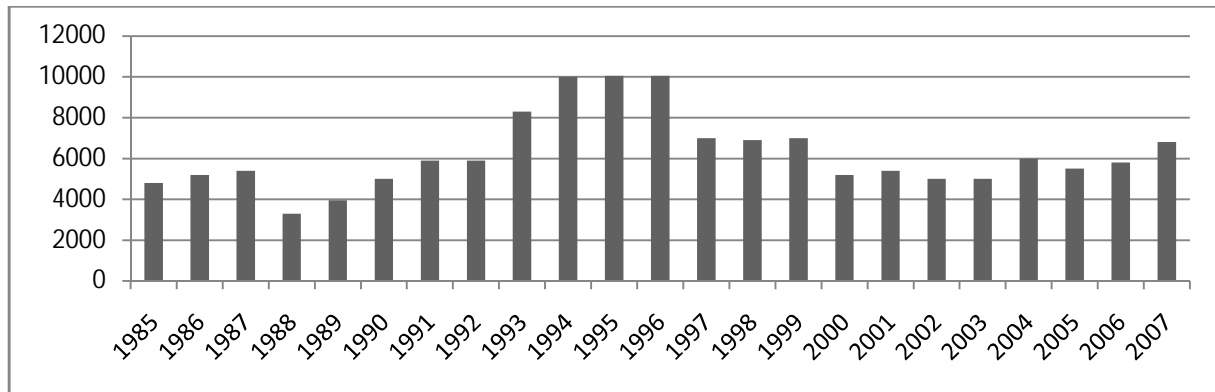
Quelle: Blaas/Wieser 2004: 5, eigene Berechnungen

Darüber hinaus hat man in den frühen 1980er Jahren damit begonnen, für den weiteren Wohnungsbau über den damals neu gegründeten Wiener Stadterneuerungs- und Bodenbereitstellungsfonds (heute Wohnfonds Wien) eine öffentliche Grundstücksreserve aufzubauen. Um die preistreibende Konkurrenz um Baugrundstücke zwischen den Bauträgern geförderter Wohnungen zu verhindern, wurden sie daran gebunden, diese aus dem öffentlichen Bestand zu erwerben. Mit der Dämpfung der Bodenpreise wurde eine Kostenreduktion im geförderten Wohnungsbau erreicht (Förster et al. 1992: 90). In den letzten Jahren gerät dieses System durch den zunehmend angespannten Wiener Immobilienmarkt allerdings unter Druck, was zu einer Verdrängung des sozialen Wohnungsbaus aus den inneren Bezirken an den Stadtrand führen kann (Arbeitsgemeinschaft IFIP und SRZ 2007: 56).

## Entwicklungen der Neubauförderung

Nachdem die 1980er Jahre insbesondere im Zeichen der neu institutionalisierten sanften Stadterneuerung standen, machten der langsame Bevölkerungsanstieg in Folge der Ostöffnung und der Balkankriege umfassende Wohnbaumaßnahmen notwendig (Förster et al. 1992). Im Zuge dessen wurde die Neubauförderung in den 1990er Jahren wieder stark angekurbelt.

Abbildung 2: Geförderte Neubauwohnungen in Wien, 1985-2007



Quelle: Förster 2008

Im Vergleich zu den Jahren zuvor kam es jedoch zu grundlegenden Neuerungen: Während sich die Gemeinde Wien im Laufe der 1990er Jahre aus der Errichtung eigener Wohnhausanlagen zurückzog, machte es der große Fehlbestand an Wohnungen erforderlich, die Förderung für den Mietwohnungsbau auch für gewerbliche Bauträger zu öffnen. Damit wurde die Ausrichtung auf den langfristig gebundenen Bestand aufgegeben. Die gewerblichen Bauträger sollten gegenüber den gemeinnützigen allerdings in der Minderheit bleiben: Wurde ihnen in den ersten Jahren noch ein Anteil von 30% am gesamten Fördervolumen zugestanden, sank dieser in den darauffolgenden Jahren auf weniger als ein Fünftel. Obwohl die gewerblichen Bauträger zumindest für die Förderdauer den gleichen Auflagen wie die Gemeinnützigen unterliegen (Bindung des Hauptmietzins, die Vergabe eines Drittels der geförderten Wohnungen durch das stadteneigene Wohnservice Wien), kam es bereits zu ersten öffentlichen Skandalen, als ein Bauträger ein Paket geförderter Wohnungen ohne Rückzahlung der Förderanteile an einen privaten Immobilieninvestor verkaufte und ein anderer großer Wiener Bauträger Konkurs anmelden musste. (Czasny et al. 2007: 3-4).

Tabelle 4: Anteile der Sektoren an den zugesicherten Neubauförderungen in Wien, Jahresdurchschnitt 1996-2005 (ohne Eigenheime und Heime)

	Wohneinheiten	Anteile
Objektförderung Miete Gemeinde + GBVs	3.450	84%
Objektförderung Miete Gewerbliche	650	16%
Objektförderung Miete	4.100	100%
Objektförderung Eigentum GBVs	240	35%
Objektförderung Eigentum Gewerbliche	440	65%
Objektförderung Eigentum	680	100%
Objektförderung insgesamt Gemeinde + GBVs	3.690	77%
Objektförderung insgesamt Gewerbliche	1.090	23%
Gesamtförderung	4.780	100%

Quelle: Czasny et al. 2007: 27

Darüber hinaus beklagen ehemals führende Architekten und Wohnbauforscher Wiens den qualitativen Umschwung in der Wohnungspolitik, der die bisherigen Ziele des sozialen Wohnungsbaus dem internationalen architektonischen Renommée opfern würde. Kritisiert wird auch, dass Neubauwoh-

nungen für einkommensschwache Mittelschichtsangehörige zu teuer werden, die Wohnungsvergabe zunehmend nach Marktkriterien erfolgt und die Kommission für die Auswahl der Bauprojekte ebenso intransparent sei wie die Ankaufpolitik des Wohnfonds Wien (Seiß 2007: 71-80). Die klare Orientierung der Wiener Wohnbauförderung auf Mietwohnungen wurde zwar prinzipiell beibehalten, durch die Einführung von Fördermodellen mit Kaufoption jedoch aufgeweicht.

Doch auch neben der Neubauförderung kam es zu Einschränkungen der „sozialen Bindung“ der Wohnbauförderungsmittel: Einerseits wird ein wachsender Anteil der Wiener Förderungsmittel für Infrastrukturinvestitionen verwendet. Andererseits öffnete die Stadt die Vergabe der Wohnbeihilfe, die lange Zeit an Wohnungen im gemeinnützigen Bestand gekoppelt war, jüngst auch für die Unterstützung von Mietern in privaten Wohnhäusern. Wie Amann und Mundt (2008) betonen, zeichnet sich schon jetzt ab, dass sich diese ausgeweitete Subjektförderung in naher Zukunft zu einem finanziellen Schwerpunkt der Wohnungspolitik in Wien entwickeln wird. Auch in diesen Zusammenhängen wird also ein steigender Anteil wohnungspolitischer Mittel für die langfristige Bindung in der gemeinwirtschaftlich oder öffentlich organisierten Wohnungswirtschaft verloren gehen.

### Interventionen in den privaten Wohnungsbestand

Bis in die 1980er Jahre unterlag der private Wiener Altbaubestand stets strengen mietrechtlichen Einschränkungen, die Modernisierungsinvestitionen seitens der privaten Eigentümer größtenteils verhinderten. Aus diesem Grund wandte sich die Stadt, als der Wohnungsmarkt in den 1980er Jahren im Wesentlichen ausgeglichen war und gleichzeitig die Kahlschlagsanierung von der Fachdiskussion diskreditiert war, der Förderung der sanften Erneuerung der Innenstadt zu. Dabei wurden unterschiedliche Verfahren entwickelt, die insbesondere die Interessen der MieterInnen schützen sollten. Totalsanierungen von Gebäuden, die meist zur Verdrängung der BewohnerInnen führen, sollten möglichst vermieden werden. Bereits in den ersten acht Jahren der Erneuerungspolitik entfielen zwei Drittel der zugesicherten Gesamtsanierungskosten auf mieterfreundliche Sockelsanierungen (Förster et al. 1992: 34). Diese Ausrichtung wurde – gemeinsam mit dem jüngeren Instrument der Blocksanierungen – auch in der Folge beibehalten (Trojan 2005).

Gleichzeitig wurde aber durch bundesgesetzliche Veränderungen die Mietenregulation seit den 1980er Jahren schrittweise liberalisiert. Kam es mit dem MRG 1982 zur Einführung von Kategoriemieten für den Altbaubestand, wurden diese in den 1990er Jahren für alle wiedervermieteten Altbauwohnungen (außer Substandardwohnungen) durch Richtwertmieten ersetzt. Da sich diese Richtwerte an den im Neubau erzielten Mieten orientieren und durch die Möglichkeit ausstattungs- und lageabhängiger Auf- und Abschläge flexibler sind, führte dies – trotz der Aufsicht über entsprechende Mietverträge durch Schlichtungsstellen der Stadt – zu einer tendenziellen Steigerung des Mietenniveaus. Durch die Einführung befristeter Mietverträge kam es zu einer weiteren Flexibilisierung des Mietrechts (Donner 2000: 121-122). Da freifinanzierte Neubauwohnungen nie mietrechtlichen Beschränkungen unterlagen, sinkt der Anteil klar regulierter Mieten im privaten Bestand im Wesentlichen auf jene Wohnungen, deren Errichtung oder Sanierung mit öffentlichen Mitteln gefördert wurde und auf Substandardwohnungen (Blaas/Wieser 2004).

Die verbesserten Chancen zur Durchsetzung marktorientierter Mieten führten in den letzten Jahren – gemeinsam mit der steigenden Wohnungsnachfrage und günstigen Finanzierungsbedingungen – zu einem starken Anstieg der Nachfrage nach Häusern aus dem gründerzeitlichen Bestand. Im Zeitraum 1995 bis 2004 stieg der Median der Althauspreise um 75%. Dieser Trend wurde von institutionellen Anlegern angeführt, die sich durch Neuvermietungen, Ausbauten von Dachböden und die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen hohe Renditen erwarten. Die Durchsetzung professioneller Akteure auf dem Markt leistete aber auch einer zunehmenden Renditeorientierung kleiner Privateigentümer Vortrieb. Nebeneffekte dieser Entwicklungen sind nicht nur eine verstärkte kurzfristige Immobilienspekulation, sondern auch weiter steigende Mietniveaus im ungebundenen Mietwohnungssektor. Die preistreibenden Wirkungen auf die Bodenpreise schlagen darüber hinaus auf den geförderten Wohnungssektor durch (Arbeitsgemeinschaft IFIP und SRZ 2007: 3-4).

## Umgang mit Benachteiligten auf dem Wiener Wohnungsmarkt

Obwohl die Versorgung sowie soziale Durchmischung der „breiten Schichten“ der Wiener Bevölkerung durch den umfassenden kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsbestand sowie die großzügigen Einkommensgrenzen wohl nach wie vor gewährleistet sind, fallen gerade benachteiligte Haushalte durch den Rost: Im kommunalen Wohnungsbestand, der auf die Versorgung der untersten Einkommensschichten ausgerichtet ist, war Ausländern bis ins Jahr 2003 der Zugang aus politischen Gründen formal verwehrt; erst durch die EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung von Ausländern wurde eine Öffnung erzwungen. Auch im gemeinnützigen Segment waren Ausländer trotz formal gleicher Zugangsbedingungen lange Zeit mit Eintrittsbarrieren konfrontiert (Giffinger 1998: 1798). Aufgrund dieser lange bestehenden Diskriminierungen sind insbesondere türkische und serbische/montenegrinische Staatsangehörige nach wie vor im Segment der Substandardwohnungen stark überrepräsentiert (Amann/Mundt 2008), wo sie oft eine überdurchschnittliche Mietbelastung und weit überdurchschnittliche Wohndichten aufweisen (Donner 2000: 124). Durch die Konzentration dieses Wohnungssegments in wenigen Stadtteilen weisen gerade die Staatsangehörigen der ehemaligen Gastarbeiter-Anwerbestaaten eine starke Segregation im Stadtraum auf. Erst in jüngster Zeit werden Modellprojekte entwickelt, um dieser Segregation gegenzusteuern.

Im Unterschied zu Berlin gibt es in Wien bisher keine Policy, die sich explizit an die Aktivierung von BewohnerInnen von benachteiligten Stadtvierteln wendet. Die Gebietsbetreuungen haben, mit der Ausnahme von Pilotprojekten wie dem Grätzelmanagement (siehe dazu Novy/ Hammer 2007), weiterhin primär die Aufgabe, die Planungsziele der Stadt in den Quartieren zu vermitteln sowie – als Gebietsbetreuung neu – bei Konflikten zwischen BewohnerInnen zu moderieren. Demokratisierung im Sinne von Beteiligung an Entscheidungen spielt dabei nach wie vor eine untergeordnete Rolle (Dangschat 2005). Die aus anderen diskursiven Zusammenhängen – der Nachhaltigkeitsbewegung – entstandene Lokalen Agenda 21 ist weder explizit auf die Förderung des Empowerments benachteiligter Bevölkerungsgruppen ausgerichtet, noch beschäftigt sie sich primär mit dem städtischen Raum und den Wohn- bzw. Wohnumfeldbedingungen. Dort wo Agenda-Gruppen dies dennoch thematisieren werden dagegen bereits Stimmen laut, die zivilgesellschaftlichen Ambitionen in geregelte Bahnen zu lenken (siehe Miljkoviæ/Stemmer 2007, Miljkoviæ 2008).

## 5. Abschließende verteilungs- und demokratiepolitische Überlegungen

Die Darstellungen der Wohnungspolitik in Deutschland und Österreich sowie in Berlin und Wien zeigen auf, dass man in den beiden Staaten trotz ähnlicher Voraussetzungen nach dem zweiten Weltkrieg unterschiedliche Wege beschritten hat: War die sukzessive Liberalisierung der Wohnungswirtschaft in der BRD von Anfang an klar angelegt, blieben die politischen Ziele in Österreich um vieles unschärfer. Trotz der parallel verlaufenden Deregulierung der Wohnungszwangswirtschaft, hat sich der österreichische Staat von den konstituierenden Elementen der sozialen Wohnungswirtschaft, nämlich der Wohnungsgemeinnützigkeit, der prinzipiellen Ausrichtung auf Objektförderung und der Bevorzugung der Gemeinnützigen bei der Vergabe von Fördermitteln für den Mietwohnungsbau, bis heute nicht verabschiedet. Dadurch wurde ein dem freien Markt entzogenes Segment der Wohnungsversorgung aufgebaut, das durch seine robuste finanzielle Basis und die weiterhin bestehende Orientierung auf die breiten Schichten der Bevölkerung maßgeblich zur sozialen Durchmischung nicht zuletzt in Österreichs Hauptstadt beiträgt. Aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten ist gerade diese mangelnde Treffsicherheit zu begrüßen, weil sie weiten Teilen der österreichischen Bevölkerung trotz zunehmender Verunsicherung auf den Arbeitsmärkten in der Wohnraumversorgung Absturzängste nehmen oder diese zumindest eindämmen kann.

Aus demokratiepolitischer Perspektive erhofft man sich davon einerseits einen verstärkten Zusammenhalt innerhalb des Wohlfahrtsstaates (siehe Amann/ Mundt 2008), andererseits tragen die langfristige Bindung der aus öffentlichen Mitteln aufgebauten Vermögen und deren nach wie vor restriktive Kontrolle zu einem gegenüber dem freien Wohnungssektor wesentlich verbesserten Steuerungspotenzial der öffentlichen Hand bei. Dieses Steuerungspotenzial ist in der Stadt Wien durch den

– gegenüber den Gemeinnützigen – dominanten kommunalen Wohnungsbestand sowie die Politik der Bodenbevorratung noch verstärkt. Allerdings zeigt sich, dass die fortschreitende Deregulierung des Mietrechts auch in Wien zu problematischen Entwicklungen führt: Die durch freie Marktmieten erfolgte Professionalisierung der Bewirtschaftung des privaten Wohnungsbestands führt auch zu einer zunehmenden Renditeorientierung der Eigentümer, die wiederum das eingespielte System der Bodenbevorratung und geförderten Sanierung vor neue Probleme stellt. Gemeinsam mit der Gefahr steigender Mieten und Bodenpreise könnte auch die Öffnung der Wohnbeihilfe für den privaten Wohnungsbestand zum Damoklesschwert werden, weil auch sie tendenziell die Renditeerwartungen der privaten Wohnungseigentümer mittragen muss.

Bei demokratiepolitischer Betrachtung ist das Wiener Modell aber auch insofern problematisch, als es zu Intransparenz und Klüngelwirtschaft führen kann. Im Vergleich mit Berlin öffnet sich die Wiener Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik noch weniger für zivilgesellschaftliche Beteiligung und Kontrolle. Die Gebietsbetreuungen stellen – mit Ausnahme einzelner Pilotprojekte – nach wie vor mehrheitlich Erfüllungsgehilfen städtischer Planung dar. Und selbst die zur Demokratisierung der Quartiersentwicklung geschaffenen LA 21-Büros stehen seitens politischer Gegner stark in der Kritik. Eine Konsequenz dieses Regimes, das primär auf die Förderung der breiten Schichten des Wahlvolkes abzielt, ist die mangelnde Wahrnehmung der Interessen all jener, die in diesem System keine Stimme haben. So kommt es trotz der im Vergleich zu anderen europäischen Metropolen erfolgreichen Versorgung großer Teile der Wiener Bevölkerung mit hochwertigem Wohnraum zur Vernachlässigung jener, die auf staatliche Hilfe am dringendsten angewiesen wären, insbesondere also jene WienerInnen, die aus den ehemaligen Gastarbeiter-Anwerbestaaten zugewandert sind und (noch) nicht österreichische StaatsbürgerInnen sind. Nach Swyngedouw (2005) bildet sich darin der Widerspruch zwischen Demokratisierungsansätzen und einer fortbestehenden elite technocracy ab (2003). Allerdings wäre bei einer umfassenderen Analyse zu prüfen, inwiefern die Diversitätspolitik der letzten Jahre zu einer Öffnung der städtischen Politik für diese Gruppen geführt hat.

In Berlin ist die fordistische Phase der Wohnungs- und Städtebauförderung demgegenüber in den 1990er Jahren endgültig zu Ende gegangen. Obwohl der Liberalisierungsprozess der bundesdeutschen Wohnungspolitik mit Verzögerung nachvollzogen wurde und man in Berlin durch die großzügigen Bundeszuweisungen lange an einer – wenn auch aufgrund ihrer Ineffizienz kritisierten – öffentlichen Wohnungswirtschaft festhielt, erzwangen die politischen Umbrüche seit 1989 und die seither andauernde tiefe sozioökonomische Krise tiefgreifende Reformen. Versuchte man seitens der Stadtpolitik Anfang der 1990er Jahren im Wesentlichen noch, die erfolgreichen Modelle der experimentellen Stadterneuerung in den 1980er Jahren sowie das überlieferte Regime der Neubauförderung behutsam weiterzuentwickeln, zeigte insbesondere die – auch durch bundespolitische Weichenstellungen – prekäre haushaltspolitische Lage des Landes die Grenzen dieses Weges auf. Seither wandelte sich Wohnungspolitik in Berlin einmal mehr zu einem Experimentierfeld, nunmehr aber unter vollkommen neuen Vorzeichen: Sollten anfangs noch Eigentumsförderungen die Förderung des Mietwohnungsbaus sukzessive ersetzen, um die wohlhabenderen Schichten an die Stadt – und ihren Haushalt – zu binden, wurde die breite Neubauförderung in den letzten Jahren ganz eingestellt.

Doch auch die Bestandspolitik blieb von den drastischen Sparmaßnahmen nicht verschont. So wurde einerseits ein beachtlicher Teil der kommunalen Wohnungsbestände privatisiert, andererseits aber auch die Förderungen für die Sanierung des Altwohnungsbestands stark zu rückgefahren. Damit sind in beiden Fällen erhebliche Steuerungsverluste der öffentlichen Hand verbunden. Dies ist umso problematischer, als es in Deutschland seit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit neben den kommunalen Wohnungsbeständen keinen langfristig gebundenen Wohnungsbestand mehr gibt. Und die bestehenden Belegungsbindungen aus dem geförderten sozialen Wohnungsbau nehmen, wie gezeigt wurde, rasant ab. Für die Verteilungswirkungen bedeutet diese Entwicklung die Gefahr, dass man sich – sollten sich nicht politische Änderungen ergeben – mittelfristig einer residualen Wohnungsfürsorge für die Ärmsten annähert. Stadträumliche Konsequenz davon ist die fortschreitende soziale Polarisierung innerhalb der Stadt. Um die entstehenden benachteiligenden beziehungsweise überforderten Nachbarschaften dennoch nicht im Stich zu lassen, wurden innovative Politikansätze

implementiert, die für die Stabilisierung ausgewählter Nachbarschaften ein Budget zur Verfügung stellen, das partnerschaftlich zwischen Stadt, Bezirken und Bevölkerung ausgegeben wird. Das ist insofern positiv zu beurteilen, als sich mit Hilfe dieses Instruments benachteiligte Bevölkerungsgruppen potenziell Gehör verschaffen können. Allerdings darf die Stigmatisierungsgefahr eines Politikan-satzes der Wohnungs- und Städtebauförderung, der nicht nur die Verbesserung des Wohnumfelds, sondern letztlich auch die Veränderung der Lebensweisen der Bevölkerung vor Ort zum Inhalt hat, nicht übersehen werden. Im Vereinigten Königreich sind vergleichbare Ansätze des Dritten Weges aus diesem Grund schon heftiger Kritik unterzogen worden (siehe Gough et al. 2006).

## 6. Literatur

Amann, Wolfgang, Mundt, Alexis (2008): Armutspolitische Dimensionen von Gemeindewohnraum, gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung. In: Dimmel/ Heitzmann/ Schenk (Hrsg.): „Armut in Österreich“. Innsbruck: Studienverlag (im Erscheinen, Vorabversion auf [http://www.iibw.at/deutsch/portfolio/wohnen/downloads/Armut%20D\\_12\\_d%20Stand%20071127.pdf](http://www.iibw.at/deutsch/portfolio/wohnen/downloads/Armut%20D_12_d%20Stand%20071127.pdf), 24.10.2008).

Arbeitsgemeinschaft IFIP und SRZ (2007): Eigentümerstruktur im Wiener privaten Althausbestand. Analyse der Veränderungen und deren Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt in Wien. Studie im Auftrag der AK-Wien. Wien.

Bauer, Eva (2006): Gemeinnütziger Wohnbau in Österreich. Zu Geschichte, Funktion und künftiger Perspektive. Kurswechsel Heft 3/2006: 20-27.

Bernt, Matthias (2003): Rübergeklappt. Die „Behutsame Stadterneuerung“ im Berlin der 90er Jahre. Berlin: Schelzky & Jeep.

Blaas, Wolfgang, Wieser, Robert (2004): Einfluss von Wohnbauförderung und Richtwertsystem auf die Mietenentwicklung. Studie des IFIP im Auftrag der AK Wien.

Bodenschatz, Harald (1987): Platz frei für das neue Berlin! Geschichte der Stadterneuerung in der „größten Mietskasernenstadt der Welt“ seit 1871. Studien zur Neueren Planungsgeschichte, Band 1. Berlin: TRANSIT.

Boll, Joachim, Froessler, Rolf, Selle, Klaus (1990): Wohnungsbestandspolitik: Entwicklung, Stand und Perspektiven, in: Norton, Alan, Novy, Klaus (Hrsg.): Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht. Basel: Birkhäuser.

Czasny, Karl, Schöffmann, Bernhard, Stocker, Eva (2007): Öffnung der Wohnbauförderung für gewerbliche Bauträger bei Mietwohnungen. Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg. Wien: Stadt + Regionalforschung GmbH.

Dangschat, Jens S. (2005): Gebietsbetreuung ist gut – Maßstabarbeit wäre besser. PERSPEKTIVEN, Heft 7\_8/2005. Wien: 80-82.

Donner, Christian (2000): Wohnungspolitiken in der Europäischen Union. Theorie und Praxis. Wien: Selbstverlag.

Egner, Björn, Georgakis, Nikolaos, Heinelt, Hubert, Bartholomäi, Reinhart C. (2004): Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente. Darmstadt: Schader-Stiftung.

Eigner, Peter, Matis, Herbert, Resch, Andreas (1999): Sozialer Wohnbau in Wien. Eine historische Bestandsaufnahme. In: Studien zur Wiener Geschichte, Jahrbuch des Vereins für Geschichte der Stadt Wien, Band 55, S. 49 - 100.

Empirica (2003): Expertenkommission zur Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau im Land Berlin. Endbericht im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Abteilung IV

Förster, Wolfgang (2008): Wohnbau in Wien – Aktuelle Herausforderungen. Präsentation auf der Infoveranstaltung „Umweltfreundliche Musterbaustelle Orasteig“ am 15.07.2008 in Wien. ([http://www.oegut.at/downloads/pdf/nk\\_orasteig\\_praes\\_foerster.pdf](http://www.oegut.at/downloads/pdf/nk_orasteig_praes_foerster.pdf), 24.10.2008)

- Förster, Wolfgang, Frühwirth, Josef, Gruber, Alfred, Leitner, Kurt, Trojan, Michaela (1992): Wohnungen für Wien. Der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds 1984-1991. Wien: Picus Verlag.
- Giffinger, Rudolf (1998): Segregation in Vienna: Impacts of Market Barriers and Rent Regulations. *Urban Studies*, Vol. 35, No. 10, 1791-1812.
- Gough, Jamie, Eisenschitz, Aram, McCulloch, Andrew (2006): *Spaces of Social Exclusion*. Abingdon: Routledge.
- GSW/ Jones Lang LaSalle (2008): *Wohnmarkt Report Berlin Oktober 2008*. Berlin.
- Gude, Sigmar (1990): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, in: Norton, Alan, Novy, Klaus (Hrsg.): *Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht*. Basel: Birkhäuser.
- Guger, Alois et al. (1996): *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*. Wien.
- Güntner, Simon (2007): *Soziale Stadtpolitik. Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Hanauske, Dieter (1993): *Die Berliner Wohnungspolitik in den 50er und 90er Jahren. Aus der Geschichte lernen?*. Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz.
- Häußermann, Hartmut, Gornig, Martin, Hausmann, Patrick, Kapphan, Andreas, Werwatz, Axel (2007): *Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2007. Fortschreibung für den Zeitraum 2005-2006. Langfassung des Endberichts im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin*. Berlin.
- Häußermann, Hartmut, Kapphan, Andreas (2000): *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990*. Opladen: Leske+Budrich.
- Häußermann, Hartmut, Siebel, Walter (1990): *Wohnungsversorgung und Sozialpolitik*, in: Norton, Alan, Novy, Klaus (Hrsg.): *Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht*. Basel: Birkhäuser.
- Heinz, Werner (1990): *Die Rolle der Kommunen bei der Versorgung unterer Einkommensschichten mit Wohnraum*, in: Norton, Alan, Novy, Klaus (Hrsg.): *Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht*. Basel: Birkhäuser.
- Investitionsbank Berlin – IBB (2008a): *IBB Wohnungsmarktbericht 2007*. Berlin.
- Investitionsbank Berlin – IBB (2008b): *IBB Wohnungsmarktbericht 2007 – Tabellenband*. Berlin.
- Jäger, Johannes (2006): *Akkumulation und Wohnungspolitik. Kurswechsel Heft 3/2006: 31-37*.
- Köppl, Franz (2003): *Direkte Wohnbauförderung ist unverzichtbar. Wie kann sie effizienter werden?* In *WBFÖ* 2003/2.
- Krätke, Stefan, Borst, Renate (2000): *Berlin. Metropole zwischen Boom und Krise*. Opladen: Leske+Budrich.
- Krings-Heckemeier, Marie-Therese, Pfeiffer, Ulrich, Wallraf, Wolfram (1998): *Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern*. GdW-Schriften 48. Köln.
- Mathias, Karsten (1999): *Wohnungspolitik im Transformationsprozess des Landes Berlin. Arbeitsschwerpunkt Hauptstadt an der Freien Universität Berlin. HSB-papers 6/99*. Berlin.
- Matznetter, Walter (2002): *Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example*. *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2: 265–282.
- Miljkoviæ, Marijana, Stemmer, Martina (2007): *Ringens um dieselbe Augenhöhe*, in *Der Standard* vom 19.11.2007.
- Miljkoviæ, Marijana (2008): *Polit-Mehrheit gegen lokale Bürgerbeteiligung*, in *Der Standard* vom 22.07.2008.
- Novy, Andreas, Hammer, Elisabeth (2007): *Radical Innovation in the Era of Liberal Governance. The Case of Vienna*. *European Urban and Regional Studies*. Vol. 14, No. 3: 210-222.

- Novy, Klaus (1990): Gewinner und Verlierer im Kampf um die Deregulierungsrenten. Skizze zur wohnungspolitischen Lage in der Bundesrepublik. In: Norton, Alan, Novy, Klaus (Hrsg.): Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht. Basel: Birkhäuser.
- Oberhuber, Andreas (2007): Der mittelfristige Bedarf an Mitteln der Wohnbauförderung unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung und der Sanierung. Endbericht einer Studie im Auftrag der s Bausparkasse und der Arbeiterkammer Wien. Wien: Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen.
- Plesse, Holger (2000): Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern. Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Band 27. Berlin: Duncker & Humblot.
- Rose, Mathew D. (1997): Berlin – Hauptstadt von Filz und Korruption. München: Droemer Knaur.
- Rose, Mathew D. (2004): Warten auf die Sintflut. Berlin: Transit Buchverlag.
- Seiß, Reinhard (2007): Wer baut Wien? Hintergründe und Motive der Stadtentwicklung Wiens seit 1989. Salzburg: Verlag Anton Pustet.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/ Investitionsbank Berlin (Hrsg.) (2002): Der Berliner Wohnungsmarkt – Entwicklung und Struktur 1991-2000. Berlin.
- Siebel, Walter (2004): Einleitung: Die europäische Stadt. In: Siebel, Walter (Hrsg.): Die europäische Stadt. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Swyngedouw, Erik (2005): Governance Innovation and the Citizen: The Janus-Face of Governance-beyond-the-State. Urban Studies, Vol. 42, No. 11, 1991-2006.
- Trojan, Michaela (2005): Best Practice. PERSPEKTIVEN, Heft 7\_8/2005. Wien: 36-43.
- Walther, Uwe-Jens (Hrsg.) (2002): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Opladen: Leske + Budrich.
- Walther, Uwe-Jens, Mensch, Kirsten (Hrsg.) (2004): Armut und Ausgrenzung in der sozialen Stadt. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Schader-Stiftung: Darmstadt.
- Welch Guerra, Max (1992): Vermieterstruktur und Depolitisierung der Wohnungspolitik. Die Politik des CDU-geführten Senats gegenüber der Anbieterseite des Wohnungsmarktes in Berlin (West) von 1982 bis 1988. Berlin: Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung.