

1. Wohnbauförderung und Sozialpolitik*

Karl Czasny

Sehr geehrte Damen und Herren!

Das mir gestellte Thema ist der sozialpolitische Aspekt der Wohnbauförderung und ich will Ihnen zunächst einen kurzen Überblick über den Aufbau meines Beitrages geben.

Er hat zwei Teile:

- Der erste enthält einige prinzipielle Überlegungen betreffend die Sozialpolitik und ihr Verhältnis zur Wohnungspolitik.
- Im zweiten Teil möchte ich dann genauer auf die sozialpolitischen Gesichtspunkte der Wohnungspolitik eingehen. Ich werde dabei zwar versuchen, mich so weit wie möglich auf die Förderpolitik zu konzentrieren. Es wird aber immer wieder notwendig sein, auch andere Zweige der Wohnungspolitik in die Überlegungen einzubeziehen, weil diese Politik nämlich gerade in ihren Auswirkungen auf das soziale System immer nur als ein Gesamtbündel von Maßnahmen und Rahmenbedingungen zum Tragen kommt.

Beginnen wir gleich mit dem **Teil eins**, der drei Fragen beantworten soll.

- Die erste lautet: Warum gibt es Sozialpolitik?
- Die zweite heißt: Was ist Sozialpolitik?
- Und die dritte fragt nach dem Stellenwert der Wohnbauförderung im Rahmen der Sozialpolitik

Alle drei Fragen finden eine einfache Klärung, wenn wir uns überlegen, seit wann es Sozialpolitik im heutigen Sinne gibt: Das ist der Fall seit der ersten industriellen Revolution, oder anders gesagt seit der Durchsetzung der kapitalistischen Warenproduktion, die die Gesellschaft in Lohnarbeiter und Eigentümer von Produktionsmitteln aufspaltete.

Diese Form der Produktion war deshalb so erfolgreich, weil sie im Vergleich zu den vorangehenden Produktionsweisen eine wesentlich effizientere Steuerung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung ermöglichte und darüber hinaus mit dem Profitmotiv so etwas wie einen Motor zur kontinuierlichen Erhöhung der Produktivität eingebaut hatte. Das Ärgerliche an dem neuen Antriebs- und Steuerungssystem war jedoch, dass es vier unangenehme Nebeneffekte hatte:

* Bei diesem Beitrag handelt es sich um die schriftliche Fassung eines Referats im Rahmen des VWBF-Symposiums „Wohnbauförderung, quo vadis?“ am 2. Dezember 2004 an der Fachhochschule des bfi Wien.

1. Es zerstörte systematisch traditionelle Institutionen, die zuvor Aufgaben wie etwa Alters- und Krankenversorgung erfüllt hatten – ich erinnere hier stichwortartig an das Ende der Zünfte, der feudalen Bindungen und der bäuerlichen Großfamilie.
2. Es führte zur Entstehung einer Reihe völlig neuer gesellschaftlicher Aufgaben und Probleme, die nun ebenfalls nach einer Lösung riefen. Denken Sie hier bitte etwa an die jetzt zyklisch auftretende Massenarbeitslosigkeit oder an die Folgeprobleme der Konzentration einer großen Zahl von Arbeitskräften in unmittelbarer Nähe der Produktion, also in den nun rasant wachsenden Städten.
3. Die Mechanismen des Marktes und des Profits spalteten die Gesellschaft quer zur neuen Klasseneinteilung systematisch in Gewinner und Verlierer, und
4. schließlich schufen diese Mechanismen eine derart ungleiche Verteilung der Handlungschancen zwischen Arbeitskräften und Kapitaleigentümern, dass die akute Gefahr entstand, das Kapital könnte durch allzu große Erfolge bei der Ausbeutung seiner Arbeitskräfte den Ast absägen, auf dem es saß.

Die generelle Notwendigkeit von Sozialpolitik resultierte aus dem Entstehen dieser unerwünschten Nebeneffekte der kapitalistischen Produktionsweise auf der Ebene des sozialen Systems, und die wichtigsten Anliegen des neuen Politiktyps entsprachen genau den eben unterschiedenen Arten von Systemproblemen.

Im Einzelnen kann man daher von folgenden **Hauptanliegen der Sozialpolitik** ausgehen:

- Zum einen waren Schranken zu errichten, die das Kapital vor den destruktiven Auswirkungen seiner Übermacht und den Arbeiter vor der Zerstörung seiner Arbeitskraft als seiner einzigen Einkommensquelle schützten.
- Zum anderen musste man neue gesellschaftliche Agenturen schaffen, die drei verschiedene Probleme zu bewältigen hatten:
 1. sie sollten die Funktionen der zerstörten traditionellen Institutionen etwa bei der Alters- und Krankenversorgung übernehmen
 2. von ihnen waren die zuvor unbekannteren Aufgaben etwa bei der Versorgung der Arbeitskräfte mit Wohnungen sowie der Unterstützung der Arbeitslosen abzudecken, und
 3. sie mussten Sicherheitsnetze für alle sonstigen vom System kontinuierlich erzeugten Verlierer bilden.

Die an diesen sozialpolitischen Grundanliegen orientierten Bestrebungen schufen einerseits die verschiedensten Gesetze zum Schutz der Arbeitskraft, vom Arbeitszeitgesetz über das Verbot der Kinderarbeit bis zu den Vorschriften zur Unfallverhütung. Andererseits führten sie zu den großen Systemen der sozialen Sicherheit von der Kranken- und Altersvorsorge über die Arbeitslosenversicherung bis hin zur Sozialfürsorge und nicht zuletzt natürlich verdanken wir ihnen auch die gesetzliche und förderpolitische Basis unseres Wohnungswesens.

In allen angeführten Fällen mussten die neuen gesellschaftlichen Problemlösungen zwar durch die Arbeitnehmer erkämpft werden, ein Erfolg bei diesen Auseinandersetzungen war letztlich aber nur deshalb möglich, weil ein gemeinsames, klassenübergreifendes Interesse an der Lösung der genannten Systemprobleme des Kapitalismus bestand. Denn andernfalls wäre letztlich die Produktion zum Stillstand gekommen, was weder die eine noch die andere Seite wollen konnte.

Dieses gemeinsame Interesse, das noch heute die wichtigste materielle Basis unseres Sozialstaats ist, führte zwar dazu, dass Arbeit und Kapital beim Versuch einer Lösung der angeführten Probleme und Aufgaben immer wieder aufs Neue tragfähige Vereinbarungen schließen konnten. Die gefundenen Kompromisse hatten jedoch für beide Seiten stets einen ganz unterschiedlichen Stellenwert.

Wenn wir zunächst die Perspektive des Kapitals betrachten, dann können wir feststellen, dass der sozialpolitische Kompromiss für die herrschenden Klassen primär immer die systemerhaltende Funktion der Vermeidung, Begrenzung oder Behebung der von Markt und Profit hervorgerufenen Kollateralschäden hatte.

Demgegenüber war im Zugang der Arbeitnehmer zur Sozialpolitik immer auch ein verstecktes systemtranszendierendes, also utopisches Motiv enthalten. Natürlich stand hier ebenfalls stets das schadensbezogene, systemimmanente Denken im Vordergrund. Daneben, gewissermaßen „zwischen den Zeilen“, ging es in den großen sozialpolitischen Projekten der Zwischen- und Nachkriegszeit aber immer auch um die ansatzweise Realisierung von Elementen eines neuen gesellschaftlichen Problemlösungsmusters, das auf den Prinzipien von Solidarität und gemeinsamer Planung beruht und daher eine Alternative zu den herrschenden Steuerungsmechanismen der kapitalistischen Warenproduktion darstellt.

Alle Errungenschaften des modernen Sozialstaats sind Resultate dieser beiden Zugänge zur Sozialpolitik. Jede seiner Institutionen und Maßnahmen verkörpert also ein bestimmtes Mischungsverhältnis zwischen der auf Systemerhaltung bezogenen Funktion der Schadensminimierung und

dem utopischen Moment der Systemtranszendenz – wobei natürlich die Schadensperspektive bei weitem dominiert. Denn sie bezieht sich ja auf das die Arbeitskräfte und das Kapital verbindende Interesse an der Aufrechterhaltung der Produktion und stellt damit gewissermaßen den kleinsten gemeinsamen Nenner aller sozialpolitischen Bestrebungen dar.

Es folgt nun der **zweite Teil** meines Referats, der die Wohnungspolitik als den uns hier besonders interessierenden Zweig der Sozialpolitik etwas genauer unter die Lupe nimmt. Ich knüpfe dabei an den ersten Teil an, indem ich zunächst danach frage, wie sich die beiden Zugänge zur Sozialpolitik in der Wohnungspolitik niederschlagen. Die Antwort auf diese Frage ist, dass man auch in der Wohnungspolitik ganz deutlich zwei konträre Politikmodelle unterscheiden kann, die den beiden unterschiedlichen Zugängen zur Sozialpolitik entsprechen.

Ich möchte diese beiden Zugänge zur Wohnungspolitik nun zunächst in idealtypischer Form einander gegenüberstellen und anschließend kurz skizzieren, wie sie sich in der Wohnungspolitik der europäischen Staaten niederschlagen.

Der erste der beiden Zugänge zur Wohnungspolitik, bei dem man vom Modell einer „**marktorientierten Wohnungspolitik**“ sprechen könnte, überlässt die Lösung aller Aspekte der Wohnversorgung so weit wie möglich dem Markt und beschränkt sich auf drei Arten von flankierenden Maßnahmen:

1. Begrenzung des freien Spiels der Marktkräfte durch ein möglichst schlankes Gerüst von Regulierungen in den Bereichen des Wohnrechts, der Wohnungs- und Gebäudequalität, der Ökologie und der Raumordnung
2. Sicherung der Marktfähigkeit von sozial schwächeren Haushalten durch Gewährung individueller Unterstützungen in Form von einkommensabhängiger Subjektförderung
3. Bereitstellung von direkter Objektförderung für einen kleinen, und daher mit höchster sozialer Treffsicherheit zu belegenden Sozialwohnungsbestand, der als ein letztes Auffangnetz für die sozial schwächsten Haushalte fungiert.

Eine darüber hinausgehende Objektförderung wird allenfalls in Gestalt von indirekten Subventionen gewährt, weil sich dieser Fördertyp an profitorientierte Investoren wendet und daher der Logik des Marktes am ehesten entspricht.

Der zweite Zugang zur Wohnungspolitik, den man als das Modell einer „**solidarischen Wohnungspolitik**“ bezeichnen könnte, grenzt das

freie Spiel der Marktkräfte wesentlich stärker ein. Neben einem tendenziell höheren Niveau der Regulierungen in den schon beim anderen Politikmodell erwähnten Bereichen zählen auch Preisregulierungen, Abgaben für leer stehende Wohnungen und die Abschöpfung von Gewinnen aus der Bodenspekulation zur Palette der möglichen Markteingriffe.

Bei all diesen Maßnahmen wird ganz bewusst das teilweise oder vollständige Erliegen der profitorientierten Neubau-, Instandhaltungs- und Erneuerungstätigkeit in Kauf genommen, weil an ihre Stelle zwei gesellschaftliche Aktionsmuster treten, die nicht der Logik des Profits unterliegen:

Das erste der beiden ist eine Mieter- und Siedlerbewegung, die in den privaten Altmietwohnungsbeständen auf der Basis einer stark ausgebauten Mietermitsprache den Instandhaltungs- und Erneuerungsprozess in Schwung hält und im Bereich des Neubaus zum Motor eines genossenschaftlichen Wohnbaues wird.

Das zweite alternative Aktionsmuster ist der soziale Wohnbau von Kommunen und gemeinnützigen Bauträgern. Dieser wird so wie der Wohnbau der Siedlerbewegung in einem hohen Ausmaß durch direkte Objektförderung unterstützt und versteht sich genau wie diese Siedlerbewegung nicht als ein letztes Auffangnetz für den nicht mehr marktfähigen untersten Rand der Gesellschaft, sondern als eine grundsätzliche Alternative zum profitorientierten Wohnbau, die für breite Einkommenschichten offen steht.

Bei der Gewährung der Objektförderung für den in großem Umfang betriebenen sozialen und genossenschaftlichen Wohnbau setzt man ganz bewusst planende und lenkende Akzente sowohl in regionalpolitischer, ökologischer und konjunkturpolitischer Sicht als auch im Hinblick auf die Qualität von Wohnungen, Wohngebäuden und wohnungsnaher Infrastruktur.

Die Subjektförderung hat hier ebenfalls einen ganz anderen Stellenwert als im Modell der marktorientierten Wohnungspolitik, dient also nicht primär dazu, die sozial Schwächeren für den freien Markt fit zu machen. Sie kommt deshalb im profitorientierten privaten Wohnungssektor nur wenig zum Einsatz, da man hier in erster Linie auf die Effekte von Preisregulierungen setzt. Haupteinsatzgebiet der Subjektförderung ist der genossenschaftliche und soziale Wohnbau, wo sie durch ihren Einkommensbezug ausgeglichene Sozialstrukturen und Fördergerechtigkeit schafft.

Wenn wir uns nun vor dem Hintergrund dieser beiden idealtypisch skizzierten Politikmodelle die europäische Wohnungspolitik ansehen, dann zeigt sich folgendes Ergebnis:

Unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg orientierten sich viele Staaten sehr stark an dem hier als „solidarische Wohnungspolitik“ bezeichneten Politikmodell. Es gab direkt geförderte Wiederaufbauprogramme, streng regulierte Mieten und andere gravierende Eingriffe in den Wohnungsmarkt. Die Gründe für diese Ausrichtung der Wohnungspolitik lagen natürlich primär darin, dass nach all den kriegsbedingten Zerstörungen von materiellen und immateriellen Werten erst wieder die Voraussetzungen für ein Funktionieren des Marktes geschaffen werden mussten.

Daneben war es aber sicherlich auch von einiger Bedeutung, dass viele Menschen offen waren für Alternativen zur Marktwirtschaft, weil sie einerseits in der furchtbaren Katastrophe des Weltkrieges eine direkte Auswirkung der weltwirtschaftlichen Krise des Kapitalismus erkannt hatten, und weil andererseits der Gedanke der Planwirtschaft noch nicht in dem Maße in Verruf geraten war, wie dies heute, nach dem Niedergang des stalinistisch und bürokratisch entarteten Kommunismus der Fall ist.

Schon gegen Ende der fünfziger Jahre erstarkten dann die Marktkräfte wieder so weit, dass man immer mehr Elemente des marktwirtschaftlichen Politikmodells in die Wohnungspolitik integrierte. Im Zuge dieser Entwicklung kam es bald zu einer Aufspaltung in eine Vielzahl nationaler Sonderwege der Wohnungspolitik, so dass sich heute, selbst wenn wir nur die 15 bereits vor der jüngsten Erweiterungsrunde der EU angehörenden Staaten betrachten, ein sehr differenziertes Bild der wohnungs- und förderpolitischen Situation ergibt.

Das SRZ hat im Rahmen von zwei internationalen Vergleichsprojekten die Wohnungspolitiken von insgesamt sieben EU-15 Staaten, darunter natürlich auch Österreich, verglichen.¹ Die Resultate dieser beiden Projekte geben einen guten Eindruck davon, wie viele und auch welche Elemente der zwei zuvor unterschiedenen Modelle der Wohnungspolitik sich in den nationalen Sonderwegen der einzelnen Staaten wiederfinden.

Wenig überraschend zeigt sich als genereller Trend, dass das Modell der marktorientierten Wohnungspolitik allerorten auf dem Vormarsch ist. Innerhalb dieses Trends kann man jedoch einige interessante Differenzen zwischen den einzelnen Staaten feststellen, und auf einige davon möchte ich nun Ihre Aufmerksamkeit lenken:

¹ Die Titel der beiden Projekte lauten: „The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe“ und „Internationaler Vergleich wohnbezogener Transfers“. Das erste der beiden Projekte wurde durch die EU und das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur gefördert, das zweite wurde durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, die Wohnbauforschung des Landes Wien und den Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen gefördert.

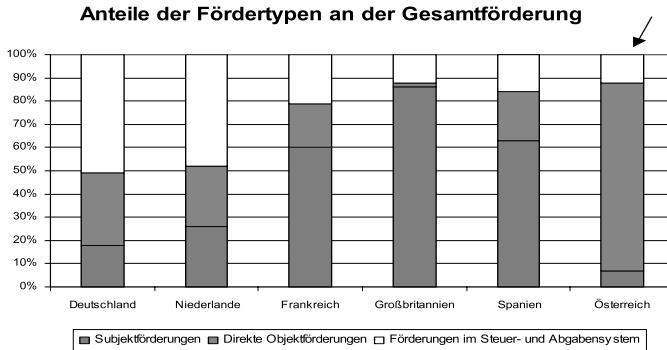


Abbildung 1: Anteil der Fördertypen an der Gesamtförderung

Besonders bedeutsam erscheint mir der Umstand, dass Österreich jener europäische Staat ist, der am störrischsten am Fortbestand einer starken direkten Objektförderung als einer wesentlichen Säule des Modells der solidarischen Wohnungspolitik festhält – wenn man auch sagen muss, dass vor allem im Bereich der Raum-, Siedlungs- und Bodenpolitik bei weitem nicht das ganze Steuerungspotential dieses Fördertyps ausgenutzt wird.

Andere Staaten, wie etwa Großbritannien, die Niederlande oder Schweden können zwar ebenfalls auf eine große Objektförderungsvergangenheit zurückblicken, haben jedoch mittlerweile ihre Subventionsysteme marktkonform, das heißt in Richtung Subjektförderung oder indirekte Förderung umgestaltet.

Prozentanteile der einzelnen Wohnungssektoren am Bestand

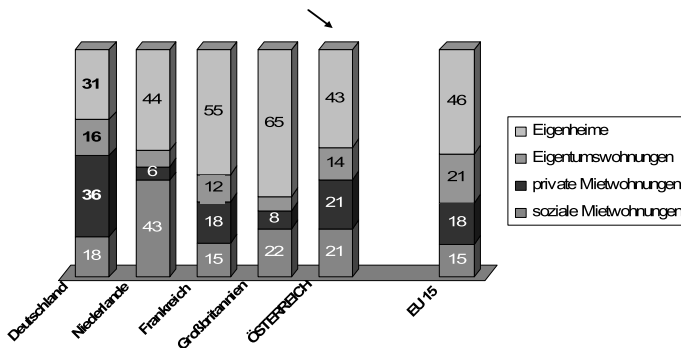


Abbildung 2: Anteile der Wohnungssektoren am Bestand

Als Ergebnis ihrer früher sehr starken Objektfördertätigkeit verfügen sie aber noch heute über zum Teil sehr große Sozialwohnungsbestände. Sie zehren damit gewissermaßen noch immer von ihrer großen Vergangenheit. Und genau dieser Umstand erschwert auch eine Bewertung des Erfolgs der beiden von uns unterschiedenen Modelle der Wohnungspolitik. Denn er weist darauf hin, dass die ganze Tragweite des allgemeinen Rückzugs aus der Objektförderung erst mit relativ großer Zeitverzögerung erfahrbar sein wird.

	Anteil der Wohnungen mit ...		
	freier Mieterbildung bei Neuvermietung	befristetem Mietvertrag	schwachem Kündigungsschutz
Schweden			
Niederlande			
Österreich			
Frankreich			
Großbritannien			
Spanien			

Erläuterung:

niedrig:	
mittel:	
hoch:	

Abbildung 3: Ausmaß der Liberalisierungen im Sektor der privaten Mietwohnungen

Im Bereich des Wohnrechts für private Mietwohnungen sehen die Vergleichspositionen anders aus. Die Stellung der Mieter bei Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen ist zwar in Österreich relativ gut ausgebaut, bei den Befristungs- und Preisregelungen sind aber etwa in Schweden oder in den Niederlanden mehr Elemente einer solidarischen Wohnungspolitik verankert. Und auch beim Kündigungsschutz hat Österreich in den letzten Jahren relativ große Schritte zur Unterwerfung des Mietrechts unter die Logik des Marktes unternommen.

Als letzte Dimension des Vergleichs möchte ich noch kurz den für das solidarische Modell besonders wichtigen Aspekt der Mitbestimmung erwähnen, bei dem noch immer Schweden eine Sonderstellung einnimmt. Es ist nämlich jenes Land, in dem es so etwas wie eine sozialpartnerschaftliche Aushandlung der Mietpreise gibt.

Wenn wir nun noch eine Bewertung der möglichen Resultate der beiden einander gegenübergestellten Modelle der Wohnungspolitik versuchen, müssen wir uns darüber im Klaren sein, dass man bei der Beurteilung jeder sozialpolitischen Maßnahme immer zwei Ebenen zu unterscheiden hat:

- Erstens die Ebene der **materiellen** Resultate für die von ihr betroffenen Personen und Haushalte – also ihre unmittelbaren Effekte für den Schutz der Arbeitskraft, den Lebensstandard von Kindern, Kranken und Alten, oder in dem uns besonders interessierenden Fall eben für die Qualität der Wohnsituation und die Wohnkostenbelastung.
- Die zweite Ebene, auf der wir jede sozialpolitische Maßnahme beurteilen müssen, ist die ihrer **symbolischen** Resultate für die Betroffenen. Während es auf der Ebene der materiellen Ergebnisse darum geht, was die jeweilige Maßnahme den Menschen bringt, ist hier zu fragen, was sie aus ihnen macht: Welche persönlichen Handlungsperspektiven eröffnet sie ihnen? In welche gesellschaftliche Position werden sie von ihr manövriert? Welche politischen Schlüsse ziehen sie aus ihr? Zu welchen weiteren politischen Forderungen werden sie von ihr angeregt?

Die Beurteilung der materiellen Resultate der beiden Politiktypen anhand europäischer Vergleichsdaten ist abgesehen vom traurigen Zustand der vergleichenden europäischen Wohnstatistik aus zwei Gründen nur schwer möglich:

- Zum einen ist die Wohnungspolitik in allen Staaten eine Mischung aus Elementen beider Modelle, wobei in jedem Fall noch eine Menge historischer und nationaler Besonderheiten dazu kommen.
- Zum anderen war die Wohnungspolitik so wie die übrigen Zweige der Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten überall starken Veränderungen unterworfen, sodass wir bei jedem aktuellen Vergleich immer auch die Vergangenheit mit im Spiel haben. Denn es kommt ja, wie ich bereits erwähnt habe, etwa im Bereich der Objektförderung zu bedeutenden Langzeiteffekten, die sich noch viele Jahre nach der Verabschiedung von einem bestimmten Politiktyp in der Wohnsituation niederschlagen.

Vereinfachen wir uns also das Vergleichsproblem, indem wir nicht die Effekte der beiden idealtypisch skizzierten Modelle untersuchen, sondern uns nur das internationale Abschneiden des österreichischen Weges ansehen. Die Frage lautet also: Welche Folgen hat der heimische Weg der Aufrechterhaltung einer massiven direkten Objektförderung des Neubaus von Sozialwohnungen und Eigenheimen bei gleichzeitiger schrittweiser Liberalisierung des Sektors der privaten Mieten?

Da wir zunächst nur die materiellen Resultate betrachten wollen, geht es in erster Linie um das Thema der Wohnkosten, und dazu erhalten wir eine erste Auskunft durch die folgende Grafik:

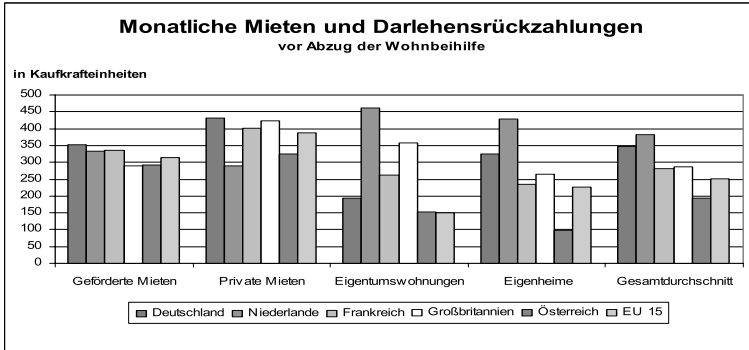


Abbildung 4: Monatliche Mieten und Darlehensrückzahlungen

Sie zeigt uns, dass Österreich ein niedriges Durchschnittsniveau seiner Preise aufweist, das sich im Unterschied zu manchen anderen Staaten relativ gleichmäßig über alle wesentlichen Wohnsektoren erstreckt, also auch den Eigentümersektor und den Sektor der privaten Mietwohnungen erfasst. Dieses Resultat hat in zweifacher Hinsicht mit dem hohen Objektförderanteil zu tun. Zum einen ist es nämlich die Folge einer massiven direkten Förderung im Eigentümersektor. Zum anderen aber resultiert es auch aus den Preisdämpfungseffekten, die von einem großen Angebot an Sozialwohnungen für den Sektor der privaten Mieten ausgehen.

Von diesem Ergebnis profitiert zunächst einmal der Wirtschaftsstandort Österreich, weil es sich natürlich positiv auf die Konkurrenzfähigkeit unseres Lohnniveaus auswirkt und zu einer Entschärfung des lohn- und verteilungspolitischen Konfliktpotentials beiträgt. Aber dieser wirtschaftspolitische Aspekt interessiert uns hier weniger als die für die Sozialpolitik im Vordergrund stehenden Auswirkungen für sozial schwache Haushalte.

Und hier ergibt sich ein zwiespältiges Resultat. Wenn man nämlich die monatlichen Mieten von Armen, Alleinerziehern, Jungfamilien und Senioren in den verschiedenen EU-Staaten vergleicht, schneidet Österreich recht gut ab. Stellt man dagegen für jedes Land die Mieten dieser besonders bedürftigen Gruppen der Miete des jeweiligen Durchschnittshaushalts gegenüber, dann erzielt Österreich nur bei den Senioren ein sehr befriedigendes Vergleichsergebnis. Konkret bedeutet dies, dass die monatlichen Mieten von Armen, Alleinerziehern und Jungfamilien in Österreich weniger deutlich unter der Miete des Durchschnittshaushalts liegen als dies im EU-Mittel der Fall ist.

Dieses Resultat kann man einen als Aufforderung für einen weiteren Ausbau der die Objektförderung ergänzenden Individualbeihilfen

verstehen, zum anderen muss man aber ganz deutlich sagen, dass sich hier mietenpolitische Fehlentwicklungen niederschlagen, die vor dem Hintergrund des zuvor skizzierten Modells einer solidarischen Wohnungspolitik als **strukturgewordene Solidaritätsdefizite** zu bezeichnen sind.

Sowohl im Sektor der privaten Mietwohnungen als auch bei den Sozialwohnungen führt die heimische Mietpolitik nämlich dazu, dass Neuankömmlinge auf dem Wohnungsmarkt strukturell benachteiligt werden – und zwar dadurch, dass man junge Singles, unmittelbar nach ihrer Trennung stehende Alleinerzieher, Jungfamilien sowie die aus dem In- und Ausland kommenden Zuwanderer zu unseren Ballungszentren systematisch in eher teure Wohnungen lenkt.

Im Sektor der privaten Mietwohnungen geschieht das deshalb, weil neu abzuschließende Mietverträge schlechteren Preisschutz genießen als alte Mietverträge. Bei den Sozialwohnungen kommt das entsprechende Resultat dadurch zustande, dass es in diesem Sektor bei uns im Gegensatz zu Staaten wie Schweden oder den Niederlanden keine einheitliche Wohnwertmiete gibt, sondern eine Kostenmiete, die dazu führt, dass die Wohnungen aus älteren Baualtern wesentlich billiger sind als die Neubauwohnungen.

Neben den Wohnkosten der sozial schwachen Haushalte möchte ich aber noch einen anderen Kostenaspekt erwähnen, der in der modernen Sozialpolitik höchste Bedeutung besitzt. Ich meine damit die Fähigkeit des Wohnversorgungssystems, die Haushalte bei der Bewältigung der immer größeren Einkommenschwankungen zu unterstützen.

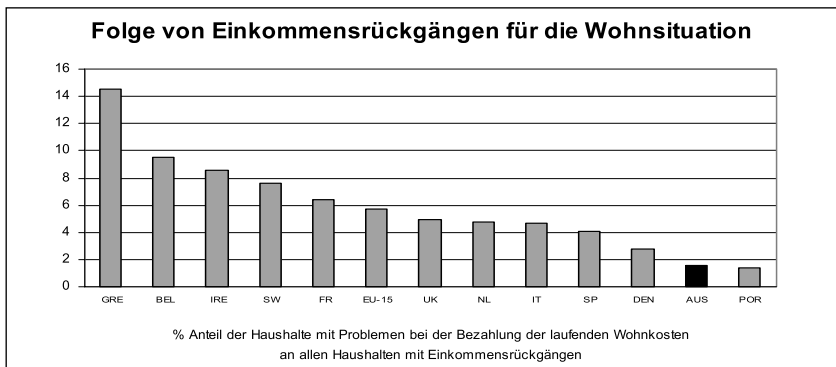


Abbildung 5: Folge von Einkommensrückgängen für die Wohnsituation

Vergleicht man die verschiedenen Staaten unter diesem Gesichtspunkt, dann schneidet das heimische Wohnungswesen sehr gut ab: Infolge seines generell sehr niedrigen Wohnkostenniveaus führen Rückgänge des

Haushaltseinkommens in Österreich nämlich seltener als in den meisten übrigen EU-15 Staaten zu ernsthaften Zahlungsproblemen bei den Wohnkosten.

Versucht man die materiellen Ergebnisse des Österreichischen Weges im Lichte der beiden wohnungspolitischen Modelle zusammenzufassen, dann kann man sagen: Die nach wie vor starke Verankerung von Elementen des solidarischen Modells vor allem im Bereich der Förderpolitik zeigt sehr positive Auswirkungen bei den Wohnkosten, wobei ein Teil dieser positiven Effekte durch gravierende Solidaritätsmängel im Bereich der Mietpolitik verspielt wird.

Nachdem wir uns bisher nur mit den materiellen Resultaten der Wohnungs- und Förderpolitik befasst haben, wollen wir uns zuletzt nun auch noch ansehen, wie die zwei einander gegenübergestellten Modelle der Wohnungspolitik auf der in der sozialpolitischen Diskussion oft vernachlässigten Ebene der symbolischen Resultate abschneiden. Fragen wir uns also, was die Wohnungspolitik in jedem der beiden Fälle mit den von ihr erfassten Menschen macht und welche Perspektiven sie ihnen gibt.

Wenn wir mit der marktorientierten Wohnungspolitik beginnen, dann können wir sagen, dass sie die durch Subjektförderung unterstützten Haushalte zu selbstbewusst auftretenden Nachfragern machen möchte, die aus einer größeren Anzahl von Wohnungsangeboten auswählen können.

Sehen wir uns nun aber das Beispiel von Staaten wie Großbritannien oder Deutschland an, wo dieser Politiktyp seit Jahren praktiziert wird, dann müssen wir feststellen, dass man dieses schöne Ziel bei weitem verfehlt. Die Wohngeldsysteme kranken nämlich daran, dass die Anbieter auf die Stärkung der Nachfragekraft in der Regel nicht mit einer Ausweitung des Angebots, sondern mit Preiserhöhungen reagieren, wodurch eine Spirale von Mietpreis- und Wohngeldsteigerungen in Gang gesetzt wird. Dies führt letztlich dazu, dass die Preise dem Wohngeld immer stärker davon laufen, weshalb das Wohngeld zu einem Fass ohne Boden wird, wenn man nicht immer strengere Einkommensgrenzen zieht.

Auf diese Weise gerät dann aber die Subjektförderung als einer der beiden Hauptpfeiler der marktorientierten Wohnungspolitik sehr schnell in jenen Teufelskreis, in den alle sozialpolitischen Bemühungen geraten, die sich dem Diktat der sozialen Treffsicherheit unterwerfen: Aus einer sozialen Maßnahme, die auf die Armen zielt, wird eine armselige Maßnahme – „poor services for poor people“, wie man im angelsächsischen Raum sagt.

Noch wesentlich mehr als für die Subjektförderung gilt das für den sozialen Wohnbau. Der wird in der marktorientierten Wohnungspolitik bewusst klein gehalten, was einen chronischen Mangel an Sozialwohnungen bewirkt. Es ist daher eine extrem treffsichere Wohnungsvergabe nötig, die in weiterer Folge zu einer geradezu systematischen Erzeugung von Sozialghettos führt. Was diese aus den hier wohnenden Menschen machen, welche Chancen und Lebensperspektiven sie ihnen geben bzw. vorenthalten, muss ich hier nicht weiter ausführen.

Ich möchte Ihnen aber anhand einer Grafik verdeutlichen, wie stark sich das Ausmaß der sozialen Treffsicherheit der jeweiligen Belegungspolitik auf die soziale Qualität des Wohnumfelds und damit auf die eben erwähnten Chancen und Lebensperspektiven der Bewohner von Sozialwohnungen auswirkt.

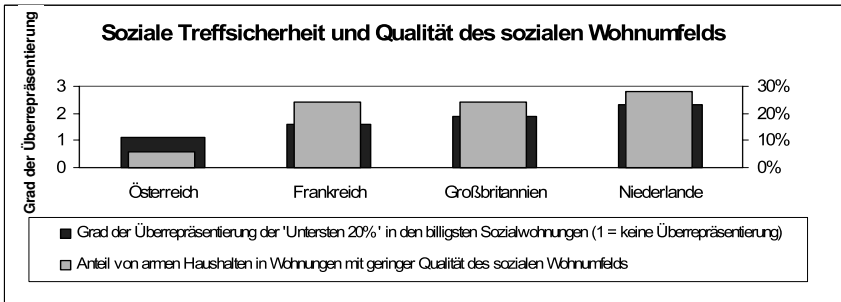


Abbildung 6: Soziale Treffsicherheit und Qualität des sozialen Wohnumfelds

Betrachten wir als erstes die schwarzen Balken dieser Grafik. Sie zeigen den jeweiligen Grad der Konzentration von Unterschichtshaushalten in den billigsten Sozialwohnungsbeständen, und man kann erkennen, dass diese Konzentration in Österreich deutlich schwächer ist als in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden. Österreichs Sozialwohnungen sind also sozial nicht so treffsicher belegt wie die Sozialwohnungsbestände dieser anderen Staaten.

Nun zu den grauen Balken. Sie stellen die von den sozial schwachen Bewohnern dieser Wohnungen subjektiv erlebte soziale Qualität ihres Wohnumfelds dar, indem sie angeben, wie viel Prozent von ihnen Kriminalität oder Vandalismus in ihrer Wohnumgebung registrieren. Man erkennt dabei, dass sich in Österreich die einkommensschwachen Bewohner von Sozialwohnungsanlagen wesentlich seltener mit derartigen sozialen Defiziten der Wohnumgebung konfrontiert sehen als in den Vergleichsstaaten. Es liegt auf der Hand, dass dies genau wegen der hierzu-

lande geringeren Treffsicherheit der Wohnungsvergabe der Fall ist, oder anders gesagt, gerade wegen der vom Modell der solidarischen Wohnungspolitik geforderten Öffnung des Sozialwohnungsbestands für eine breite Mittelschicht.

Der symbolische Stellenwert von sozialpolitischen Maßnahmen beschränkt sich aber nicht darauf, dass sie den Menschen ganz bestimmte persönliche Chancen und Lebensperspektiven geben. Ebenso wichtig sind die **politischen Perspektiven**, die sie ihnen eröffnen. Denn die mit diesen Perspektiven verbundenen politischen Einstellungsmuster entscheiden letztlich über die weitere Entwicklung des Sozialstaats.

Warum das so ist, habe ich ja schon im ersten Teil meines Referats erwähnt, als ich darauf hinwies, dass sämtliche sozialpolitischen Errungenschaften das Ergebnis politischer Kämpfe sind. An dieser Stelle möchte ich nur ergänzen, dass dies (wie wir alle seit einigen Jahren am eigenen Leib erfahren) nicht nur für die Neuschaffung sozialpolitischer Regulierungen und Maßnahmen gilt, sondern auch für ihre Erhaltung und Weiterentwicklung.

Gegenstand dieser Auseinandersetzungen ist letztlich immer die Frage, in welchem Ausmaß jedes der beiden konkurrierenden Modelle der Sozialpolitik zum Zuge kommen soll: Das marktorientierte Modell, das auf der Minimalbasis der gemeinsamen Interessen aller Teilnehmer an der kapitalistischen Warenproduktion beruht, oder das solidarische Modell, das Organisationsmuster jenseits der Logik von Markt und Profit vorsieht.

Und gerade im Kontext dieser Auseinandersetzungen kommt der heimischen Wohnbauförderungspolitik eine Schlüsselrolle zu: Sie ist nämlich ein international hervorstechendes Beispiel für eine stark vom solidarischen Modell geprägte Politik, die auf beachtliche Erfolge bei den Wohnkosten und der Qualität der Wohnsituation verweisen kann. Damit übt sie eine **politische Demonstrationsfunktion** aus, die in dreifacher Hinsicht weit über ihr unmittelbares Tätigkeitsfeld hinausgeht:

- erstens hat sie Vorbildcharakter für die Wohnungspolitik anderer europäischer Staaten – ich denke hier vor allem auch an die neuen Mitgliedsstaaten der EU,
- zweitens liefern ihre Erfolge wichtige Argumente für den auf europäischer Ebene zu mobilisierenden Widerstand gegen weitere Privatisierungen und Liberalisierungen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen
- und drittens können ihre offensichtlichen Leistungen auch in der innenpolitischen Arena, also in den anderen Bereichen der österreichi-

schen Sozialpolitik das Verständnis und die Sympathien für solidarische Problemlösungsmodelle erhöhen.

Die heimische Wohnbauförderung wird ihre Erfolge aber nur dann auch in Zukunft nachvollziehbar demonstrieren können, wenn die Akteure dieses Sektors nach ihrem zuletzt im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen erzielten Etappensieg nicht die Hände in den Schoß legen, sondern ihre Handlungsspielräume auf verantwortungsvolle Weise nutzen – wobei ich vor allem an vier Aspekte denke:

- Vermehrte Nachhaltigkeit im Umgang mit vorhandenen Fördermitteln
- Verstärkte Ausschöpfung des regional- und siedlungspolitischen Steuerungspotentials der Objektförderung
- Verbesserungen bei der die Objektsubventionen ergänzenden Subjektförderung
- Intensives Bemühen um die Sicherung und Verbesserung der Wohnqualität durch Pflege und weiteren Ausbau einer bewohnernahen Verwaltungs- und Dienstleistungsstruktur für die Anlagen des sozialen Wohnbaues