

Herausforderungen einer gerechten Wohnungspolitik

IFIP-Jahrestagung 2014

Gerechtigkeit – Instrumente für eine gerechte Stadt

12. Juni 2014

Dr. Gerlinde GUTHEIL-KNOPP-KIRCHWALD

IFIP, TU Wien

Justin KADI, M.Sc.

SRF, TU Wien & AISSR, Universiteit van Amsterdam

1. „Gerechte Stadt“ – Zugänge aus der Planungstheorie
2. „Gerechte Stadt“: Idealtyp oder real existierend?
3. Beispiele für gerecht(er)e Städte in Bezug auf Wohnen:
Amsterdam und Wien
4. Herausforderungen (auch) in „good practice“ - Städten:
Veränderungen der Wohnungsmärkte in Amsterdam und
Wien seit 1990 und Zugang für ärmere Haushalte
5. Fazit und Diskussionsimpulse



1. Gerechte Stadt – Zugänge aus der Planungstheorie

3



Die Idee der gerechten Stadt

- Zunehmende Aufmerksamkeit in letzten Jahren (Fainstein, 2010; Uitermark, 2009; Connell, 2012)
- Ziel: Planungsevaluation aus verteilungsorientierter Sicht
- Fokus auf Staatsintervention und soziale Frage in der Stadtentwicklung / -planung
- In gerechter Stadt gibt es Interventionen, die *vor allem* die Situation von benachteiligten Haushalten verbessert (vgl. Rawls, Konzept der sozialen Gerechtigkeit)
- Grundidee: Laissez-faire Kapitalismus produziert Ungleichheiten, der eine verteilungsorientierte Politik entgegenwirken kann

4



Wohnen im Modell der gerechten Stadt

- In gerechter Stadt: Staatsinterventionen um Wohnungen vom Markt abzukoppeln und verteilend einzugreifen (Fainstein, 1999)
 - Leistbarer Wohnraum für ärmere Haushalte verfügbar (Grundrecht auf Wohnen)
 - Wohnen für ärmere Haushalte auch in attraktiven Nachbarschaften, geringe Segregation (vgl. Spatial Justice, Soja)
- Grundidee: Vielfältiges Marktversagen am Wohnungsmarkt begründet Staatsintervention ⇨ Wohnungspolitik

5



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

6



Die gerechte Stadt – Idealtyp oder real existierend?

- Gerechte Stadt als Idealtyp
 - Aber impliziter Vergleich europäische vs. amerikanische Stadt
 - regulierte vs. marktliberale Stadt
- Anlehnung an Literatur zu „europäischer Stadt“ (Musterd & Ostendorf, 1998; Kazepov, 2005)
 - De-kommodifizierte Wohnungsmärkte in europäischen Städten mit geringeren Wohnungsproblemen und geringerer sozial-räumlicher Spaltung
- Sprechen wir über Gerechte Stadt als Realtyp eher Frage eines Kontinuums → GerechteRE Stadt

7



Die gerechte Stadt – Idealtyp oder real existierend?

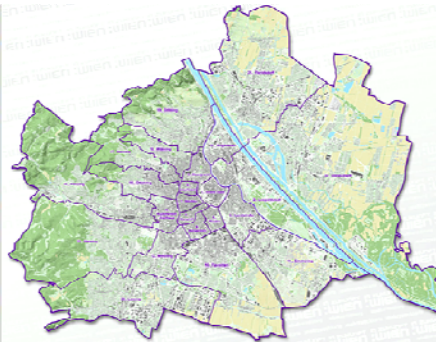
Beispiele für gerechteRE Städte

Amsterdam



Q: Jan-Willem van Aalst, nl.wikipedia.org (CC)

Wien



Q: www.wien.gv.at

8



Amsterdam als Beispiel für eine gerechtere Stadt

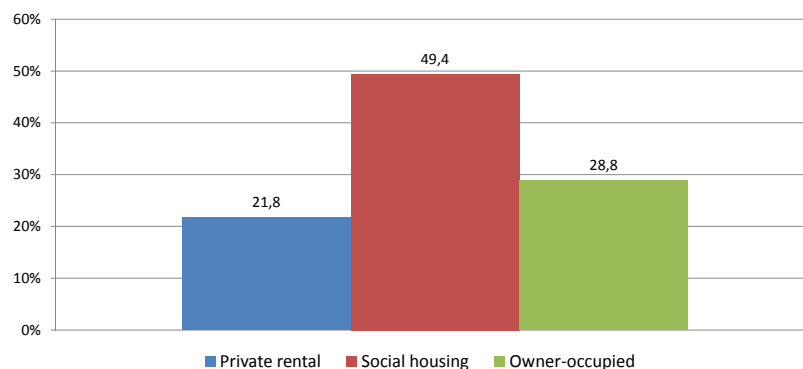
- Politik zur De-Kommodifizierung von Wohnraum im Rahmen des Fordistischen Wohlfahrtsstaats
 - Förderung von sozialem Wohnbau durch Objektförderung und ergänzende Subjektförderung
 - Wohnungsgenossenschaften als „verlängerter Arm“ staatlicher Wohnungspolitik
 - Strikte Mietregulierung, auch im privaten Mietwohnungsmarkt mit Mietobergrenzen und teilweise öff. Belegungsrechten
 - In Amsterdam: Bodenmarkt größtenteils in öffentlicher Hand mit Verpachtung von Land
- Amsterdam als „Pseudo-Wohnungsmarkt“ (van der Veer & Schuiling, 2005)

9



Amsterdam als Beispiel für eine gerechtere Stadt

Wohnungsmarktstruktur Amsterdam 2009



Q: Wonen in Amsterdam (WIA) Survey, eigene Berechnungen

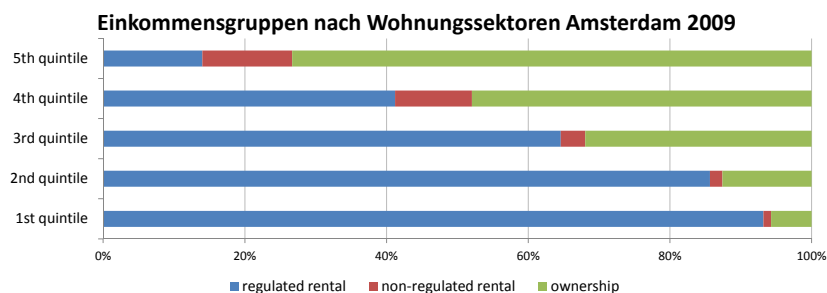
- Sozialer Wohnungssektor mit Mietregulierung und Vergaberichtlinien
- Rund 80% des privaten Mietwohnungsmarkts mit sozialer Wohnungsfunktion

10



Amsterdam als Beispiel für eine gerechtere Stadt

- Sozialer Wohnbau:
 - bietet qualitativ hohe Wohnqualität und moderates Mietniveau (van der Veer & Schuiling, 2005)
 - fördert sozial-räumliche Mischung durch räumliche Verteilung des Sektors (Musterd, 2014)
 - ist ein sozial-strukturell gemischtes Segment



Q: Onderzoek en Statistiek, 1995; 2009; own calculations. Regulated = social or private rental dwellings with rents below liberalization limit, non-regulated = rental dwellings with rents above liberalization limit, ownership = owner-occupied dwellings

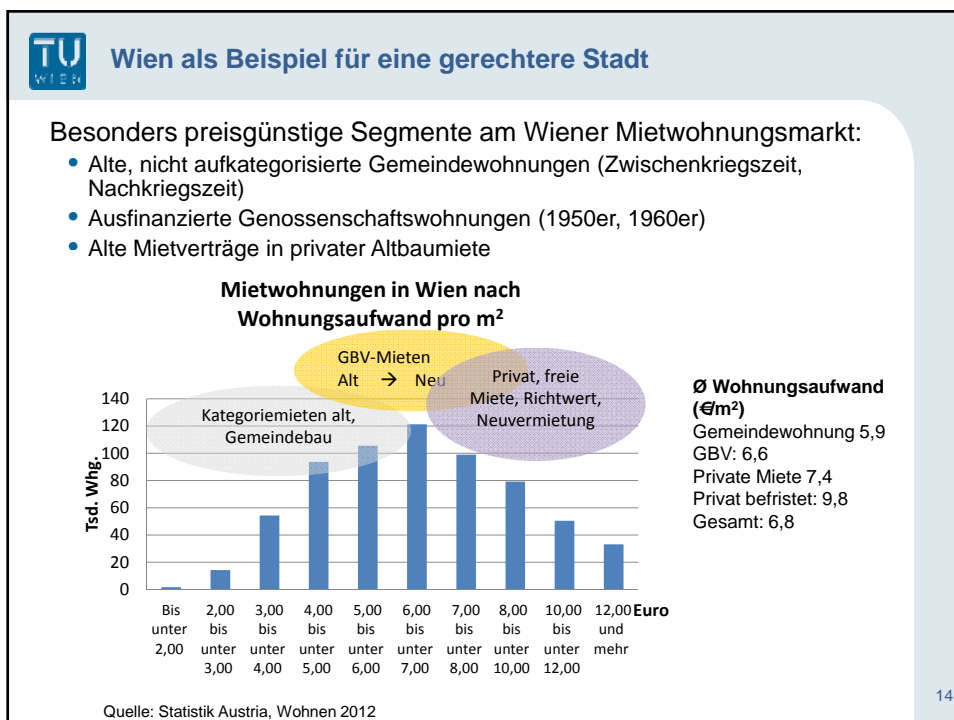
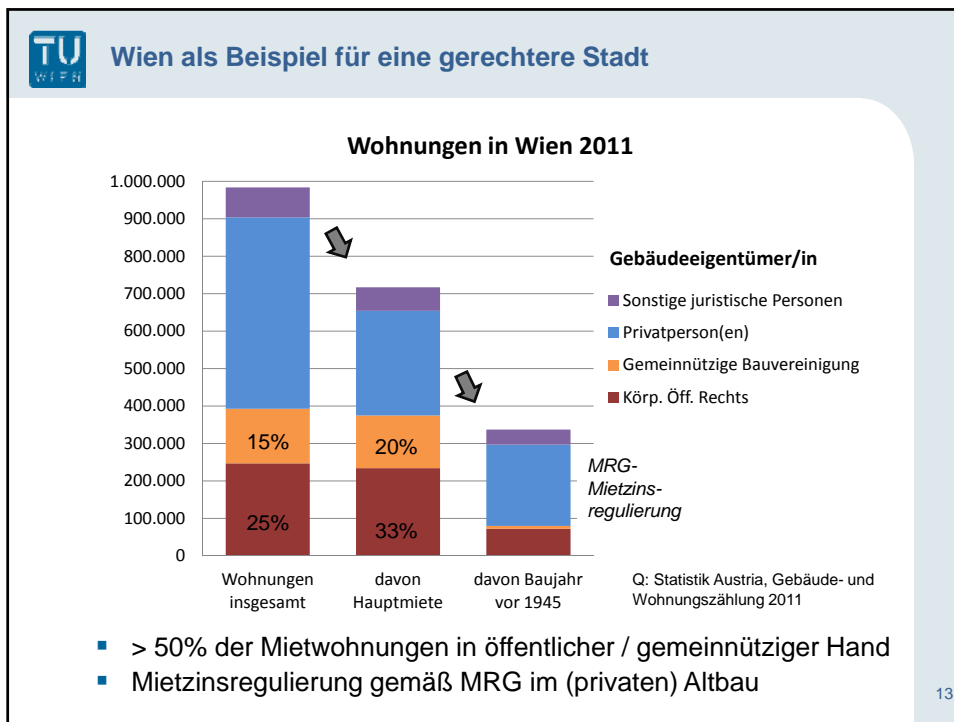
11



Wien als Beispiel für eine gerechtere Stadt

- Traditionelle Politik zur De-Kommodifizierung von Wohnraum
 - Staatliche Leistungserbringung: Kommunalen Wohnbau, aktive Bodenpolitik
 - Förderung des „dritten Sektors“: Wohnungsgemeinnützigkeit
 - Regulierung des privaten Wohnungsmarkts, insbesondere durch Mietrecht
 - Angebots- und nachfrageseitige Anreize: Wohnbauförderung, Wohnbeihilfen
- Politisches Commitment zu Wohnversorgung (Wohnungssicherungsgesetz 2013) – trägerübergreifende Maßnahmen zur Vermeidung von Obdachlosigkeit und Delogierung

12





Wien als Beispiel für eine gerechtere Stadt

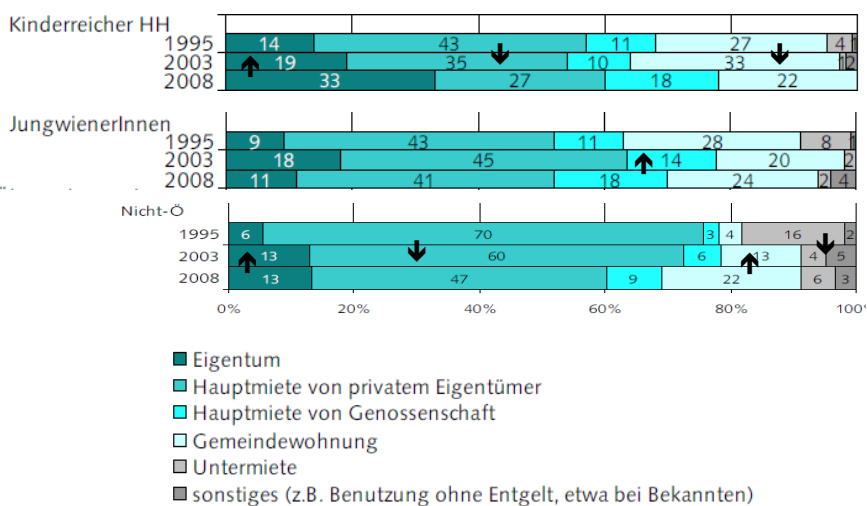
Wohnqualität in Wien

- Untersuchungen bescheinigen hohe Wohnqualität in Wien bzw. Ö, auch für arme Haushalte (Wohnfläche pro Person, Überbelag, Ausstattung, Umgebung) (Czasny 2004, Czasny/Stocker 2007, SORA 2010, EU-SILC 2011)
- Relative Benachteiligung in Wien traditionell besonders für
 - Junge Haushalte (hohe Wohnkosten)
 - Einkommensschwache Mehrkindfamilien (Überbelag)
 - Haushalte mit Migrationshintergrund (Eintrittsbarrieren, Wohnkosten)
- Studie SORA 2010 (Auswertung Befragungen 1995, 2003, 2008): Benachteiligte Gruppen, insbesondere MigrantInnen, konnten in Bezug auf Wohnqualität aufholen
 - Dekonzentration im gründerzeitlichen Problembestand, Zunahme in Gemeindebau (Öffnung für Nicht-Ö 2006) und Eigentum

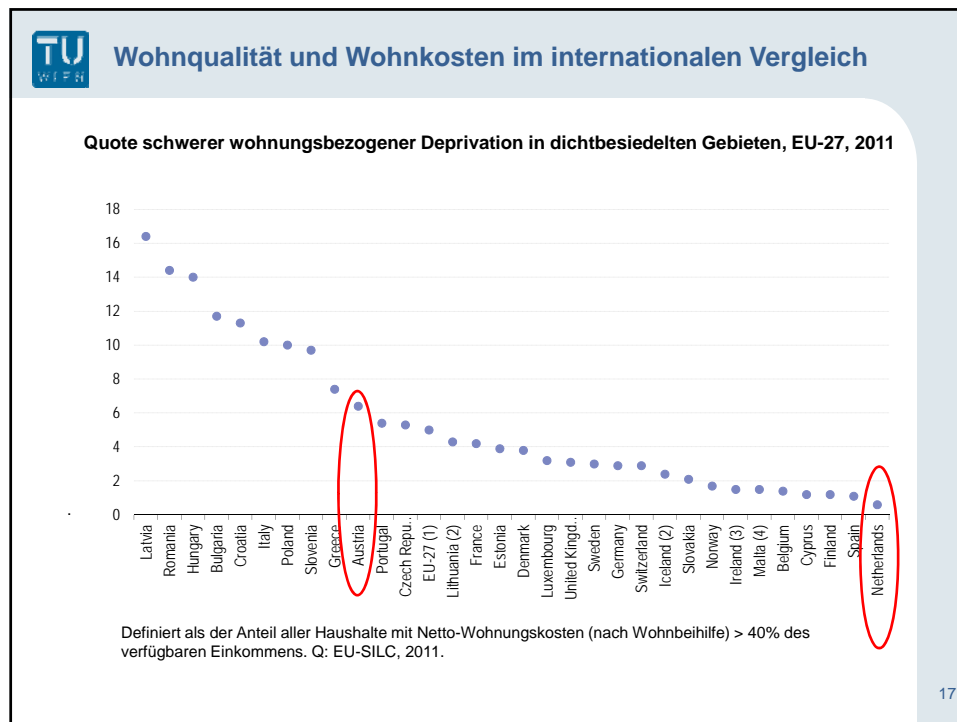


Wien als Beispiel für eine gerechtere Stadt

Rechtsverhältnis der Wohnung (Angaben in % der Befragten)



Q: SORA, 2010



TU WIEN Wien und Amsterdam als Beispiel für gerechtere Städte

- Ergebnis: Umfassend de-kommodifizierte Wohnungsmärkte in Amsterdam und Wien spielen eine wichtige Rolle für:
 - eine vergleichsweise hohe Wohnqualität
 - ein im Durchschnitt niedriges Wohnkostenniveau
 - moderate sozio-ökonomische Segregation

18



3.

Herausforderungen (auch) in „good practice“ - Städten:

Veränderungen auf den Wohnungsmärkten in Amsterdam und Wien seit 1990 und Implikationen für Zugang zu Wohnraum für ärmere Haushalte

19



Herausforderungen für die gerechtere Stadt: Amsterdam

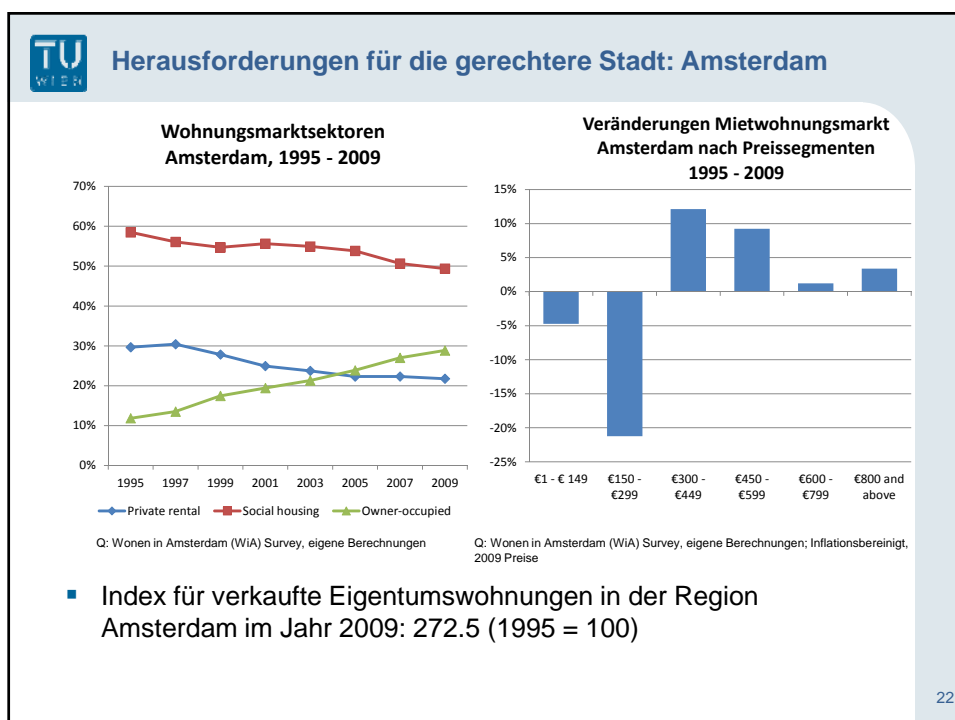
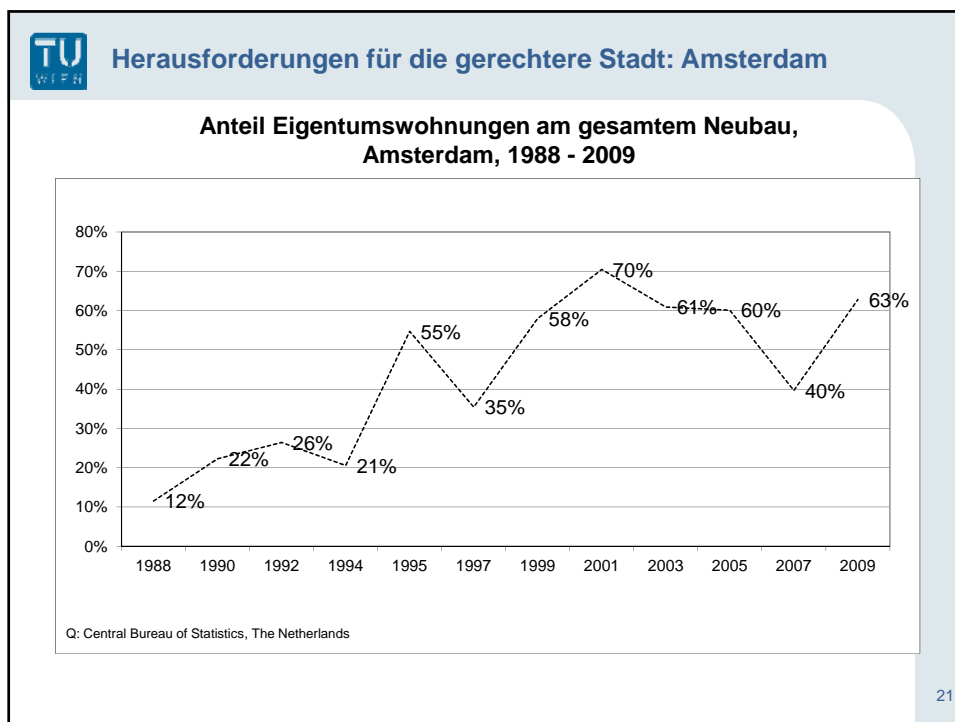
→ *Veränderung des Wohnungsangebots*

- Veränderungen in der Wohnungspolitik und am Wohnungsmarkt
 - Seit Mitte der 1990er keine direkte Mietwohnungsförderung und politischer Fokus auf Wohnungseigentum
 - De-facto Privatisierung von Wohnungsgenossenschaften und Verkauf von Sozialwohnungen zur gezielten Erhöhung des Eigentümeranteils
 - Preisanstiege im regulierten Sektor durch Mietrechtsliberalisierung
 - Starker Anstieg von Eigentumssegment mit explodierenden Preisen

→ *Veränderung der Wohnungsnachfrage*

- Einkommenspolarisierung und Zuwanderung niedrigqualifizierter Haushalte
 - Erhöhter Wohnraumbedarf von wenig zahlungskräftigen Gruppen

20





Zugang zu Wohnraum für arme Haushalte in Amsterdam heute

- Teurer, expandierender Eigentumssektor mit Schwierigkeit für die meisten armen und Mittelklassehaushalte (!) Zugang zu finden
- Sozialwohnungssektor mit niedriger Mobilität und langen Wartezeiten
- Zunehmende Knappheit von verfügbaren preisgünstigen Mietwohnungen, vor allem in zentralen Lagen
- Leistbarkeit relativ stabil für arme Haushalte, vor allem aufgrund von treffsicherem Wohnbeihilfensystem
- Probleme für Neuankömmlinge (Kadi & Musterd, 2014)
 - MigrantInnen (geringes Wissen über sozialen Wohnungssektor, fehlenden Dokumenten, Sprachbarrieren)
 - Junge Haushalte (Problem der Haushaltsneugründung)
- Soziale Netzwerke, Kenntnis des Markts und Bereitwilligkeit für informelle / illegale Wohnverhältnisse zunehmend wichtig für Zugang (Boterman et al., 2013)

23



Herausforderungen für die gerechtere Stadt: Wien

→ *Veränderung des Wohnungsangebots*

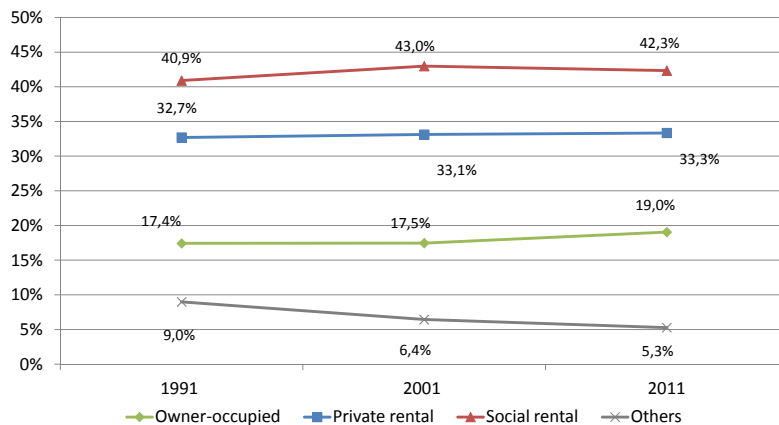
- Veränderungen in der Wohnungspolitik und am Wohnungsmarkt
 - Kein kommunaler Wohnbau seit 2004, Rückgang des geförderten Wohnbaus 2011
 - Partielle Liberalisierung des privaten Mietwohnungsmarkts (MRG-Novelle 1994, Einführung Richtwertmiete im Altbau, Erleichterung Befristung)
 - Stark gestiegene Eigentumspreise (Wohnen als Anlageprodukt)

→ *Veränderung der Wohnungsnachfrage*

- Einkommenspolarisierung und Zuwanderung niedrigqualifizierter Haushalte
 - Erhöhter Wohnraumbedarf von wenig zahlungskräftigen Gruppen

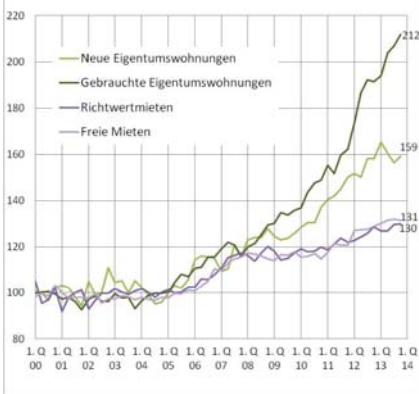
24

Wohnungsmarktsektoren Wien, 1991 - 2011



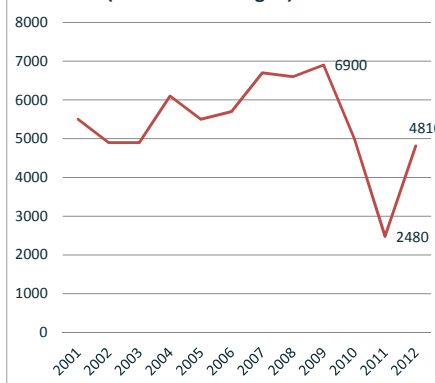
Source: Statistik Austria, GWZ 1991, 2001. For 2011: Statistik Austria Census 2011, p. 119. "Social rental" category includes rental units owned by non-profit provider or public authorities (Federal, province or city). "Others" category includes employer-provided housing and unknown legal basis. Only registered residences, vacant units or units without registration not included.

Immobilienpreisindex Wien (2000=100)



Q: Feilmayr (TU Wien); Datenbasis: Austria Immobilienbörse (AIB), ATI-TU Wien

Förderungszusicherungen (Neubauwohnungen) Wien



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

TU WIEN Herausforderungen für die gerechtere Stadt: Wien

Mögliche Lagezuschläge im regulierten priv. Mietwohnungsmarkt 1994 - 2014

Lagezuschlag (Grundkostenanteile)

- EUR 0,00 (Durchschnittslage gem. §4 Abs 2 MWG, EUR)
- EUR 0,00 bis EUR 270,00/m²/Mt
- EUR 0,00 bis EUR 400,00/m²/Mt
- EUR 0,00 bis EUR 500,00/m²/Mt
- EUR 1,00 bis EUR 750,00/m²/Mt
- EUR 2,22 bis EUR 900,00/m²/Mt
- EUR 3,04 bis EUR 1.200,00/m²/Mt
- EUR 7,99 bis EUR 2.000,00/m²/Mt

Neuer Lagezuschlag nur bei neuen Mietverträgen berechenbar ⇒ Anreiz zu Befristung (Befristungsquote 2011: 63% aller Neuabschlüsse; WIFO 2012)

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

27

TU WIEN Wohnungsmarktbarrieren für arme Haushalte in Wien

Wohnungsmarktsegmente (Miete)

Privater Mietwohnungsmarkt	Gemeinnützige Bauvereinigungen	Gemeindewohnungen (Normale Vergabe mit Vormerkchein)
<ul style="list-style-type: none"> Gestiegene Mieten im Altbau (Stichwort Lagezuschlag) z.T. Diskriminierung (Auswahl der Mieter) 	<ul style="list-style-type: none"> Neubau (zu) hohe Preise / Eigenmittelerfordernisse Geringes Angebot im Altbestand (u.a. Weitergaberechte) 	<ul style="list-style-type: none"> Schrumpfendes Angebot Nachfrageüberhang / lange Wartezeiten Nicht-EU-Bürger erst nach 5 J. in Ö zur Vormerkung berechtigt
<p>Leistbar? ✘</p> <p>Zugänglich? ✔</p>	<p>Leistbar? ✘</p> <p>Zugänglich? ~</p>	<p>Leistbar? ✔</p> <p>Zugänglich? ~</p>

Wohnbeihilfe mildert das Leistbarkeitsproblem, kann es aber nicht beseitigen.

⇒ „Markt“ ohne Wohnungen ⇒ Wohnungen „ohne Markt“

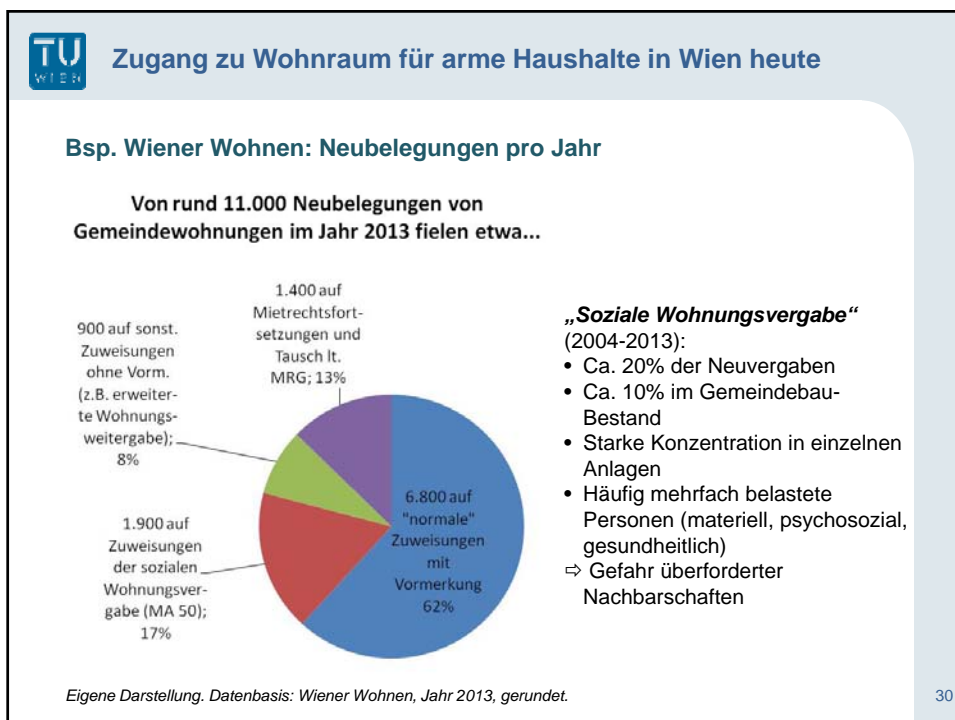
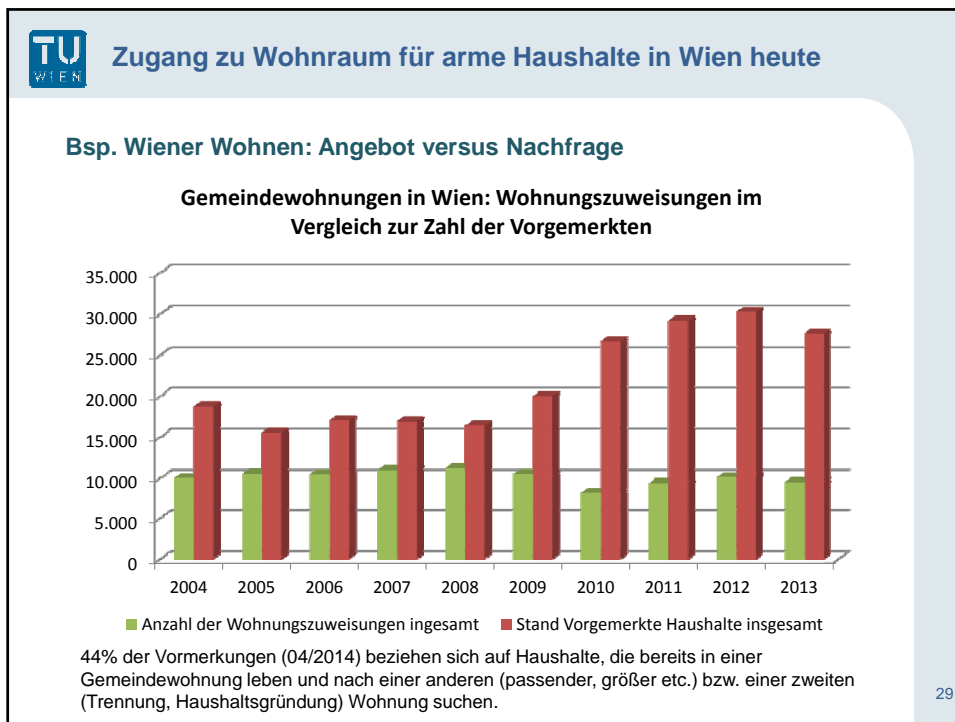
Illegale Massenquartiere

Wohnungslosigkeit

Wohnungslosenhilfe / Betreute Wohnformen / Soziale Wohnungsvergabe

- Ca. 5.000 Wohnungen (ohne Notschlafstellen) bei verschiedenen Anbietern
- Nach Situation der Klienten differenziertes Angebot
- Bei bescheinigter „Wohnfähigkeit“: Bevorzugte Zuweisung in Gemeindebau (Soziale Wohnungsvergabe der MA 50)

28





4. Fazit und Diskussionsimpulse

31



Fazit: Wohnen in der gerechteren Stadt heute

- Wohnungspolitik kann Beitrag zu gerechterER Stadt leisten
- Aber auch Veränderungen in „good practice“ Städten:
 - Re-Kommodifizierung, Umwandlung in Eigentum und steigende Bodenpreise führen zu sinkendem Angebot an leistbaren Wohnungen, vor allem in zentralen Lagen
 - Zugang zu vorhandenen günstigen Segmenten oftmals schwierig
 - Gefahr steigender räumlicher (und segmentbezogener) Polarisierung und Segregation
- Offensichtlicher Zielkonflikt in der Wohnungspolitik:
 - Förderung der sozialen Durchmischung durch einen integrierten Ansatz
 - Hohe Treffsicherheit der Förderungen durch residualen Ansatz (soziales Auffangnetz)
 → **Politische Frage**
- Dominanter Trend in Richtung einer Wohnungspolitik als soziales Auffangnetz, auch in ‚good practice‘ Städten
- Polit-ökonomische Rahmenbedingungen als wichtiger Kontext der Wohnungspolitik

32



Diskussionsimpulse

- Keine Wohnungspolitik ohne Bodenpolitik – insbesondere in Städten
 - Sozialpflichtigkeit des (Grund-)eigentums stärker einfordern
- Eine gerechtere Stadt braucht mehr als Wohnungspolitik
 - Wohnen zentral auch eine Einkommensfrage
 - Integrierte Ansätze nötig, u.a. mit Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik, Integrationspolitik, Sozialpolitik, Stadtentwicklungspolitik
- Generationengerechtigkeit stärken
 - Nicht jedeR erbt ein Einfamilienhaus oder eine Gemeindewohnung
 - Gefahr, dass Junge zusehends zurückfallen (Prekäre Arbeit und befristete Miete)
- Sozialen Zusammenhalt stärken – auch über Wohnungspolitik
 - Überforderte Nachbarschaften verhindern ⇒ Dekonzentration als Lösung?
 - Gesellschaftliche Integration benachteiligter Gruppen anstelle Polarisierung: Wer trägt die Verantwortung und wie?
- Wiedererstarben des Staates und/oder zivilgesellschaftliche Ansätze?
 - Wiederaufnahme des kommunalen Wohnbaus / öffentliche Belegungsrechte?
 - Gemeinschaftliche Wohnformen, Genossenschaften, NGOs?
 - Alternativen zu Miete und Eigentum (u.a. „Share Economy“) ?
- Zielkonflikte und Knappheit: „Essential injustice“ in der Wohnungspolitik?

33



Quellen (1)

- AMANN, W., MUNDT, A. (2014): Armutspolitische Dimensionen von Gemeindewohnraum, gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung. In: DIMMEL, N. et al. (2014): Handbuch Armut in Österreich. Zweite, vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Innsbruck Wien Bozen: StudienVerlag.
- CZASNY, K. (Hg.) (2004): The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe, SOCOHO. SRZ Stadt- und Regionalforschung GmbH
- CZASNY/STOCKER (2007): Wohnzufriedenheit im heimischen Wohnungswesen. In: HOSCHER et al (Hg.): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2007
- FAINSTEIN, S. (2010) *The just city*, Ithaca: Cornell University Press.
- KADI, J. & S. MUSTERD (in press): Housing for the poor in a neoliberalizing just city: Still affordable, but increasingly inaccessible. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, accepted for publication.
- KAZEPOV, Y., ed. (2005) *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Social Cohesion*. Oxford: Blackwell.
- KUNNERT, A., BAUMGARTNER, J. (WIFO 2012): Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik. <http://www.wifo.ac.at/>
- IFES Institut für empirische Sozialforschung GmbH (2005): Mietkosten junger Arbeitnehmerhaushalte in Ballungsgebieten. Im Auftrag der AK Wien.
- IIBW (2013): Wohnbauförderung 2012
- MARCUSE, P., CONNOLLY, J., NOVY, J., POTTER, C. & J. STEIL (2009) *Searching for the just city*. London: Routledge.
- MUSTERD, S. & W. OSTENDORF, eds. (1998) *Urban Segregation and the Welfare State*. London: Routledge.
- MUSTERD, S. (2014) Public housing for whom? Experiences in an Era of Mature Neo-liberalism: The Netherlands and Amsterdam, *Housing Studies*. Online first, <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2013.873393>.
- SOJA, E. (2010) *Seeking Spatial Justice*. London: University of Minnesota Press.
- SORA Institute for Social Research and Consulting (2010) Wohnqualität und soziale Gerechtigkeit in Wien. Ein Vergleich von Wohnqualität und BewohnerInnenstrukturen zwischen 1995 und 2008. Im Auftrag der MA 50 – Referat Wohnbauforschung.

34



Quellen (2)

- STATISTIK AUSTRIA, Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) 1991, 2001 und 2011
STATISTIK AUSTRIA (2013) Wohnen 2012. Ergebnisse des Mikrozensus.
TOCKNER, L. (2012): Mietensteigerung in Österreich und Wien. Auswertungen aus dem Mikrozensus, Wien.
Uitermark, J. (2009) An in memoriam for the just city of Amsterdam, City 13:347-361.
WIENER WOHNEN (2014) Vormerkungs- und Zuweisungsstatistik.
WIENER WOHNEN (Hg.), ZAUNER, K. (2014): Struktur der MieterInnen der sozialen Wohnungsvergabe 2012. Datenanalyse.
WIENER WOHNEN (Hg., 2012): Wohnungsweitergabe. Informationsbroschüre.
Van der Veer, J. and Schuiling, D. (2005) The Amsterdam housing market and the role of housing associations, Journal of Housing and the Built Environment 20:167-181.