

**Carl von Ossietzky**  
**Universität Oldenburg**

Diplomstudiengang  
Sozialwissenschaften

**DIPLOMARBEIT**

Titel:

Wohnen und Wohlfahrt in Österreich und Deutschland

vorgelegt von:

Fabian Mesecke

Betreuender Gutachter: Dr. Norbert Gestring

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Bernhard Kittel

Oldenburg, August 2009

# Inhalt

Tabellenverzeichnis .....	3
1 Einleitung.....	4
2 Wohnen und Wohlfahrt.....	6
2.1 Wohnungsmärkte .....	6
2.2 Wohnungspolitik.....	9
2.3 Wohnversorgung.....	11
2.3.1 Wohnraum.....	12
2.3.2 Wohnumfeld .....	13
3 Wohnen und Wohlfahrt im Vergleich.....	25
3.1 Konvergenz .....	27
3.2 Persistenz und Divergenz .....	29
4 Österreich.....	33
4.1 Die Geschichte der Wohnungspolitik .....	33
4.2 Wohnungspolitik und Wohnversorgung seit 1980.....	41
5 Deutschland .....	68
5.1 Die Geschichte der Wohnungspolitik .....	68
5.2 Wohnungspolitik und Wohnversorgung seit 1980.....	77
6 Wohnen und Wohlfahrt in Österreich und Deutschland .....	105
6.1 Wohnungspolitik im Vergleich .....	105
6.2 Wohnversorgung im Vergleich .....	116
6.3 Wohnen und Wohlfahrt im Wandel .....	122
7 Zusammenfassung.....	127
Literaturverzeichnis.....	128

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Neubaubewilligungen und -förderzusagen in Wien.....	42
Tabelle 2: Anteile der Anbietergruppen an den bewilligten Wohneinheiten .....	44
Tabelle 3: Bestandsförderungen in Wien .....	51
Tabelle 4: Wohnbeihilfe in Wien.....	53
Tabelle 5: Wohnungspolitische Mittel in Österreich .....	58
Tabelle 6: Struktur der direkten Förderungen im österreichischen Wohnwesen .....	59
Tabelle 7: Angebot und Nachfrage auf dem Wiener Wohnungsmarkt .....	60
Tabelle 8: Wohnungsbestand nach Anbietergruppen in Wien.....	61
Tabelle 9: Wohnflächen in Wien.....	62
Tabelle 10: Mietwohncosten in Wien .....	65
Tabelle 11: Segregation von Arbeitslosen in Wien .....	67
Tabelle 12: Fertigstellungen und direkte Förderungen in Hamburg.....	79
Tabelle 13: Anteile der Anbietergruppen an den geförderten Mietwohnungen .....	80
Tabelle 14: Bestandsförderungen in Hamburg .....	88
Tabelle 15: Wohngeld in Hamburg.....	92
Tabelle 16: Wohnungspolitische Mittel in Deutschland.....	96
Tabelle 17: Struktur der direkten Förderungen im deutschen Wohnwesen.....	97
Tabelle 18: Angebot und Nachfrage auf dem Hamburger Wohnungsmarkt.....	98
Tabelle 19: Wohnungsbestand nach Anbietergruppen.....	99
Tabelle 20: Wohnflächen in Hamburg.....	100
Tabelle 21: Mietwohncosten in Hamburg.....	102
Tabelle 22: Soziale Segregation in Hamburg.....	103
Tabelle 23: Wohnungsbau und Wohnungsbauförderung im Vergleich.....	106
Tabelle 24: Anzahl der geförderten Bestandsverbesserungen im Vergleich.....	110
Tabelle 25: Anzahl der EmpfängerInnen von Subjektförderungen im Vergleich .....	112
Tabelle 26: Die wohnungspolitischen Ausgaben im Vergleich .....	115
Tabelle 27: Umfang und Struktur des Wohnungsbestandes im Vergleich.....	116
Tabelle 28: Die Entwicklung der Mietwohncosten im Vergleich.....	119
Tabelle 29: Segregation von Arbeitslosen im Vergleich. ....	121
Tabelle 30: Die wohnungspolitischen Entwicklungen im Überblick .....	122

# 1 Einleitung

Die europäischen Wohlfahrtsstaaten sehen sich spätestens seit Beginn der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts veränderten Entwicklungsbedingungen ausgesetzt (vgl. Lütz 2004: 13; Schmid 2002: 47). So stellen Faktoren wie die steigende Internationalisierung von Politik und Ökonomie, die Tertiarisierung sowie demografische Veränderungsprozesse die Sozialpolitiken vor besondere Herausforderungen. In der wissenschaftlichen Diskussion werden die Auswirkungen dieses Wandels auf die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten uneinheitlich gedeutet. Einerseits werden Thesen formuliert, die den Einfluss länderübergreifender Trends auf den Wandel der Wohlfahrtsstaaten betonen und Politikkonvergenzen feststellen oder erwarten. Demgegenüber stehen Persistenz- bzw. Divergenzthesen, die unterstellen, dass die Veränderungen wesentlich durch nationale Eigenheiten strukturiert werden. Als eine Säule des Wohlfahrtsstaates ist auch das Wohnungswesen von diesen Entwicklungen betroffen. Aufgrund seiner traditionellen Marktnähe wird angenommen, dass sich der postulierte Wandel in diesem Bereich besonders deutlich niederschlägt (vgl. Kleinman 1996: 1). Daher eignet sich dieser Bereich im besonderen Maße für die Untersuchung von Veränderungsprozessen. Ein weiterer Grund für die Untersuchung dieses Politikfeldes ist dadurch gegeben, dass die Entwicklungen im Wohnwesen als eine der Ursachen für die beobachtbare Verschärfung sozialer Desintegrationsprozesse innerhalb europäischer (Stadt-)Gesellschaften genannt werden (vgl. Häußermann 2007: 11). Entsprechend der beiden Hauptthesen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung wird im Rahmen dieser Arbeit der Frage nachgegangen, ob sich die Wohnungspolitiken in den Untersuchungsländern zwischen 1980 und heute einander angenähert oder auseinanderentwickelt haben. Neben dem Aufspüren von Konvergenz oder Divergenz sollen die Effekte des Wandels auf die Wohnversorgung der Bevölkerungen sowie die Bestimmungsfaktoren der Entwicklungen ermittelt werden. Die Länderwahl erfolgt in Anlehnung an das *similar systems with different outcome* Design (vgl. Jahn 2006: 236f). Demnach werden Fälle ausgewählt, die hinsichtlich der unabhängigen Variablen Ähnlichkeiten aufweisen und gleichzeitig bezüglich der abhängigen Variablen variieren (ebd.). Durch die Kontrolle möglichst vieler Einflussfaktoren kann die Ermittlung der Bestimmungsgrößen und der Effekte der wohnungspolitischen Entwicklungen erleichtert werden. Zudem kann ein derartiger Vergleich eher Anregungen für die Politikgestaltung in beiden Ländern liefern als ein Vergleich zwischen Staaten verschiedener Länderfamilien. Aufgrund vermuteter Gemeinsamkeiten und Hinweisen auf differierende Wohnungspolitiken fiel die Wahl auf

Deutschland und Österreich. So weisen beide Länder politisch-institutionelle, sozialstrukturelle und kulturelle Ähnlichkeiten auf (vgl. Prisching 2007: 216; Schmidt 2006: 345). Die Einordnung beider Länder in die Gruppe der konservativen Wohlfahrtsstaaten im Rahmen von Esping-Andersens (vgl. 1990: 74) Wohlfahrtsstaatstypologie deutet zudem auf ähnliche sozialpolitische Arrangements hin. Im Bereich der Wohnungspolitik werden hingegen Unterschiede angenommen. So scheint der öffentlich geförderte Wohnungsbau im Vergleich zu Deutschland in Österreich einen weitaus höheren Stellenwert zu besitzen (vgl. Stigel 2006: 47). Da die Landes- und Kommunalpolitik in beiden Ländern bedeutende Gestaltungsspielräume in der Wohnungspolitik besitzen (vgl. Matznetter 2006: 4, Häußermann et al. 2008: 341f), werden neben der nationalstaatlichen auch diese Politikebenen berücksichtigt. Das in dieser Arbeit verwendete Verständnis von Wohnversorgung macht ebenfalls einen regionalen bzw. städtischen Bezug notwendig. Die Landes- und Kommunalpolitik und die Wohnversorgung werden daher jeweils am Beispiel einer Stadt untersucht. Aufgrund demographischer Ähnlichkeiten werden die Städte Wien und Hamburg ausgewählt. So weisen beide Städte mit ca. 1,6 bis 1,8 Millionen Einwohnern eine ähnliche Größe auf und gehören seit Beginn der 1990er Jahre wieder zu den wachsenden Städten.

In Kapitel 2 und 3 werden die theoretischen Grundlagen für die Untersuchung gelegt. Zunächst erfolgt in Kapitel 2 die Operationalisierung der Begriffe Wohnungspolitik und Wohnversorgung. In Kapitel 3 werden Theorien der komparativen Wohlfahrts- und Wohnforschung herangezogen, um Hypothesen zum Wandel der Wohnungspolitiken und den damit verbundenen Effekten zu formulieren. In Kapitel 4 und 5 werden die Entwicklungen in beiden Ländern und Städten dargestellt. In Kapitel 6 findet eine vergleichende Analyse der Länder- und Städteergebnisse statt. Dabei werden die zuvor aufgestellten Hypothesen überprüft und diskutiert. Schließlich erfolgt in Kapitel 7 eine Zusammenfassung.

## **2 Wohnen und Wohlfahrt**

Im Mittelpunkt des Wohnens steht „der Mensch, wie er ist und wie er sein möchte,[...] mit seinen Bedürfnissen und Wünschen“ (Meier-Oberist 1956: 9). Nach Maslow (2005) wird dieser in seinem Verhalten von sieben hierarchisch strukturierten Bedürfnissen geleitet. Neben den physiologischen Grundbedürfnissen werden das Streben nach Sicherheit, Zugehörigkeit und Liebe, Achtung und Anerkennung, Selbstverwirklichung, Wissen und Verstehen sowie Ästhetik genannt (ebd.). Einige der Ebenen der Maslowschen Bedürfnishierarchie lassen sich auch auf das Wohnen übertragen (vgl. Flade 1990: 47; Rughöft 1992: 17). So stellt die Wohnung den Ort der alltäglichen Befriedigung physiologischer Grundbedürfnisse dar und bietet nicht nur physische Sicherheit vor Umwelteinflüssen (vgl. Rughöft 1992: 17), sondern auch Raum für Liebe und Intimität. Sie schützt das Private vor dem „bösen Blick der Welt“ (Selle 1993: 10) und kann ein Gefühl der Zugehörigkeit vermitteln. Die Wohnung und das Wohnumfeld können zudem symbolische Funktionen übernehmen. Durch die Repräsentation der sozialen Position kann die Wohnumgebung dem Bedürfnis nach Achtung und Anerkennung dienen (vgl. Flade 1990: 14; Schneider/Spellerberg 1999: 78). Zudem kann Wohnraum als ein „Betätigungsfeld zur Selbstverwirklichung“ (Rughöft 1992: 17) fungieren, auf dem auch Bedürfnisse, die die sinnliche Wahrnehmung betreffen, befriedigt werden können (ebd.). Das Wohnen und damit der Zugang zu dem entsprechenden Gut bestimmen in nicht unerheblicher Weise das menschliche Dasein. Die Verteilung des Gutes Wohnung erfolgt in den hier zu untersuchenden Gesellschaften über Wohnungsmärkte. Bei der Untersuchung der Wirkung wohnungspolitischer Maßnahmen müssen die Struktur und die Funktionsweise von Wohnungsmärkten berücksichtigt werden. Um dies zu erreichen, wird auf die Theorie des segmentierten Wohnungsmarktes zurückgegriffen (vgl. Ipsen et al. 1986).

### **2.1 Wohnungsmärkte**

An diesen fiktiven Orten vollziehen sich Angleichungs- und Abstimmungsprozesse zwischen Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage (vgl. Bartholmai 1997: 993). Unter den Bedingungen eines idealen Marktes (vgl. Jenkis 2004: 158) würden diese Preis- und Mengenanpassungen ein Marktgleichgewicht herstellen und so eine effiziente Ressourcenallokation sichern (vgl. Krätke 1996: 196). Diese Erwartungen an einen funktionierenden Markt werden aufgrund der Eigenschaften des Gutes von realen Wohnungsmärkten nicht erfüllt. So verursachen die Heterogenität des Gutes

bezüglich der Eigenschaften Alter, Gebäudestruktur, Ausstattung und Besitzverhältnisse sowie seine Standortgebundenheit und die damit einhergehende Einbettung in spezifische Wohnumfeldbedingungen eine Teilmarktbildung sachlicher und räumlicher Art (vgl. Heuer/Nordalm 2001: 26; Krätke 1996: 198). Die Eigenschaften des Gutes Wohnung und die Bedingungen seines Konsums behindern die Preis- und Mengenanpassungsprozesse. Durch die hohen Transaktionskosten des Gutes sowie die mangelnde Substituierbarkeit und die eingeschränkte Teilbarkeit des Wohnungskonsums wird die Anpassungsfähigkeit der Haushalte an Marktveränderungen eingeschränkt (vgl. Heuer/Nordalm 2001: 23ff). Auch die Elastizität der Angebotsseite wird durch die Besonderheiten des Gutes beeinflusst. Seine lange Produktionszeit, die hohen Produktionskosten und die Langlebigkeit des Gutes wirken hemmend auf Mengenanpassungen (Glatzer 1980: 21f). Die Angebotsseite reagiert auf Nachfrageüberhänge daher eher mit Preissteigerungen als mit Angebotsausweitungen (vgl. Blaas et al. 1991: 13; Krätke 1996: 199). Mit der Teilmarktbildung verliert der Gesamtmarkt außerdem seine Transparenz. Die fehlende Marktübersicht führt auf der Angebots- und Nachfrageseite zu suboptimalen Entscheidungen, wodurch die Entstehung eines Marktgleichgewichtes zusätzlich gestört wird (vgl. Heuer/Nordalm 2001: 26). Die Teilmarktbildung und die Intransparenz sowie die geringe Elastizität von Angebot und Nachfrage verhindern auf Wohnungsmärkten die Entstehung eines Gleichgewichtszustandes. Die Preis- und Mengenanpassungsprozesse werden außerdem durch die Möglichkeiten der Haushalte, in bessere Teilmärkte wechseln zu können, beeinflusst. Diese Mobilität wird zunächst vor allem durch die ökonomischen Ressourcen der Haushalte bestimmt (vgl. Krätke 1996: 204). Mit dem für den Wohnungskonsum zur Verfügung stehenden Einkommen sinkt auch die Handlungsfähigkeit eines Haushaltes. Aufgrund der fehlenden Marktübersicht steht die Nachfrageseite vor Informationsschwierigkeiten, die nicht alle Haushalte gleichermaßen bewältigen können (vgl. Keim 1999: 28). Es hat sich gezeigt, dass informelle Wege bei der Wohnungsvermittlung von großer Bedeutung sind (vgl. Krätke 1996: 205). Auf Wohnungsmärkten entscheiden daher nicht nur ökonomische, sondern auch kulturelle und soziale Ressourcen über den Zugang zum Gut Wohnung und über den Wechsel in einen qualitativ besseren Teilmarkt.<sup>1</sup> Zusätzliche Mobilitätshemmnisse können aus möglicherweise vorherrschenden „Präferenzen der Anbieter für bestimmte Nachfragegruppen“ (vgl. Krätke 1996: 198) resultieren.

---

<sup>1</sup> Diese Unterscheidung erfolgt in Anlehnung an Bourdieu (1983) Kapitaltheorie. Die individuelle Ressourcenausstattung umfasst demnach die drei Hauptkapitalsorten soziales, kulturelles und ökonomisches Kapital (ebd.).

Informelle, aber auch formelle Diskriminierungen können die Handlungsmöglichkeiten ohnehin schon benachteiligter Nachfragegruppen zusätzlich einschränken. Neben der Kapitalausstattung bestimmen demnach mögliche Restriktionen durch die Angebotsseite den Zugang zu bestimmten Angebotsbereichen (vgl. Häußermann/Siebel 2004: 157f). Es entstehen Zugangsbarrieren, die für bestimmte Haushalte nur schwer überwindbar sind (vgl. Krätke 1996: 198). Daher sind nicht alle Haushalte in der Lage, ihre Wohnbedürfnisse zu erfüllen. Entsprechend ihrer Handlungsmöglichkeiten finden sich die Haushalte in den bevorzugten bzw. in den weniger bevorzugten Beständen wieder. Auf diese Weise kommt es zur Entstehung „sozialökonomischer Teilmärkte“ (Krätke 1996: 198), die auch sozialräumliche Abgrenzungen beinhalten können (vgl. ebd.). Da diese Teilmärkte auch als Segmente bezeichnet werden können, wird von der Herausbildung eines segmentierten Wohnungsmarktes gesprochen. Innerhalb dieser relativ geschlossenen Segmente können jeweils spezifische Marktsituationen vorherrschen. Das Mietpreisniveau wird dabei nicht nur durch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage bestimmt, sondern auch durch die Mobilität der Haushalte (vgl. Keim 1999: 29). Aufgrund der hohen Umzugshäufigkeiten innerhalb weniger stark nachgefragter Segmente mit qualitativ schlechten Beständen (vgl. Friedrichs/van Kempen 2004: 77) weisen die dortigen Wohnungen nachweislich häufig relativ hohe Mieten auf (vgl. Keim 1999: 29). So verfügen städtische Wohnungsmärkte gleichzeitig über Segmente für benachteiligte Gruppen mit vergleichsweise hohen Mieten und Segmente mit Wohnungen, die für diese Gruppen nicht und nur schwer zugänglich sind (vgl. Krätke 1996: 206). Daher können auf einem städtischen Wohnungsmarkt Wohnungen ähnlicher Qualität verschieden hohe Preise aufweisen (vgl. Krätke 1996: 206). Die Struktur und Funktionsweise des Wohnungsmarktes stellt außerdem die Wirkung sogenannter Sickereffekte in Frage. So führen Angebotsausweitungen in den preislich und qualitativ gehobenen Teilmärkten oder Segmenten aufgrund der bestehenden Mobilitätsbarrieren und der fehlenden Markttransparenz nicht unbedingt zu einer Verbesserung der Wohnversorgung benachteiligter Gruppen (vgl. Ipsen et al. 1986: 18; Keim 1999: 28). Die aus den Eigenschaften des Gutes und den Bedingungen seines Konsums hervorgehende und durch soziale Faktoren beeinflusste Struktur und Funktionsweise von Wohnungsmärkten produziert neben Effizienzverlusten auch Versorgungsungleichheiten. Da im Rahmen einer marktförmig organisierten Wohnversorgung die Erfüllung von Wohnbedürfnissen an die Verteilung der Ressourcen gebunden ist, die den Zugang zum Gut Wohnung ermöglichen, wäre Letzteres auch von idealen Wohnungsmärkten zu erwarten (vgl. Blaas et al. 1991: 18).

Die Struktur und die Funktionsweise realer Wohnungsmärkte kann allerdings dazu führen, dass sich durch Marktveränderungen „Ungleichgewichte auf dem Wohnungsmarkt soweit verstärken, dass aus Anpassungsprozessen Ausschließungsprozesse werden“ (Keim 1999: 27). So ist in vielen europäischen Städten zu beobachten, dass es durch die bauliche Aufwertung innenstadtnaher Wohnquartiere zu einer Verdrängung jener Bevölkerungsgruppen in die unattraktiven Bestände an den Rändern der Städte kommt, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind. Diese Segmente können sich zudem als eine Quelle weiterer Benachteiligung entpuppen.

## 2.2 Wohnungspolitik

Wohnungsmärkte werden in den hier zu untersuchenden Gesellschaften in ihrer Funktionsweise durch staatliche Eingriffe beeinflusst. Im Rahmen der Sozialpolitik folgen die wohnungspolitischen Interventionen den allgemeinen wohlfahrtsstaatlichen Zielen. So ist Wohlfahrtspolitik darauf gerichtet, vor den Wechselfällen des Lebens und vor Verelendung zu schützen und/oder die Gleichheit in den Lebensführungschancen zu befördern“ (Schmidt/Ostheim 2007a: 21). Somit stehen die Sicherung der Wohnversorgung der Bevölkerung und vor allem die Vermeidung sozialer Ungleichheiten im Vordergrund. Der Begriff der sozialen Ungleichheit bezieht sich auf die Verteilung allgemein erstrebenswerter und die Lebens- und Handlungsbedingungen bestimmende Güter innerhalb einer Gesellschaft (vgl. Hradil 2001: 28). Treten hierbei Besser- oder Schlechterstellungen gesellschaftlicher Gruppen auf, wird unter bestimmten Voraussetzungen, die die Verteilungsstruktur des Gutes betreffen, von sozialer Ungleichheit gesprochen. Hradil (2001) fasst diese Bedingungen in seiner Definition des Begriffes zusammen:

„Soziale Ungleichheit‘ liegt dann vor, wenn Menschen aufgrund ihrer Stellung in sozialen Beziehungsgefügen von den ‚wertvollen Gütern‘ einer Gesellschaft regelmäßig mehr als andere erhalten.“ (30)

Bei der Analyse sozialer Ungleichheiten nennt Hradil (vgl. 2002: 208) vier Strukturebenen, die im Zusammenspiel ein Gefüge sozialer Ungleichheit ergeben. Die Bestimmungsgründe und Mechanismen, die soziale Ungleichheit produzieren bzw. reproduzieren, werden als *Ursachen* sozialer Ungleichheit bezeichnet (ebd.). Merkmale von Personen, die die Wahrscheinlichkeiten für Besser- oder Schlechterstellungen beeinflussen können, stellen *Determinanten* sozialer Ungleichheit dar (ebd.). Die Gestalt des Gutes, das ungleich verteilt ist, wird als *Dimension* sozialer Ungleichheit bezeichnet (ebd.). Schließlich werden viertens die *Auswirkungen* sozialer Ungleichheit

genannt, die sich auf die Effekte der Ungleichheiten auf die Lebensverhältnisse von Personen beziehen (ebd.). Die Frage nach der Rolle, die das Wohnen bzw. das Gut Wohnung als das „materielle Substrat des Wohnens“ (Spiegel 2001: 42) im Gefüge sozialer Ungleichheit spielen kann, soll im Laufe dieses Kapitels beantwortet werden. Zunächst muss geklärt werden, auf welche Weise der Staat in das Marktgeschehen eingreift oder eingreifen kann.

Heidenheimer et al. (vgl. 1990: 107) unterscheiden grundsätzlich zwischen zwei verschiedenen Strategien: zum einen die staatliche Unterstützung der Produzenten und zum anderen die Unterstützung der Konsumenten (ebd.). Die Instrumente, die auf der Angebotsseite wirken sollen, lassen sich unter dem Begriff der Objektförderung subsumieren. Die *Neubauförderung* zielt auf eine Ausweitung des Angebotes. Dabei kann der Staat selbst als Anbieter auftreten oder andere Marktteilnehmer unterstützen (vgl. Heidenheimer et al. 1990: 107). Die *Bestandsförderung* ist auf die qualitative Aufwertung des Bestandes gerichtet (vgl. Blaas et al. 1991: 30). Objektförderungen können in direkter Form, z.B. durch Zuschüsse oder vergünstigte Darlehen, und indirekt über die Gewährung von Steuervergünstigungen erfolgen (vgl. Blaas et al. 1991: 30). Auch die Unterstützung von Eigenheimbesitzern, beispielsweise durch direkte Zuschüsse bei der Eigenkapitalbildung oder indirekt über Steuervergünstigungen, kann diesem Bereich zugeordnet werden, wenn es sich um objektgebundene Förderungen handelt. Interventionen auf der Nachfrageseite umfassen alle Subjekthilfen an Wohnkonsumenten (vgl. Deutsch 1994: 223). Einkommensgebundene Mietkostenzuschüsse stellen ein typisches Instrument dar, das diesem Bereich zuzuordnen ist. Die in diesem Bereich zu nennenden Maßnahmen zielen in erster Linie auf die Erhöhung der Marktfähigkeit der Nachfrageeinheiten (vgl. Blaas et al. 1991: 30), gleichwohl diese Maßnahmen mit Wohnobjekten in Verbindung stehen und daher auch auf der Angebotsseite Effekte erzeugen können (vgl. Kelle 1997: 794f). Die an Einkommen gebundenen Instrumente werden im Weiteren unter dem Begriff der *Subjektförderung* zusammengefasst. Neben der Angebots- und der Nachfrageseite lässt sich als dritter Interventionsbereich das Feld der Markttransaktion nennen (vgl. Blaas et al. 1991: 28ff). In den Bereich der Markttransaktion fallen jene Instrumente, die die Tauschgeschäfte auf den Wohnungsmärkten regeln (vgl. Blaas et al. 1991: 30f). Dies geschieht vor allem durch das *Recht*. Zu nennen sind hier Bestimmungen, die auf das Mieten und Vermieten von Wohnraum gerichtet sind. Dazu zählen der Kündigungsschutz sowie Mietpreisregelungen, aber auch Gesetze, die die Geschäftstätigkeit der Anbieter regulieren. Bezüglich der Mietpreisbildung lassen sich nach Kofner (vgl. 2004: 117ff) sechs verschiedene Mietensysteme nach den

Merkmale der Markt- und der Wohnwertorientierung unterscheiden. Im Marktmietensystem ergibt sich der Mietpreis allein aus den Abstimmungsprozessen des Marktes. Die Marktorientierung ist hier folglich am höchsten und die Wohnwertorientierung stark ausgeprägt. Im Vergleichsmietensystem orientiert sich der Mietpreis an der sogenannten ortsüblichen Vergleichsmiete, die den marktgerechten Mietpreis einer bezüglich des Wohnwertes vergleichbaren Wohnung widerspiegelt. Die Markt- und Wohnwertorientierung ist bei diesem System von mittlerer Ausprägung. Die Kostenmiete wird allein zur Deckung der Investitions- und Bewirtschaftungskosten erhoben. Da vor allem die zum Zeitpunkt der Errichtung anfallenden Kosten maßgeblich sind, besteht eine schwach ausgeprägte Wohnwertorientierung. Hinsichtlich der Stärke der Marktorientierung liegt die Kostenmiete unterhalb der Vergleichsmiete. Bei der regelgebundenen Miete einigen sich die Vertragsparteien auf den zukünftigen Verlauf der Mietpreisentwicklung. Markt- und Wohnwertorientierung sind schwach ausgeprägt. Gleiches gilt für die administrierte Miete, deren Niveau vom Gesetzgeber bestimmt wird. Die Wohnwertmiete schließlich orientiert sich stark an wohnwertbezogenen Faktoren, besitzt aber einen schwach ausgeprägten Bezug zum Marktgeschehen. Als letztes Interventionsfeld ist der Bereich der *Stadtteilpolitik* zu nennen. Dieser findet sich selten in Aufstellungen wohnungspolitischer Instrumentarien wieder, da es sich um ein relativ neues Instrument handelt, das als Reaktion auf „neue Formen städtischer Ungleichheit und Ausgrenzung“ (Walther 2006: 332) in vielen europäischen Staaten entstanden ist (vgl. ebd.). Im Wesentlichen zielen die Maßnahmen, die diesem Bereich zuzuordnen sind, auf die Abmilderung der Folgen von sozialer Segregation und der Herausbildung benachteiligter Quartiere. Ein oftmals breites Bündel aus baulichen und sozialen Maßnahmen soll möglichen benachteiligenden Effekten, die von benachteiligten Quartieren ausgehen können, entgegenwirken.

Die Untersuchung der Wohnungspolitiken erfolgt entlang der vier genannten Interventionsbereiche. Das folgende Kapitel hat die Operationalisierung des Begriffes der Wohnversorgung und damit der Wirkung wohnungspolitischer Eingriffe zum Inhalt.

### **2.3 Wohnversorgung**

Der Grad der Erfüllung der mit dem Wohnen verknüpften Bedürfnisse und Wünsche wird durch die Wohnbedingungen beeinflusst; diese entsprechen der „[...] Summe aller Merkmale der Wohnung, des Wohngebäudes und der Wohnumgebung.“ (Rughöft 1992: 18). Bei der Untersuchung der Wohnversorgung wird daher zwischen zwei

Bereichen unterschieden. Mit dem Begriff *Wohnraum* werden die Eigenschaften der Wohnung und des Gebäudes angesprochen und somit die unmittelbare Wohnumgebung. Die Merkmale der weiteren Wohnumgebung werden unter dem Begriff *Wohnumfeld* zusammengefasst.

### **2.3.1 Wohnraum**

Die Versorgungslage der Bevölkerung resultiert aus dem Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage. Der Wohnungsbestand bildet die Angebotsseite und ist anhand von Merkmalen und deren Ausprägungen charakterisierbar. Die Eigenschaften beziehen sich nach Häußermann und Siebel (vgl. 2000a: 185) auf die Struktur und das Alter des Wohngebäudes sowie auf die Größe, Ausstattung und die Besitzverhältnisse der Wohnung. Haushalte stellen die Nachfrageeinheiten auf dem Wohnungsmarkt dar. Die Struktur der Nachfrage wird durch die Zahl der Haushalte bestimmt, die wiederum sowohl durch demographische Entwicklungen als auch durch Veränderungen in den Lebensweisen beeinflusst werden kann (vgl. Häußermann/Siebel 2000a: 190f). Die Entwicklung der Einkommen und deren Verteilung stellt die zweite Bestimmungsgröße der Nachfrage dar (ebd.). Bei der Untersuchung der Wohnraumversorgung sollen die Versorgungslagen einzelner Bevölkerungsgruppen bzw. Haushaltsgruppen betrachtet werden. Diese Gruppen werden auf Basis von Merkmalen gebildet, die aufgrund der Funktionsweise des Wohnungsmarktes (vgl. Kapitel 2.1) die Wahrscheinlichkeit für eine Benachteiligung beim Zugang zum Gut Wohnung erhöhen. Da die ökonomischen Ressourcen einen wesentlichen Einfluss auf die Wohnversorgung besitzen, wird die Versorgungslage von Haushalten, die von Armut betroffenen sind, betrachtet. Aufgrund der möglicherweise vorherrschenden Diskriminierungen durch die Angebotsseite werden zudem Zuwanderer-Haushalte bei der Untersuchung berücksichtigt.

Das Versorgungsniveau der Bevölkerung des jeweiligen Untersuchungsgebietes lässt sich zunächst durch das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage, also der Anzahl der Wohnungen und der Bevölkerungs- bzw. der Haushaltszahlen, ausdrücken. Die Anzahl der Wohnungen, über die ein Gebäude verfügt, dient als Indikator der Gebäudestruktur. Über diesen lassen sich Wohnungen in Ein- und Mehrfamilienhäusern identifizieren. Über das Baujahr lässt sich das Alter eines Gebäudes bestimmen. Auf Basis der des Gebäudealters sind allerdings keine Rückschlüsse auf die Qualität des Wohnraumes möglich (vgl. Häußermann/Siebel 2000a: 183). Das gilt auch für die Anzahl der Wohnungen pro Gebäude. Daher wird auf die entsprechenden Indikatoren verzichtet. Die Größe einer Wohnung lässt sich

anhand der Raumanzahl und der Wohnfläche beschreiben. Beide Eigenschaften sind im Rahmen der individuellen Wohnbedürfnisbefriedigung bedeutsam und somit Ausdruck der Versorgungsqualität. So bestimmt die Raumanzahl bei Mehrpersonenhaushalten, inwieweit dem Bedürfnis nach Privatheit und Intimität nachgegangen werden kann. Mit steigender Größe und Raumanzahl wachsen auch der individuelle Spielraum bei der Wohnraumgestaltung, die Möglichkeiten der Selbstverwirklichung und der Befriedigungen ästhetischer Bedürfnisse sowie nicht zuletzt die Erlangung von sozialer Achtung und Anerkennung. Hinsichtlich der Wohnungsausstattung sind zahlreiche Eigenschaften zu nennen, die eine gute Wohnung ausmachen. Zu nennen sind hier beispielsweise der Zugang zu Außenräumen und Grünflächen, Barrierefreiheit, Energieeffizienz oder die Veränderbarkeit der Raumaufteilung. In den amtlichen Statistiken werden allerdings nur grundlegende Ausstattungsmerkmale erfasst. Daher werden hier lediglich folgende Merkmale herangezogen: Innen-WCs, Bad/Dusche, moderne Heizung. Die Kategorie der Besitzverhältnisse zielt auf den Eigentümer der Wohnung. Wesentlich ist dabei die Unterscheidung zwischen Eigentümerwohnungen und Mietwohnungen. Es ist davon auszugehen, dass die Bedürfnisse nach Sicherheit, Selbstverwirklichung, Ästhetik sowie Achtung und Anerkennung eher durch den Besitz als durch Miete von Wohnraum befriedigt werden können. Neben der materiellen Qualität des Wohnraumes und den Eigentumsverhältnissen ist auch der finanzielle Aufwand, der mit dem Wohnungskonsum verbunden ist, zu beachten. Diese Kosten wiegen je nach Haushaltseinkommen unterschiedlich schwer, denn sie beeinflussen den finanziellen Handlungsspielraum der Haushalte jenseits des Wohnkonsums und somit den Zugang zu anderen knappen Gütern unterschiedlich stark (vgl. Häußermann/Siebel 2000b: 132). Daher werden das allgemeine Wohnkostenniveau und die individuelle Wohnkostenbelastung als zusätzliche Indikatoren der Wohnraumversorgung herangezogen. Anhand der genannten Indikatoren kann die Versorgung der Bevölkerung und einzelner Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum, also die Qualität und die Kosten der unmittelbaren Wohnumgebung, gemessen werden. Im nächsten Kapitel erfolgt die Einbeziehung der weiteren Wohnumgebung in die Untersuchung der Wohnversorgung und ihrer Ungleichheit.

### **2.3.2 Wohnumfeld**

Wohnungsmärkte gliedern sich sachlich und räumlich in einzelne Teilmärkte und Segmente (vgl. Kapitel 2.1). Die Gliederung der Angebotsseite bezieht sich auf bestimmte Qualitäten der Wohnungen und Gebäude (vgl. Hämmerlein 1996: 32). Diese

Bezugsebene der Wohnversorgung und sozialer Ungleichheit des Wohnens wurde im letzten Kapitel behandelt. Die räumliche Segmentierung bezieht sich auf den Charakter des Raumes, der die Wohnung und das Gebäude umgibt (vgl. ebd.). Wie äußern sich nun soziale Ungleichheiten in dieser räumlichen Dimension und welche Rolle spielen sie innerhalb eines Ungleichheitsgefüges? Die Frage nach dem Zusammenhang zwischen sozialen und räumlichen Ungleichheiten auf städtischer Ebene stellt das zentrale Thema der stadtsoziologischen Segregationsforschung dar. Diese wurde maßgeblich durch die Sozialökologie der Chicagoer Schule der 20er Jahre des letzten Jahrhunderts geprägt. Autoren wie Park und Burgess vertreten die Annahme, dass in dem Siedlungsgebiet einer Stadt zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen fortdauernd Konkurrenzkämpfe um Lebensräume herrschen (vgl. Lindner 2004: 125). Dieser „natürliche“ Wettbewerb führt zu einer räumlichen Verteilung der Wohnstandorte sozialer Gruppen im städtischen Raum. Entsteht als Resultat eine „disproportionale Verteilung von Bevölkerungsgruppen über die städtischen Teilgebiete“ (Friedrichs 1983: 217), wird von Segregation gesprochen. Da sich diese Entmischung auf die Wohnstandorte der Bevölkerungsgruppen bezieht, ist auch von residentieller Segregation die Rede (vgl. Friedrichs 1995: 79). Die bei der Untersuchung von Segregation betrachteten Bevölkerungsgruppen werden anhand bestimmter Merkmale gebildet. Je nach Merkmal bzw. Merkmalskombination können unterschiedliche Arten der Segregation vorliegen. Bei herkunftsbezogenen bzw. kulturellen Merkmalen wird von ethnischer Segregation gesprochen. Richtet sich die Analyse auf die Verteilung der Wohnstandorte von Personen oder Haushalten nach ihrem sozioökonomischen Status, wird soziale Segregation untersucht (vgl. ebd. 84). In dieser Arbeit wird die soziale Segregation untersucht. Eine Voraussetzung für Segregation ist ein differenziertes Angebot an Wohnstandorten. Aufgrund der Struktur und Funktionsweise von Wohnungsmärkten ist diese Voraussetzung in den Untersuchungsstädten gegeben. Die Eigenschaften von Wohnstandorten lassen sich in Anlehnung an Lämples (vgl. 1992: 196ff) Konzept des gesellschaftlichen Raumes bestimmen. Dieser umfasst folgende vier Dimensionen (ebd.): Die *materielle Dimension* beinhaltet die vom Menschen geschaffenen baulich-strukturellen Eigenschaften des Raumes, also das materielle Substrat des Raumes (vgl. Dangschat/Dietrich 1999: 83f; Gestring/Janßen 2005: 161). Die *soziale Dimension* umfasst die Merkmale der Bewohner und ihr Verhalten bezüglich der Nutzung und Herstellung des Raumes sowie der physisch-materiellen Gegebenheiten (ebd.). Dieses Verhalten unterliegt institutioneller und normativer Regulation, die die *politische Dimension* berücksichtigt (vgl. ebd.). Die *symbolische Dimension* bezieht sich auf den sinnbildlichen Charakter des physisch-

materiellen Raumsubstrats (vgl. ebd.). Dementsprechend sind innerhalb Hamburgs und Wiens Wohnstandorte vorzufinden, die sich beispielsweise bezüglich der baulich-strukturellen Gegebenheiten, der infrastrukturellen Ausstattung, der Positionen der Bewohner innerhalb der Sozialstruktur und des Images unterscheiden. Das Angebot an differenzierten Wohnstandorten trifft auf dem Wohnungsmarkt auf die Wohnpräferenzen der Nachfrage. Der Grad ihrer Erfüllung ist von den verfügbaren Ressourcen der einzelnen Haushalte und den möglichen Einschränkungen durch die Angebotsseite abhängig (vgl. Kapitel 2.1). Benachteiligte Haushalte haben daher gegenüber Haushalten mit höherer Ressourcenausstattung das Nachsehen im Wettbewerb um Wohnstandorte und müssen „das akzeptieren, was von den zuerst Gekommenen übrig gelassen wurde“ (Häußermann/Siebel 2004: 158). Dabei handelt es sich um die Wohnstandorte, die aufgrund ihrer Eigenschaften weniger stark nachgefragt werden. Neben dem mikrosoziologischen Erklärungsmodell der Wahl bzw. der Zuweisung von Wohnstandorten sind auch Prozesse auf der Makroebene bei der Erklärung der Segregation zu berücksichtigen (vgl. Friedrichs 1995: 93). So beeinflussen einerseits die Ungleichheiten der Wohnungen und Wohnstandorte und andererseits die herrschenden Einkommensungleichheiten das Ausmaß der Segregation. Berücksichtigt man die Struktur und Logik von Wohnungsmärkten (vgl. Kapitel 2.1), so kann bei steigender Armut und Arbeitslosigkeit, ausgelöst durch ökonomische Wandlungsprozesse (vgl. Dangschat 1997: 167; Friedrichs 1995: 94), mit steigender sozialer Segregation gerechnet werden. Diese Prozesse können sich soweit verschärfen, dass es zu einer Konzentration ressourcenschwacher Haushalte in bestimmten Quartieren kommt. Insbesondere dann, wenn durch den ökonomischen Wandel große Teile der Bewohnerschaft eines Stadtgebietes von Statusverlusten betroffen sind (vgl. Häußermann/Siebel 2004: 160). Die sozialräumlichen Folgen dieses „kollektiven Abstieg(es)“ (ebd.) können durch die sinkende Attraktivität des Stadtteils verstärkt werden. Die integrierten Haushalte verlassen oder meiden die betroffenen Gebiete. Die soziale Homogenisierung der Bewohnerschaft wird zusätzlich verstärkt (vgl. ebd.). Städtische Teilräume, die eine Konzentration ressourcenschwacher Haushalte aufweisen, werden als benachteiligte Quartiere oder Stadtteile bezeichnet.

Es handelt sich demnach um Prozesse auf der Mikro- und auf der Makroebene, die die Entstehung sozialer Segregation und die Herausbildung benachteiligter Quartiere auf der Mesoebene Stadt erklären können. Segregation kann insgesamt als „Ergebnis sozialer Ungleichheit“ (Friedrichs 1995: 79) gesehen werden, da soziale Distanzen ihre räumliche Entsprechung finden (vgl. Bourdieu 1991: 26f). Die individuelle

Ressourcenausstattung entscheidet somit über die Wahl des Wohnstandortes und letztlich auch über die Qualität des eigenen Wohnumfeldes:

„Man hat jeweils das Paris (oder die Stadt, in der man wohnt) entsprechend seinem eigenen ökonomischen, aber auch kulturellen und sozialen Kapital.“  
(Bourdieu 1991: 32)

Darüberhinaus können von benachteiligten Quartieren Effekte ausgehen, die die Lage ihrer Bewohner prägen. Neben der theoretisch dargestellten sozialen Relevanz des Raumes setzt diese These voraus, dass sich die Aktivitäten ressourcenschwacher Menschen im besonderen Maße auf ihr eigenes Wohnumfeld konzentrieren. Den begrenzten Aktionsradius benachteiligter Haushalte haben Herlyn et al. (vgl. 1991: 134) sowie Friedrichs und Blasius (vgl. 2000: 194) belegt. Diese Quartiersbindungen können in zwei Richtungen wirken. So können sie die Lage der Benachteiligten verbessern oder weiter verschlechtern. Entlang der genannten vier Dimensionen des gesellschaftlichen Raumes können sogenannte Quartiers- oder Nachbarschaftseffekte auftreten.

#### *Die materielle Dimension*

Effekte in der materiellen Dimension können aus einer im innerstädtischen Vergleich schlechten Ausstattung eines Quartiers mit kommerzieller Infrastruktur hervorgehen. Ein solcher Mangel kann aufgrund der schwachen lokalen Kaufkraft entstehen, die aus der Konzentration einkommensschwacher Haushalte resultiert (vgl. Häußermann/Siebel 2004: 169). Wacquant (vgl. 2004: 178) verdeutlicht diesen Effekt am Beispiel eines Quartiers in der Pariser Banlieue. Dabei gilt, dass funktional gemischte Stadtteile im Vergleich zu den monofunktionalen Wohngebieten am Stadtrand ein größeres Angebot an kommerzieller Infrastruktur und dadurch Beschäftigungsgelegenheiten bieten können, wie Kronauer und Vogel für Hamburg (vgl. 2004: 253) und Herlyn et al. (vgl. 1991: 234f) für Hannover zeigen. Effekte können zudem von der sozialen Infrastrukturausstattung ausgehen, die Angebote und Einrichtungen von staatlicher Seite sowie von Wohlfahrtsverbänden oder selbstorganisierten Initiativen umfasst (vgl. Gestring/Janßen 2005: 168). Die Konzentration benachteiligter Haushalte kann zu einer Überforderung der örtlichen sozialen Einrichtungen führen (vgl. Simon 1992, zitiert nach Wacquant 2004: 179). Zu befürchten ist, dass dies auch für Bildungseinrichtungen gelten könnte (vgl. Kapphan 2002: 184). Aus dem Versagen der „Dirigierungsstelle für Rang, Stellung und Lebenschancen des einzelnen in unserer Gesellschaft“ (Schelsky 1965: 18) können zweifelsohne weitere Benachteiligungen resultieren. Die Existenz eines

überdurchschnittlichen Angebotes an staatlichen oder freien Einrichtungen in benachteiligten Quartieren ist ebenfalls zu beobachten. Dabei sind neben unterstützenden Wirkungen (vgl. Kronauer/Vogel 2004: 250f) auch negative Effekte auf die Lage der Bewohner denkbar. In Bezug auf die Pariser Vorstadt weist Wacquant (vgl. ebd. 180f) darauf hin, dass eine Überpräsenz sozialer Institutionen das Image des betreffenden Quartiers negativ beeinflussen kann. Die Lebensbedingungen und Handlungsmöglichkeiten der Bewohner benachteiligter Quartiere können darüber hinaus durch die Lage und die Verkehrsanbindung ihres Stadtteils sowie durch weitere baulich-strukturelle Merkmale oder den Zugang zu privaten und öffentlichen Freiflächen beeinflusst werden (vgl. Gestring/Janßen 2005: 168; Häußermann/Siebel 2004: 168f).

### *Die soziale Dimension*

Die möglichen Effekte in der sozialen Dimension resultieren aus der Einbindung in ein benachteiligtes Milieu. Arme und Arbeitslose verfügen tendenziell über kleine und sozial homogene Netzwerke. Aufgrund ihres quartierszentrierten Aktionsraums sind die sozialen Beziehungen im Wohnumfeld für diese Gruppen besonders bedeutsam (vgl. Herlyn et al. 1991: 134). Die räumliche Nähe zu Personen in ähnlicher Lage kann zu einem Bedeutungszuwachs der sozial homogenen Beziehungen innerhalb der Netzwerke der Benachteiligten führen und die Einbindung in lokale Armutsmilieus verstärken. Diese sozialen Milieus innerhalb benachteiligter Quartieren sind hier unter zwei Aspekten zu betrachten: Zum einen können von ihnen Sozialisationseffekte ausgehen, zum anderen beeinflussen sie die Sozialkapitalausstattung der Bewohner. In benachteiligten Milieus können Verhaltensmuster und Einstellungen vorherrschen, die von den Normen der Mehrheitsgesellschaft abweichen. Nach Mertons (vgl. 1974: 284) Anomietheorie kann die Entstehung von Devianz durch die Diskrepanz zwischen allgemein angestrebten kulturellen Zielen und dem individuell möglichen Mitteleinsatz zum Erreichen dieser Ziel erklärt werden. Der Mangel an anerkannten Ressourcen zur Zielerfüllung mündet in bestimmtes Anpassungsverhalten. Neben dem Versuch der Korrektur der sozialen Lage unter Verwendung legitimer Mittel nennt Merton (vgl. 1974: 293) vier weitere Varianten, die als abweichend eingestuft werden. Gelingt es den Betroffenen nicht, ihre Lage mit legitimen Mitteln zu verbessern, sind abweichende Anpassungsverhaltensweisen zu erwarten. Diese werden von Merton als Reaktion auf die „soziale Situation“ (ebd. 286) der betroffenen Gruppen verstanden. Dass Devianz auf kurze Sicht zur Kompensation der gesellschaftlichen Randposition beitragen kann, zeigen Dubet und Lapeyronnie (vgl. 1994) in ihrer Arbeit über die Pariser Vorstadt. So

kann illegales Verhalten dortigen Jugendlichen die Teilhabe an den Konsummöglichkeiten der Mehrheitsgesellschaft ermöglichen (vgl. ebd. 111). Langfristig wirken abweichende Verhaltensweisen allerdings dysfunktional, da sie zur Verfestigung der sozialen Randlage beitragen können (vgl. Häußermann 2008: 340). Die Ausbreitung devianter Handlungen und Einstellungen innerhalb der Quartiersbevölkerung erfolgt über Prozesse des sozialen Lernens (vgl. Häußermann/Siebel 2004: 166). Durch die räumliche Konzentration von Menschen in ähnlicher Lebenslage mangelt es in Armutsquartieren an Rollenmodellen, die Verhaltensweisen und Überzeugungen vorleben, welche sozialen Aufstieg fördern bzw. möglich machen (ebd.). Stattdessen verbreiten sich über das Modelllernen dysfunktionale Handlungen und Orientierungen (ebd.). Betroffen sind dabei vor allem Kinder und Jugendliche (ebd.). Es sei darauf hingewiesen, dass diese Milieueffekte hier nicht als Ursache sozialer und räumlicher Ausgrenzung, sondern als möglicher Verstärker strukturell bedingter Armutslagen verstanden werden (vgl. Wilson 1990: 137f). Die bisherigen empirischen Studien, in denen die Wirkung negativer Lerneffekte in europäischen Problemquartieren untersucht wurde, liefern uneinheitliche Ergebnisse. Rommelspacher und Oelschlägel (vgl. 1989: 291) haben im benachteiligten Duisburg-Bruckhausen Milieus vorgefunden, in denen ein hohes Maß an Toleranz gegenüber Devianz herrscht. Friedrichs und Blasius (vgl. 2000: 195) kommen auf Basis ihrer Untersuchung benachteiligter Quartiere in Köln zu dem Ergebnis, dass die Duldung von Devianz durch die Bewohner mit dem Grad der Benachteiligung ihres Quartieres steigt. Bezüglich devianter Handlungen liegen ebenfalls Hinweise vor, die die Wirkung von Kontexteffekten bestätigen. Nach Oberwittlers (vgl. 2004: 164) Ergebnissen verstärkt in den untersuchten Quartieren die sozialräumliche Benachteiligung die Delinquenz bei Jugendlichen, deren Freunde überwiegend im selben Stadtteil wohnen. In einer Untersuchung von Berliner Armutsquartieren stellt Kapphan (vgl. 2002: 181) hingegen fest, dass es dort aufgrund der inneren Differenzierung der Gebietspopulationen bislang nicht zu einer Verbreitung abweichender Werte und Normen gekommen sei. Neef und Keim (vgl. 2007: 290) kommen in ihren Untersuchungen deutscher und französischer Armutsquartiere bezüglich der dortigen Struktur der Bewohnerschaft zu ähnlichen Ergebnissen (ebd.). Die Voraussetzungen für negative Sozialisationseffekte scheinen demnach in diesen Armutsquartieren nicht gegeben zu sein. Dies stellt die mögliche Wirkung dieser Effekte allerdings nicht grundsätzlich in Frage. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass sich mit zunehmender sozialer Segregation die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten negativer Sozialisationseffekte erhöht.

Weitere Effekte in der sozialen Dimension resultieren aus der Leistungsfähigkeit der sozialen Netzwerke der Bewohner von Problemquartieren. Dabei gilt, dass die Eigenschaften eines sozialen Netzes sein Produktivitätspotenzial bestimmen. Neben der Größe und sozialen Reichweite ist der Charakter der einzelnen Beziehungen als Merkmal bedeutsam. In der Netzwerkforschung werden nach Granovetter (vgl. 1973) mit *strong ties* und *weak ties* zwei Grundtypen von Beziehungen unterschieden. Die Stärke einer interpersonalen Beziehung wird durch die aufgewendete Zeit, die emotionale Intensität, das gegenseitige Vertrauen und die wechselseitigen Hilfeleistungen, die aus ihr hervorgehen, bestimmt (vgl. Granovetter 1973: 1361). Starke Verbindungen bieten dem Einzelnen Solidaritäts- und Hilfepotenziale. Über schwache Beziehungen lassen sich soziale Distanzen überbrücken und neue Informationsquellen erschließen, die sich beispielsweise im Rahmen der Arbeitsplatz- oder Wohnungssuche als wertvoll erweisen können (vgl. Jansen 2003: 106ff). Wie bereits festgestellt wurde, sind die Netze Benachteiligter tendenziell kleiner, sozial homogener und stärker lokal gebunden als die Netzwerke der Integrierten. Innerhalb der Netze armer und arbeitsloser Menschen dominieren starke Verbindungen. So sinkt mit steigendem sozialem Status nachweislich der Anteil der Beziehungen zu Verwandten an den gesamten Kontakten innerhalb eines sozialen Netzes (vgl. Friedrichs/Blasius 2000: 67). Aufgrund dieser Eigenschaften und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Netzwerkforschung ist zu vermuten, dass die sozialen Netzwerke Benachteiligter kaum Perspektiven für sozialen Aufstieg bieten (vgl. Kapphan 2002: 181f). Die Überbedeutung starker Bindungen innerhalb dieser Netze kann allerdings dafür sorgen, dass Nachbarschaften in benachteiligten Quartieren Hilfeleistungen bereitstellen, Schutzfunktionen bieten und dadurch die Lage der Bewohner zumindest stabilisieren, wie Herlyn et al. (vgl. 1991: 239f) sowie Kronauer und Vogel (vgl. 2004: 153f) zeigen. Die Netzwerke benachteiligter Bewohner können somit als Ressource der Alltagsbewältigung dienen, dies jedoch möglicherweise „um den Preis der Einschließung in ein diskriminiertes Milieu“ (Keim/Neef 2000: 270).

### *Die politische Dimension*

Benachteiligungen in der politischen Dimension können dann auftreten, wenn die Interessen der Bewohner benachteiligter Quartiere in der Stadtpolitik unzureichend berücksichtigt werden. Eine wichtige Bedingung, um die Beachtung eigener Interessen zu erreichen, ist die Beteiligung an politischen Willensbildungsprozessen. Die Bereitschaft oder Fähigkeit zur politischen Teilhabe wird wiederum durch bestimmte

Faktoren beeinflusst. Nach dem sozioökonomischen Standardmodell bestimmt insbesondere die individuelle Ressourcenausstattung die Beteiligungschancen des Einzelnen (vgl. Verba et al. 1995: 280ff). Die Kernaussage dieses Modells fasst Hoecker (2006: 12) wie folgt zusammen:

„je höher der Bildungsstand, je qualifizierter der Beruf und je höher das Einkommen, umso größer ist die Chance für konventionelle politische Teilnahme“ (ebd.)

Kaase (vgl. 2003: 498) ergänzt, dass die Ressourcenausstattung umso wichtiger werde, je mehr es um tatsächliches Partizipationsverhalten gehe. Zudem gilt der aufgezeigte Zusammenhang auch für unkonventionelle Formen politischer Teilhabe (vgl. Hoecker 2006: 13). Folgt man der Logik des Standardmodells, wäre zu erwarten, dass sich die Bewohner benachteiligter Quartiere aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Kapitalausstattung im Vergleich zu den ressourcenstärkeren Bürgern in geringerem Maße politisch beteiligen. Als Beleg für diese These werden die in diesen Gebieten häufig gemessenen unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligungswerte herangezogen (vgl. Gestring/Janßen 2005: 170). Die Studien von Häußermann (vgl. Häußermann 2006: 18) und von Schnur (vgl. 2002) zeigen zudem, dass in benachteiligten Quartieren in geringerem Umfang soziales Kapital vorzufinden ist als in den Gebieten der Bessergestellten.<sup>2</sup> Führt diese partizipatorische Zurückhaltung nun auch zu politischer Benachteiligung? Nach Häußermann tritt dieser Effekt in den untersuchten Quartieren in vier deutschen Städten nicht auf. Für französische Armutsquartiere liegen, gemessen an der sozialen Infrastrukturausstattung in den Quartieren, ähnliche Hinweise vor (vgl. Dubet/Lapeyronnie 1994: 185; Neef/Keim 2007). Die Interessen der dortigen Bewohner werden demnach keinesfalls ignoriert. Häußermann (vgl. 2006: 18) weist allerdings darauf hin, dass die benachteiligten Quartiere, im Gegensatz zu den Stadtteilen der Privilegierten, auf die politische und zivilgesellschaftliche Unterstützung angewiesen seien.

### *Die symbolische Dimension*

Die möglichen Effekte in der symbolischen Dimension resultieren aus den Images von Quartieren, also aus der Art und Weise, wie diese individuell bzw. kollektiv wahrgenommen werden. Weichhart et al. (vgl. 2006: 31) weisen darauf hin, dass es sich dabei um kognitiv-emotive Phänomene handelt und nicht um Merkmale des

---

<sup>2</sup> Der Begriff soziales Kapital bezeichnet zum einen den Wert der Ressourcen, die ein Individuum aus sozialen Beziehungen gewinnen kann und zum anderen die Fähigkeiten sozialer Systeme (z.B. Organisationen, Stadtteile oder Staaten) zur Selbstorganisation (vgl. Esser 2000: 235-264). Bislang war stets die erste Bedeutung (Beziehungskapital) gemeint. An dieser Stelle wird hingegen die zweite Bedeutung (Systemkapital) angesprochen.

Raumes, auch wenn Images mit den jeweiligen physisch-materiellen Gegebenheiten in Verbindung stehen. Da sich diese Vorstellungsbilder von den realen Verhältnissen lösen können, besitzen sie hohes Wirkungspotenzial. Die Entstehung dieser Identitäten von Räumen kann auf individuelle kognitive Prozesse der Umweltwahrnehmung zurückgeführt werden. Bei der Erfassung der umgebenden Welt erfolgt über das Feststellen von Gleichheit und Differenz die Klassifikation von Personen, Dingen und Räumen (vgl. Graumann 1998: 190). Diese Ordnung der Welt erleichtert das individuelle Orientieren und Agieren innerhalb gegebener Komplexität (vgl. Neckel/Sutterlüty 2005: 411). In der Sozialpsychologie wird dieser Prozess auch als Identifikation bezeichnet (vgl. Graumann 1998). Da nur Personen Bezugs- oder Modellcharakter aufweisen können, erfolgt die Identifikation von Objekten und Orten vermittelt über Symbole (ebd. 191). Die individuelle Deutung der Umwelt wird zudem durch institutionelle, mediale oder politische Klassifikationsangebote beeinflusst (vgl. Neckel/Sutterlüty 2005: 412). Die raumbezogene Symbolik ist demnach, wie das Konzept des sozialen Raumes es vorsieht, sozial produziert. Farwick (vgl. 2004: 154f) nennt nach Graumann (1998) neben der beschriebenen „Identifikation von Anderen und Anderem“ (ebd. 190) zwei weitere Arten der Identifikation. Durch das „sich selbst mit Anderen und Anderem identifizieren“ (ebd. 191) kann das Wohnquartier ein Teil der eigenen Identität einnehmen und dadurch als Distinktionsmittel fungieren. Das mögliche Auftreten von Quartierseffekten wird in diesem Zusammenhang damit erklärt, dass die Identifikation mit einem Armutsquartier einen negativen Einfluss auf das Selbstbild der Bewohner haben kann (vgl. Farwick 2004: 168). Die insgesamt dritte Art des Identifizierens kann die gleichen Effekte verursachen. Bei dem Prozess, der als „selbst von Anderen identifiziert werden“ (Graumann 1998: 190) bezeichnet wird, kommt es durch Außenstehende zu einer Übertragung des Images eines Quartieres auf seine Bewohner (vgl. ebd.). Eine Wohnumgebung mit schlechtem Ruf kann auf diese Weise zum Stigma werden und ebenfalls das Selbstwertgefühl der Betroffenen negativ beeinflussen (vgl. Häußermann/Siebel 2004: 170). Diese Form der symbolischen Deklassierung kann mit benachteiligenden Folgewirkungen verbunden sein, da es zu Diskriminierungen durch Außenstehende kommen kann, welche die Handlungsmöglichkeiten der Bewohner zusätzlich einschränken (vgl. Häußermann 2008: 80). Das schlechte Image eines Armutsquartieres kann demnach das Selbstbild der Bewohner negativ beeinflussen. Die Wirkung dieses Effektes wird vor allem in Studien über Jugendliche in französischen Problemvierteln deutlich (vgl. Dubet/Lapeyronnie 1994: 110f; Wacquant 2004: 154ff), aber auch für Armutsquartiere in Deutschland liegen Hinweise vor, die diese Annahme für einzelne Bewohnergruppen

bestätigen (vgl. Gestring et al. 2006: 115ff; Kronauer/Vogel 2004: 255). Die symbolische Deklassierung kann zu einer Verstärkung der in der sozialen Dimension beschriebenen Anpassungsverhaltens-weisen führen bzw. diese auslösen:

„So kommt es zu apathischem Rückzug, Selbstbezogenheit, Schweigen, der Weigerung überhaupt noch vor die Tür zu gehen und andere Menschen zu sehen, zur unumstößlichen Gewißheit, gescheitert zu sein.“ (Dubet/Lapeyronnie 1994: 111)

Diese und andere Formen der Bewältigung symbolischer Ausgrenzung können hinsichtlich der Verbesserung der eigenen Lage dysfunktional wirken. Weitere Handlungseinschränkungen, die aus der symbolischen Deklassierung hervorgehen können, treten in Form von Diskriminierungen durch Außenstehende auf. Hinweise auf derartige Praktiken von Gatekeepern des Wohnungs- und Arbeitsmarktes sowie von Mitarbeitern staatlicher Institutionen sind in den Studien von Keller (vgl. 2005: 192), Dubet und Lapeyronnie (1994: 106) sowie bei Wacquant (2004: 158) zu finden.

#### *Die Wirkung von Quartierseffekten*

In Armutsquartieren können schützende und stützende soziale Milieus entstehen. Allerdings deuten einige empirische Befunde auf mögliche negative Effekte hin, die die Annahme erlauben, dass „aus benachteiligten Quartieren auch benachteiligende“ (Häußermann 2008: 340) werden können. Um dieser These nachzugehen, werden in einigen Studien nicht einzelne Mechanismen untersucht, sondern die Wirkung der gesamten „black box“ (Musterd/Andersson 2006: 124) der Nachbarschaftseffekte in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. So kommt Farwick bei seiner Untersuchung in Bremen und Bielefeld zu dem Resultat, dass mit dem Ausmaß segregierter Armut die Dauer von Armutslagen steigt (vgl. Farwick 2004: 141f). In einigen Studien, die in anderen europäischen Ländern durchgeführt wurden, werden ähnliche Ergebnisse berichtet (vgl. Andersson 2004: 651f; Buck 2001: 2272f; Musterd/Andersson 2006: 137; Musterd et al. 2003: 887). Insgesamt ist festzustellen, dass die bisherigen empirischen Befunde noch nicht ausreichen, um allgemeine Aussagen über die Wirkung von Quartierseffekten formulieren zu können. So ist ungewiss, welche sozialräumlichen Konstellationen bei welchen Bewohnergruppen zu benachteiligenden Effekten führen. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass sich mit steigender sozialer Segregation und der Herausbildung benachteiligter Quartiere die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten negativer Quartierseffekte erhöht. Daher können die Wohnumfeldbedingungen innerhalb gesellschaftlicher Ungleichheitsgefüge nicht nur eine Dimension, sondern auch eine Determinante sozialer Ungleichheit darstellen. Aus diesem Grund spielen die Indikatoren der Wohnraumversorgung, die sich auf die

unmittelbare Wohnumgebung beziehen, bei der Untersuchung der Wohnversorgung in den Vergleichsstädten eine untergeordnete Rolle. Besonderes Augenmerk wird hingegen auf die Entwicklung der sozialen Segregation gelegt.

### *Die Messung von Segregation*

Das Ausmaß sozialer Segregation soll als Indikator sozialer Ungleichheit des Wohnens fungieren. Zunächst sind Merkmale zu bestimmen, auf deren Basis die Auswahl der Haushalte oder Personen erfolgt, deren Ungleichverteilung im Raum betrachtet werden soll. Dabei ist ein möglichst valider Indikator zur Messung sozioökonomischer Benachteiligung zu verwenden. In der klassischen Sozialraumanalyse nach Shevky und Bell (1974) wird die Dimension sozialer Status über die Indikatoren Einkommen, Bildung und Stellung im Beruf operationalisiert. Die Auswahl der Merkmale und der entsprechenden Gruppen wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass für beide Städte entsprechende Daten auf kleinräumiger Ebene und als Zeitreihen vorliegen müssen. Im Rahmen dieser Untersuchung werden zwei Bevölkerungsgruppen berücksichtigt, zum einen Arbeits- oder Erwerbslose und zum anderen EmpfängerInnen von Sozialhilfeleistungen. Die Quantifizierung der Segregation kann mit Hilfe verschiedener Indizes erfolgen. Der häufig verwendete Segregationsindex (IS) geht auf Duncan und Duncan (1975) zurück und findet auch hier Anwendung (vgl. Janßen 2004). Der IS stellt eine Maßzahl für die Abweichung von der Gleichverteilung einer sozialen Gruppe über die Teilgebiete einer Stadt dar. Dabei wird das Verhältnis von einer Bevölkerungsgruppe gegenüber der restlichen Bevölkerung gemessen. Laut Janßen (2004: 20) wird dieser wie folgt berechnet:

$k$  = Teilgebiete der Stadt,

$N_i, W_i$  = Größe der Bevölkerungsgruppe im Teilgebiet  $i$ ,

$N, W$  = Gesamtgröße der Bevölkerungsgruppen  $N_i$  und  $W_i$  über die Teilgebiete  $1...k$ ,

es gilt:

$$N = \sum_i^k N_i \text{ und } W = \sum_i^k W_i : IS = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^k \left| \frac{N_i}{N} - \frac{W_i}{W} \right|$$

Als Resultat erhält man einen Indexwert für das gesamte Stadtgebiet, der zwischen 0 und 1 liegen kann. Je höher der Segregationsindex, desto höher die Segregation. Nach der Umwandlung in einen Prozentwert kann dieser Wert als Ausdruck für die Größe des Anteils an der untersuchten Gruppe interpretiert werden, der umziehen muss, um

ein Gleichverteilung über alle städtischen Teilgebiete zu erreichen (ebd.). Bei der Verwendung und Interpretation der Indizes ist ihre begrenzte Leistungsfähigkeit zu beachten (ebd.). So liefern sie keine Informationen über das Muster der Verteilung und die räumliche Entfernung zwischen den Bevölkerungsgruppen (ebd.). Zudem wird bemängelt, dass die Indizes keine Informationen über die Prozesse liefern, die der Segregation zugrunde liegen (vgl. Janßen 2004). Bei der Interpretation der IS-Werte ist außerdem zu beachten, dass diese keine Informationen über die Signifikanz der Ergebnisse bieten (ebd.). Neben den genannten Informationsdefiziten weisen die Indizes weitere Schwächen auf. So beeinflusst die Größe der untersuchten Gruppe das Ergebnis, da sich gezeigt hat, dass bei geringen Anteilswerten an der Gesamtbevölkerung der Messwert steigt (ebd.). Außerdem ist der berechnete Wert stark von dem Durchschnitt der Teilgebiete abhängig. Weicht dieser stark vom Segregationsmuster ab, dann unterschätzt der Messwert die tatsächliche Segregation (ebd.). Zudem nimmt mit der steigenden Größe der Teilgebiete die Heterogenität der Bevölkerung zu, wodurch der Segregationswert sinkt (ebd.). Janßen kommt zu dem Ergebnis, dass interstädtische Vergleiche auf Basis von Segregationsindizes nur bedingt möglich seien (ebd.). Allerdings ließen sich diese „zur Beobachtung der Entwicklung der Segregation in einer Stadt über einen längeren Zeitraum“ (Janßen 2004: 21) sinnvoll verwenden, da die Zuschnitte der statistischen Teilgebiete äußerst konstant seien (vgl. ebd.).

### 3 Wohnen und Wohlfahrt im Vergleich

Die Expansion nationaler Volkswirtschaften sorgt nach dem Zweiten Weltkrieg für eine Ausdehnung der europäischen Wohlfahrtssysteme. Spätestens seit Beginn der 1980er Jahre haben sich die Entwicklungsbedingungen durch politische, ökonomische und soziale Wandlungsprozesse verändert (vgl. Lütz 2004: 13; Schmid 2002: 47). Die steigende Internationalisierung von Politik und Ökonomie, veränderte Alters- und Familienstrukturen, der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft und der erreichte Reifegrad der Wohlfahrtspolitiken bilden die neuen Rahmenbedingungen sozialpolitischen Handels (ebd.). Diese länderübergreifend auftretenden Veränderungen treffen in den einzelnen Staaten auf nationale Besonderheiten, die aus dem Zusammenspiel kultureller, politisch-sozialer und institutioneller Eigenarten resultieren (vgl. Kaufmann 2003: 11). Beide Faktorenbündel prägen die Entwicklungen und damit auch den Wandel der Wohlfahrtspolitiken. Über die Bedeutung der einzelnen Faktoren herrscht in der wissenschaftlichen Diskussion Uneinigkeit. Strittig ist, ob sich als Folge des Wandels nationale Sozialpolitiken angleichen oder auseinanderentwickeln bzw. ob bereits gegebene Unterschiede bestehen bleiben (vgl. Obinger/Starke 2007). So werden in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung auf der einen Seite Thesen formuliert, die den Einfluss allgemeiner Trends auf die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten betonen. Als Folge wird eine internationale Konvergenz der Wohlfahrtspolitiken erwartet. Unter Konvergenz kann „die Zunahme der Ähnlichkeit des Untersuchungsgegenstands in einer Gruppe von Staaten über die Zeit“ (Holzinger et al. 2007: 17) verstanden werden. In der Konvergenzforschung werden zudem vier Konzepte der Konvergenz unterschieden (ebd. 18f). Die *Sigma-Konvergenz* entspricht dem einfachen Konvergenzverständnis. Es handelt sich um die Zunahme der Ähnlichkeit über die Zeit, wobei die Bewegungsrichtung nicht betrachtet wird (ebd.). Bei diesem Konzept steht die Homogenität der Gruppe im Mittelpunkt des Interesses. Bei der *Beta-Konvergenz* stehen Aufhol- und Rückfallprozesse innerhalb einer Staatengruppe im Mittelpunkt (ebd.) Auch die *Gamma-Konvergenz* misst das Verhältnis von Mitgliedern einer Gruppe untereinander (ebd.) Dabei stehen allerdings nicht die Zunahme von Ähnlichkeiten, sondern die Bewegungen innerhalb einer Rangliste im Vordergrund (ebd.). *Delta-Konvergenz* misst schließlich die Veränderung der Distanz einer gegebenen Politik gegenüber einer Referenzpolitik (ebd.). Dabei kann es sich um ein empirisches Vorbild oder ein theoretisches Modell handeln (ebd.). Die Entwicklungsrichtung wird dabei berücksichtigt. Da in dieser Arbeit zwei Fälle auf ihre Ähnlichkeit hin untersucht werden, wird zunächst auf das Konzept der Sigma-

Konvergenz zurückgegriffen. Allerdings bestehen zwischen diesem und anderen Konvergenzkonzepten logische Verbindungen (ebd. 19f). So liegen bei einer Zunahme von Ähnlichkeiten (Sigma-Konvergenz) zwingend Aufhol- oder Rückfallprozesse (Beta-Konvergenz) vor. Wenn eine Zunahme von Ähnlichkeiten und somit Aufhol- oder Rückfallprozesse vorliegen, dann können diese mit einer Annäherung an ein Referenzmodell (Delta-Konvergenz) einhergehen (ebd.). Umgekehrt muss es bei einer Annäherung an ein Referenzmodell nicht zwangsläufig zu einer Zunahme von Ähnlichkeiten zwischen den Untersuchungsländern kommen (ebd.). So kann sich eines der Länder schneller auf das Modell zubewegen als das andere. Neben Politikkonvergenzen werden auf der anderen Seite Annahmen formuliert, die unterstellen, dass nationale „Eigensinnigkeiten“ (Kaufmann 2003: 11) die Entwicklungen der Wohlfahrtsstaaten entscheidend prägen. Als Folge werden Persistenzen bzw. Divergenzen in den Sozialpolitiken erwartet. Von Persistenz wird gesprochen, wenn Differenzen zwischen den untersuchten Ländern bezüglich des Untersuchungsgegenstandes bestehen bleiben (vgl. Holzinger et al. 2007: 23). Bei einer Abnahme von Ähnlichkeit liegt Divergenz vor (ebd.).

Neben den Bereichen Gesundheit, Bildung, soziale Sicherheit und Beschäftigung stellt das Wohnen einen Kernbereich des europäischen Wohlfahrtsstaates dar (vgl. Abrahamson 2005: 1). Somit kann angenommen werden, dass auch dieser Bereich von dem postulierten Wandel betroffen ist. Im Gegensatz zu anderen Wohlfahrtsgütern ist die Verteilung von Wohnraum in kapitalistischen Gesellschaften schon immer an privatwirtschaftliche Aktivitäten und somit an Besitzinteressen gebunden, die einer Verstaatlichung der Wohnversorgung Widerstand leisten (vgl. Harloe 1995). Seit der Herausbildung sozialpolitischer Aktivitäten im Bereich des Wohnens schwankt die Wohnversorgung innerhalb der europäischen Wohlfahrtsstaaten zwischen den Polen Markt und Staat. Aufgrund dieser un stetigen Zwischenposition ist auch von der „wobbly pillar“ (Abrahamson 2005: 2; Kemeny 2006: 1 nach Torgersen 1987) des Wohlfahrtsstaates die Rede. Dieser Sonderstatus führe laut Kleinman (vgl. 1996: 1) dazu, dass anhand der Entwicklungen in der Wohnungspolitik Aussagen über die Richtung, in die sich die gesamte Sozialpolitik eines Landes bewegt, möglich seien. Folgt man dieser Argumentation, dann würde das Wohnwesen ein besonders interessantes Politikfeld für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung darstellen. Aus Sicht von Matznetter und Stephens (vgl. 1998: 6) sinkt allerdings aufgrund der genannten Zwischenposition und der Tatsache, dass das Wohnwesen durch mehrere Politikbereiche beeinflusst wird, seine Attraktivität für vergleichende Untersuchungen. In der Forschungsliteratur finden sich zahlreiche Modelle, die wohlfahrtsstaatlichen

Wandel insgesamt auf unterschiedliche Weise beschreiben und erklären. Komparative Arbeiten, bei denen sich der Blick auf die Wohnungspolitik richtet, sind trotz des unterstellten Prognose-Potenzials eher selten. In dieser Arbeit wird auf die Untersuchungen von Harloe (1995) und Kemeny (2006) zurückgegriffen, die sich beide in ihren Arbeiten der „Cinderella amongst the comparative social science“ (Matznetter/Stephens 1998: 6) widmen. Im Gegensatz zu anderen Beiträgen der vergleichenden Wohnforschung bieten beide bezüglich der Unterschiede und Gemeinsamkeiten wohnungspolitischer Arrangements Beschreibungs- und Erklärungspotenzial. Außerdem werden von beiden Autoren hinsichtlich der Fragestellung dieser Arbeit konträre Perspektiven eingenommen. Harloe leitet aus seiner Untersuchung überwiegend Konvergenzannahmen ab. Kemeny betont Persistenzen bzw. Divergenz. Im Folgenden werden beide Modelle nacheinander vorgestellt, ihre jeweilige Position innerhalb der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung aufgezeigt und Hypothesen zum Wandel der Wohnungspolitiken in den beiden Untersuchungsländern formuliert.

### **3.1 Konvergenz**

Als eine der bedeutendsten Arbeiten der vergleichenden Wohnforschung gilt Harloes (1995) historische Untersuchung der wohnungspolitischen Entwicklungen im letzten Jahrhundert in fünf europäischen Ländern und der USA. Harloe unterscheidet beginnend mit dem Ende des Ersten Weltkriegs vier historische Phasen. Die Zwischenkriegszeit wird in zwei Zeitabschnitte untergliedert. Die Nachkriegszeit als eine kurze Phase des Wiederaufbaus endet mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise in der Mitte der 20er Jahre. Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs beginnt die dritte Phase, die durch den erneuten Wiederaufbau und wohlfahrtsstaatliche Expansion geprägt ist. Der vierte Zeitabschnitt beginnt in den 1970er Jahren mit dem Übergang vom Fordismus zum Postfordismus und deckt sich mit dem Untersuchungszeitraum dieser Arbeit. In jedem dieser Zeitabschnitte dominiert eine der drei von Harloe genannten Typen des sozialen Wohnungsbaus. Das Genossenschaftsmodell entsteht in den meisten europäischen Ländern in der Spätphase der Industrialisierung und erlebt in Deutschland seine Hochphase in der Zwischenkriegszeit. Mit Beginn der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verliert dieser selbstorganisierte Wohnungsbau allerdings stark an Bedeutung (vgl. Harloe 1995: 523). Daher spielt dieses Modell in Harloes Überlegungen eine eher untergeordnete Rolle. Er geht vielmehr davon aus, dass die beiden weiteren Modelle jeweils zwei der vier genannten Phasen dominierten. Das Residualmodell bestimmte die zweite Hälfte der Zwischenkriegszeit und die vierte

gegenwärtige Phase. Es umfasst Wohnungsbauprogramme, die sich an eine kleine Minderheit Armer richten, die aufgrund ihrer sozialen Position vom privaten Wohnungsmarkt ausgeschlossen sind (ebd.). Die entsprechenden Programme weisen einen stigmatisierenden Charakter auf (ebd.). Das Massenmodell dominierte in den Phasen unmittelbar nach den beiden Weltkriegen. Dieses Modell ist durch weitreichende staatliche Interventionen gekennzeichnet, die darauf zielen, breite Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. Die Angebote sind kaum an Bedarfsprüfungen gebunden und wenig stigmatisierend (ebd.). Im Kern argumentiert Harloe, dass staatliche Interventionen im Sinne des Massenmodells immer dann erfolgen, wenn der Markt nicht in der Lage ist, für große Teile der Bevölkerung eine ausreichende Wohnversorgung bereitzustellen und zugleich die politische, ökonomische oder soziale Notwendigkeit besteht, diesem Mangel entgegenzuwirken (ebd. 524). Oder anders ausgedrückt: Der herrschende Problemdruck erzeugt als Reaktion staatliche Interventionen in den Wohnungsmarkt. So dominiert das Massenmodell in Europa jeweils in den „abnormal times“ (Harloe 1995: 7) nach den beiden Weltkriegen, also in Phasen der wirtschaftlichen Restrukturierung und des Wiederaufbaus (ebd. 523f). Mit der Normalisierung der Wohnungsmärkte sinkt der Bedarf an weitreichenden staatlichen Wohnungsbauprogrammen. Seit Mitte der 1970er Jahre nimmt die Marktorientierung im Wohnungswesen wieder zu (ebd. 498). Trotz der Feststellung, dass diese wohnungspolitischen Entwicklungszyklen innerhalb landesspezifischer Kontexte variieren (ebd. 525f), wird eine Konvergenz der europäischen Wohnungspolitiken zu einem Residualmodell erwartet (vgl. ebd. 546). In einem solchen Modell erfolgt die Verteilung des Gutes Wohnen weitestgehend marktnah. Mit einer wachsenden Rekommodifizierung des Wohnens wäre in Anbetracht der Funktionsweise von Wohnungsmärkten (vgl. Kapitel 2.1) zu erwarten, dass die sozialen Ungleichheiten des Wohnens zunehmen. Harloe führt Staatstätigkeit auf sozioökonomische Faktoren bzw. auf den Problemdruck, den diese erzeugen, zurück. Seine Arbeit knüpft daher an funktionalistische Thesen zur Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politik an. Einer der klassischen Vertreter dieser Theorieschule ist Wilensky (1975). Seine Untersuchung bezieht sich auf die Industrialisierung und ihre gesellschaftlichen Folgen (vgl. Schmidt/Ostheim 2007b). Aus dem ökonomischen Wandel gehen Entwicklungen wie die Urbanisierung oder demografische Veränderungen hervor und erzeugen soziale Risiken, die wiederum den Bedarf nach sozialstaatlicher Absicherung wecken (vgl. Schmidt et al. 2007: 29f). Durch den ökonomischen Wandel entsteht gleichzeitig die wirtschaftliche Basis für deren politische Erfüllung (vgl. Obinger/Tálos 2006: 13f). Die wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben

und Ausgaben wachsen daher gemäß dem Wagnerschen Gesetz (Wagner 1893) mit dem Modernisierungsgrad einer Gesellschaft. Iversen und Cusack (2000) übertragen diese Logik auf den Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, um neuerliche Expansionsdynamiken zu erklären. Auch die neuen sozialen Risiken rufen im Vergleich ähnliche sozialstaatliche Reaktionen hervor (ebd.). Im Sinne der sozioökonomischen oder funktionalistischen Schule ist demnach zu erwarten, dass Regierungen, die vor ähnlichen Problemen stehen, unabhängig voneinander auf ähnliche Weise reagieren. Liegen vergleichbare wirtschaftliche und gesellschaftliche Problemlagen vor, sind demnach Politikkonvergenzen zu erwarten. Die deterministische Wirkung dieses Kausalmodells wird allerdings, unter anderem mit dem Hinweis auf die ihm immanente Vernachlässigung politischer Faktoren, angezweifelt (vgl. Schmidt et al. 2007: 36). Trotz der Berücksichtigung endogener Bestimmungsfaktoren, die zu Variationen des Wandels führen, sind bei Harloe die wohnungspolitischen Entwicklungen einer universellen Logik unterworfen. Im Rahmen dieser Untersuchung soll festgestellt werden, inwieweit es in der von ihm beschriebenen vierten Phase in beiden Ländern zu einer Annäherung an ein residuales Modell der Wohnversorgung gekommen ist. Auf der Basis von Harloes Annahmen wird folgende Hypothese formuliert:

*Harloe-Hypothese:* Die Länder Österreich und Deutschland nähern sich im Untersuchungszeitraum an ein residuales Modell der Wohnversorgung an, gleichzeitig nehmen in beiden Ländern die sozialen Ungleichheiten des Wohnens zu.

Die hierbei im Vordergrund stehende Form der Annäherung entspricht dem Konzept der Delta-Konvergenz, da sie sich auf ein übergeordnetes Modell bezieht. Die Ähnlichkeit zwischen den Fällen kann aber bei vorliegenden Delta-Konvergenzen zunehmen, abnehmen oder gleich bleiben. Bei einer Zunahme von Ähnlichkeit zwischen den Fällen ist von Sigma-Konvergenz die Rede. Kann diese nicht festgestellt werden, liegt Divergenz oder Persistenz vor.

### **3.2 Persistenz und Divergenz**

Kemenys (2006) Annahmen stehen in der Tradition des Machtressourcenmodells. Ein bekannter Vertreter dieser Schule ist Esping-Andersen (1990), auf dessen vielrezipiertes Werk sich Kemeny wiederholt bezieht. Aus der Perspektive dieser Schule wird Staatstätigkeit als das Ergebnis der politischen Auseinandersetzung zwischen Arbeit und Kapital gesehen (vgl. Zohlnhöfer 2008: 3). Je mehr Machtressourcen einer Seite im Verhältnis zur anderen zur Verfügung stehen, desto

stärker kann diese die politischen Prozesse zu ihren Gunsten beeinflussen (ebd.). So führt eine mächtige Arbeiterbewegung zu wohlfahrtsstaatlicher Expansion (vgl. Siegel 2002: 48). Die Machtressourcen der Arbeiterschaft werden anhand der Organisationsstärke der Gewerkschaften, der außerparlamentarischen und parlamentarischen Präsenz von Linksparteien und deren Regierungsbeteiligung sowie anhand der Einbindung von Arbeitnehmerinteressen in korporatistische Aushandlungsprozesse operationalisiert (vgl. Siegel 2002: 49). Die Verteilung der Machtressourcen bestimmt demnach über die Ausgestaltung eines Wohlfahrtsstaates. In Esping-Andersens bekannter Wohlfahrtsstaatstypologie sind drei Faktoren für die Herausbildung der Regimetypen verantwortlich: „erstens das jeweilige Muster der Entstehung der Arbeiterklasse und zweitens die Strukturierung politischer Koalitionen“ (Esping-Andersen 1998: 52). Als dritte Bestimmungsgröße nennt er die „Institutionalisierung bestimmter Klassenpräferenzen“ (ebd.). Zusätzlich untersucht er die Wirkung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements in den verschiedenen Ländern anhand von drei Indikatoren. Der Grad der Dekommodifizierung bezeichnet „das Maß, indem Verteilungsfragen vom Marktmechanismus entkoppelt sind“ (Esping-Andersen 1998: 36). In der Stratifizierung findet die Art und Weise, wie der Sozialstaat die sozialen Verhältnisse strukturiert, ihren Ausdruck (ebd. 39f). Das dritte Kriterium zielt auf die jeweilige Rolle von Staat, Markt und Familie bei der Wohlfahrtsproduktion. Gemäß Esping-Andersen (1990) lassen sich drei Regimetypen unterscheiden. Im liberalen Wohlfahrtsregime spielen nach Umverteilung strebende Linksparteien eine untergeordnete Rolle (ebd. 135f). Der Markt nimmt eine zentrale Rolle bei der Wohlfahrtsproduktion ein. Staatliche Leistungen sind überwiegend an Bedarfsprüfungen gebunden und bewegen sich auf niedrigem Niveau. Sie richten sich an eine Minderheit, der eine „marktförmig differenzierte Wohlfahrt der Mehrheit“ (Esping-Andersen 1998: 43) gegenübersteht. Der Grad der Dekommodifizierung ist gering. Starke Linksparteien führen zu einem sozialdemokratischen Regime (vgl. Esping-Andersen 1990: 136). In diesem bietet der Staat allen Bürgern umfassende Versorgungsleistungen, die weder an Bedarfsprüfungen noch an Beitragszahlungen gebunden sind. Dadurch wird eine hohe Dekommodifizierung erreicht und der Dualismus zwischen Arbeiterschaft und Mittelschicht durch eine „universelle Solidarität“ (Esping-Andersen 1998: 45) ersetzt (vgl. ebd.). Mit steigender Bedeutung katholischer Parteien und absolutistischen Erbes tendieren Staaten zum konservativ-korporatistischen Regimetyp (vgl. Esping-Andersen 1990: 135ff). Deutschland und Österreich werden diesem Typus zugeordnet. Dieser ist besonders durch das Modell der Sozialversicherung geprägt, das durch die Kopplung der beitragsfinanzierten

Leistungen an Erwerbstätigkeit gekennzeichnet ist (vgl. Siegel 2007: 264). Der Auf- und Ausbau sozialstaatlicher Leistungen erfolgt in diesem Regime unter korporatistischer Einbeziehung von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern sowie im relativen Einklang christlich-demokratischer und sozial-demokratischer Parteien (ebd.). Eine weitere für diesen Regimetyp charakteristische Eigenschaft stellt die große Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips dar (vgl. Esping-Andersen 1998: 44), mit dem Eigenverantwortung gegenüber staatlichem Handeln priorisiert wird. So können öffentliche Hilfen oftmals erst nach Ausschöpfung familiärer Unterstützung beansprucht werden (ebd.). Die Familien werden ihrerseits durch staatliche Leistungen gestärkt. Die bedeutende Rolle von Staat und Familie bei der Wohlfahrtsproduktion erzeugt eine mittlere Dekommodifizierung. Außerdem wird im konservativ-korporatistischen Regimetyp der Erhalt von Statusunterschieden durch geringe Umverteilungseffekte gefördert (ebd.).

Esping-Andersen untersuchte in seinem Hauptwerk die Bereiche Arbeitsmarkt und Alterssicherung. Das Wohnungswesen bleibt unberücksichtigt. In diese Lücke stoßen Kemenys (2006) Untersuchungen. Anders als Esping-Andersen, der die Entstehung der Wohlfahrtsregimes im Wesentlichen auf Machtressourcen und sozioökonomische Faktoren zurückführt (vgl. Schmidt 1998: 182f), stützt sich Kemeny auf die Gestalt des Korporatismus und die Machtverhältnisse bei der Interessenvermittlung als prägende Größen innerhalb seiner Typologie. Damit erweitert er Esping-Andersens Machtressourcenmodell um eine politisch-institutionelle Größe. Die Typologie basiert ebenfalls auf einer Wirkungsanalyse, welche sich auf die Struktur des Wohnungsmarktes bezieht. In den Untersuchungsländern haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg Wohnungsmarktsysteme formiert, deren Strukturen mit der jeweiligen Machtkonstellation variieren (vgl. Kemeny 2006: 9). Kemeny unterscheidet zunächst zwei Typen von Wohnungsmarktsystemen. Die Dominanz konservativer Kräfte und ein schwach ausgeprägter Korporatismus führen zu einem dualen Mietwohnungsmarkt (vgl. Kemeny 2006: 11). Dieser ist durch ein Nebeneinander von gemeinnützigen und gewinnorientierten Mietwohnsegmenten gekennzeichnet (ebd. 2f). Das gemeinnützige Angebot oftmals öffentlicher Eigentümer ist an Bedarfsprüfungen gebunden und richtet sich an untere Einkommensgruppen (ebd.). Der gemeinnützige und der gewinnorientierte Angebotsbereich stehen nicht in Konkurrenz zueinander (ebd.). Länder mit einem dualen Mietwohnungsmarkt sind durch eine hohe Eigenheimquote gekennzeichnet (ebd.). Die Staaten, die gemäß Esping-Anderson (1990) über ein liberales Wohlfahrtsregime verfügen, weisen einen dualen Mietwohnungsmarkt auf (vgl. Kemeny 2006: 10f). Staaten mit ausgeprägtem

Korporatismus tendieren hingegen zu einem integrierten Mietwohnungsmarkt. Deutschland und Österreich gehören in diese Kategorie.<sup>3</sup> Der integrierte Mietwohnungsmarkt beruht auf der Integration von gemeinnützigem und gewinnorientiertem Wohnungsbau in einem gemeinsamen Wohnungsmarkt (vgl. Kemeny 2006: 2). Die gemeinnützigen Bestände sind für breite Schichten der Gesellschaft zugänglich und stehen daher in Konkurrenz zu dem privaten Angebot (ebd.). Die Eigenheimquote ist in Ländern mit einem integrierten Mietwohnungsmarkt vergleichsweise gering (ebd. 3). Auf integrierten Mietwohnungsmärkten kann die quantitative Bedeutung gemeinnütziger Angebote von Land zu Land variieren. Ausschlaggebend seien hier die Machtverhältnisse bei der Interessenvermittlung (ebd. 13f). Dominiert die Kapitaleseite, entsteht, wie in Deutschland, ein Markt, der vom gemeinnützigen Sektor beeinflusst wird. Eine Machtbalance führt zu einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen gemeinnützigen und gewinnorientierten Mietwohnsegmenten oder, wie in Österreich, zu einer führenden Rolle des gemeinnützigen Sektors. Dominiert die Arbeitnehmerseite, entsteht ein Markt, auf dem der gemeinnützige Sektor eine starke Vorherrschaft ausübt. Unter Berücksichtigung der Funktionsweise des Wohnungsmarktes (vgl. Kapitel 2) ist bei steigender quantitativer Bedeutung des gewinnorientierten Mietwohnsegments mit zunehmenden sozialen Ungleichheiten des Wohnens zu rechnen. Daraus lässt sich folgende Hypothese ableiten:

*Kemeny-Hypothese:* In Deutschland sind der Anteil des gewinnorientierten Mietwohnsegments auf dem Wohnungsmarkt größer und die sozialen Ungleichheiten des Wohnens stärker ausgeprägter als in Österreich.

Auch wenn Kemeny einräumt, dass sich im Zeitverlauf mit verändernden Machtverhältnissen auch die strukturellen Eigenschaften der Wohnungsmärkte wandeln können, geht er doch davon aus, dass die Machtverhältnisse bei der Interessenvermittlung die Strukturen der Wohnungsmärkte langfristig prägen (vgl. Kemeny 2006: 9). Die Differenzen zwischen den Wohnungsregime- und Wohnungsmarkttypen bleiben stabil oder werden größer. Es würde also Persistenz bzw. Divergenz vorliegen.

---

<sup>3</sup> Kemeny (2006) stützt sich auf die Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung des Korporatismus in 18 OECD-Staaten von Lijphart und Crepaz (1991).

## 4 Österreich

Zunächst werden die wohnungspolitischen Entwicklungen in Österreich und Wien von den Anfängen bis zum Beginn des Untersuchungszeitraumes dargestellt.

### 4.1 Die Geschichte der Wohnungspolitik

Der Geschichte gliedert sich in vier Zeitabschnitte. Der erste reicht von den Wurzeln der österreichischen Wohnungspolitik bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges. Anschließend werden die Wiederaufbauphase von 1945 bis 1960 und die Phase der Konsolidierung von 1960 bis 1980 dargestellt.

#### *Die Anfänge*

Die Wurzeln des österreichischen Wohnwesens reichen weit zurück. Die ersten öffentlichen Förderungen des Wohnungsbaus sind für die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts nachweisbar (vgl. Fuchs/Mickel 2008: 158). Neben der staatlichen Wohnungsbauförderung gilt die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als zweites zentrales Element des österreichischen Wohnwesens (vgl. Bauer 2008: 122). Die ersten Gründungen genossenschaftlicher Selbsthilfeorganisationen, die neben dem ausgelagerten kommunalen Wohnbau und den Dienstnehmerwohnungen als eine Wurzel der gemeinnützigen Wohnungsorganisation gelten, werden auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhundert datiert (ebd.). Zu umfassenden staatlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt kommt es allerdings erst sehr viel später. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts herrschen als Folgen von Industrialisierung und Verstädterung in vielen europäischen Städten extreme Wohnungsnot. Als politische Reaktion erfolgt in Wien die Einrichtung von Fonds zur Finanzierung des Wohnungsbaus. So wird im Rahmen des Kaiser-Franz-Josef-Jubiläums-Fonds aus dem Jahre 1908 erstmals zivilgesellschaftlich organisierte Wohnbautätigkeit mit staatlichen Darlehen gefördert (vgl. Lugger 1994: 17). Die Förderbedingungen umfassen die Rechtsform als Genossenschaft, kostendeckende Kalkulation, Beschränkung der Gewinnausschüttung und staatliche Kontrolle, womit gleichzeitig die Grundlagen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gelegt sind (ebd.). Zwei Jahre später entsteht der Wohnungsfürsorgefonds, der den Gemeinden und den Genossenschaften Mittel zum Bau von Kleinwohnungen zur Verfügung stellt (vgl. Kirchner 2006: 266). Die geschilderten Entwicklungen markieren den Beginn der Verknüpfung von Wohnungsbauförderung und Gemeinnützigkeit (ebd.). Die Folgen des Ersten Weltkrieges verschärfen die

Versorgungsprobleme weiter. Während des Krieges werden zur Sicherung der Massenloyalität zeitlich befristete Mieterschutzbestimmungen eingeführt (vgl. Frei 1991: 30), die 1922 auf Druck der Sozialdemokraten dauerhaft festgeschrieben werden (vgl. Kirchner 2006: 266). Nach dem Ersten Weltkrieg entwertet die hohe Inflation die Mieteinnahmen der Hausbesitzer so stark, dass der private Wohnungsbau fast völlig zum Erliegen kommt, wodurch neue Versorgungsengpässe entstehen (vgl. Kirchner 2006: 266). In Wien versucht die Siedlerbewegung durch private Initiative die Versorgungnöte zu lindern. So entstehen bereits ab 1914 zahlreiche "wilde Siedlungen" (Amann/Mundt 2008: 2) an den Rändern der Stadt. Aus diesen Aktivitäten geht in den Folgejahren eine gut organisierte Siedlerbewegung hervor (vgl. ebd.), die aus einzelnen Gruppen besteht, deren Mitglieder sich vor allem auf Basis politisch-ideologischer und berufsständischer Gemeinsamkeiten zusammenfinden, um in selbstorganisierter Form und ohne Gewinnstreben die Produktion und Bewirtschaftung von Wohnraum zu betreiben. Die politischen Lager hatten jeweils ihre eigenen Antworten auf die Wohnungsfrage. Die Sozialdemokratie setzte im Interesse der Mieter bei der Lösung der Versorgungsprobleme auf einen vollständig staatlich finanzierten kommunalen Wohnungsbau (vgl. Wurm 2003: 1). Die konservativ-bürgerlichen Parteien und Organisationen vertreten die Interessen gewinnorientierter Anbieter. Beide politischen Lager unterstützen zudem bestimmte Gruppen der genossenschaftlichen Siedlerbewegung. Die Sozialdemokraten stehen auf der Seite jener Gruppen, die emanzipatorische und gemeinschaftsorientierte Konzepte vertreten (vgl. Frei 1991: 133). Den sozialdemokratisch orientierten stehen konservativ-bürgerliche Vereinigungen gegenüber, die besitzindividualistische Ziele verfolgen und die Vorstellung vertreten, die Arbeiter über den Eigenheimbau familiär „verwurzeln“ (Frei 1991: 133) zu können. Innerhalb Wiens dominieren in jener Zeit sozialdemokratische Überzeugungen die selbstorganisierte Wohnungswirtschaft (vgl. Frei 1991: 132f). Dem Mangel an privatwirtschaftlicher Bautätigkeit wird von bundestaatlicher Ebene durch eine Neuauflage des Wohnungsfürsorgefonds in Gestalt des staatlichen Wohnungsfürsorgefonds begegnet, der wiederum wenig später vom Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds abgelöst wird (vgl. Wurm 2003: 1). Der letztgenannte Fonds bleibt bis Ende der 1960er Jahre bestehen. Die genannten Förderinstrumente der Zwischenkriegszeit werden durch konservativ-bürgerliche Bundesregierungen verabschiedet und richten sich vornehmlich an genossenschaftliche Bauvereinigungen (vgl. Amann/Mundt 2008: 1). In den Jahren von 1920 bis 1933 befinden sich die Sozialdemokraten auf der Bundesebene in der Opposition und regieren in der Stadt Wien, die seit 1922 den Status eines

Bundeslandes und die damit verbundene Steuerhoheit trägt (vgl. Kirchner 2006: 67). Diese ermöglicht die Einführung einer zweckgebundenen Wohnbausteuer, über die in der Folgezeit zu einem großen Teil der kommunale Wohnungsbau finanziert werden kann. Zu Beginn der 1920er Jahre verliert der mit Bundesmitteln unterstützte selbstorganisierte Wohnungsbau gegenüber dem Wiener Gemeindebau stark an Bedeutung (vgl. Vorauer 2002: 161f). Im Wien der Zwischenkriegsjahre dominieren die Aktivitäten der Gemeinde mit einem Anteil von 70% die gesamte Neubauleistung (ebd.). Das Ziel der sozialdemokratischen Stadtverwaltung besteht in der quantitativen und qualitativen Verbesserung der Wohnraumversorgung für breite Schichten der Bevölkerung (ebd.). Die teilweise monumentale Bauweise der Wohnanlagen, die noch heute das Stadtbild Wiens prägen, soll zudem das erstarkte Selbstbewusstsein der Arbeiterschaft symbolisieren (ebd.). Die Verteilung der festungsartigen Anlagen über weite Teile des Stadtgebiets ist aber vermutlich auch aus wahrarithmetischen Überlegungen erfolgt (vgl. Vorauer 2002: 160). Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen am Ende der 1920er und zu Beginn der 1930er Jahre und die damit einhergehende wachsende Finanznot Wiens führen zu einem starken Rückgang und schließlich zum völligen Erlahmen der kommunalen Wohnungsbautätigkeit (vgl. Amann/Mundt 2008: 3). Das vom konservativ geprägten übrigen Teil der Republik eingekreiste „rote Wien“ steht der wirtschaftlichen und der darauf folgenden politischen Krise hilflos gegenüber und wird schließlich von reaktionären Kräften gestürzt (vgl. Weihsman 2002: 51). In der Zeit des Nationalsozialismus werden nach der Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich die unterschiedlichen Gesetze und Verordnungen zur Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahre 1940 durch das einheitliche Deutsche Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ersetzt (vgl. Bauer 2008: 123). Dieses Gesetz bleibt in entideologisierter Fassung auch nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Österreich und in Deutschland weiterhin gültig (vgl. Amann/Mundt 2008: 3). Bis Ende der 1960er Jahre basiert daher die Geschäftstätigkeit der Genossenschaften und anderer gemeinnütziger Anbieter in beiden Untersuchungs-ländern auf einer weitestgehend gleichen rechtlichen Grundlage (vgl. Amann 1999: 38).

#### *Die Entwicklungen von 1945 bis 1960*

In den Jahren nach 1945 steht die österreichische Wohnungspolitik vor der Aufgabe, den Mangel an Wohnraum zu beseitigen, der durch die Folgen des Zweiten Weltkrieges entstanden ist. Es wird geschätzt, dass zu diesem Zeitpunkt ca. 12% der insgesamt rund 2 Millionen Wohnungen ganz oder teilweise zerstört sind (vgl. Bauer

2008: 124). Allein in Wien ist ein Fünftel des Hausbestandes nach Kriegsende unbewohnbar (vgl. Bihl 2006: 585). Betroffen sind neben den Gemeindewohnungen vor allem die Mietwohnbestände privater Hausbesitzer, die in dieser Zeit den österreichischen und den Wiener Wohnungsmarkt dominieren (vgl. Bauer 2008: 123). Der Anteil des kommunalen Gemeindebaus beträgt in Österreich ca. 7% (ebd.). Die begrenzte finanzielle Ausstattung der bisherigen Förderungen gemeinnütziger Träger führt dazu, dass ihr Anteil am Gesamtbestand bei lediglich 2% liegt (ebd.). Da sich in Wien die Kriegszerstörungen über das ganze Stadtgebiet verteilen, werden beim Wiederaufbau zunächst in erster Linie die entstandenen Lücken gefüllt (vgl. Bihl 2006: 588). Aufgrund der Dringlichkeit der Beseitigung der hohen Wohnungsnot wird dabei auf Quantität gesetzt. Gestalterische Elemente bleiben auf der Strecke (ebd.). Mit dem Bau des ersten Großprojektes der Nachkriegszeit wird erst im Jahre 1947 begonnen (ebd.). In der Phase des Wiederaufbaus bestimmen die kommunalen Aktivitäten den Wohnungsneubau. So werden bis 1953 ca. 80% der neuen Wohnungen von der Gemeinde Wien errichtet (vgl. Eigner et al. 1999: 18). Die zügig einsetzende Beseitigung der Kriegsschäden darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die wohnungspolitischen Entscheidungen der Nachkriegsjahre durch langwierige politische Auseinandersetzungen zwischen der SPÖ und der ÖVP gekennzeichnet sind (vgl. Stöger 2004: 512). Umstritten sind vor allem die Finanzierung des Wiederaufbaus, die Gestalt des Mietrechts und die Rolle des Wohneigentums (vgl. Bauer 2008: 125). Die ÖVP tritt dafür ein, dass die Mieter unbeschädigter Wohnhäuser die Kosten des Wiederaufbaus tragen und verlangt eine Deregulierung des Mietrechts, um privatwirtschaftliche Wohnungsbauaktivitäten anzuregen (vgl. Stöger 2004: 512). Durch die Förderung privater Eigentümer soll die Beseitigung der Wohnungsnot erreicht werden (ebd.). Wohnsicherheit soll aus konservativer Sicht durch den Eigenheimerwerb und dessen Förderung hergestellt werden (ebd.). Die SPÖ setzt sich für einen staatlich geförderten Wohnungsbau ein und fordert, dass die nötigen Mittel von den Banken sowie von den privaten Haus- und Grundeigentümern erhoben werden (ebd.). Außerdem bestehen die Sozialdemokraten auf einem weiterreichenden gesetzlichen Mieterschutz (ebd.). Die auf unterschiedlichen Interessen und Ideologien beruhenden Gegensätze können schließlich durch politische Tauschgeschäfte überbrückt werden (vgl. Stöger 2004: 512). Der wohnungspolitische Kompromiss beinhaltet die Verabschiedung des Wohnungseigentumsgesetzes (WEG) von 1948 und die Einrichtung des Wohnhauswiederaufbaufonds (WWF) (vgl. Bauer 2008: 125; Donner 2000: 112). Mit dem WEG wird die gesetzliche Grundlage zur Errichtung von Eigentumswohnungen geschaffen, wodurch im Interesse der ÖVP die Bedeutung des

Wohneigentums gestärkt und die gewerbliche Bautätigkeit gefördert werden sollen (vgl. Barta 1999). Aus dem WWF werden zum Zweck des Wiederaufbaus beschädigter Wohnhäuser Darlehen an Mieter und Vermieter vergeben (vgl. Donner 2000: 112). Die Bereitstellung der Mittel ist weder an Einkommens- noch an Nutzflächenobergrenzen gebunden (ebd.). Finanziert wird der Fonds zunächst überwiegend aus allgemeinen Budgetmitteln, aber auch durch Beiträge der Banken und durch Mietaufschläge auf unzerstörten Wohnraum (vgl. Bauer 2008: 126). Ab 1950 fließt ein fester zweckgebundener Anteil an der Einkommens-, Lohn- und Körperschaftssteuer in den Fonds (ebd.). Die Förderung des Neubaus erfolgt durch eine Neuauflage des Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds (BWSF). Der Fonds richtet sich ausschließlich an gemeinnützige Anbieter und die Gemeinden und soll die Versorgung unterer Einkommensschichten verbessern (vgl. Donner 2000: 111f). Einkommensobergrenzen sind nicht vorgesehen (ebd.). Die Darlehen decken 100% der Baukosten ab, bei einer Laufzeit von bis zu 100 Jahren (vgl. Donner 2000: 112). Das diesmal deutlich höhere Finanzvolumen des Fonds sorgt für eine Gründungswelle gemeinnütziger Anbieter (vgl. Wurm 2003). Die Finanzierung dieses Instrumentes erfolgt über feste Wohnungsbaubeiträge, deren Erhebung der Logik der Sozialversicherungsbeiträge folgt (vgl. Bauer 2008: 126). Das alte Mietrecht bleibt zunächst nach Ende des Zweiten Weltkriegs bestehen (vgl. Donner 2000: 114). Mit der Mietgesetz-Novelle 1951 werden die Mietobergrenzen aus der Zeit des Ersten Weltkrieges im Verhältnis 1:1 von Friedenskronen in Schilling konvertiert und auf den gesamten Altbaubestand übertragen (ebd.). Nach der Einführung der Friedenskronenzins-Regelung für die Vorkriegsbestände werden 1954 zusätzlich Mietpreisgrenzen für den Neubaubereich eingeführt (ebd.) 1954 wird mit dem neuen Wohnbauförderungsgesetz (WFG) ein drittes Förderinstrument eingeführt. Es sieht die Einbeziehung der Länder in die Finanzierung und Gestaltung der Wohnungsbauförderung vor (vgl. Donner 2000: 112). Zudem wird die Förderung von privaten Eigenheimen eingeführt (vgl. Donner 2000: 112). Gewerbliche Mietwohnungen bleiben weiter von der Förderung ausgeschlossen (vgl. Bauer 2008: 129). Einkommensgrenzen sind ebenfalls nicht vorgesehen, jedoch Nutzflächenobergrenzen (vgl. Donner 2000: 112). Die Förderdarlehen decken nicht mehr die vollen Baukosten ab, da wie schon beim BWSF ein Eigenbeitrag von 10% eingeführt wird, der von den Nutzern zu erbringen ist (ebd.). Die Laufzeit der Darlehen liegt zwischen 40 und 70 Jahren (ebd.).

### *Die Entwicklungen von 1960 bis 1980*

Zu Beginn der 1960er Jahre ist der Wiederaufbau Wiens weitestgehend abgeschlossen. Auf die Wiederaufbauphase folgt die Phase der Stadterweiterung (vgl. Vorauer 2002: 166). Wie in vielen anderen europäischen Städten entstehen auch an den Rändern der österreichischen Hauptstadt moderne Wohnsiedlungen (ebd.). Die Wohnungsbautätigkeit in Wien erreicht in den 1960er Jahren ihren bisherigen Höhepunkt (vgl. Eigner et al. 1999: 19). Im Laufe des Jahrzehnts vollzieht sich eine Abkehr von quantitativen Zielen, da der große Wohnraummangel der Nachkriegsjahre überwunden scheint und große Teile der Bestände durch Überalterung und qualitative Mängel gekennzeichnet sind (ebd. 21). Aus diesen Gründen erfolgt eine Akzentverschiebung in der Wohnungspolitik in zweierlei Hinsicht: Bei den Neubauprojekten richtet sich der Fokus auf die Steigerungen in der Ausstattung und Größe der Wohnungen sowie auf die architektonische und städtebauliche Aspekte der Wohngebäude, um den Bedürfnissen einer breiter werdenden Mittelschicht gerecht werden zu können (vgl. Eigner et al. 1999: 21; Vorauer 2002: 167). Zudem wird sich fortan stärker der Sanierung der Altbaubestände gewidmet. Nach 21 Jahren großer Koalition kommt es 1966 zur ersten ÖVP-Alleinregierung auf Bundesebene. In ihrer bis 1970 währenden Regierungszeit erfolgen richtungsweisende Veränderungen in der Wohnungspolitik. Zunächst wird das Mietrecht umgestaltet. Mit dem Mietrechtsänderungsgesetz (MRÄG 1967) wird die freie Mietpreisgestaltung bei Neuverträgen ermöglicht, mit der die ÖVP das „Ablöseunwesen“ (Schwimmer 2008: 75) im freifinanzierten Mietwohnsegment bekämpfen will. Allerdings gehört es bis in die 1990er Jahre bei der Neuvermietung von mietgünstigem Wohnraum zur gängigen Praxis, illegale Ablösezahlungen von den Neumieter zu verlangen (vgl. Amann 1999: 195). Mit dem MRÄG 1967 setzt die Regierung zudem den Kündigungsschutz für nicht geförderte Neubauwohnungen außer Kraft und erlaubt befristete Mietverhältnisse bei Eigentumswohnungen (ebd.). Der Mieterschutz für Altmietler wird von der ÖVP kaum angegangen. So gelten für Altmietverträge weiterhin die Mietobergrenzen aus der Zeit des Ersten Weltkrieges (vgl. Schwimmer 2008: 74). Auch die Eintrittsrechte bleiben bestehen, so dass nahe Angehörige alte Mietverträge und deren Konditionen weiterhin übernehmen können (ebd.). Im Bereich der Wohnungsbauförderung reagiert der Gesetzgeber auf die veränderten Problemlagen mit einem Rückbau der Neuförderung und der Schaffung eines Instruments zur Förderung der Bestandserneuerung. 1968 legt die Bundesregierung die drei Förderinstrumente BWSF, WWF und WFG 1954 zusammen und ersetzt sie durch das WFG 1968 (ebd.). Die Finanzierung erfolgt hauptsächlich über Bundesmittel, gleichwohl die Länder zu einem eigenen Beitrag

verpflichtet werden. Gewerbliche Anbieter bleiben im Mietwohnbereich weiterhin von Förderungen ausgeschlossen (ebd.). Der Anteil der staatlichen Förderdarlehen an den Baukosten sinkt weiter und liegt in Wien bei 70% für Mietwohnungen und bei 60% für Eigentumswohnungen (vgl. Czerny 1985). Die Eigenmittelanteile der Nutzer betragen 5% und 10% (ebd.). Die übrigen 25% und 30% der Baukosten sind fortan über Kapitalmarktdarlehen zu finanzieren (ebd.). Eigenheime werden mit einem festen Darlehensbetrag gefördert (ebd.). In Wien und in anderen Bundesländern können die höheren Kosten, die durch den Bezug von Kapitalmarktdarlehen entstanden sind, zunächst durch staatliche Annuitätzuschüsse gedämpft werden (ebd.). Diese stellen staatliche Beiträge zu den Rückzahlungsraten eines Darlehens dar. Die Laufzeiten der Darlehen und damit auch die Dauer der Mietpreisbindung liegt in der Regel bei 47,5 Jahren (vgl. Donner 2000: 112). Für die mit den Mitteln des WFG geförderten Wohnungen gilt die Kostenmiete als höchstzulässige Miete (ebd. 113). Das WFG 1968 beinhaltet zunächst keine subjektbezogenen Zugangsbeschränkungen. 1972 werden allerdings erstmalig sehr hohe Einkommensgrenzen eingeführt (vgl. Donner 2000: 112). Mit dem WFG 1968 führt die ÖVP-Alleinregierung Instrumente der Subjektförderung ein. So erhalten zukünftige Wohnraumnutzer Darlehen zur Finanzierung des Eigenmittelanteils (ebd.). Neben diesen Eigenmittellersatzdarlehen wird seither außerdem Wohnbeihilfe gewährt. Diese laufende Unterstützung zu den Wohnkosten soll bei Wohnungsnutzern die Lücke zwischen der anrechenbaren und der zumutbaren Wohnkostenbelastung schließen. Die Höhe des anrechenbaren Wohnungsaufwands hängt vom Wohnraumtyp und seinem Förderstatus ab. Bei geförderten Mietwohnungen entspricht dieser Betrag der Annuität der Darlehen, bei freien Wohnungen orientiert er sich an den geltenden Mietobergrenzen. Die zumutbare Wohnungsaufwandsbelastung orientiert sich wiederum am Einkommen und der Größe des Haushaltes (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2008). Mieter von gefördertem Mietwohnraum haben fortan einen Rechtsanspruch auf Wohnbeihilfe (vgl. Donner 2000: 115). In einigen Ländern sind auch Nutzer von geförderten Eigentumswohnungen und Eigenheimen anspruchsberechtigt, so auch in Wien (vgl. Czerny 1985: 608f). Die Einführung der Wohnbeihilfe zielt auf die soziale Abfederung der in Folge der veränderten Objektförderkonditionen erwarteten Wohnkostensteigerungen (ebd.). Das WFG 1968 erlaubt erstmals auch die Förderung von Modernisierungsmaßnahmen. Mit dem Wohnungsverbesserungsgesetz von 1969 werden weitere Fördermöglichkeiten geschaffen, die allerdings erst nach der Öffnung für Mieter breite Nutzung erfahren (vgl. Kirchner 2006: 284). Diese erfolgt 1971 durch die seit 1970 neue amtierende SPÖ-Alleinregierung. Aufgrund des nachlassenden

Wohnraumbedarfs zieht sich die Stadt Wien 1971 aus dem eigenständig finanzierten Wohnungsbau zurück (vgl. Czasny 1987: 37f). Zunächst fungiert die Gemeinde weiter als quantitativ bedeutendster Bauträger unter Verwendung der Fördermittel des Bundes. Im Jahre 1973 wird die Stadt in dieser Rolle von den gemeinnützigen Anbietern abgelöst (ebd.). Mit dem Einkommensteuergesetz von 1972 erfolgt die Aufwertung der indirekten Förderung. Die erste wichtige Änderung betrifft die Bausparförderung. Das Bausparsystem besteht aus einem selbsttragenden Kreislauf, der zur Wohnraumfinanzierung betrieben wird (vgl. Sagasser 2000: 44). Aus den Einlagen der Sparerinnen finanziert die Bausparkasse zinsgünstige Darlehen, die den Anlegern neben der Verzinsung der Einlage nach der Ansparphase für die Finanzierung von selbstgenutztem Wohnraum zur Verfügung gestellt werden können (ebd.). Der Staat fördert dieses System durch zusätzliche Sparanreize, um die Attraktivität des Bausparens gegenüber anderen Anlageformen zu erhöhen. Bis 1972 bestehen diese Anreize aus Gewährung progressionsabhängiger Steuervergünstigungen. Seither umfasst die Förderung eine pauschale Prämie als Erstattung der Einkommenssteuer. Da vor allem die unteren Einkommensgruppen von der Umstellung der Förderung profitieren, erlebt das Bausparen in Österreich einen starken Aufschwung (ebd. 45). Mit dem Einkommensteuergesetz von 1972 verbessern sich außerdem die Abschreibungsmöglichkeiten der Kosten für die Wohnraumbeschaffung (vgl. Amann 1999: 118). Die zunehmende Bedeutung der Sanierungsförderung führt 1974 zur Verabschiedung des Stadterneuerungsgesetzes (StEG). Das Bundesgesetz sieht zunächst großflächige Sanierungsmaßnahmen, also den Abriss und Neubau ganzer Stadtviertel, vor. Aufgrund seiner begrenzten finanziellen Ausstattung bleibt die Anwendung des StEG auf fünf Gebiete beschränkt (vgl. Donner 2000: 111). Rückblickend betrachtet ist das StEG für die Stadtentwicklungspolitik Wiens allerdings bedeutsam, weil es als Gegenreaktion die Errichtung der ersten Wiener Gebietsbetreuung in Wien-Ottakring ausgelöst hat, mit deren Gründung das Ziel einer sozialverträglichen Stadtteilsanierung verfolgt wird. Dieses Ereignis wird daher heute als „Geburtsstunde der sanften Stadterneuerung“ (Berger, H. 2004) bezeichnet, von der später noch die Rede sein wird. Die Entwicklungen in der Bestandspolitik haben auch Auswirkungen auf das Mietrecht, das im Jahre 1974 durch die SPÖ-Bundesregierung novelliert wird. So werden die Mietpreise von Substandardwohnungen in der Höhe begrenzt und Regelungen getroffen, die die einkommensschwachen Mieter von Altbauwohnungen im Falle einer Sanierung schützen sollen (ebd.). So wird unter anderem die Mietzinsbeihilfe für einkommensschwache Mieter eingeführt, welche steigende Wohnkosten kompensieren

soll. Diese Maßnahmen zielen auf eine soziale Abfederung der zeitgleich forcierten Stadterneuerungsmaßnahmen. Neben der Wohnbeihilfe und der Mietzinsbeihilfe werden als dritte Form der Unterstützung im Rahmen der Sozialhilfe Mietbeihilfen zu den laufenden Wohnkosten gewährt. Im Jahre 1979 wird die Wohnungsgemeinnützigkeit neu geregelt und von den Altlasten des immer noch geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes von 1940 befreit (vgl. Amann 1999: 39). So sieht das WGG 1979 unter anderem eine Erweiterung und Präzisierung des Geschäftsbereiches gemeinnütziger Anbieter vor (ebd.).

## **4.2 Wohnungspolitik und Wohnversorgung seit 1980**

Die Entwicklungen in der Wohnungspolitik werden entlang der vier Bereiche *Neubauförderung*, *Bestandsförderung* und *Stadtteilpolitik*, *Subjektförderung* sowie *Recht* untersucht. Neben der Ausgestaltung der Programme wird auch die Entwicklung der *Ausgaben* untersucht. Schließlich wird die Wirkung wohnungspolitischer Interventionen anhand der Entwicklung der *Wohnversorgung* in Wien untersucht.

### *Neubauförderung*

In Österreich lässt die Nachfrage nach Wohnraum bis Ende der 1970er Jahre stetig nach, so dass zu Beginn der 1980er Jahre von einer Sättigung des Wohnungsmarktes ausgegangen wird (vgl. Schmidinger 2008: 261; Vorauer 2002: 167). Infolgedessen verliert das Thema Wohnen in der politischen Diskussion an Bedeutung (ebd.). Die mit dem WFG 1954 eingeleitete Kompetenzverlagerung bei der Wohnungsbauförderung von der Bundesebene auf die Länderebene setzt sich in den 1980er Jahren fort. Mit dem neu geschaffenen WFG 1984 erhalten die Länder zusätzlichen Spielraum bei der Ausgestaltung der Förderrichtlinien, wodurch die regionalen Unterschiede weiter zunehmen (vgl. Czerny 1985: 1; vgl. Donner 2000: 112). In Wien bleibt der Finanzierungsschlüssel für Mietwohnungen unverändert (ebd. 608). So liegt der Anteil der staatlichen Förderdarlehen an den Baukosten weiterhin bei 70% und der Anteil der Eigenmittelanteile bei 5%, die übrigen 25% der Kosten sind über Kapitalmarktdarlehen zu finanzieren (vgl. Czerny 1985). Allerdings werden die Laufzeiten der Darlehen gesenkt, die Zinsen erhöht und die Annuitätzuschüsse gestrichen (vgl. Czerny 1985: 615). Für Eigentumswohnungen können Annuitätzuschüsse für Kapitalmarktdarlehen bezogen werden (vgl. Czerny 1985: 615). Bei der Eigenheimförderung kommt es ebenfalls zu Laufzeitsenkungen, einer Zinserhöhungen und der Streichung der Annuitätzuschüsse (ebd. 616) Gleichzeitig wird die Höhe der festen Darlehensbeträge und der Zuschläge nahezu verdoppelt. Allerdings erhöhen sich die

Wohnungsbaukosten zwischen 1968 bis 1984 um das Vierfache (vgl. Statistik Austria 2009b). Für den Bezug von Förderungen bzw. den Zugang zu geförderten Wohnungen gelten weiterhin Einkommensgrenzen, die allerdings so hoch angelegt sind, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des WFG 1984 mehr als 95% der Bevölkerung Zugang zu den Förderungen haben (vgl. Donner 2000: 113). Bis zur Tilgung der Förderdarlehen bzw. der Zahlungseinstellung der laufenden Zuschüsse gelten auch für die nach dem WFG 1984 geförderten Mietwohnungen Mietpreisbegrenzungen in Höhe der Kostenmiete. Der erhobene Wohnungsaufwand dient dabei allein der Deckung der Kapital- und Bewirtschaftungskosten. Nach dem Auslaufen dieser Bindungen gelten für die Bestände der Gebietskörperschaften die Bestimmungen des allgemeinen Mietrechts. Die Mietkosten der Wohnungen der gemeinnützigen Anbieter werden nach Bindungsauslauf durch das Gemeinnützigkeitsrecht geregelt, welches ebenfalls Kostenmiete vorsieht. In Laufe der 1980er Jahre geht die Wohnungsbautätigkeit, gemessen an den Bewilligungen, deutlich zurück (vgl. Tabelle 1). Die Gemeinde Wien konzentriert sich immer mehr auf kleinere Bauvorhaben und weicht zunehmend von Großprojekten ab (vgl. Eigner et al. 1999: 24). Der Anteil der Gebietskörperschaften an der gesamten Bautätigkeit sinkt von durchschnittlich 38% in der ersten Hälfte der 1980er Jahre auf 16% in der zweiten Hälfte (vgl. Tabelle 2).

*Tabelle 1: Neubaubewilligungen und –förderzusagen in Wien\**

<b>Zeitraum</b>	<b>Bewilligte Wohneinheiten pro Jahr</b>	<b>Bewilligte Wohneinheiten je 10.000 Haushalte**</b>	<b>Förderzusagen pro Jahr</b>	<b>Anteil der Förderzusagen an den Bewilligungen</b>
1980-1984	6314	87	k. D.	k. D.
1985-1989	4920	69	4530	92%
1990-1994	7392	102	7074	96%
1995-1999	9001	121	8204	91%
2000-2002	5405	70	5169	96%

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistik Austria ISIS-Datenbank, Blaas/Wieser 2004: 33, Förster 2008

\*Durchschnitt der Jahreswerte des jeweiligen Zeitraums.

\*\*Haushaltsanzahl jeweils Stand von 1981, 1985, 1990, 1995 und 2000.

Die genannte Gruppe umfasst in Wien im Wesentlichen die Aktivitäten der Gemeinde. Die Anteile der gemeinnützigen Anbieter, Einzelpersonen und der sonstigen juristischen Personen steigt gleichzeitig an (ebd.). Hinter der letztgenannten Gruppe verbergen sich vor allem die gewerblichen Anbieter. In den Jahren 1987 und 1988 werden die Kompetenzen bei der Förderung des Wohnungsbaus und der Wohnraumsanierung vom Bund auf die Länder übertragen (vgl. Donner 2000: 113).

Die Befürworter dieser Verländerung begründen diesen Schritt mit der Möglichkeit, die Förderung den jeweiligen regionalen Bedingungen anpassen zu können (ebd.). Es wird vermutet, dass die in den Ländern verankerte ÖVP als treibende Kraft hinter der Verlagerung der Förderkompetenzen aufgetreten ist (vgl. Amann 1999: 61). Die Länder nutzen nach der Kompetenzübertragung den zusätzlichen Gestaltungsspielraum durch eigene Wohnbauförderungsgesetze. Allerdings besitzt der Bund weiterhin die Kompetenzen in Fragen der allgemeinen Wohnungspolitik (vgl. Donner 2000: 117). Zudem werden das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, das Mietrecht und das Wohnungseigentumsrecht weiterhin durch Bundesgesetze geregelt (ebd.). Darüber hinaus ist die zentralstaatliche Ebene weiterhin für die steuerliche Förderung des Wohnungswesens zuständig. Zu den wichtigsten indirekten Förderarten zählen im Bereich der Objektförderung die Abschreibungsmöglichkeiten der Kosten für die Wohnraumbeschaffung, die seit dem Einkommenssteuergesetz von 1972 eine Rolle spielen (vgl. Amann 1999: 118). Mit der Steuerreform von 1988 werden die Beträge pauschalisiert und die Förderung auf Sanierungsmaßnahmen ausgedehnt (ebd.). Ein weiteres indirektes Instrument stellt die staatliche Förderung des Bausparens dar. Die Grundzüge des Bausparsystems und der staatlichen Förderung sind seit der Umstellung der Förderung im Jahr 1972 unverändert geblieben (vgl. Donner 2000: 128). Allerdings werden die Bausparprämien seither wiederholt gekürzt (ebd.). Infolge der Verländerung der Förderkompetenzen steigt die Vielfalt in der Ausgestaltung der Förderrichtlinien (ebd. 119). Die Wiener Förderung basiert seither auf dem Wohnbauförderungs- und Sanierungsgesetz (WWFSG) und einigen gesonderten Verordnungen (vgl. Amann 1999: 51). Gegenüber den Bestimmungen des WFG 1984 kommt es vor allem im Bereich der Objektförderung zu Veränderungen. So werden beim Mietwohnungsbau die Förderdarlehen durch nichtzurückzahlbare Baukostenzuschüsse ersetzt (vgl. Czerny 1990: 45).<sup>4</sup> Zusätzlich werden wieder Annuitätzuschüsse gewährt (ebd. 45). Die Förderung der Errichtung von Eigentumswohnungen erfolgt ausschließlich über das letztgenannte Instrument (ebd. 46). Der geförderte Mindesteigenmittelanteil verdoppelt sich allerdings auf 20% (ebd.). Die Eigenheimförderung besteht weiterhin aus der Gewährung zinsgünstiger Darlehen in begrenzter Höhe (ebd.).<sup>5</sup> Der Zugang zu den Förderungen bzw. zu gefördertem Wohnraum unterliegt weiterhin festen Einkommensgrenzen. Für den Mietwohnungs-

---

<sup>4</sup> Der feste Anteil an dem gesamten Zuschuss beträgt 218 Euro pro Quadratmeter (vgl. Czerny 1990: 45). Die Umrechnung von Schilling (ATS) in Euro (EUR) erfolgt hier stets mit folgendem Wechselkurs: 1 ATS=13.7603 EUR

<sup>5</sup> Die Darlehen liegen bei maximal 43.604 Euro (ebd. 46).

bereich werden im Wesentlichen die Regelungen des WFG 1984 übernommen (ebd. 44). Unter Berücksichtigung der Steigerung des nominalen Pro-Kopf-Einkommens, das in Österreich zwischen 1980 und 1990 pro Jahr bei durchschnittlich 4,9% liegt (vgl. Guger/Marterbauer 2004: 6), kann angenommen werden, dass der Kreis der zugangsberechtigten Haushalte mit dem Inkrafttreten des WWFSG im Jahr 1989 nicht mehr 95% der Haushalte umfasst, sondern kleiner geworden ist. Der Zugang zu den Förderungen oder geförderten Wohnungen bleibt aber weiterhin für weite Teile der Bevölkerung offen. Der Zugang zu den kommunalen Beständen Wiens wird darüber hinaus durch formelle Regelungen und informelle Praktiken reglementiert. So sind zu dieser Zeit die Gemeindebauwohnungen österreichischen Staatsbürgern und Personen mit einem gleichberechtigten Status vorbehalten. Zu den Personen mit gleichberechtigtem Status gehören Staatsangehörige eines EWG-Staates sowie anerkannte Flüchtlinge (vgl. Hintermann/Neustätter 2002: 141). Zudem hat die informelle Anwendung des Parteienproporz Ende der 1980er Jahre immer noch einen bedeutenden Einfluss auf die Vergabe von Gemeinbauwohnungen (vgl. Heinrich 1989: 22). Zu Beginn der 1990er Jahre steigt infolge der steigenden Zuwanderung nach dem politischen Wandel in Osteuropa und des steigenden Wohnflächenbedarfs der einheimischen Bevölkerung in Österreich und Wien die Nachfrage nach Wohnraum (vgl. Czerny/Weingärtler 2007: 2; vgl. Vorauer 2002: 168). Die Stadt Wien reagiert mit einer Ausweitung der Neubauförderung und der Schaffung neuer Stadterweiterungsgebiete (vgl. Eigner et al. 1999: 33; Vorauer 2002: 167). Allerdings beschränkt sich die Gemeinde zunehmend auf die Planung städtebaulicher Projekte und überlässt die Durchführung privaten Akteuren, die gleichzeitig immer stärker an der Finanzierung beteiligt werden (ebd.).

*Tabelle 2: Anteile der Anbietergruppen an den bewilligten Wohneinheiten\**

<b>Zeitraum</b>	<b>Gemeinnützige Anbieter</b>	<b>Gebietskörperschaften</b>	<b>Sonstige juristische Personen</b>	<b>Einzelpersonen</b>
1980-1984	43%	38%	11%	8%
1985-1989	50%	15%	18%	15%
1990-1994	47%	10%	30%	12%
1995-1999	34%	8%	41%	17%
2000-2002	44%	<1%	35%	19%

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistik Austria ISIS-Datenbank  
\*Durchschnitt der Jahreswerte.

Den Rückgang der Anteile der Gebietskörperschaften und den Anstieg der Anteile sonstiger juristischer Personen zeigt Tabelle 2. Trotz der wachsenden Bedeutung

privater Investitionen leisten die staatlichen Fördermittel weiterhin einen bedeutenden Beitrag zur Finanzierung von Wohnungsbau- und Stadtentwicklungsvorhaben und sichern nach 1990 laut Seiß (vgl. 2007: 71ff) die Umsetzung einiger umstrittener Prestigeprojekte. Bei der Verteilung der zur Verfügung stehenden Fördermittel spielt politischer Proporz lange Zeit eine große Rolle. So berichtet Matznetter (1991: 244ff), dass die beiden großen politischen Lager in der Vergangenheit die Förderbudgets den Kräfteverhältnissen entsprechend unter sich aufgeteilt haben, um die Mittel an die jeweils nahestehenden Wohnungsanbieter weiterleiten zu können. In Wien werden demnach die Fördermittel in den 1970er und 1980er Jahren auf vier verschiedene Kontingente verteilt (ebd.). Ein Großteil der Fördermittel sei für die Gemeinde bzw. für gemeindeeigene Baugesellschaften reserviert. Das zweitgrößte Kontingent steht den SPÖ-nahen Anbietern zu. An dritter und vierter Stelle folgen ein ÖVP- und ein neutraler Topf. In den 1990er Jahren erfolgen allerdings zwei Veränderungen bei der Mittelvergabe, die dazu beigetragen haben könnten, dass die Bedeutung des Parteienproporz in diesem Zusammenhang zurückgegangen ist. Zum einen sind seit Anfang der 1990er Jahre im Rahmen der Wohnbauförderung in Wien erstmals gewerbliche Anbieter als Förderempfänger bei der Errichtung von Mietwohnungen zugelassen (vgl. Bauer 1997). Diese Maßnahme zielt auf die Bewältigung des anhaltenden Nachfragedrucks auf dem Wiener Wohnungsmarkt und die Förderung des Wettbewerbs unter den Anbietern (vgl. Wurm et al. 2001: 20). Neben der Zulassung gewerblicher Bauherren bei der Förderung wird zudem das Wettbewerbsprinzip bei der Mittelvergabe eingeführt (vgl. Amann 1999: 98). So finden bei größeren Projekten im Wohnungsbau Wettbewerbe statt, die vom städtischen Wohnfonds Wien organisiert werden, über den heute die gesamte Neubau- und Bestandsförderung abgewickelt wird. Neben den Wettbewerben führt der Wohnfonds Wien die Überprüfung von Wohnungsbau- und Sanierungsprojekten durch und trifft letztlich auch Förderentscheidungen (vgl. Wohnfonds Wien 2008). Da die politische Unabhängigkeit der Mitglieder des verantwortlichen Entscheidungsgremiums allerdings angezweifelt wird (vgl. Seiß 2007: 76), kann die Frage nach dem heutigen Ausmaß der Einflussnahme der Parteien bei der Mittelvergabe nicht beantwortet werden. In den 1990er Jahren werden neben kleineren Projekten auch wieder Großprojekte realisiert bzw. auf den Weg gebracht (vgl. Vorauer 2002: 168). So wird 1991 mit dem Bau der Donaacity begonnen, einem der größten Stadtentwicklungsprojekte der letzten Jahrzehnte. Neben Büroflächen entstehen in dem neuen Stadtteil auch Wohnanlagen (ebd.). Die Finanzierung des Vorhabens erfolgt unter Verwendung öffentlicher Förderungen und durch private Investitionen (ebd.). Die Immobilienwirtschaft ist bei der

Planung und Durchführung dieses Stadtentwicklungsprojektes stärker involviert als bei Großprojekten in der Vergangenheit (vgl. Novy et al. 2001: 142; Seiß 2007: 17ff). Gemessen an der Anzahl der Bewilligungen steigt die gesamte Wohnungsbautätigkeit in Wien im Laufe der 1990er Jahre stark an (vgl. Tabelle 1). Die Förderungszusicherungen gehen dabei nur leicht zurück (ebd.). Von der Ausweitung der Bautätigkeit profitieren vermutlich vor allem gewerbliche Anbieter, da sich der Anteil der sonstigen juristischen Personen an den bewilligten Wohneinheiten zu Lasten der Gemeinnützigen und der Gemeinde stark erhöht (vgl. Tabelle 2).

Im Bereich der indirekten Förderungen kommt es in den 1990er Jahren zu Einschränkungen bei den Abschreibungsmöglichkeiten der Kosten für die Wohnraumbeschaffung im Rahmen der Einkommenssteuer (vgl. Donner 2000: 122). Zudem wird nach mehreren Senkungen die Höhe der Bausparprämien im Jahr 1998 an die Entwicklung des allgemeinen Zinsniveaus gekoppelt (vgl. Donner 2000: 128). Seit 2000 können mit den Bauspardarlehen auch die Eigenmittel für Mietwohnungen finanziert werden (ebd.). Im Jahr 1993 wird ein neues indirektes Förderinstrument eingeführt. Um eine zusätzliche Finanzierungsquelle für den Mietwohnungsbau zu schaffen, wird das System der Wohnbaubanken gegründet. Die Kapitalausstattung der Wohnbaubanken wird mit Hilfe von Wohnbauanleihen aufgebracht, deren Anschaffungskosten und Erträge steuerlich begünstigt werden. Dadurch entsteht ein Zinsvorteil gegenüber anderen Anleihen, welcher diese Anlageform attraktiv macht (vgl. Czerny/Weingärtler 2007: 17). Somit finanziert der Staat über steuerliche Erleichterungen der Anleger zinsgünstige Darlehen, die ausschließlich für den Wohnungsneubau und für Sanierungsmaßnahmen verwendet werden. Die Darlehen werden hauptsächlich an gemeinnützige Anbieter vergeben und nur bei der Finanzierung geförderten Wohnraums eingesetzt (ebd.). Die Nachfrage nach Wohnbauanleihen und somit auch die Kapitalausstattung der Wohnbaubanken steigen seit der Einführung des Systems laufend an. Zwischen 2003 und 2006 lag das Finanzierungsvolumen jährlich bei durchschnittlich 1,5 Milliarden Euro (ebd.). Die Wohnbaubanken leisten einen bedeutenden Beitrag zur Finanzierung des Wohnungsbaus, wobei die Mittel vor allem in den Mietwohnungsbau fließen. Daher ergänzen die Wohnbaubanken die Bausparkassen, deren Schwerpunkt auf der Finanzierung von Eigenheimen liegt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Wohnungsbauförderung verändern sich seit der Verländerung in allen Bundesländern häufig. So wird das WWFSG im Laufe der 1990er Jahre allein neunmal novelliert (vgl. Amann 1999: 51). Gemessen an der Entwicklung der Anteile der Förderungen an den Baukosten im Mietwohnungsbereich schwanken die Förderkonditionen in diesem

Zeitraum stark (vgl. Czasny/Moser 2000: 189). Zunächst sinkt die Förderintensität im Jahre 1990 auf 26%, steigt dann im Jahr 1992 auf 47% an und geht bis 1997 auf 35% zurück (ebd.). Im Jahr 1999 bestehen die Förderungen immer noch aus festen Baukostenzuschüssen. Der zahlbare Betrag liegt bei 436 Euro pro Quadratmeter (vgl. Amann 2000: 62). Annuitätenzuschüsse werden im Mietwohnungsbereich seit 1993 nicht mehr gewährt. (vgl. Czasny/Moser 2000: 186). Der Anteil der Baukostenzuschüsse an der Finanzierung der Baukosten liegt 1999 bei 32,4%. Seit 2001 werden bei der Mietwohnungsbauförderung statt der Zuschüsse wieder zinsgünstige Darlehen gewährt. Die Darlehen sind gegenüber nichtzurückzahlbaren Zuschüssen aus budgetpolitischer Sicht vorteilhafter, da sie die Staatsverschuldung im Sinne des Maastricht-Kriteriums nicht erhöhen (vgl. Amann et al. 2003: 9).

Die Wohnungsbautätigkeit in Wien geht nach 1999 stark zurück. So liegen die durchschnittlichen Bewilligungszahlen pro Jahr zwischen 2000 und 2003 ca. 40% unter den Werten zwischen 1995 und 1999 (vgl. Tabelle 1). Der Anteil der Förderungszusagen bleibt weiter auf hohem Niveau und steigt sogar leicht an (ebd.). Die gemeinnützigen Bauherren können ihren Anteil an den Bewilligungen steigern. Von dem Rückgang der Bautätigkeit besonders betroffen sind die sonstigen juristischen Personen, da ihr Anteil, gemessen an den Bewilligungszahlen, zurückgeht (vgl. Tabelle 2). Die Gemeinde Wien tritt nach 1999 kaum noch als Neubauträger in Erscheinung (ebd.). Ein weiterer klarer Trend betrifft die Eigentumsbildung, deren Bedeutung zwischen 1980 und 2002 stark zugenommen hat. So steigt der Anteil der Einzelpersonen als Bauträger in diesem Zeitraum von 8% auf 19% an (vgl. Tabelle 2). Deutlich genauer lässt sich diese Entwicklung allerdings an den Bewilligungen nach dem Rechtsverhältnis der Wohnung ablesen. Der Anteil der Eigenheime (Eigentumswohnungen und Hauseigentum) erhöht sich von durchschnittlich 24% zwischen 1980 und 1984 auf durchschnittlich 40% zwischen 2000 und 2002 (vgl. Statistik Austria ISIS-Datenbank). Leider liegen bislang keine Bewilligungs- und Fertigstellungszahlen vor, die über das Jahr 2002 hinausgehen. Die Förderzusagen haben sich allerdings auf 6800 Wohneinheiten im Jahr 2007 erhöht (vgl. Förster 2008). Die aktuellen Förderbedingungen des Jahres 2009 sehen zinsgünstige Darlehen vor, die auf Basis von Quadratmetersätzen berechnet werden und unter bestimmten Bedingungen (z.B. bei Einhaltung ökologischer Standards, bei Kleinbaustellen) durch zusätzliche Zuschüsse erhöht werden können. (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2009a). Der Höchstförderbetrag liegt bei 780 Euro pro Quadratmeter. Der Eigenmittelanteil kann zwischen 12,5% und 20% variieren (ebd.). Die Errichtung von Eigentumswohnungen und Eigenheimen wird in vergleichbarer Weise, aber mit jeweils

geringeren Sätzen gefördert.<sup>6</sup> Die Laufzeiten der Darlehen liegen zwischen 20 und 35 Jahren (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2009a, 2009e). Mit der Superförderung besteht ein zusätzliches Förderinstrument im Mietwohnungsbau (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2009b). So können Anbieter zusätzliche Landesdarlehen in Höhe von 150 Euro pro Quadratmeter erhalten, wenn sich im Gegenzug die Mietkosten unterhalb einer festgelegten Grenze bewegen (ebd.). Neben dieser objektbezogenen besitzt die Superförderung eine subjektbezogene Förderkomponente. So können die Mietkosten bei Wohnungen, die mit Hilfe der Superförderung errichtet werden, zusätzlich durch die Stundung der Rückzahlung des zusätzlichen Darlehens gesenkt werden, wenn die MieterInnen die Einkommensgrenzen der Eigenmittlersatzdarlehen unterschreiten (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2009b). Somit können unter Berücksichtigung aller Zuschläge sowie der Superförderung Förderbeträge erreicht werden, die zwischen 510 Euro und 930 Euro pro Quadratmeter liegen. Um diese Förderspanne mit den Konditionen von 1999 vergleichen zu können, werden die der Berechnung von 1999 zugrunde liegenden Baukosten mit Hilfe der durchschnittlichen Baukostensteigerungen im Wohnungsbau in Österreich hochgerechnet.<sup>7</sup> Die Anteile der Förderdarlehen an der Finanzierung der Baukosten liegen demnach im Jahr 2009 zwischen 28% und 52%. Der Zugang zu Förderungen oder geförderten Objekten wird weiterhin durch Einkommensgrenzen geregelt. Abgesehen von der subjektbezogenen Superförderung, für die die weit niedrigeren Grenzen der Eigenmittlersatzdarlehen gelten, liegen die Einkommensgrenzen bei den anderen Objektförderinstrumenten immer noch so hoch, dass weite Teile der Bevölkerung anspruchsberechtigt sind. Im Jahr 2007 liegen ca. 70% der Haushalte unterhalb der Einkommensgrenze des Wiener Gemeindebaus. Dieser Schätzwert basiert auf den Einkommensgrenzen der Wiener Neubauförderung von 2007<sup>8</sup> und der EU-SILC Einkommensstatistik 2007 für Österreich (vgl. Statistik Austria 2009a). Da die Daten der Einkommensstatistik nur in klassierter Form vorliegen, kann die exakte Anzahl der Haushalte, die unterhalb der Einkommensgrenze liegen, nicht ermittelt werden, sondern nur Spannweiten für jeden Haushaltstyp. So liegen zwischen 75% und 90% der Einpersonenhaushalte und jeweils zwischen 50% und 75% aller Mehrpersonenhaushalte unterhalb der Einkommensgrenzen für

---

<sup>6</sup> Bei Eigentumswohnungen werden zwischen 440 Euro und 690 Euro gewährt. Die Zuschüsse betragen maximal 80 Euro. Bei Eigenheimen werden Baukosten in Höhe von 365 Euro pro Quadratmeter staatlich finanziert.

<sup>7</sup> Die Baukosten liegen 1999 in Wien bei 1344 Euro pro Quadratmeter. Da sich die Wohnungsbaukosten in Österreich zwischen 1999 und 2008 um ca. 34% erhöhen (vgl. Statistik Austria 2009b), ergeben sich für 2008 Baukosten von 1800 Euro pro Quadratmeter.

<sup>8</sup> Laut Angaben der Stadt Wien, MA 50.

den Wiener Gemeindebau. Der genannte Schätzwert ergibt sich aus den mittleren Prozentwerten der Spannweiten, die zudem entsprechend den Anteilen der verschiedenen Haushaltsgrößen an den Gesamthaushalten gewichtet werden. Gemäß ihrer Einkommenssituation haben demnach ca. 87% aller Haushalte Zugang zu dem mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohnraum anderer Anbieter. Die Einkommensgrenzen für die Förderungen der Eigentumsbildung liegen so hoch, dass sogar ca. 93% aller Haushalte förderberechtigt sind. Einige der bisher vom Zugang zu den Beständen des Wiener Gemeindebaus ausgeschlossenen Zuwanderer-Gruppen sind nun in dieser Hinsicht formell gleichberechtigt. Bereits im Jahre 2001 erfolgt der erste Schritt in diese Richtung, indem für die betroffenen Gruppen eine begrenzte Anzahl an Gemeindewohnungen bereitgestellt wird (vgl. Amann/Mundt 2008: 12). Seit 2006 haben alle Personen, die seit mindestens fünf Jahren in Österreich leben, rechtlich den gleichberechtigten Zugang zum Gemeindebau (ebd.). Die Wiener Landesregierung sah sich zu dieser Änderung gezwungen, da die bisherige Regelung nicht mit der EU-Gleichberechtigungsrichtlinie in Einklang gebracht werden konnte.

#### *Bestandsförderung und Stadtteilpolitik*

Die bis Anfang der 1980er Jahre bestehenden Instrumente der Bestandsförderung erreichen nur in unzureichendem Maße die unteren Preis- und Ausstattungskategorien, die sich besonders in den über lange Zeit vernachlässigten innenstadtnahen Gründerzeitvierteln Wiens konzentrieren. Im Laufe der 1980er Jahre gewinnt die Erneuerung des Altbaubestandes stark an Bedeutung, da die betroffenen Stadtteile von den urbanitätsaffinen Teilen der Mittelschicht und von der Politik und Stadtplanung wiederentdeckt werden (vgl. Seiß 2007: 13). Um die Investitionstätigkeit der überwiegend privaten Besitzer dieser Bestände anzuregen, wird zu Beginn der 1980er Jahre die Bestandsförderung ausgeweitet. Mit dem WFG 1984 wird gleichzeitig das Wohnhaussanierungsgesetz (WSG) verabschiedet, das die Förderung von Verbesserungs- und Instandhaltungsmaßnahmen vorsieht (vgl. Kirchner 2006: 284). Die neue Förderung baut auf dem zehn Jahre zuvor initiierten Modell der sanften Stadterneuerung auf, das im Kern auf die Verbesserung und Modernisierung des Wohnungsbestandes unter Einbeziehung der Interessen der MieterInnen und der Berücksichtigung ihrer ökonomischen Ressourcen zielt (vgl. Donner 2000: 111). Um Bestandserneuerungen zu erreichen, die nicht mit überfordernden Mieterhöhungen verbunden sind, werden die Kosten der Erneuerungsmaßnahmen für die Hauseigentümer durch staatliche Förderungen gesenkt. Bauliche Aufwertungsmaßnahmen sollen auf diese Weise nicht die Verdrängung der alteingesessenen Bewohner durch

statushöhere Mieter oder Eigentümer nach sich ziehen (vgl. Donner 2000: 111). Die Wiener Sanierungspolitik wird 1984 mit der Gründung des Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds (WBSF), der sich heute Wohnfonds Wien nennt, institutionalisiert. Neben der Stadterneuerung führt dieser von Anfang an auch die Baulandbeschaffung für den geförderten Neubau in Wien durch (vgl. Eigner et al. 1999). Seit der Verlagerung der Förderkompetenzen auf die Länder wird die Bestandsförderung in Wien durch das WWFSG geregelt und vom WBSF bzw. vom Wohnfonds Wien durchgeführt. Die aktuellen Förderregularien beinhalten eine Vielzahl förderbarer Tatbestände (vgl. Wohnfonds Wien 2008). Neben Modernisierungs- und Erneuerungsmaßnahmen, die sich auf einzelne Objekte beziehen, werden auch liegenschaftsübergreifende Blocksanierungen gefördert (ebd.). Als bedeutendste Förderart fungiert die Sockelsanierung, die eine schrittweise Sanierung eines (Wohn-) Gebäudes unter Aufrechterhaltung der Miet- und Nutzungsverhältnisse vorsieht (vgl. Wohnfonds Wien 2008: 32). Die Förderungen von Sockelsanierungen bestehen aus Annuitätenzuschüssen für Kapitalmarktdarlehen (ebd.). Der Förderzeitraum wird 1989 von 10 auf 15 Jahre ausgedehnt (vgl. WBSF 1992: 29). Diese Regelung hat noch immer Bestand (vgl. Wohnfonds Wien 2008: 32). Die FörderempfängerInnen gehen mit der Inanspruchnahme von staatlichen Mitteln bei der Durchführung von Sanierungen Verpflichtungen ein, welche anschließende Mieterhöhungen erschweren. So ist während der Förderdauer die Mietpreisbildung an das Kostendeckungsprinzip gebunden, so dass Mieterhöhungen nur im Rahmen der Refinanzierung der Sanierungskosten möglich sind (vgl. Wohnfonds Wien 2008: 8). Außerdem erwirbt die Stadt Wien mit der Förderung bei Sockelsanierungen Belegungsrechte für einen Teil des sanierten Bestandes (ebd. 32). Da das Gesamtvolumen der Bestandsfördermittel begrenzt ist, soll eine Auswahl der Förderfälle unter anderem anhand städtebaulicher Kriterien erfolgen. Laut Angaben der Stadt Wien wird zwischen 1981 und 2001 die Sanierung und Modernisierung von insgesamt 174.369 Wohnungen gefördert (vgl. Stadt Wien 1988, 1996 und 2002). Die jährlichen Förderanzahlen gehen in diesem Zeitraum allerdings stark zurück. Zwischen 1981 und 1985 werden jährlich im Durchschnitt 14.364 Wohnungen durch Sanierung oder Modernisierung verbessert, das entspricht ca. 1,68% des Gesamtbestandes von 1991 (ebd.). Um die Förderzahlen der Untersuchungsstädte besser vergleichen zu können, wird ein zusätzlicher Indikator herangezogen, welcher die Bestandsstruktur berücksichtigt. Hierzu wird die Anzahl der verbesserten Wohnungen zusätzlich im Verhältnis zum Altbaubestand betrachtet. Dieser Wert liegt im genannten Zeitraum bei 3,39% (ebd.). Zwischen 1996 und 2000

werden in Wien nur noch 4.640 Wohnungen verbessert. Das entspricht 0,54% des Gesamtbestandes und 1,10% des Altbaubestandes von 1991 (ebd.).

*Tabelle 3: Bestandsförderungen in Wien*

<b>Zeitraum/Jahr</b>	<b>Anzahl der verbesserten Wohnungen pro Jahr*</b>	<b>Anteil am Gesamtbestand**</b>	<b>Anteil am Altbaubestand***</b>
1981-1985	14.364	1,68%	3,39%
1986-1990	8.849	1,04%	2,09%
1991-1995	6.184	0,72%	1,46%
1996-2000	4.640	0,54%	1,10%
2001	4.181	0,49%	0,99%

Quelle: Eigene Berechnung laut Stadt Wien 1988, 1996 und 2002; Statistik Austria ISIS-Datenbank

\*Durchschnitt der Jahreswerte des jeweiligen Zeitraums.

\*\*mit Wohnungen mit Neben- bzw. ohne Wohnsitzangabe laut Gebäude- und Wohnungszählung 1991.

\*\*\*Wohnungen in Gebäuden, die bis 1944 errichtet wurden laut Gebäude- und Wohnungszählung 1991.

Im Jahr 2001 setzt sich dieser Trend fort (ebd.). Für die Folgejahre liegen leider keine Daten vor. Die gesamte Anzahl der Verbesserungen verteilt sich auf verschiedene Sanierungs- und Modernisierungsarten mit jeweils eigenen Förder-modalitäten, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Laut Angaben des Wohnfonds würden mit allen gewährten Objektförderungen Mietpreisbindungen mit einer Laufzeit von zumeist 15 Jahren einhergehen (vgl. Wohnfonds Wien 2008: 6). Detaillierte Daten über die Wiener Förderpraxis liegen leider nur für den Zeitraum von 1984 bis 1991 vor. In dieser Zeit entfallen zwei Drittel des Fördervolumens und ca. 50% der Sanierungsmaßnahmen auf Sockelsanierungen (vgl. WBSF 1992: 14). Die übrigen Mittel und Maßnahmen verteilen sich auf andere Sanierungsarten. Im Jahr 2008 stellen Sockelsanierungen laut Wohnfonds Wien immer noch die bedeutendste Sanierungsart dar (vgl. Wohnfonds Wien 2008: 1).

Zur lokalen Koordinierung der Sanierungsprogramme werden in den 1970er Jahren in Wien die ersten Gebietsbetreuungen gegründet. Ihre ursprüngliche Aufgabe besteht in der Beratung von Vermietern und Mietern bezüglich geförderter Sanierungsmaßnahmen (vgl. Breitfuss et al. 2004: 95). Im Laufe der 1980er Jahre werden vier weitere Gebietsbetreuungen errichtet (vgl. Franke/Strauss 2005: 37). In den 1990er Jahren wird das System der Gebietsbetreuungen weiter ausgebaut (vgl. Donner 2000: 119). Seit Ende der 1990er Jahre hat sich allerdings ihr Aufgabenprofil verändert (vgl. Breitfuss et al. 2004: 95). Neben der Betreuung und Initiierung baulich-struktureller Maßnahmen und der Beratung der Bewohner in weiteren Fragen, die das

Wohnen betreffen, übernehmen die Gebietsbetreuungen auch einzelne sozial-integrative Aufgaben wie die Bewältigung von Konflikten im nachbarschaftlichen Umfeld (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2009e). Das System der Wiener Gebietsbetreuung umfasst heute drei Arten von Einrichtungen (ebd.). Neben den 12 Bezirks- und Stadtteilniederlassungen bestehen eine mobile Gebietsbetreuung, die sich an Bürger des gesamten Stadtgebietes richtet, und Einrichtungen in neun kommunalen Wohnanlagen. Darüber hinaus fungieren die Gebietsbetreuungen als Ausgangspunkt für weitere stadtteilbezogene Maßnahmen, Programme oder Initiativen (vgl. Breitfuss et al. 2004: 95). So werden zwischen 2003 und 2005 in Form von Pilotprojekten in einzelnen Bezirken Grätzel- oder Stadtteilmanagements eingerichtet (vgl. Breitfuss et al. 2004: 99; Franke/Strauss 2005: 34ff).

### *Subjektförderung*

Nach der Einführung des WFG 1984 bleiben die Hauptinstrumente im Bereich der Subjektförderung bestehen. So können weiterhin Wohnbeihilfen und Eigenmittelerersatzdarlehen bezogen werden. In Wien können weiterhin die Nutzer von geförderten Mietwohnungen, Eigentumswohnungen und Eigenheimen Wohnbeihilfe beziehen (vgl. Czerny 1985: 608f). Einen Anspruch auf Eigenmittelerersatzdarlehen besitzen nur die ersten beiden Gruppen (ebd.). Allerdings kommt es bei den Förderbedingungen zu Einschnitten (vgl. Czerny 1985: 617). So bleiben die Konditionen der Eigenmittelerersatzdarlehen zwar unverändert, jedoch wird die Höhe der Förderanteile gesenkt. Bei den Wohnbeihilfen erfolgt eine Anhebung der zumutbaren Wohnungsaufwandsbelastung, so dass sich die Förderbeträge verringern (ebd.). Nach 1984 werden die Förderbestimmungen der Wohnbeihilfe in den meisten Ländern weiter verschärft, um die Ausgaben in diesem Bereich zu senken (vgl. Donner 2000: 115). So verringert sich nach der Verlängerung der Wohnungsbauförderung in Wien die Reichweite dieser Förderung, da Besitzer von Eigentumswohnungen nur noch unter bestimmten Bedingungen und Eigenheimbesitzer keinerlei Wohnbeihilfe mehr erhalten (vgl. Czerny 1990: 46f). Die nächsten wesentlichen Veränderungen erfolgen erst im Jahre 2001 mit der Einführung der allgemeinen Wohnbeihilfe. Seither erhalten in Wien auch Mieter von ungeforderten Wohnungen Subjektförderungen (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2008). Bis heute sind seitdem keine bedeutenden Änderungen der Förderbestimmungen bei der Wohnbeihilfe und bei den Eigenmittelerersatzdarlehen erfolgt. Der Bezug dieser Förderungen unterliegt Einkommensgrenzen, die nach 1989 in unregelmäßigen Abständen an die Einkommensentwicklung angepasst wurden. Gemäß den Bestimmungen im Jahr 2009 liegt die Einkommensgrenze bei einem Drei-

personenhaushalt bei 1646 Euro (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2009c). Der Einkommens-begriff umfasst das Haushaltsnettoeinkommen inklusive sozialer Transferzahlungen (ebd.). Die Grenzen für den Bezug der Eigenmitteldarlehens sind höher angelegt und bewegen sich zwischen den Höchsteinkommen der Wohnbeihilfe und des Wiener Gemeindebaus (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2009d). Neben den genannten Leistungen werden im Bedarfsfall weiterhin die Mietbeihilfe im Rahmen der Sozialhilfe und die Mietzinsbeihilfe des Finanzamtes gewährt (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2009c).

*Tabelle 4: Wohnbeihilfe in Wien*

<b>Zeitraum</b>	<b>Anzahl der EmpfängerInnen von Wohnbeihilfen*</b>	<b>Anteil der EmpfängerInnen an der Gesamtanzahl der Haushalte*</b>
1985-1989	28.549	3,98%
1990-1994	17.779	2,40%
1995-1999	18.220	2,40%
2000-2004	31.060	3,93%
2005-2008**	49.401	6,58%

Quelle: Angaben der Magistratsabteilung 50 der Stadt Wien; Statistik Austria ISIS-Datenbank

\*Durchschnitt der Jahresendwerte des jeweiligen Zeitraums.

\*\*Die Gesamtanzahl der Haushalte im Jahr 2008 basiert auf einer Prognose (vgl. Statistik Austria 2008).

Wie in Tabelle 4 deutlich zu erkennen ist, geht die Anzahl der EmpfängerInnen von Wohnbeihilfen zunächst nach 1989 stark zurück. Die Verschärfung der Förderbedingungen nach der Verlagerung der Förderkompetenzen auf die Länder zeigt hier ihre Wirkung. Seither steigen die Förderzahlen allerdings kontinuierlich an. Trotz steigender Haushaltszahlen erhöhte sich auch der Anteil der Wohnbeihilfen-EmpfängerInnen an der Gesamtzahl der Wiener Haushalte (vgl. Tabelle 4).

### *Recht*

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen für das gemeinnützige Wohnungswesen wird an dieser Stelle die Entwicklung des allgemeinen Mietrechts dargestellt. Für die Bestände der gemeinnützigen Anbieter gelten die Bestimmungen des Gemeinnützigkeitsrechts. Für die förderrechtlich gebundenen Bestände gelten die Bestimmungen der Fördergesetze. Die folgenden Entwicklungen gelten für die freifinanzierten und für die nicht mehr gebundenen Bestände.

Im Jahr 1981 beschließt die regierende SPÖ eine Novellierung des Mietrechtsgesetzes. Der durch die ÖVP mit dem MRG 1967 abgeschaffte Kündigungsschutz für

Neuvermietungen im freifinanzierten Segment wird wieder eingeführt und die freie Mietpreisgestaltung für diese Bestände eingeschränkt (vgl. Czasny 1987: 43). Für die Altbaubestände werden nach Ausstattungskategorien in der Höhe gestaffelte Kategoriemieten eingeführt, die unterhalb der Marktmieten liegen (vgl. Schwimmer 2008: 75). Wohnungen der Kategorie A verfügen über eine Zentralheizung, Bad oder Dusche sowie mindestens ein WC. Kategorie B-Wohnungen fehlt eine moderne Heizung, d.h. es kommen in diesen Wohnungen Einzelofenheizungen mit anderen Brennstoffen als Gas oder Strom zum Einsatz. Kategorie C-Wohnungen fehlt es an einer Bade- oder Duschgelegenheit und Nutzer von Wohnungen der Kategorie D müssen ohne ein WC oder ohne Wasserentnahme im Wohnungsinneren auskommen (vgl. Donner 2000: 114). Die Mietobergrenzen sinken stufenweise von A bis D (ebd.). Die Kategoriemieten greifen allerdings nur bei Neuvermietungen (ebd.). Und auch hier bestehen zahlreiche Ausnahmen, so dass für einige Wohnungstypen (z.B. Wohnungen ab einer bestimmten Größe) in der Höhe angemessene Mieten verlangt werden dürfen und für andere (z.B. vermietete Eigentumswohnungen) sogar eine freie Mietpreisbildung möglich ist (vgl. Czasny 1987: 43). Das Kriterium der Angemessenheit wird vom Gesetzgeber nicht bestimmt. Als Orientierung dienen aber die Preisspiegel der Bundesinnung der Immobilien- und Vermögenstreuhänder (vgl. Kirchner 2006: 281). Für die bestehenden Altbaumietverträge gelten im Prinzip weiterhin die Mietobergrenzen aus der Zeit des Ersten Weltkrieges. Allerdings sieht das neue Gesetz Wege vor, über die sich Mieterhöhungen bei Altverträgen erreichen lassen (vgl. Schwimmer 2008: 75). So sind bei der Wahrnehmung des Eintrittsrechtes nun Mietsteigerungen möglich (ebd.). Außerdem kann ein Erhaltungsbeitrag auf die Mieten aufgeschlagen werden, so dass die Altmieten bis auf maximal zwei Drittel der Kategoriemieten ansteigen können (ebd.). Allerdings muss der überwiegende Teil der erhobenen Erhaltungsbeiträge innerhalb einer Frist in den Bestand investiert werden, andernfalls besteht eine Rückerstattungspflicht (vgl. Kirchner 2006: 279f). Der Verabschiedung der Mietrechtsnovelle 1981 gehen lange Verhandlungen zwischen den Vertretern der Parteien, der Interessenverbände und des verantwortlichen Justizministeriums voraus (vgl. Tálos/Kittel 2001: 184f). Die SPÖ setzt sich mit der Unterstützung der Mietervereinigungen und der Arbeitnehmerverbände für einen mieterfreundlichen Gesetzentwurf ein (vgl. Schwimmer 2008: 75). Die Gegnerschaft der Novelle besteht aus der ÖVP, den Unternehmerverbänden und Teilen der Sozialdemokraten (vgl. Tálos/Kittel 2001: 185). So bemängelt die Wiener SPÖ fehlende Anreize für Hausbesitzer zur Schaffung von Wohnraum (ebd.). Schließlich wird mit der Novelle ein innerparteilicher Kompromiss mit der Stimmenmehrheit der

SPÖ im Nationalrat verabschiedet (ebd.). Der Entscheidungsprozess innerhalb der Regierung erfolgt unter Abstimmung mit dem Arbeitnehmerdachverband (vgl. Tálos/Kittel 2001: 185). Bei der nächsten größeren Novellierung des Mietrechtsgesetzes im Jahr 1985 wird die Preisbindung durch die Kategoriemieten für Wohnungen der Kategorie A aufgehoben (vgl. Kirchner 2006: 279). Für diese können nun auch in der Höhe angemessene Mieten verlangt werden (ebd.). Zudem wird aus dem Erhaltungsbeitrag ein Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag (ebd.). Die 1986 neugebildete große Koalition unter SPÖ-Kanzlerschaft nimmt mit dem 1. und 2. Wohnrechtsänderungsgesetz weitere Veränderungen des Mietrechts vor (vgl. Amann 1999: 36). So werden Maßnahmen gegen die zu Beginn der 1990er Jahre eingetretene Wohnungsknappheit ergriffen, indem beispielweise Zwischenvermietungen erleichtert werden (vgl. Amann 1999: 37). Mit dem 3. Wohnrechtsänderungsgesetz von 1993 erfolgen erneut weitreichende Änderungen des Mietrechts (vgl. Donner 2000: 121). Dabei versucht die große Koalition den Spagat zwischen der Begrenzung der Mieten und der Sicherung der Bestandserhaltung (vgl. Tálos/Kittel 2001: 185). Der Entscheidungsprozess erfolgt zwar mit formeller Einbindung der Verbände, aber ohne deren Mitwirkung (vgl. Tálos/Kittel 2001: 183). Trotz großer Kritik von Seiten der Interessenverbände und der Opposition an den Entwürfen der Koalition werden einige der geplanten Änderungen von der Koalitionsmehrheit beschlossen (vgl. Tálos/Kittel 2001: 185). So werden die Kategoriemieten durch Richtwertmieten ersetzt und die Kategorie A-Wohnungen wieder mit in die Regelung einbezogen. Der Richtwert entspricht einer festgelegten Miete, die für eine Normwohnung zu zahlen wäre, die einer ordnungsgemäß erhaltenen Altbauwohnung der Kategorie A in durchschnittlicher Lage entspricht. Bei der Berechnung der Miethöhe werden Abweichungen von diesem Standard mit Zu- oder Abschlägen berücksichtigt, die in der Praxis relativ frei bestimmt werden können (ebd.). Veränderungen der Richtwerthöhe orientieren sich an der Entwicklung des Verbraucherpreisindex (vgl. Kirchner 2006: 281). Die Richtwertmieten finden bei Neuvermietungen von vor 1945 errichteten Wohnungen Anwendung (vgl. Donner 2000: 121). Eine weitere Änderung betrifft den Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag, für den nun keine Rückerstattungspflicht bei Fehlverwendung besteht (vgl. Kirchner 2006: 280). Seit der Mietrechtsänderung von 1994 sind außerdem befristete Mietverhältnisse bei nicht gefördertem Wohnraum möglich (vgl. Donner 2000: 122). Mit der Mietrechtsnovelle von 1997 wird die maximale Befristungszeit von drei auf 10 Jahre ausgeweitet (ebd.). Die vom Jahr 2000 an amtierende ÖVP/FPÖ-Regierung strebt in der neuen Legislaturperiode eine grundsätzliche Erneuerung des Wohnrechtes an (vgl. Bundeskammer für Arbeiter und

Angestellte 2000). Die Wohnrechtsnovelle 2000 ist bereits Teil des 100-Tage-Programms der Koalition (ebd.). Mit ihr wird eine dreijährige Mindestbefristung befristeter Mietverträgen eingeführt, die beliebig oft um die Mindestbefristungsdauer verlängert werden kann (vgl. Bundesministerium für Justiz 2006). Nach einer Dauer von einem Jahr besitzen Mieter das Recht auf eine vorzeitige Kündigung unter Einhaltung der Kündigungsfrist von drei Monaten. Um die aus der Befristung resultierenden Nachteile für die Mieter zu kompensieren, werden mietkostenmindernde Befristungsabschläge von 25%, bezogen auf die geltenden Mietobergrenzen, eingeführt (ebd.). Mit der Mietrechtsnovelle 2001 wird der Mieterschutz für Ein- und Zweifamilienhäuser bezüglich der Befristung und Kündigung von Verträgen aufgehoben (vgl. Köppl/Rosifka 2001). Außerdem erfolgt eine Streichung der Zweckbindung für die Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge (ebd.). Gegenwärtig gelten für die freifinanzierten Altbaubestände in der Regel die Richtwertmieten oder bei Altmietverträgen die niedrigeren Kategoriemieten (vgl. Bundesministerium für Justiz 2006). Für die freifinanzierten Neubauwohnungen sowie die ehemals gebundenen Neubauwohnungen können angemessene Mieten erhoben werden (ebd.). Im Jahr 2008 gelten für die Hälfte des Wiener Gemeindebaus die Kategoriemieten und für große Teile des übrigen kommunalen Bestandes die Richtwertmieten sowie die Bestimmungen der Fördergesetze (vgl. Die Grünen Wien 2008). Die Richtwert- und Kategoriemieten werden in regelmäßigen Abständen an die Entwicklung der Verbraucherpreise angepasst. Bei den Richtwertmieten erfolgen die Anpassungen jährlich, bei den Kategoriemieten erst dann, wenn der VPI um mehr als 5% vom Jahreswert der letzten Anpassung abweicht (vgl. Bundesministerium für Justiz 2006).

Im Zuge der Einführung des WFG 1984 und des WSG kommt es auch zu Veränderungen des rechtlichen Rahmens der Gemeinnützigkeit. So wird den gemeinnützigen Anbietern die Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit und die Erhebung des Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags im Rahmen der Miete zugestanden, um die Erhaltung und Verbesserung ihrer Bestände zu sichern (vgl. Österreicher 2008: 193). Seit 1989 können auch die Gemeinnützigen für neuvermietete Wohnungen, die aus der Förderbindung entlassen wurden, in der Höhe angemessene Mieten verlangen. Die gemeinnützigen Anbieter nutzen den eröffneten Spielraum bei der Preisgestaltung nur bedingt, da sie das Niveau der Kategoriemieten in der Praxis nicht überschreiten (vgl. Österreicher 2008: 193). Mit dem 2. Wohnrechtsänderungsgesetz (2. WÄG) von 1991 wird die Orientierung der gemeinnützigen Anbieter bei der Mietpreisgestaltung bei Neuvermietungen an den Kategoriemieten schließlich gesetzlich verankert (vgl. Österreicher 2008: 194). Seither werden bei

Neuvermietungen von alten Beständen angemessene Mieten bzw. Kategoriemieten erhoben. Bei Neuerrichtungen sind weiterhin Kostenmieten üblich. Noch in der Phase des Vorwahlkampfes zu den Nationalratswahlen 1999 beschließt die von der SPÖ geführte Bundesregierung eine Novelle des Mietrechts (vgl. Amann 1999: 38). Diese sieht im gemeinnützigen Bereich Mietpreisbeschränkungen für ältere wiedervermietete Wohnungen vor (ebd.). Im Gegenzug wird den Gemeinnützigen gestattet, ihren Geschäftsbereich um die Verwaltung privater Bestände zu erweitern (ebd.). Die nachfolgende ÖVP/FPÖ-Regierung vollzieht mit der Wohnrechtsnovelle 2000 weitere Änderungen des WGG (vgl. Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte 2000). So wird unter anderem der Geschäftsbereich der gemeinnützigen Anbieter erneut ausgeweitet (ebd.) Mit dem Budgetbegleitgesetz 2001 geschieht der bislang „gravierendste Einschnitt“ (Sommer 2008: 89) in die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit (vgl. 89f.). Durch eine Novellierung des WGG werden die im alleinigen öffentlichen Eigentum befindlichen gemeinnützigen Anbieter vor die Wahl gestellt, den Status der Gemeinnützigkeit beizubehalten oder aufzugeben (ebd.). Die fünf Gemeinnützigen des Bundes werden aus der Gemeinnützigkeit entlassen und treten fortan als gewerbliche Anbieter in Erscheinung (ebd.). Auf diese Weise werden ca. 60.000 Wohnungen in den freien Markt entlassen (ebd.). Die Länder und Kommunen entscheiden sich für einen Verbleib ihrer Gesellschaften in der Gemeinnützigkeit (ebd.).

### *Ausgaben*

Zu Beginn der 1980er Jahre werden 80% des gesamten wohnungspolitische Budgets aus Bundesmitteln getragen, die durch Ländermittel, Darlehensrückflüsse und Zinserträge ergänzt werden (vgl. Lugger 2007: 62f). Mit dem WFG 1984 bleibt die weitgehende Finanzierung über Bundesmittel erhalten (vgl. Donner 2000: 112). Der Länderanteil wird auf ein Sechstel festgelegt (ebd.). Zeitgleich zur Verländerung der Förderungskompetenzen erfolgt der Beschluss, die Förderungsmittel des Bundes um 10% zu kürzen und die bisherige Verpflichtung der Länder zur Beteiligung an der Finanzierung der Kosten aufzuheben (ebd.). Die Mittelaufbringung geschieht weiterhin über feste zweckgebundene Anteile an der Einkommens-, Lohn- und Körperschaftssteuer sowie über die Wohnbauförderungsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (vgl. Donner 2000: 116). Die Anteile sinken allerdings (ebd.). Im Jahr 1996 werden die zweckgebundenen Bundeszuschüsse für die direkte Wohnungsbauförderung auf dem damaligen Stand von 1,78 Milliarden Euro eingefroren (vgl. Amann 1999: 100). Die seither stagnierenden Bundesmittel können allerdings bis 2004 durch steigende

Darlehensrückflüsse überkompensiert werden (vgl. Lugger 2007: 64). Daher steigt das gesamte direkte Fördermittelvolumen nominell auch nach 1996 weiter an (vgl. Tabelle 5). Mit dem Einfrieren der Bundeszuschüsse wird jedoch ein langsamer Rückzug des Bundes aus der Wohnungsbauförderung eingeleitet, der zu einem stetigen Rückgang der gesamten direkten Förderungen führt. Hinzu kommt, dass die Zweckbindung der Bundesmittel zunächst im Jahr 2001 gelockert und schließlich 2008 im Zuge des neu ausgehandelten Finanzausgleiches 2008-2013 gänzlich aufgehoben wird. (vgl. Amann/Mundt 2008: 13). Die Länder sind daher nicht mehr dazu verpflichtet, die Bundeszuschüsse für wohnungspolitische Maßnahmen einzusetzen. Für die Darlehensrückflüsse ist bereits im Jahr 2001 jegliche Zweckbindung entfallen (vgl. Stigel 2006: 36). Sie fließen seither im vollen Umfang in die allgemeinen Budgets der Länder (ebd.). Neben den gut dokumentierten direkten Förderungen beinhaltet das österreichische Fördersystem auch indirekte Förderungen, für die allerdings nur Daten über einzelne Jahrgänge vorliegen.

*Tabelle 5: Wohnungspolitische Mittel in Österreich*

<b>Jahr</b>	<b>in Mio. €</b>	<b>Anteil am BIP</b>	<b>Anteil der direkten Förderungen</b>	<b>Anteil der indirekten Förderungen</b>
1983	1.691	1,81%	73%	27%
1989	2.298	1,81%	75%	25%
1999	2.710	1,37%	87%	13%
2001	2.636	1,24%	84%	16%

Quellen: Eigene Berechnung nach Statistik Austria ISIS-Datenbank; Lugger 2007; Matznetter 1991; Czasny/Moser 2000; Stigel 2006

Im Jahr 1983 umfassen die indirekten Förderungen ca. 452 Millionen Euro. Diese Zahl basiert auf den Angaben bei Metznetter (vgl. 1991: 154f), die einige Ungenauigkeiten beinhalten. Für die Förderung des Bausparsystems liegt nur der Betrag von 218 Millionen Euro für 1980 vor. Die Vergünstigungen im Rahmen der Einkommenssteuer umfassen im Jahr 1983 ca. 189 Millionen Euro (ebd.). Für die Höhe der Steuerausfälle durch die Grund-erwerbssteuerbefreiung liegen zwei Schätzungen vor, die deutlich auseinanderliegen (ebd.). Daher fließt der Mittelwert beider in die Berechnung ein, der 45 Millionen Euro beträgt. Laut Czasny und Moser (vgl. 2000: 305) umfasst das Volumen der indirekten Förderung im Jahr 1989 ca. 572 Millionen Euro und sinkt dann bis 1999 auf einen Betrag von 363 Millionen Euro. Im Jahr 2001 summieren sich die Steuervergünstigungen laut Stigel (vgl. 2006: 41) auf 430 Millionen Euro. Die Berechnungen von Czasny und Moser (vgl. 2000: 305) sowie von Stigel (vgl. 2006:

41) umfassen neben der Grunderwerbssteuerbefreiung, der vorzeitigen Abschreibung von Bauinvestitionen und der Befreiung der gemeinnützigen Anbieter von der Körperschaftssteuer die drei quantitativ bedeutendsten indirekten Förderungen im Rahmen der Einkommensteuer, der Bausparförderung und der Förderung des Wohnbaubankensystems (nur 1999 und 2001). Entgegen dem feststellbaren nominellen Anstieg der Gesamtausgaben im Wohnwesen lässt sich bei Betrachtung der Entwicklung des Anteils der Fördermittel am Bruttoinlandsprodukt seit 1980 ein langsamer Rückgang der Fördermittel beobachten (vgl. Tabelle 5). Seither ist ein Bedeutungsverlust der indirekten Förderung festzustellen, der sich trotz der Einführung der Wohnbauanleihe vollzieht. Zurückzuführen ist diese Entwicklung vermutlich auf den bereits angesprochenen Abbau der Vergünstigungen im Rahmen der Einkommenssteuer und der Bausparförderung, der zu einem Rückgang der Steuerausfälle führt. Im Bereich der direkten Förderung ist ein deutliches Übergewicht der Objektförderungen feststellbar (vgl. Tabelle 6).

*Tabelle 6: Struktur der direkten Förderungen im österreichischen Wohnwesen*

<b>Jahr</b>	<b>Anteil der Neubauförderung</b>	<b>Anteil der Bestandsförderung</b>	<b>Anteil der Subjektförderung</b>
1983	85%	2%	13%
1989	76%	14%	10%
1999	68%	24%	8%
2001	65%	26%	9%
2004	69%	22%	9%

Quellen: Eigene Berechnung nach Lugger 2007; (BMASK 2009)

\*Für das Volumen der Eigenmittlersatzdarlehen wird der Wert für 2001 verwendet, da der Umfang der gezahlten Zuschüsse in beiden Jahren ähnlich groß ist.

Bei genauer Betrachtung fällt zudem auf, dass der Anteil der Neubauförderung insgesamt rückläufig ist und die Bedeutung der Bestandsförderung steigt. Zuletzt hat die Neubauförderung allerdings wieder zulasten der Bestandsförderung zugelegt. Die Daten zur Neubauförderung umfassen Darlehen, Baukostenzuschüsse und Annuitätenzuschüsse. Der Bereich der Bestandsförderung umfasst die Ausgaben in der Sanierungsförderung. Die neuen sozialintegrativen Stadtteilprogramme konnten nicht mit in die Ausgabenanalyse einbezogen werden, da die entsprechenden Daten fehlen. Die Subjektförderung umfasst die Ausgaben für die Wohnbeihilfe und die Eigenmittlersatzdarlehen. Der Anteil der Subjektförderungen an den Gesamtausgaben geht zunächst zurück. Hier treten die angesprochenen Einschnitte bei der Wohnbeihilfe nach der Verlagerung der Förderkompetenzen zu Tage. Seither steigen

die Ausgaben allerdings wieder langsam an. Aufgrund der für Wien vorliegenden Daten über die Entwicklung der EmpfängerInnen von Wohnbeihilfen bis 2008 (vgl. Tabelle 4) ist zu vermuten, dass dieser Trend auch nach 2004 weiter anhält.

### *Die Wohnversorgung in Wien*

Im Untersuchungszeitraum steigt die Nachfrage nach Wohnraum in Wien gemessen an der Bevölkerungsentwicklung an (vgl. Tabelle 7). Bemerkenswert ist, dass die Anzahl der Haushalte stärker zunimmt als die Einwohnerzahl.

*Tabelle 7: Angebot und Nachfrage auf dem Wiener Wohnungsmarkt*

<b>Jahr</b>	<b>Anzahl der Wohnungen*</b>	<b>Anzahl der Einwohner</b>	<b>Anzahl der Haushalte</b>	<b>Wohnungen je 1000 Einwohner</b>	<b>Wohnungen je 1000 Haushalte</b>
1981	821.174	1.531.888	725.468	536	1.132
1991	853.091	1.512.599	742.000	564	1.150
2001	910.745	1.562.536	782.187	583	1.164
2007**	947.025	1.667.820	823.541	568	1.150
<b>Veränderung in %</b>					
1980-2001	10,9	2,0	7,8	8,7	2,9
1981-2007	15,3	8,9	13,5	5,9	1,6

Quellen: Eigene Berechnung nach Statistik Austria ISIS-Datenbank; 1981 bis 2001 Ergebnisse der Volkszählungen, Gebäude- und Wohnungszählungen

\* mit Wohnungen mit Neben- bzw. ohne Wohnsitzangabe.

\*\*Die Anzahl der Wohnungen wurde auf Basis der Hauptwohnsitze der Mikrozensushebung 2007 und den Anteilen der Hauptwohnsitze am gesamten Bestand bei den Gebäude- u. Wohnungszählungen geschätzt; Einwohner laut Bevölkerungsforschreibung; Haushalte gemäß Mikrozensus 2007.

Die mengenmäßige Ausweitung des Wohnungsangebotes kann mit der demographischen Entwicklung mehr als Schritt halten. So steigt die Anzahl der Wohnungen je 1000 Einwohner zwischen 1981 und 2001 an (ebd.). Die Anzahl der Wohnungen je 1000 Haushalte nimmt ebenfalls zu (ebd.). Allerdings deuten die Schätzwerte von 2007 auf eine Verschlechterung der Wohnversorgung nach 2001 hin (ebd.). Sollten sich diese Hinweise bestätigen, würde die Verbesserung der Wohnversorgung im Gesamtzeitraum etwas geringer ausfallen. In Wien gäbe es auch dann 2007 immer noch deutlich mehr Wohnungen als Haushalte (ebd.). Der Wohnungsbestand lässt sich anhand der Rechtsform der Wohnungsnutzung in Eigenheime und Mietwohnungen gliedern. Unter den Eigenheimen befinden sich neben den freistehenden Einfamilienhäusern auch Eigentumswohnungen. Der Anteil dieser Rechtsform der Wohnungsnutzung liegt in Wien 1981 bei 18,5% und steigt bis

2001 auf 20,2% an.<sup>9</sup> Laut den Ergebnissen von EU-SILC 2007 (vgl. Statistik Austria 2009c) liegt der Wert im Erhebungsjahr immer noch bei ca. 20%. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass dieser Wert nur bedingt mit den Werten der vorangegangenen Jahrgänge, die auf den Gebäude- und Wohnungszählungen und somit auf Vollerhebungen basieren, verglichen werden kann, da es sich bei EU-SILC um eine Haushaltsstichprobenerhebung handelt. Im Mietwohnbereich lassen sich die Bestände anhand der Rechtsform der Eigentümer differenzieren. Anhand dieses Merkmals soll auf die jeweilige Ausrichtung der Wohnraumbewirtschaftung geschlossen werden. Auf dem Wiener Wohnungsmarkt treten im Untersuchungszeitraum zwei nicht-gewinnorientierte Eigentümergruppen auf, die Gebietskörperschaften und die Eigentümer, die im Rahmen des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes agieren. Die für Wien in der Statistik auftauchenden Bestände der Gebietskörperschaften sind im Wesentlichen der Gemeinde Wien zuzuordnen. Damit verfügt diese über knapp ein Viertel des Wiener Wohnungsbestandes (vgl. Tabelle 8).

*Tabelle 8: Wohnungsbestand nach Anbietergruppen in Wien*

<b>Jahr</b>	<b>Anteile der Mietwohnungen der Gebietskörperschaften</b>	<b>Anteile der Mietwohnungen gemeinnütziger Eigentümer</b>
1981	26%	8%
1991	27%	11%
2001	25%	13%
2007**	23%	15%

Quellen: Eigene Berechnung nach Statistik Austria ISIS-Datenbank; 1981 bis 2001 Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählungen; 2007 laut EU-SILC 2007 (Statistik Austria 2009d)

\*mit Wohnungen mit Neben- bzw. ohne Wohnsitzangabe.

\*\*Die Werte sind nur bedingt mit denen der vorangegangenen Jahrgänge vergleichbar.

Dieser Anteil ist zwischen 1981 und 1991 gestiegen und seither rückläufig (ebd.). Der Anteil der gemeinnützigen Wohnungseigentümer steigt hingegen seit 1981 kontinuierlich an. Fasst man die Bestände beider Gruppen zusammen, so steigt deren Anteil am gesamten Wohnungsbestand von 34% im Jahr 1981 auf 38% im Jahr 1991 und 2001 an. Laut EU-SILC 2007 liegt dieser Wert im Erhebungsjahr immer noch bei 38% (vgl. Statistik Austria 2009c). Die geförderten Bestände privater Anbieter können hierbei nicht berücksichtigt werden, da diese in der Statistik nicht gesondert erfasst werden. Somit unterschätzen die genannten Zahlen den tatsächlichen Umfang des non-profit Sektors etwas. Den jeweils restlichen Anteil am gesamten

<sup>9</sup> Eigene Berechnung auf Basis der Gebäude- u. Wohnungszählungen (Quelle: Statistik Austria ISIS Datenbank).

Wohnungsbestand teilen sich private Personen und juristischen Personen, die nicht den beiden nichtgewinnorientierten Eigentümergruppen zugeordnet werden können. Der Anteil des Non-profit-Sektors auf dem Wiener Wohnungsmarkt ist somit im Laufe des Untersuchungszeitraums größer geworden, da die gemeinnützigen Eigentümer das langsame Abschmelzen des Anteils der Gebietskörperschaften mit ihrem Wachstum überkompensieren konnten.

Hinsichtlich der Wohnflächen ist das allgemeine Versorgungsniveau zwischen 1981 und 2006 kontinuierlich gestiegen. Der durchschnittliche Wert je Wohnung lag 1981 bei 63,9 m<sup>2</sup> und stieg bis 2006 auf 73,1 m<sup>2</sup> an. Die Wohnfläche pro Einwohner erhöhte sich im gleichen Zeitraum sogar noch etwas stärker (ebd.).

*Tabelle 9: Wohnflächen in Wien*

<b>Ø Wohnfläche in m<sup>2</sup></b>		
<b>Jahr</b>	<b>je Wohnung*</b>	<b>je Einwohner</b>
1981	63,9	29,9
1991	67,7	33,1
2001	70,9	35,0
2006	73,1	36,0
Veränderung in %		
1981-2006	14,3	20,2

Quellen: Eigene Berechnung nach Statistik Austria ISIS-Datenbank;  
1981 bis 2001 Gebäude- und Wohnungszählung; 2006 Mikrozensus  
\*nur Hauptwohnsitze.

Bei Betrachtung der Versorgungslage einzelner Nachfragegruppen fällt auf, dass Miethaushalte weniger von der allgemeinen Wohnflächensteigerung profitieren können als Eigenheimnutzer. Zwischen 1991 und 2001 steigt die Wohnfläche aller Haushalte laut Gebäude- und Wohnungszählungen (vgl. Statistik Austria ISIS-Datenbank) um 4,7% an, die der Miethaushalte nur um 2,5%. Unter den Miethaushalten sind wiederum die Haushalte benachteiligt, deren Bezugsperson laut eigener Auskunft von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Zwischen 1994 und 2003 steigt laut Mikrozensus die durchschnittliche Wohnfläche aller Miethaushalte um 3,3%, die der genannten Gruppe nur um 1,1% (ebd.). Von Arbeitslosigkeit betroffene Miethaushalte verfügen 2003 durchschnittlich über 60,0 m<sup>2</sup> Wohnfläche und liegen damit 11,6% unterhalb des Mittels aller Miethaushalte, das bei 67,9 m<sup>2</sup> liegt (ebd.). Als eine hinsichtlich der Wohnfläche besonders benachteiligte Nachfragegruppe können ausländische Haushalte

bezeichnet werden. Im Jahr 2001 liegt die durchschnittliche Wohnfläche der Haushalte, deren Bezugsperson nicht über die österreichische Staatsbürgerschaft verfügt, laut den Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählung 18,6% unterhalb des Durchschnitts aller Haushalte (ebd.). Innerhalb dieser Gruppe weisen die Angehörigen der EU15-Staaten allerdings überdurchschnittliche Werte auf. So verfügen beispielsweise deutsche und italienische Haushalte über 80,7 bzw. 77,0 m<sup>2</sup> und sind damit weitaus besser versorgt als die beiden größten Einwandergruppen in Wien.<sup>10</sup> Haushalte türkischer Herkunft liegen im Mittel bei 49,2 m<sup>2</sup>, Haushalte aus Serbien und Montenegro (heute Serbien) sogar nur bei 48,2 m<sup>2</sup>. Neben der zur Verfügung stehenden Wohnfläche beeinflusst die Wohnungsausstattung die Versorgungslage der Haushalte. Der Wiener Wohnungsbestand lässt sich in die vier bereits erläuterten Kategorien gliedern. Zwischen 1981 und 2006 hat sich der allgemeine Wohnkomfort deutlich verbessert. Laut den Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählung liegt der Anteil der Kategorie A-Wohnungen 1981 bei 35% und steigt gemäß Mikrozensus auf 89% im Jahr 2006 an (vgl. Statistik Austria ISIS-Datenbank; Statistik Austria 2007). Gleichzeitig verlieren die unteren Kategorien innerhalb des Wohnungsbestandes stark an Bedeutung. Allerdings können 2006 immerhin noch 6% und damit über 50.000 Hauptwohnsitze in Wien Wohnungen der untersten Kategorie zugeordnet werden (vgl. Statistik Austria 2007). Im Jahr 2001 wohnen in diesen Wohnungen, deren Anzahl zu diesem Zeitpunkt noch höher ist, überdurchschnittlich viele Haushalte, deren Referenzperson nicht über die österreichische Staatsangehörigkeit verfügt (vgl. Statistik Austria ISIS-Datenbank). So liegt der Anteil der Kategorie D-Wohnungen unter den Hauptwohnsitzen der ausländischen Haushalte bei 26%. Bei der Betrachtung der Versorgungslage einzelner Nationalitäten zeigt sich ein bekanntes Muster. Wie schon bei der Wohnfläche, so sind auch hinsichtlich der Wohnungsausstattung die Angehörigen der EU-15 Staaten überdurchschnittlich gut versorgt. So liegt der Anteil der Hauptwohnsitze in Kategorie-D Wohnungen bei den deutschen und italienischen Haushalten bei 4% und 5%. Hingegen wohnen 41% der Haushalte türkischer Herkunft und 39% der Haushalte, deren Bezugsperson über die heute serbische Staatsangehörigkeit verfügt, in Wohnungen der untersten Ausstattungskategorie.

Bei der Untersuchung der Wohnkosten werden die Marktmieten, also die Mietpreise, die zum Zeitpunkt der Erhebung auf den Wohnungsmärkten bei Neuvermietungen erzielt werden, sowie die Mieten des gesamten Bestandes berücksichtigt. Für die

---

<sup>10</sup> Im Jahr 2001 verfügten laut Volkszählung 16% der ausländischen Wohnbevölkerung Wiens über die türkische und 28% über die heute serbische Staatsbürgerschaft (Eigene Berechnung nach Statistik Austria ISIS-Datenbank).

Marktmieten, die sich nur auf die frei vermietbaren Wohnungen beziehen, werden die Daten der Immobilienpreisspiegel der Immobilien- und Vermögenstreuhänder herangezogen, die von der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) jährlich veröffentlicht werden. Die dort genannten Mieten ohne Nebenkosten verschiedener Wohnkategorien basieren auf einer Befragung der Mitgliedsbetriebe des genannten Fachverbandes. Für den Zeitraum von 1986 bis 2000 werden die Daten von Blaas und Wieser (vgl. 2004) übernommen, die im Rahmen ihrer Untersuchung die Mittelwerte aus den verschiedenen Wohnkategorien verwendet haben. Die Daten für den Zeitraum zwischen 2001 und 2008 stammen aus den jährlichen Immobilienpreisspiegeln der WKO und werden auf gleiche Weise verdichtet. Die vorliegenden Quellen bieten zwei lückenlose Zeitreihen, die durch die Umstellung der Erhebung zwischen 2000 und 2001 getrennt werden. Die Werte beider Zeitreihen sind daher nicht direkt vergleichbar. Allerdings lässt sich der Entwicklungstrend für den gesamten Zeitraum aus den Daten ablesen, welcher einen Anstieg der nominellen Marktmieten zeigt, da sich die Werte in beiden Zeiträumen erhöhen (vgl. Tabelle 10). Unter Auslassung des Überganges zwischen 2000 und 2001 liegt die durchschnittliche Abweichung zum Vorjahr zwischen 1987 und 2008 bei 1,9% (ebd.). Allerdings bewegt sich dieser Anstieg unterhalb der allgemeinen Preissteigerung, denn ein Blick auf die Entwicklung der preisbereinigten Mieten zeigt, dass die Marktmieten trotz eines kurzzeitig anhaltenden starken Preisanstieges in den 1990er Jahren zwischen 1987 und 2008 real gesunken sind (ebd.). Die Entwicklungen im Bestand werden auf Basis des im Mikrozensus erhobenen Wohnungsaufwandes untersucht, der neben der Miete auch die Betriebskosten enthält.<sup>11</sup> Auch hier trennt die Umstellung der Erhebung, in diesem Fall zwischen 2003 und 2004, den Untersuchungszeitraum in zwei Zeitreihen, deren Werte nicht direkt vergleichbar sind. Die Bestandswerte zeichnen ein anderes Bild der Wohnkostenentwicklung als die Werte der Marktmieten. Zwischen 1987 und 2003 steigt der durchschnittliche Wohnungsaufwand preisbereinigt um 41,9% an (vgl. Tabelle 10). Seither liegen die Steigerungsraten allerdings unterhalb der allgemeinen Preissteigerung. Zu dem enormen Anstieg haben vor allem die Altbauten beigetragen. So legten die Wohnkosten in Gebäuden der Jahrgänge bis 1945 im gleichen Zeitraum real um 69,4% zu. Die Betriebskosten leisten keinen Beitrag zur Erklärung der Entwicklungen, da diese preisbereinigt um 25% in damit deutlich geringerem Ausmaß gestiegen sind als der gesamte Wohnungsaufwand. Die Mikrozensus-Ergebnisse

---

<sup>11</sup> Wenn die Heizkosten an den Vermieter entrichtet werden, sind auch diese Teil des Wohnungsaufwandes (vgl. Statistik Austria 2007: 23)

erlauben einige wenige Aussagen über die Wohnkostenentwicklung einzelner Nachfragegruppen.

*Tabelle 10: Mietwohnkosten in Wien*

Jahr	Marktmieten* in Euro pro m <sup>2</sup>		Bestandsmieten** in Euro pro m <sup>2</sup>	
	nominell	real***	nominell	real***
1987	4,74	7,10	2,28	3,41
1990	5,09	7,06	2,59	3,59
1993	6,82	8,48	3,16	3,93
1996	6,19	7,21	3,91	4,55
2000	5,98	6,62	4,40	4,87
2001	6,80	7,33	4,51	4,86
2003	6,93	7,23	4,64	4,84
2004	7,10	7,27	5,20	5,32
2006	7,33	7,22	5,17	5,09
2008	7,59	7,09	5,41	5,06
Veränderung in %				
1987-2000	26,2	-6,7	93,0	42,6
2001-2008	11,6	-3,2	-	-
1987-2003	-	-	103,5	41,9
2004-2006	3,2	-0,6	-0,6	-4,3
2004-2008	6,9	-2,4	4,0	-5,0
1987-2008 Ø pro Jahr	1,9	-0,4	3,9	1,5

Quellen: Eigenen Berechnung; Marktmieten laut Immobilien-Preisspiegel der Immobilien- und Vermögens-treuhänder; 1987 bis 2001 aus Blaas/Wieser 2001; 2002 bis 2008 die jeweilige Jahrgänge der WKO Immobilien-Preisspiegel; Bestandsmieten laut Mikrozensus aus Statistik Austria ISIS-Datenbank; VPI 2005 Statistik Austria  
 \*ungewichtete Mittelwerte der in den Preisspiegel angegebenen Durchschnittsmieten in den verschiedenen Kategorien. Aufgrund von Änderungen der Erhebung sind die Werte ab 2001 nicht denen davor vergleichbar.  
 \*\*Aufgrund von Änderungen bei der Erhebung sind die Werte ab 2004 nicht denen davor vergleichbar.  
 \*\*\*deflationiert mit dem VPI zu Preisen von 2005.

So kann festgestellt werden, dass der Wohnungsaufwand bei Arbeitslosen zwischen 1994 und 2003 preisbereinigt um 14,7% gestiegenen ist.<sup>12</sup> Die Steigerungsrate liegt damit nur leicht über dem Durchschnitt aller Haushalte, der im gleichen Zeitraum 13,3% beträgt. Allerdings ist der entrichtete Wohnungsaufwand dieser Gruppen im Jahr 1994 um 11,9% und im Jahr 2003 um 13,1% höher als der Durchschnittswert aller Haushalte. Die Wohnkosten der ausländischen Haushalte sind ebenfalls überdurchschnittlich hoch. So entrichtet diese Nachfragegruppe im Jahr 2005 im Schnitt 6,10 Euro pro m<sup>2</sup> und liegt damit nahezu 20% über dem Mittelwert aller Haushalte (vgl. Reeger/Kohlbacher 2008).

<sup>12</sup> Arbeitslos nach Lebensunterhaltskonzept.

As letzter Indikator der Wohnversorgung wird die soziale Segregation herangezogen, die in Wien nur bezogen auf Arbeitslose untersucht werden kann, da die benötigten Sozialhilfedaten nicht von der Wiener Stadtverwaltung zur Verfügung gestellt werden. Für die Berechnung der Indexwerte der Segregation (IS) von Arbeitslosen im Verhältnis zum Rest der Bevölkerung werden zwei Quellen genutzt: die Ergebnisse der Volkszählungen, bei denen die Anzahl der Arbeitslosen auf Basis des Lebensunterhaltskonzeptes erhoben wird und die offizielle nationale Arbeitslosenstatistik, die die Anzahl der registrierten Arbeitslosen wiedergibt. Die Volkszählungswerte liegen bei allen Erhebungen über der Anzahl der Registerarbeitslosen, da die offizielle Arbeitslosenstatistik auf einer enger gefassten Definition von Arbeitslosigkeit beruht. Die IS-Werte werden auf Basis von drei räumlichen Ebenen berechnet. Die Volkszählungsdaten liegen für die 23 Wiener Bezirke vor, die im Jahr 2001 im Schnitt ca. 67.400 Einwohner umfassen, sowie auf Ebene der 1402 Zählspängel mit im Mittel 1.100 Einwohnern. Um das Segregationsniveau in Wien mit dem in Hamburg vergleichen zu können, wird durch die Zusammenfassung von Zählspängeln in 19 der 23 Bezirke eine dritte räumliche Bezugsebene geschaffen, die mit der Stadtteilgliederung in Hamburg vergleichbar sein soll. Hierzu werden Teilräume gebildet, die hinsichtlich ihrer Bevölkerungsgröße möglichst nah am Hamburger Stadtdurchschnitt liegen. Dabei sollen möglichst ähnlich große Teilräume entstehen. 4 der 23 Bezirke erfüllen diese beiden Kriterien weitestgehend und bleiben in ihren Grenzen bestehen. Hinzu kommen 78 geschaffene Teilräume. Die insgesamt 82 Gebietseinheiten umfassen 2001 durchschnittlich ca. 19.000 Einwohner. Der Wert der Hamburger Stadtteile liegt im gleichen Jahr bei ca. 16.600 Einwohnern pro Stadtteil. Die Anteilsgröße der Minorität ist zwischen 1981 und 2001 sowohl auf Basis des Arbeitslosenregisters als auch nach den Volkszählungsergebnissen gestiegen (vgl. Tabelle 11). Zwischen 2004 und 2007 nimmt der Anteil der untersuchten Minorität laut Register jedoch wieder ab. Die Segregation ist zwischen 1981 und 2001 auf allen drei Ebenen leicht gestiegen. Wie erwartet sinken die Werte mit steigender Bevölkerungsgröße der Teilräume. Die Segregation der Registerarbeitslosen geht zunächst zwischen 2001 und 2004 leicht zurück und steigt dann zwischen 2004 und 2007 weiter an. Im Jahr 2001 entspricht der IS-Wert der Arbeitslosen laut Volkszählung auf der Bezirksebene nahezu dem IS-Wert der Registerarbeitslosen auf gleicher Ebene. Die beiden unterschiedlichen Quellen liefern demnach sehr ähnliche IS-Werte. Überträgt man diesen Zusammenhang auf die anderen Zeitpunkte, kann ein Trend für den Gesamtzeitraum bestimmt werden.

*Tabelle 11: Segregation von Arbeitslosen in Wien*

Jahr	Anteil der Arbeitslosen in % laut Volkszählung*			Anteil der Arbeitslosen in % laut Register**		
	IS 1402 Zählsprenkel	IS 82 Teil- räume	IS 23 Bezirke	IS 23	IS 23	IS 23 Bezirke
1981	2,0	0,164	0,092	0,069	1,1	-
1991	4,7	0,161	0,096	0,076	3,5	-
2001	5,5	0,170	0,100	0,085	4,1	0,086
2004	-	-	-	-	5,0	0,085
2007	-	-	-	-	4,3	0,098

Quellen: Eigenen Berechnung nach Statistik Austria ISIS-Datenbank; Volkszählungsergebnisse 1981 bis 2001; Statistische Jahrbücher der Stadt Wien

\*Arbeitslose nach Lebensunterhaltskonzept; Anteil an der Gesamtbevölkerung.

\*\*Arbeitslose laut Arbeitslosenstatistik; Anteil an der Gesamtbevölkerung.

Zwischen 1981 und 2007 scheint demnach die Segregation von Arbeitslosen auf der Ebene der Bezirke angestiegen zu sein. Über diesen Zeitraum betrachtet nimmt auch der Anteil der Minorität zu. Allerdings sinkt der IS-Wert im Jahr 2004 bei steigendem Anteil der Minorität kurzzeitig. Es kann daher kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitslosenanteile und der Entwicklung der Segregationswerte festgestellt werden.

## 5 Deutschland

Zunächst werden auch für Deutschland und Hamburg die wesentlichen wohnungspolitischen Ereignisse von den ersten staatlichen Eingriffen bis 1980 dargestellt, bevor das Geschehen im Untersuchungszeitraum betrachtet wird.

### 5.1 Die Geschichte der Wohnungspolitik

Die Geschichte wird in vier Zeitabschnitte untergliedert. Zuerst werden die Entwicklungen von den Anfängen der deutschen Wohnungspolitik bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges dargestellt. Danach erfolgt der nächste Einschnitt im Jahr 1960 und damit am Ende der Nachkriegszeit. Es folgt die Phase von 1960 bis 1980.

#### *Die Anfänge*

Die Bewältigung der im Zuge der Industrialisierung und Verstädterung stark ansteigenden Nachfrage nach Wohnraum wird zunächst der privaten Wohnungswirtschaft überlassen, die diese Aufgabe nur bedingt erfüllen kann (vgl. Peters, K.-H. 1984: 24f). So herrschen bei der Wohnversorgung zeitweise starke Nachfrageüberhänge und eine dauerhaft hohe soziale Ungleichheit (Häußermann/Siebel 2000a). Die Wohnverhältnisse der unteren sozialen Schichten sind zu dieser Zeit in den deutschen Großstädten durch Überbelegung, hohe Wohnmobilität sowie niedrige Ausstattungsstandards gekennzeichnet (ebd.). Durch die wachsenden Versorgungsprobleme erhöhen sich die Selbsthilfebereitschaft innerhalb der Bevölkerung und der Handlungsdruck auf Staat und Verwaltung. So kommt es im Laufe des 19. Jahrhunderts zu den ersten Gründungen von Unternehmungen des selbstorganisierten Wohnungsbaus. Diese häufig genossenschaftlich organisierten und nicht gewinnorientiert arbeitenden Baugesellschaften erhalten außer der ihnen gewährten Steuerfreiheit zunächst keine staatliche Unterstützung und leiden daher unter Kapitalmangel (vgl. Zimmermann 1997: 605). Erst nach der Novelle des Genossenschaftsgesetzes und der Einführung der Rentenversicherung weiten sich die Aktivitäten dieser Gruppen aus (vgl. Häußermann/Siebel 2000a: 92; Zimmermann 1997: 605). Durch Mittel aus dem Kapitalstock der Rentenversicherung können Wohnungsbaudarlehen finanziert werden (ebd.). Das neue Genossenschaftsgesetz erleichtert zudem die Geschäftstätigkeit der Gemeinnützigen durch die eingeführte Haftungsbeschränkung ihrer Mitglieder (ebd.). Trotz der staatlichen Unterstützung und einer wachsenden Anzahl gemeinnütziger Anbieter bleiben die Bestände des selbstorganisierten Wohnungsbaus bei Betrachtung des gesamten Wohnungsmarktes

bis 1914 in quantitativer Hinsicht unbedeutend (ebd. 606). Allerdings erreichen die Gemeinnützigen in einigen Städten Marktanteile von bis zu einem Viertel (vgl. Häußermann/Siebel 2000a: 93). In Hamburg fristet dieser Zweig der Wohnungswirtschaft bis zum Ersten Weltkrieg ein Schattendasein (vgl. Schubert 2005: 39). Es wird vermutet, dass die einflussreiche Opposition der privaten Haus- und Grundbesitzer die Ausbreitung der gemeinnützigen Anbieter behindert hat (ebd.). Erst nach dem Ersten Weltkrieg erfolgen als Reaktion auf die verschärfte Wohnungsknappheit weitreichende staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt. Zunächst beschränkt sich der Staat allerdings auf die Verwaltung des Mangels. So werden Mietsteigerungen verhindert, indem die Mieten auf dem Stand von 1914 eingefroren werden (vgl. Häußermann/Siebel 2000a: 113; Schulz/Buck 2001: 877). Außerdem werden die Verfügungsrechte der Wohnungseigentümer eingeschränkt, um die Wohnraumverteilung von staatlicher Seite steuern zu können (ebd.). Auch aufgrund der im Vergleich zur Vorkriegszeit stärkeren Machtposition der Arbeiterbewegung und der Sorge des Bürgertums um die politische Stabilität wächst in der Weimarer Republik die Bedeutung des Sozialstaats und somit auch die der Wohnungspolitik (vgl. von Saldern 1995: 120f). So wird der Wohnungsbau in die Reichsverfassung implementiert und dadurch zur öffentlichen Aufgabe (ebd.), deren Durchführung in die Zuständigkeit der Bundesländer fällt (vgl. Schulz/Buck 2001: 878). In den Nachkriegsjahren beginnt der Staat eine von Bund und Ländern finanzierte Neubauförderung, deren Umfang allerdings nicht ausreicht, um die Versorgungsdefizite wirksam bekämpfen zu können (vgl. Kähler 2000: 315f). Nach der Währungsreform und der Einführung der Hauszinssteuer auf bebaute Grundstücke, deren Einnahmen teilweise in die Neuförderung fließen, kann die Wohnungsbauleistung deutlich gesteigert werden (vgl. Kähler 2000: 315f). Die Förderungen bestehen aus zinsgünstigen Darlehen, die von den Ländern vorwiegend an Genossenschaften und andere gemeinnützige Anbieter vergeben werden (vgl. Schulz/Buck 2001: 878). Durch die staatliche Neubauförderung erlebt die Weimarer Republik eine Gründungswelle gemeinnütziger Gruppen (vgl. Häußermann/Siebel 2000a: 107). So entstehen zahlreiche gemeinnützige Vereinigungen auf Basis gemeinsamer politischer Überzeugungen oder durch die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe (ebd.). Der Staat fördert aber nicht nur, sondern fungiert auch selbst als Bauherr (vgl. Peters, K.-H. 1984: 118f). In der Regel übernehmen die Gemeinden diese Aufgabe (ebd.). In der Weimarer Republik liegt der Anteil des kommunalen Wohnungsbaus an der Neubauleistung allerdings nur bei 10% (vgl. Häußermann/Siebel 2000a: 119). Auch die Stadt Hamburg, die zwischen 1918 und 1933 von der SPD regiert wird, fungiert in den ersten Nachkriegsjahren als

Anbieter (vgl. Büttner 1985: 225). In den Folgejahren beschränkt sich die Stadt allerdings auf die Unterstützung gewinnorientierter oder gemeinnütziger Anbieter (vgl. Peters, H. 1933: 110). Ab 1923 wird die Neubauförderung über die Beleihungskasse für Hypotheken abgewickelt. Diese leitet die Mittel zunächst in gleichen Teilen an gewinnorientierte und gemeinnützige Anbieter weiter (vgl. Schubert 2005: 46). Ab 1926 werden die Fördermittel zugunsten einer weiteren Empfängergruppe gedrittelt (vgl. Hipp 1985: 35). Diese besteht aus sieben Wohnungsbaugesellschaften, die mit der Unterstützung der Stadt Hamburg gegründeten werden (ebd. 39). Die Idee des Wohnungsbaus in alleiniger kommunaler Trägerschaft kann in Hamburg aufgrund des Widerstandes der konservativ-liberalen Interessengruppen nicht durchgesetzt werden. Es gibt daher zu der Zeit in Hamburg keine „schlechthin sozialdemokratische Wohnungsbaupolitik“ (Hipp 1985: 39). Allerdings können die wichtigsten Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus der 1920er Jahre den Gewerkschaften zugeordnet werden (vgl. Büttner 1985: 226), so auch die Gemeinnützige Kleinwohnungsbau-gesellschaft Groß-Hamburg, aus der später die Neue Heimat hervorgeht. In Deutschland werden zwischen 1919 und 1932 mehr als 2,4 Millionen Wohnungen errichtet (vgl. Kähler 2000: 316). Dabei werden 80% der Neubauleistung durch staatliche Mittel gefördert (ebd.). Aufgrund der hohen Wohnungsknappheit und der unzureichenden privaten Investitionen erfahren die Markteingriffe breite politische Unterstützung (vgl. Büttner 1985: 226; Kähler 2000: 316). Nach dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise gegen Ende der 1920er Jahre geht das Volumen der für den Wohnungsbau zur Verfügung gestellten Fördermittel zurück (Häußermann/Siebel 2000a: 118; vgl. Kähler 2000: 402). In den 1930er Jahren steigt der Wohnungsfehlbestand daher stark an (vgl. Kähler 2000: 402). Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten verliert Hamburg seine politische Eigenständigkeit (vgl. Schubert 2005: 50). Die Wohnungspolitik wird zentralisiert und in den Dienst der nationalsozialistischen Ideologie gestellt (vgl. Schubert 2005: 49; vgl. Schulz/Buck 2001: 878). Um in Hamburg Raum für eine langfristige Industrieansiedlungspolitik zu schaffen, beschließt die Reichsregierung 1937 die Eingemeindung der Nachbarstädte Altona, Harburg und Wandsbek (vgl. Schubert 2005: 51). Im Zuge dieser Eingliederung der Umlandgemeinden wird die gemeinnützige Siedlungs-Aktiengesellschaft Altona (SAGA) mit der Baugesellschaft Hamburg mbH vereinigt. Die SAGA bleibt erhalten und geht in den Besitz der Stadt Hamburg über. Neben einzelnen Gesetzen, die während der Nazidiktatur beschlossen werden und in der Zeit danach weiter Bestand haben, prägen vor allem die

verheerenden Auswirkungen des Zweites Weltkriegs die Wohnungspolitik der Nachkriegsjahre.

#### *Die Entwicklungen von 1945 bis 1960*

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs herrscht in Deutschland ein enormer Mangel an Wohnraum. Das nicht überwundene Versorgungsdefizit aus den Zwischenkriegsjahren steigt durch die Folgen des Krieges drastisch an. Es wird geschätzt, dass infolge der Kriegszerstörung ca. 22% der insgesamt rund 10,5 Millionen Wohnungen zu diesem Zeitpunkt unbewohnbar sind (vgl. Schulz/Buck 2001: 878). Besonders betroffen sind die Großstädte. In Hamburg liegt der Anteil der unbewohnbaren Wohnungen bei über 50% (vgl. Schubert 2005: 54). Auf die enormen Versorgungsprobleme reagiert der Staat mit Eingriffen in den Markt. Die ersten wohnungspolitischen Maßnahmen richten sich auf den Bestand und können unter dem Begriff der Wohnungszwangswirtschaft zusammengefasst werden. So übernehmen die Kommunen die Verteilung des vorhandenen Wohnraums (ebd.). Außerdem werden die Mieten mit der Übernahme des Mietpreisstops aus der NS-Zeit auf dem Niveau von 1936 festgeschrieben, um größere Preissteigerungen zu verhindern (ebd.). Die Neubautätigkeit in der Besatzungszeit bleibt weit hinter dem Bedarf zurück (vgl. Schulz/Buck 2001: 886). Für tiefgreifende Maßnahme fehlen die ökonomischen und politisch-institutionellen Voraussetzungen. Die programmatischen Vorstellungen zur Lösung der Versorgungsprobleme sind seitens der Parteien vorhanden und variieren innerhalb der Parteienlandschaft. Allerdings herrscht weitestgehende Einigkeit über die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt (vgl. Schulz/Buck 2001: 882). Die SPD setzt sich für eine dauerhafte staatliche Lenkung der Wohnungswirtschaft ein, die statt des Gewinnstrebens dem Kostendeckungsprinzip unterworfen werden soll, um die Mietkosten niedrig zu halten (vgl. Schulz 1994: 96). Zudem spricht sie sich für eine breite staatliche Förderung des Mietwohnungsbaus aus und sieht in den gemeinnützigen Anbietern die idealen Partner für dieses Vorhaben (ebd. 103ff). Zwischen beiden Seiten herrscht eine enge personelle Verzahnung (vgl. Wagner-Kyora 2001b: 848). In der CDU/CSU-Programmatik kommen vor allem die Großstadtkritik, die Idealisierung von Eigenheim und Familien sowie marktwirtschaftliche Prinzipien zum Ausdruck. So sind Kleinwohnungen und Einfamilienhäuser gegenüber Mietwohnungen vorrangig zu fördern (vgl. Schulz/Buck 2001: 884). Zudem soll die Wirtschaftlichkeit innerhalb des Wohnungswesens wieder hergestellt werden, um private Investitionen anzuregen (ebd.). Zur gemeinnützigen Wohnungswirtschaft existieren zu dieser Zeit zwar Verbindungen, insgesamt hält die

Partei die Gemeinnützigen allerdings auf Distanz (vgl. Schulz 1994: 106). Bis zur Bildung der Großen Koalition 1966 regiert die CDU/CSU auf Bundesebene alleine und in wechselnden Koalitionen. Ihr wichtigster Partner, die FDP, verfolgt in der Wohnungspolitik von Anfang an einen strikt marktwirtschaftlichen Kurs (vgl. Schulz/Buck 2001: 884). Die SPD verharnt zwar in dieser Zeit in der Opposition, kann aber über den Bundesrat die Gesetzgebung beeinflussen. Aufgrund des Vetopotenzials des Bundesrats ist die Bundesregierung zur Kooperation mit den Ländern gezwungen (vgl. Wagner-Kyora 2001b: 844). Die Bundesländer gründen bereits 1948 mit der ARGEBAU ein Gremium zur Koordinierung wohnungspolitischer Entscheidungen. Mit dem I. Wohnungsbaugesetz von 1950 (I. WoBauG) werden die Länder und Kommunen mit in die Förderung des Wohnungsbaus eingebunden (vgl. Kirchner 2006: 97). Das Gesetz zielt auf die Schaffung von Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung (ebd. 98). Die Förderung besteht aus zinslosen öffentlichen Darlehen mit einer maximalen Laufzeit von 100 Jahren. Die Anteile der Darlehen an den Baukosten liegen zwischen 40% und 50% (vgl. Donner 2000: 171). Im Gegenzug werden den Objekten Mietpreis- und Belegungsbindungen auferlegt, die mit der vollständigen Rückzahlung der Darlehen auslaufen (vgl. Kirchner 2006: 97). Einer dauerhaften Verwertungsbeschränkung unterliegen nur die Wohnobjekte gemeinnütziger Anbieter durch die Regelungen des Gemeinnützigkeits-gesetzes (vgl. Donner 2000: 173). Von den staatlichen Förderungen können von Anfang an alle Anbietergruppen profitieren. Die Gemeinnützigen genießen zwar weiterhin die ihnen gewährte Steuerfreiheit, einen bevorzugten Zugang zu den Fördermitteln erhalten sie formal jedoch nicht (ebd.). Die Mietpreise der geförderten Objekte sind an Richtsätze gebunden, die von den Ländern festgelegt werden. Zugang zu gefördertem Wohnraum haben alle Haushalte, deren Einkommen nicht über der Pflichtversicherungsgrenze für Angestellte liegt (vgl. Kirchner 2006: 97). Neben direkten werden ergänzend auch indirekte Förderungen gewährt, die allerdings nicht Teil des I. WoBauG sind, sondern über das Einkommenssteuergesetz geregelt werden und aus diversen Vergünstigungen bestehen (vgl. Rudolph-Cleff 1996: 145f). Für Geringverdiener, die kaum von Einkommensteuerminderungen profitieren, werden zusätzlich direkte Bausparanreize geschaffen (ebd.) So werden im Jahr 1952 Prämien für Bausparer eingeführt (vgl. Scholten 1999: 15). Somit sind grundsätzlich zwei Wohnungsbaukategorien unterscheidbar: der auf direkte Weise öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau und der freifinanzierte Wohnungsbau, der von indirekten Förderungen profitieren kann. Bis 1956 werden mit der Förderung aus dem I. WoBauG 2,1 Millionen Wohnungen errichtet, was ca. 60% der gesamten Neubauleistung

entspricht (ebd. 99). Mit dem Wohnraumbewirtschaftungsgesetz im Jahre 1953 und dem Bundesmietengesetz von 1955 wird die Regulierung des Wohnungsmarktes durch die konservativ-liberale Koalition erstmalig gelockert (ebd.). Um die Deregulierung sozial zu flankieren, werden Wohnbeihilfen für die unteren Einkommensgruppen eingeführt (vgl. Wagner-Kyora 2001b: 866). Im Jahre 1956 kann das II. Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) in Kraft treten, mit dem eine Akzentverschiebung bei der Förderung eingeleitet wird. Mit dem neuen Gesetz soll breiten Schichten der Bevölkerung der Zugang zu Wohneigentum eröffnet werden (vgl. Kirchner 2006: 100). Neben Eigenheimen werden Eigentumswohnungen und weiterhin auch Mietwohnungen gefördert. Der Zugang zu den geförderten Mietwohnobjekten unterliegt Einkommensgrenzen, die allerdings so hoch bemessen sind, dass ca. drei Viertel der Bevölkerung anspruchsberechtigt sind (ebd. 100). Die Vergabe von öffentlich geförderten Wohnungen obliegt weiter den Gemeinden (ebd.). Neben Förderdarlehen werden nun auch Beihilfen zu Kapitalmarktdarlehen und Annuitätenzuschüssen gewährt (ebd.). Mit dem II. WoBauG wird mit dem steuerbegünstigten Wohnungsbau begrifflich eine dritte Wohnungsbaukategorie eingeführt. Im Unterschied zum sozialen Wohnungsbau erfolgt ausschließlich ein zeitlich begrenzter Grundsteuerlass (vgl. BMBau 1990: 1996). Anders als beim freifinanzierten Wohnungsbau ist diese indirekte Förderung allerdings an die Einhaltung von Wohnflächen- und Mietbegrenzungen geknüpft (ebd.). Mit dem II. WoBauG werden die Richtmieten durch Kostenmieten ersetzt, die sich aus den Kapital- und den Bewirtschaftungskosten zusammensetzen (vgl. Donner 2000: 171). In den 1950er Jahren erhalten 63% der insgesamt 5,2 Millionen errichteten Wohnungen staatliche Förderungen (vgl. Statistisches Bundesamt 2000: 49; von Beyme 1999:128). Zwischen 1956 und 1962 verfügt der Mietwohnbereich über ein leichtes Übergewicht gegenüber dem förderrechtlich privilegierten Eigenheimsektor (vgl. Kirchner 2006: 101). Dieses Verhältnis ist dadurch zu erklären, dass die von der Bundesregierung forcierte Eigenheimförderung durch die Förderpraxis einiger Bundesländer, die stärker am Mietwohnungsbau interessiert sind, ausgebremst wird (vgl. Wagner-Kyora 2001b: 847). In Hamburg werden im gleichen Zeitraum von den jährlich über 20.000 errichteten Wohnungen bis zu 90% öffentlich gefördert (vgl. Schubert 2005: 55ff). Auch im Stadtstaat Hamburg liegt die Priorität auf der Schaffung von Mietwohnungen.

#### *Die Entwicklungen von 1960 bis 1980*

Bereits gegen Ende der 1950er Jahre scheint aus Sicht des Bundeswohnungsbauministers die Überwindung der dringendsten Wohnungsnot absehbar und die

Aufrechterhaltung der Wohnungszwangswirtschaft daher nicht länger notwendig (vgl. Wagner-Kyora 2001a: 762). Die Deregulierungsbemühungen der Bundesregierung stoßen bei der Opposition und den Interessenvertretern der Mieter auf Gegenwehr, provozieren aber zudem den Widerstand der Ländervertreter, die die Berücksichtigung regionaler Versorgungsunterschiede bei der Freigabe der Märkte fordern (vgl. Wagner-Kyora 2001a: 764f). Die Pläne der Bundesregierung werden schließlich in leicht abgeschwächter und zeitlich gestreckter Form durchgesetzt (ebd.). Mit dem Abbaugesetz von 1960 werden das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz und das Bundesmietengesetz mit den Regelungen zum Kündigungsschutz und den Mietpreisbeschränkungen abgeschafft. Die Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft erfolgt schrittweise in den Stadt- und Landkreisen, die ein rechnerisches Wohnungsdefizit von weniger als 3% aufweisen (ebd.). Das Regionalprinzip sorgt dafür, dass in Hamburg erst im Jahre 1975 die vollständige Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft erfolgen kann (vgl. Rudolph-Cleff 1996: 154). Da die mit der Freigabe der Mieten intendierten Preiserhöhungen die unteren Einkommensgruppen besonders belasten, sollen diese Nachfragehaushalte zusätzliche Unterstützungen erhalten. Hierzu wird zunächst das Instrument der Mietbeihilfen umgestaltet, das schließlich im Jahr 1965 durch das neu eingeführte Wohngeld ersetzt wird. Das Wohngeld richtet sich an Haushalte, deren Einkommen oberhalb des Sozialhilfeanspruchs liegt, aber eine festgelegte Grenze nicht überschreitet. Den Haushalten, deren Einkommen sich unterhalb dieser Grenze bewegt, werden die Wohnkosten im Rahmen der Sozialhilfe erstattet. Das Wohngeld entspricht der Differenz zwischen der tatsächlichen und der zumutbaren Miete (vgl. Kirchner 2006: 104). Bei der Einführung dieses Subjektförderungsinstruments erachtet der Gesetzgeber einen Anteil der Wohnkosten am Einkommen von 12 bis 14% als zumutbar (vgl. Wagner-Kyora 2001a: 771). Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich alle Mieter und Eigenheimbesitzer (ebd. 770). Auch für die Bewirtschaftung der geförderten Bestände werden neue rechtliche Grundlagen geschaffen (vgl. Kirchner 2006: 105). Wohnungen mit Belegungsbindung können nur noch an Haushalte vermietet werden, denen aufgrund ihrer Einkommenssituation eine behördliche Nutzungsberechtigung in Form des sogenannten Wohnberechtigungscheins erteilt werden kann (ebd.). Für die geförderten Wohnungen wird außerdem die Gültigkeit der Kostenmieten gesetzlich festgeschrieben (ebd.). Als Reaktion auf das Abbaugesetz formuliert die sozialdemokratische Opposition den Entwurf ein neues Wohnungsbaugesetzes, das die dauerhafte Ausweitung staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt vorsieht (vgl. Wagner-Kyora 2001a: 776). Die Interessenvertreter der gemeinnützigen Wohnungs-

wirtschaft entfernen sich in dieser Frage von der SPD, da sie die Einschränkung ihrer Besitzrechte befürchten (vgl. Wagner-Kyora 2001a: 776f). Die Bundesregierung beschließt allerdings keinen Neuentwurf, sondern eine Novelle des bestehenden Wohnungsbaugesetzes, die einen Abbau langfristiger Förderungen und die Konzentration auf die Förderung kinderreicher Haushalte, junger Ehepaare und älterer Personen beinhaltet (vgl. Rudolph-Cleff 1996: 154). Zudem wird der sogenannte 2. Förderweg eingeführt. Dieses Instrument richtet sich vornehmlich an mittlere Einkommensgruppen und dient hauptsächlich der Eigentumsförderung, gleichwohl auch ein geringer Anteil an Mietwohnungen gefördert wird (vgl. Kirchner 2006: 107). Die Förderungen im 2. Förderweg bestehen aus Annuitätenzuschüssen mit einer Laufzeit von 10 bis 15 Jahren. Es gelten weiterhin Kostenmieten, die allerdings aufgrund der weniger generösen Konditionen höher ausfallen als die der Mietobjekte des 1. Förderwegs (ebd.). Die Förderung mittlerer Einkommensgruppen wird sozialpolitisch mit dem erwarteten Eintreten sogenannter Sickereffekte (vgl. Kapitel 2.1) gerechtfertigt (vgl. Rudolph-Cleff 1996: 154). Mit dem Wohnungsbauänderungsgesetz erfolgt eine weitere Ausdifferenzierung des wohnungspolitischen Instrumentariums. Gleichzeitig zieht sich der Staat weiter aus der Wohnungsbauförderung zurück. Nach dem Ende der CDU/CSU/FDP-Koalition führt die zwischen 1966 und 1969 regierende erste große Koalition die Wohnungspolitik der Vorgängerregierung in ihren Grundzügen fort. So werden nachträgliche Zinserhöhungen der günstigen Wohnungsbaudarlehen der Nachkriegsjahre beschlossen, wodurch Rückflüsse gewonnen und Mietpreisunterschiede zwischen den Förderjahrgängen nivelliert werden sollen (ebd.). Die Handschrift der SPD findet sich in der Ausdehnung des 2. Förderwegs auf den Mietwohnungsbau und den Ausbau des Mieterschutzes wieder (vgl. Harlander/Kuhn 2001: 868f). Die bis 1966 rapide sinkenden Förderzahlen stabilisieren sich in der Zeit der großen Koalition (vgl. Harlander/Kuhn 2001: 867). Insgesamt werden in den 1960er Jahren von den 5,7 Millionen fertiggestellten Wohnungen 41% mit den Mitteln des 1. und 2. Förderwegs unterstützt (vgl. Statistisches Bundesamt 2000: 49; von Beyme 1999:128). In Hamburg beginnt wie in anderen Städten Deutschlands in den 1960er Jahren die Zeit der Großwohnsiedlungen, die aus Platzmangel vor allem in den städtischen Randlagen entstehen (vgl. Sillescu et al. 2000: 34). Die von 1969 an regierende sozialliberale Koalition setzt wieder deutlichere Akzente in der Wohnungspolitik. So wird 1971 ein neues Wohnungsbauprogramm verabschiedet, mit dem die Länder mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet und gezielt benachteiligte Gruppen und Regionen gefördert werden (vgl. Harlander/Kuhn 2001: 877). Der starke Anstieg der Bau- und

Finanzierungskosten führt, gemessen an den Ansprüchen des Programms, zu bescheidenen Förderzahlen (ebd.). Im freifinanzierten Markt vollzieht sich bis Mitte der 1970er Jahre ein beispielloser Bauboom, der erstmals in der Nachkriegsgeschichte zu stärkeren Leerständen führt (ebd. 876). Im Bereich des Mieterschutzes agiert die Bundesregierung in ihrem Sinne erfolgreicher. Mit zwei Mietrechtsänderungen in den Jahren 1971 und 1974 kann der Mieterschutz deutlich gestärkt werden. So ist von da an das Kündigungsrecht des Vermieters auf die beiden Fälle des Eigenbedarfs und des Vertragsbruchs des Mieters beschränkt (vgl. Rudolph-Cleff 1996: 157). Zudem wird der Begriff der „ortsüblichen Vergleichsmiete“ (ebd. 158) eingeführt, der den Spielraum für Mieterhöhungen eingeschränkt (ebd.). Auf die Mietrechtspolitik der Bundesregierung folgen in den 1970er Jahren Rückgänge der Kündigungen und moderate Mietpreissteigerungen (vgl. Harlander/Kuhn 2001: 879). Allerdings ist für diesen Zeitraum auch ein Nachlassen der freifinanzierten Wohnungsbautätigkeit feststellbar (ebd.). Gegen Ende der 1960er Jahre rückt die Erneuerung des Bestandes, insbesondere in den innenstadtnahen Wohngebieten, zunehmend in das Zentrum der Aufmerksamkeit der Politik. Dazu trägt auch die in den 1960er Jahren verstärkt einsetzende Abwanderung der wachsenden Mittelschicht in die suburbanen Räume der Städte bei, die für die Kommunen eine Verringerung der Steuereinnahmen und Erhöhung der Infrastrukturkosten bedeutet. Diesem Problem soll auch durch die Sanierung der innerstädtischen Quartiere begegnet werden, die der Markt aus sich heraus nicht leistet. Daher verabschiedet die Bundesregierung zeitgleich mit dem Wohnungsbauprogramm das Städtebauförderungsgesetz (vgl. Harlander/Kuhn 2001: 880f). Das Gesetz begünstigt zunächst vor allem Flächensanierungen, die zwar dem städtebaulichen Zeitgeist der 1960er Jahre entsprechen, aber bereits in den 1970er Jahren zunehmend in die Kritik geraten und daher später durch weichere Sanierungsformen ersetzt werden (vgl. Harlander/Kuhn 2001: 882). Die Verspätung bei der Gesetzgebung kann die „zweite Zerstörung Deutschland“ (vgl. Schubert 2005: 62), vielerorts allerdings nicht verhindern. Gegen Ende der 1970er Jahre gelingt es der SPD immer weniger, der Wohnungspolitik ihren Stempel aufzudrücken, da sich einerseits die Kompromissfindung mit der FDP zunehmend erschwert und andererseits die CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat die Gesetzgebung beeinflusst (vgl. Harlander 2001a: 826f). Einer der Schwerpunkte der sozialliberalen Koalition nach 1974 liegt in der Ausweitung der Eigenheimförderung. 1976 beschließt die Bundesregierung, die wohnungspolitischen Mittel zukünftig stärker in die Förderung der Eigentumsbildung zu leiten (vgl. Rudolph-Cleff 1996: 162). Neben der Eigenheimbildung forciert die Bundesregierung durch den Ausbau der steuerlichen Förderungen des Erwerbs von

Gebrauchtimmobilien auch die Stadterneuerung (ebd. 163). Diese Form der Bestandsförderung führt allerdings zu einer Verknappung von günstigem Wohnraum in den attraktiver werdenden innerstädtischen Altbauquartieren, vor allem in den Großstädten (vgl. Harlander 2001a: 837). Der langsame Rückzug des Staates aus der Mietwohnungsbauförderung und die wachsende Unterstützung der Eigentumbildung prägen im Laufe der Zeit auch die Struktur des Wohnungsmarktes. So errichten gemeinnützige Anbieter letztmalig 1977 mehr Wohnungen als die freien Wohnungsunternehmen. Seither überwiegen die Aktivitäten gewinnorientierter Unternehmen (vgl. Rudolph-Cleff 1996: 164). Die wechselnden Förderkonditionen führen zu starken Mietverzerrungen, welche durch Nachsubventionierungen angegangen werden (vgl. Harlander 2001a: 838). Auch dadurch gerät der soziale Wohnungsbau Ende der 1970er Jahre zunehmend in die Kritik. Zudem sinkt angesichts des 1976 erstmalig eingetretenen rechnerischen Marktgleichgewichts die allgemeine Unterstützung für staatliche Interventionen in den Wohnungsmarkt (vgl. Rudolph-Cleff 1996: 162). Insgesamt werden in den 1970er Jahren von den knapp 5,0 Millionen fertiggestellten Wohnungen nur noch 29% mit den Mitteln des 1. und 2. Förderwegs unterstützt (vgl. Statistisches Bundesamt 2000: 49; von Beyme 1999:128). In Hamburg wird 1976 die geplante Errichtung einer Großwohnsiedlung für 73.000 Einwohner im Südosten der Stadt gestoppt (vgl. Möller 1999: 127). Angesichts der wachsenden Ablehnung monofunktionaler Großwohnsiedlungen und der damaligen Wohnungsmarktprognosen entscheidet sich die Hamburger Regierung gegen die Durchführung des Projektes (ebd.). Bei den Akteuren der lokalen Wohnungspolitik beginnt eine Umorientierung zugunsten kleinteiliger Neubauvorhaben (vgl. Schubert 2005: 66f). Zudem rückt auch in Hamburg ab Anfang der 1970er Jahre die Stadterneuerung zunehmend in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Nachdem zunächst für einige Stadtteile Flächen-sanierungen angedacht sind, die letztlich nicht durchgeführt werden, erfolgen überwiegend Verbesserungen des Bestandes (vgl. Möller 1999: 124). Betroffen sind vor allem die Sanierungsgebiete in den innenstadtnahen Gründerzeitvierteln (ebd.).

## **5.2 Wohnungspolitik und Wohnversorgung seit 1980**

Die Entwicklungen in der Wohnungspolitik werden entlang der vier Bereiche *Neubauförderung, Bestandsförderung und Stadtteilpolitik, Subjektförderung* und *Recht* untersucht. Neben der Ausgestaltung der Programme wird auch die Entwicklung der *Ausgaben* untersucht. Schließlich wird die Wirkung wohnungspolitischer Interventionen anhand der Entwicklung der *Wohnversorgung* in Hamburg untersucht.

## *Neubauförderung*

Zu Beginn der 1980er Jahre gliedert sich die direkte Neubauförderung in die bis dahin eingeführten beiden Förderwege (vgl. Kirchner 1986: 303): der soziale Wohnungsbau des 1. Förderwegs und der steuerbegünstigte Wohnungsbau des 2. Förderwegs. Mit beiden Programmtypen können Mietwohnungen, Eigentumswohnungen und Eigenheime gefördert werden (ebd.). Der Schwerpunkt liegt beim 1. Förderweg im Mietwohnungsbau und beim 2. Förderweg in der Förderung der Eigentumsbildung (vgl. Kirchner 1986: 303). Die Hamburger Förderrichtlinien sehen vergünstigte Darlehen, Bürgschaften sowie Annuitäten- und Aufwandssubventionen vor (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1980). Im Mietwohnungsbau decken die direkten staatlichen Unterstützungen zu diesem Zeitpunkt innerhalb des 1. Förderwegs ca. 95% der Baukosten ab (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1980). Die geförderten Wohnungen unterliegen Mietbegrenzungen in Höhe der Kostenmiete (vgl. Kirchner 1986: 303). Der Zugang zu den öffentlichen Förderungen bzw. zu dem öffentlich geförderten Wohnraum ist an Einkommensgrenzen gebunden. So wird geschätzt, dass sich 1977 ca. 50% der Haushalte unterhalb der Einkommensgrenze des 1. Förderwegs bewegen und ca. 70% angesichts ihrer Einkommenssituation vom 2. Förderweg hätten profitieren können (vgl. Cremer/Tofaute 1980: 535). Im Jahr 1982 liegt der Wert für den 1. Förderweg immer noch bei 50% (vgl. Häußermann/Siebel 1990: 229). Zu den direkten Förderinstrumenten zählen auch einige der gewährten Unterstützungen zur Eigentumsbildung. So wird das Bausparen seit 1952 durch direkte Prämien gefördert. Die Fördersystematik wurde seither nicht grundlegend verändert. Allerdings haben sich die Konditionen im Laufe der Zeit sukzessive verschlechtert (vgl. Scholten 1999: 15f). Im Jahre 1996 erfolgt jedoch, um es vorwegzunehmen, eine Verbesserung der Modalitäten für die Bausparer (ebd.). Die genannten direkten Förderungen werden durch indirekte Unterstützungen ergänzt. Für selbstgenutztes Wohneigentum werden zu Beginn der 1980er Jahre im Rahmen der Einkommenssteuer einmalig nutzbare Vergünstigungen gewährt, die so ausgestaltet sind, dass sich die Steuerersparnis mit steigendem Einkommen erhöht (vgl. Kirchner 1986: 311ff). Vermieteter Wohnraum wird im Rahmen der Normalbesteuerung über Abschreibungsmöglichkeiten gefördert (ebd.). Die ersten wohnungspolitischen Entscheidungen im Bereich der Neubauförderung in den 1980er Jahren werden noch von der sozialliberalen Koalition getroffen. So werden bis zum Regierungswechsel 1982 einige Änderungen im Steuerrecht zugunsten der Eigentumsbildung

vorgenommen, um eine Belebung der Bauwirtschaft zu erreichen (vgl. Harlander 2001a: 845). Außerdem wird die sogenannte Fehlbelegungsabgabe für Miethaushalte im sozialen Wohnungsbau eingeführt, deren Einkommen die geltenden Einkommensgrenzen für den Zugang zum sozialen Wohnungsbau um mehr als 20% übersteigt (vgl. Kühne-Büning et al. 2005: 293). Die Regelung kann zunächst nur in Gemeinden mit mehr als 300.000 Einwohnern eingeführt werden und auch nur dort, wo die Sozialmieten deutlich unter den ortsüblichen Vergleichsmieten liegen (vgl. Harlander 2001a: 845; vgl. Kirchner 2006: 109). Mit der Abgabe sollen Fehlsubventionen kompensiert und zusätzliche Mittel für den Wohnungsbau abgeschöpft werden (ebd.). Die Fehlbelegungsabgabe wird in den Folgejahren in fast allen Bundesländern eingeführt, in Hamburg erst 1990 (vgl. Hamburger Mieterverein 2002; vgl. Kirchner 2006: 109). Die seit 1982 amtierende CDU/CSU/FDP-Bundesregierung beschließt im Jahr 1984 aufgrund der eingetretenen Entspannung auf den Wohnungsmärkten der Rückzug aus dem sozialen Mietwohnungsbau (vgl. Harlander 2001c: 693). Die Bundesmittel sollen ab 1986 schwerpunktmäßig für die Förderung der Eigentumsbildung im Rahmen des 2. Förderwegs eingesetzt werden, um eine Erhöhung der Eigentumsquote im Bestand zu erreichen. In Hamburg geht der Wohnungsbau im Laufe der 1980er Jahre deutlich zurück (vgl. Tabelle 12). Bei der Schaffung neuen Wohnraums wird zu dieser Zeit weitestgehend auf die Durchführung von Großprojekten verzichtet. Stattdessen erfolgen vor allem Nachverdichtungen und kleinere Stadterweiterungen (vgl. Möller 1999: 123ff).

*Tabelle 12: Fertigstellungen und direkte Förderungen in Hamburg\**

<b>Zeitraum</b>	<b>Fertiggestellte Wohneinheiten pro Jahr</b>	<b>Fertiggestellte Wohneinheiten je 10.000 Haushalte**</b>	<b>Geförderte Wohneinheiten pro Jahr</b>	<b>Anteil der Förderungen an den Fertigstellungen</b>	<b>Anteil der Eigenheime an den geförderten Wohneinheiten</b>
1980-1984	5880	73	3998	68%	24%
1985-1989	3732	46	2039	55%	53%
1990-1994	6276	73	3125	50%	22%
1995-1999	8286	94	4031	49%	22%
2000-2004	4604	51	1893	41%	47%
2005-2007	3840	41	1597	42%	58%

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Berichte Statistisches Landesamt Hamburg/ Statistikamt Nord; Statistische Jahrbücher der FHH; Jahresberichte der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt 1980-2007

\*Durchschnitt der Jahreswerte des jeweiligen Zeitraums.

\*\*Haushaltsanzahl jeweils Stand von 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 und 2005.

Die Förderzahlen sinken in den 1980er Jahren noch stärker als die gesamte Wohnraumproduktion, so dass sich der Anteil der geförderten an den fertiggestellten Wohnungen spürbar reduziert. Die vom Bund verfolgte Verlagerung des Förderungsschwerpunkts auf die Eigenheime schlägt sich in den Hamburger Förderzahlen nieder. So steigt der Anteil der Eigenheime an den geförderten Wohnungen von durchschnittlich 24% zwischen 1980 und 1984 auf 53% im Zeitraum von 1985 bis 1990 an (vgl. Tabelle 12). In Deutschland hatten von Anfang an alle Anbietergruppen Zugang zu den staatlichen Förderungen im Mietwohnungsbau. Wie in Tabelle 13 zu erkennen ist, lassen sich in Hamburg drei Hauptgruppen bestimmen, die zwischen 1980 und 2007 zusammen den überwiegenden Anteil an den geförderten Fertigstellungen im Mietwohnungsbereich erbringen: die Genossenschaften, die städtischen Gesellschaften sowie die Gruppe der privatgewerblichen Anbieter, die seit der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit zum 1.1.1990 auch einige der ehemals gemeinnützigen Unternehmungen umfasst. Den Status der Gemeinnützigkeit tragen bis dahin auch die Genossenschaften und die städtischen Gesellschaften. Im Untersuchungszeitraum treten die SAGA und die GWG als kommunale Gesellschaften auf. Beide bilden seit 1999 den gemeinsamen SAGA-GWG-Konzern, als dessen alleiniger Gesellschafter die Stadt Hamburg fungiert.

*Tabelle 13: Anteile der Anbietergruppen an den geförderten Mietwohnungen\**

Zeitraum	Gemeinnützige			Privatpersonen,	
	Wohnungs- unternehmen	Genossen- schaften	Städtische Gesellschaften	Personen- und Kapitalgesellschaften	Sonstige**
1980-1984	13%	38%	22%	19%	7%
1985-1989	6%	49%	17%	22%	6%
1990-1994	-	38%	4%	37%	22%
1995-1999***	-	32%	10%	53%	5%
2000-2004	-	25%	20%	39%	16%
2005-2007	-	39%	8%	33%	20%

Quelle: Eigene Berechnung nach den Jahresberichten der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt

\*ohne Förderungsmaßnahmen für die nur Aufwendungszuschüsse gezahlt wurden.

\*\*diese Gruppe umfasst unter anderem Kirchen, Vereine, Stiftungen.

\*\*\*ohne Berücksichtigung der Jahre 1998 und 1999, da für diese keine Daten vorliegen.

Die Bundesregierung führt den Ausbau der Eigentumsförderung 1986 weiter fort, indem die indirekte Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums mit dem neuen Wohneigentumsförderungsgesetz (WohnEigfG) ausdehnt wird. Dies geschieht unter anderem durch die eingeführte steuerliche Behandlung des selbstgenutzten Wohneigentums als Konsumgut, wodurch die Besteuerung des Nutzungswertes

entfällt, sowie durch die Schaffung des einkommenssteuerreduzierenden sogenannten Baukindergeldes, das als ein fester Betrag pro Kind gewährt wird (vgl. BMBau 1990: 271f). Die SPD unterstützt zwar im Grunde die Ausweitung der Eigentumsförderung, bevorzugt aber eine einkommensunabhängige Lösung (vgl. Harlander 2001c: 690). In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre spannt sich die Lage auf den Wohnungsmärkten entgegen den verkündeten Erwartungen der Bundesregierung zunehmend an und zwingt diese zu einem Kurswechsel. Der starke Anstieg der Zuwanderungszahlen, die Zunahme des Wohnflächenkonsums und der Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in die Haushaltsgründungsphase sorgen für eine Ausweitung der Nachfrage (vgl. Harlander 2001b: 1035). Die Bundesregierung reagiert 1988 mit einem Sofortprogramm für die Schaffung von Wohnraum, der zunächst nur Aussiedlerhaushalten zur Verfügung gestellt wird (vgl. BMBau 1990: 293f). Die Länder beteiligen sich mindestens in der Höhe der Bundesmittel an der Finanzierung des Programms, für das 1990 noch einmal Mittel bereit gestellt werden, jedoch unter Aufhebung der Zweckbindung (vgl. Rudolph-Cleff 1996: 170). Im November 1989 wird ein weiteres Programm verabschiedet, mit dem in den folgenden drei Jahren eine Million zusätzliche Wohnungen errichtet werden sollen (vgl. Harlander 2001b: 1036). Das Programm umfasst unter anderem die Aufstockung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau und die Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten für den Mietwohnungsbau (ebd.). Durch den Einfluss des Bundesrates erhält das Paket einen zarten sozialpolitischen Anstrich (ebd.). So wird beispielsweise der Zeitraum, in dem die Sozialbindungen nach vorzeitiger Darlehensrückzahlung übergangsweise bestehen bleiben, verlängert (ebd.). Mit dem Ausbau der Objektförderung wird zugleich ein neues Förderinstrument geschaffen. Bereits im Jahr 1989 erfolgt die Verabschiedung des Wohnungsbauänderungsgesetzes, das die Einrichtung des 3. Förderwegs beinhaltet, welcher den Ländern weitreichende Gestaltungsspielräume eröffnet (vgl. Kirchner 2006: 111). So können die Zugangsbestimmungen, die Förderkonditionen und die Bindungen frei gestaltet werden (ebd.). Da das Wohnungsbindungsgesetz für die geförderten Objekte nicht gilt, sind die Bindungsmodalitäten mit den Bauherren vertraglich zu vereinbaren (ebd.). In Hamburg wird dieser sogenannte vertraglich geförderte Wohnungsbau zwischen 1992 und 1997 angewendet. Die Förderzahlen dieses 3. Förderwegs bleiben dabei stets deutlich hinter denen des 1. Förderwegs zurück (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1992-1997). Die Förderintensität im Mietwohnungsbau bleibt weiter auf hohem Niveau. So decken die direkten Förderungen beider Förderwege im Jahr 1995 zusammen ca. 91% der Baukosten ab (ebd. 1995).

Nach 1989 bestimmt vor allem die deutsche Wiedervereinigung das wohnungspolitische Geschehen auf der Bundesebene. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik wird die Transformation des sozialistischen Wohnungswirtschaftssystems der DDR in das kapitalistisch organisierte System des Westens eingeleitet. Dieser Prozess umfasst unter anderem die Herstellung einer neuen Eigentumsordnung, eines marktwirtschaftlichen Mietensystems sowie die Durchführung von Privatisierungen (vgl. Harlander 2001b: 1050ff). Da große Teile der Wohnungsbestände der DDR qualitative Mängel aufweisen (ebd.), gilt es, diese im Zuge der angestrebten Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland zu beheben. Die Durchführung einiger dieser Aufgaben wird durch die Altschuldenbelastung der ostdeutschen Wohnungsbestände und durch die teilweise ungeklärten Eigentumsverhältnisse bzw. die Geltendmachung von Restitutionsansprüchen erschwert (ebd.). Die umfangreichen Bestände der staatlichen Wohnungsgesellschaften der DDR werden zunächst in den Besitz der Kommunen überführt<sup>13</sup>, die diese in eigene Wohnungsgesellschaften ausgliedern oder privatisieren sollen. Mit den Wohnungsbeständen übernehmen diese Gesellschaften auch die immens hohen Altschulden (vgl. Harlander 2001b: 1056). Die Bundesregierung führt eine Teilentschuldung zu Lasten des Bundeshaushaltes durch, die unter anderem an die Bedingung der anschließenden Teilprivatisierung der Bestände geknüpft wird (ebd. 1057). Im Bereich der Objektförderung liegt der Schwerpunkt zunächst auf der Bestanderneuerung, die mit zahlreichen Programmen öffentlich gefördert und durch Maßnahmen der Städtebauförderung ergänzt wird (vgl. Harlander 2001b: 1060f). Der Wohnungsneubau setzt zwar erst mit Verzögerung ein, mündet aber aufgrund der Gewährung umfangreicher öffentlicher Förderungen in einen regelrechten Bauboom (vgl. Harlander 2001b: 1062f). Im Rahmen der Förderung spielen die Mittel des sozialen Wohnungsbaus aus den bestehenden Förderwegen eine untergeordnete Rolle (ebd. 1063f). Der Mietwohnungsbau wird vor allem durch die befristete Gewährung von Steuervergünstigungen angetrieben. Für die Errichtung und Erneuerung von Eigenheimen werden ebenfalls befristete Sonderförderungen geschaffen, die allerdings weniger großzügig ausfallen (ebd.). Die umfangreichen staatlichen Investitionen, die im Zuge der deutschen Vereinigung erfolgen, sorgen auch für eine kurzfristige wirtschaftliche Belebung in den westdeutschen Städtereionen (vgl. Läßle 1996: 193). Die Stadt Hamburg profitiert allerdings nicht nur von diesem

---

<sup>13</sup> Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung ist der Wohnungsmarkt in den neuen Bundesländer wie folgt strukturiert: 41% der Bestände befinden sich im privaten Besitz, 41% gehörten den staatlichen Betrieben der DDR und 18% Genossenschaften (vgl. Harlander 2001b: 1055)

Strohfeuer, sondern auch von langfristigen Effekten. Durch die politischen Veränderungen in Osteuropa rückt die norddeutsche Metropole aus ihrer geographischen Randlage in einen „zentralen Schnittpunkt des veränderten wirtschaftsgeographischen Koordinatensystems“ (Läpple 1991: 26). Dadurch wächst die Anziehungskraft Hamburgs auf Investoren und Zuwanderer. Diese Entwicklung prägt in den Folgejahren die städtische Ökonomie und Demographie. Aus einer wirtschaftlich stagnierenden wird eine expandierende Stadt und aus einer bezüglich ihrer Bevölkerungszahl schrumpfenden Stadt eine wachsende (vgl. Läpple 1996: 201). Die Bevölkerungszunahme erhöht allerdings die Nachfrage auf Hamburgs Wohnungsmarkt (vgl. Schubert 2005: 68), die zu einer erhöhten Wohnraumproduktion führt (vgl. Tabelle 12). Der Hamburger Senat trägt mit einer Erhöhung der Programmzahlen bei der Neubauförderung zu dieser Entwicklung bei (vgl. Schubert 2005: 68). Dabei wird vor allem die Förderung im Mietwohnungsbau verstärkt. Der Anteil der Eigenheime an den geförderten Wohnungen sinkt auf durchschnittlich 22% zwischen 1990 und 1999 (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1990-1999). Trotz der Ausweitung der Wohnungsbauförderung geht der Anteil der geförderten an den fertiggestellten Wohnungen weiter zurück (vgl. Tabelle 12). In der Boom-Phase der 1990er Jahre werden neben einzelnen Großprojekten zahlreiche Nachverdichtungen durchgeführt, um die angestrebten Neubauzahlen zu erreichen (vgl. Schubert 2005: 68). Auf bundespolitischer Ebene erfolgt Mitte der 1990er Jahre eine weitere Ausdifferenzierung der Wohnungsbauförderungsinstrumente. Mit dem Wohnungsbauförderungsgesetz von 1994 wird die einkommensorientierte Förderung als zusätzliches Instrument zu den bestehenden drei Förderwegen eingeführt (vgl. Kirchner 2006: 112). Die Förderung besteht aus einer Grundförderung und einer Zusatzförderung. Mit der Grundförderung gehen Miet- und Belegungsbindungen einher. Mit der Zusatzförderung werden die Mietkosten in Abhängigkeit vom Einkommen der Mieter weiter reduziert. Somit wird eine Objektförderung um eine subjektbezogene Förderkomponente erweitert. Mit den daraus resultierenden einkommensabhängigen Mieten soll dem Auftreten von Fehlbelegungen entgegengewirkt werden (vgl. Eekhoff 1993: 77; vgl. Jenkis 2001: 362). Die Zugangsbestimmungen, die Förderkonditionen und die Bindungen können die Länder auch bei diesem Instrument eigenhändig ausgestalten (vgl. Kirchner 2006: 112). In Hamburg findet die einkommensorientierte Förderung kaum Anwendung (vgl. Behring et al. 1998: 379). Im Rahmen der Änderung des Wohnungsbaugesetzes werden die Einkommensgrenzen für den Zugang zu Förderungen und gefördertem Wohnraum angehoben, so dass nach den neuen Regelungen ca. 40% aller Haushalte prinzipiell anspruchsberechtigt sind (vgl. Jetter

1995). Im Jahr 1996 wird zudem die steuerliche Förderung von Eigenheimen umgestaltet. Die bis dahin praktizierte progressionsabhängige Förderung wird auf eine progressionsunabhängige Förderung umgestellt (vgl. Harlander 2001b: 1066). Die bisherige Regelung führt dazu, dass sich die Steuerersparnis mit steigenden Einkommen und Investitionskosten erhöht (vgl. Egner et al. 2004: 96). Um eine Ausweitung der Eigentumsquote in unteren Einkommensgruppen zu erreichen, wird die Förderung pauschalisiert und in eine direkte Förderung umgewandelt (vgl. Kühne-Büning et al. 2005: 316). Die neu geschaffene sogenannte Eigenheimzulage besteht aus einer festen Grundförderung und einer Zulage pro Kind (vgl. Egner et al. 2004: 101). Sie richtet sich an Haushalte unterhalb einer sehr hoch bemessenen Einkommensgrenze (ebd.).<sup>14</sup> Gefördert werden sowohl der Neubau als auch der Erwerb gebrauchter Immobilien. Die Reichweite der Förderung wird bis zu ihrer Abschaffung wiederholt eingeschränkt und stärker auf Familien ausgerichtet (ebd.). Zudem hebt die rot-grüne Bundesregierung die Ungleichbehandlung von Neubau- und Erwerbsobjekten auf (ebd.). Der Plan der Koalition, die Subvention gänzlich zu streichen, scheitert 2004 am Widerstand des Bundesrates. Die seit 2005 regierende große Koalition startet ein Jahr später einen erfolgreichen Neuversuch. Seit dem 1. Januar 2006 wird die Eigenheimzulage nicht mehr gewährt.

Im Jahre 2001 erfolgt eine grundlegende Reform der Wohnungsbauförderung (vgl. Egner et al. 2004: 60). Die rot-grüne Bundesregierung vertritt die Ansicht, dass der Wohnungsmarkt in der Lage ist, die quantitative Wohnraumversorgung für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung sicherzustellen (ebd.). Daher soll sich staatliches Handeln im Bereich des Wohnens fortan auf Haushalte konzentrieren, die „Zugangsprobleme zum Markt haben und sich nicht selbst angemessen mit Wohnraum versorgen können“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5538: 1). So wird das II. WoBauG von 1956 durch das Wohnraumförderungsgesetz ersetzt. Für die im Rahmen der alten Förderwege errichteten Objekte gelten bis zum Auslaufen der Bindungen weiterhin die Bestimmungen des II. WoBauG (vgl. Kühne-Büning et al. 2005: 295). Mit dem neuen Gesetz wird die Unterscheidung zwischen verschiedenen Förderwegen und den drei Wohnungsbaukategorien aufgehoben (ebd. 297). Als Fördertatbestände gelten nun der Wohnungsneubau, die Durchführung von Modernisierungen sowie der Erwerb von Belegungsrechten und von Wohnraum (ebd.). Bestandsbezogenen Maßnahmen wird somit auf der Programmebene größere Bedeutung beigemessen als bisher (vgl. Egner et al. 2004: 61). Die Förderung erfolgt durch die Gewährung von

---

<sup>14</sup> Bei der Einführung der Förderung liegen die Grenzen für Alleinstehende bei umgerechnet 122.710 Euro und für Ehepaare bei 245.420 Euro (vgl. Egner et al. 2004: 101).

vergünstigten Darlehen, Zuschüssen und Bürgschaften sowie über die Bereitstellung von verbilligtem Bauland (vgl. Kühne-Büning et al. 2005: 295). Der Zugang zu gefördertem Wohnraum unterliegt weiterhin Einkommensgrenzen, die in etwa denen des 1. Förderwegs aus dem Jahr 2000 entsprechen. Zu diesem Zeitpunkt liegen ca. 39% aller Haushalte in Deutschland unterhalb dieser Grenzen (vgl. Kühne-Büning et al. 2005: 298). Die Förderkonditionen und die Bindungen werden im Einzelnen durch die Länder und Kommunen ausgestaltet und mit den Bauherren vereinbart. Im Rahmen der Mietpreisbindungen wird das Kostenmietenprinzip aufgegeben und gilt nur noch für die vorhandene Bestände der alten Förderwege (vgl. Kühne-Büning et al. 2005: 299). Im Rahmen der neuen Förderung werden höchstzulässige Mieten vereinbart (ebd.). Zudem gilt für diese Bestände das allgemeine Wohnraummietrecht, das auch den Rahmen für mögliche Mieterhöhungen vorgibt (ebd.). Die weitere Dezentralisierung der Wohnungsbauförderung wird mit bestehenden regionalen Wohnversorgungsunterschieden gerechtfertigt (vgl. Egener et al. 2004: 62).

Nach den Bürgerschaftswahlen von 2001 findet sich die Hamburger SPD nach 44 Jahren erstmals in der Opposition wieder. Der neue von der CDU geführte Senat schafft die 1990 eingeführte Fehlbelegungsabgabe im gebundenen Mietwohnungsbestand ab. Die regierende Koalition erhofft sich davon die Schaffung eines Bleibe-Anreizes für Haushalte in den Großwohnsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus, die zwar aufgrund ihrer Einkommenssituation den Anspruch auf gefördertem Wohnraum verloren haben, aber einen Beitrag zur Stabilisierung der Sozialstruktur in den entsprechenden Quartieren leisten können (vgl. Hamburger Mieterverein 2002). Das neue Bundesgesetz zur Wohnungsbauförderung wird seit 2002 in der Förderpraxis angewendet. Die Richtlinien aus dem Jahr 2003 umfassen den Mietwohnungsbau, Bestandsmaßnahmen sowie die Eigentumsförderung (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2003c). Im Mietwohnungsbau werden zinsgünstige Darlehen gewährt, die sich aus festen Quadratmetersätzen und diversen Zuschlägen zusammensetzen (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2003b). Die Förderbeträge und Zinssätze sind in der Höhe gestaffelt, wobei größere Baueinheiten begünstigt werden (ebd.). Der Zinssatz sinkt mit der Bindungsdauer, die zwischen 15 und 30 Jahren liegt (ebd.). Die Darlehen können mit einkommensbezogenen Zuschüssen gemäß dem oben geschilderten Prinzip ergänzt werden. Der Zugang unterliegt Einkommensgrenzen, deren Höhe sich an den Regelungen des Wohnraumförderungsgesetzes orientieren. Die Umstellung der Förderung beeinflusst die Förderintensität im Mietwohnungsbau zunächst kaum. Im Jahr 2000 decken bezogen auf alle Förderwege die staatlichen Mittel ca. 84% der Baukosten im

Mietwohnbereich ab (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2001). Im Jahr 2003 liegt dieser Wert bei 87% (ebd. 2003). Nach der Boom-Phase der 1990er Jahre ebbt die Wohnungsbautätigkeit im neuen Jahrtausend ab. Die durchschnittlichen Wohnungsfertigstellungen liegen zwischen 2000 und 2004 deutlich unter den Zahlen der zweiten Hälfte der 1990er Jahre (vgl. Tabelle 12). Der Anteil der Wohneinheiten, deren Errichtung mit direkten staatlichen Mitteln gefördert wird, geht weiter zurück (ebd.). Außerdem steigt der Anteil der Eigenheime an den geförderten Wohneinheiten wieder stark an und erreicht mit 47% zwischen 2000 und 2004 etwa das Niveau der 1980er Jahre (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2000-2004). In den Jahren zwischen 2004 und 2007 geht die Wohnungsbautätigkeit weiter zurück, die Förderquote stagniert und der Anteil der Eigenheime an geförderten Wohneinheiten steigt auf 58% (vgl. 12 und 13; Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2004-2007). Der seit 2001 von der CDU geführte Senat verfolgt seine Stadtentwicklungspolitik unter dem Leitbild der wachsenden Stadt, das insbesondere in zwei Großprojekten seine Entsprechung findet. Beim ersten handelt es sich um die bereits vom SPD-Senat eingeleitete Errichtung des neuen Stadtteils Hafencity, die durch die Umnutzung und Neugestaltung von Hafen- und Uferflächen, die räumlich an die Hamburger Innenstadt anschließen, vollzogen wird. Das zweite bedeutende Vorhaben wird als „Sprung über die Elbe“ bezeichnet und umfasst die städtebauliche Aufwertung einiger Wohnquartiere südlich der Elbe, die vermutlich darauf zielen, die Attraktivität dieser Wohnstandorte für die bislang weitgehend fernbleibende urbane Mittelschicht zu steigern. Im Rahmen der Wohnungsbauförderung wird ein Programm aufgelegt, das diese Maßnahmen ergänzt. So wird Studierenden von Hamburger Hochschulen in den betroffenen Quartieren Wohnraum angeboten, dessen Mietkosten durch staatliche Förderungen stark gesenkt wird. Vermutlich zielt diese Maßnahme auf die Initiierung sozialräumlicher Verdrängungsprozesse, die den „Sprung über die Elbe“ befördern sollen. Neben diesem Sonderprogramm beinhalten die aktuellen Hamburger Förderrichtlinien neben der allgemeinen Neubauförderung weitere zielgruppen-orientierte Angebote, beispielsweise für Ältere oder Menschen mit Behinderungen (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2009a). Die Bindungszeiträume liegen zwischen sechs und 21 Jahren (ebd.). Im Rahmen der Eigentumsförderung werden Baukostendarlehen und Aufwendungsdarlehen gewährt (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2009b). Nach 2003 geht die Förderintensität im Mietwohnungsbau merklich zurück. So decken die Förderungen im Jahr 2007 nur noch 57% der Baukosten im Mietwohnbereich ab (vgl. Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2007). Der Zugang zu den Förderungen und gefördertem Wohnraum unterliegt weiterhin festen

Einkommengrenzen. Die gegenwärtige Förderpraxis unterliegt mehr denn je der Eigenverantwortung des Hamburger Senats, da durch die Reform des Föderalismus die Kompetenzen bei der Wohnraumförderung seit dem 1.9.2006 vollständig in den Händen der Länder liegen. Der Bund hat sich allerdings dazu verpflichtet, den Ländern bis 2013 die finanziellen Mittel für die Durchführung dieser Aufgabe zur Verfügung zu stellen.

### *Bestandsförderung und Stadtteilpolitik*

Im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes werden in den 1970er Jahren in Hamburg in ausgewiesenen Sanierungsgebieten Stadterneuerungsmaßnahmen durchgeführt, die zunächst als Flächensanierungen erfolgen sollen. Auch aufgrund des massiven Protests der BürgerInnen der betroffenen Stadtteile, darunter einige innenstadtnahe Altbauquartiere, erfolgt frühzeitig eine Umorientierung auf behutsamere Formen der Stadterneuerung (vgl. Dangschat 2004: 4). Diese zielen einerseits auf die Erhaltung der Altbausubstanz und andererseits auf den Schutz der ansässigen BewohnerInnen vor Verdrängung (vgl. Häußermann et al. 2008: 226f). In Ergänzung der Bundesstädtebauförderung legt die Stadt Hamburg mit der „Stadterneuerung in kleinen Schritten“ ein eigenes Sanierungsprogramm auf, das auch außerhalb der ausgewiesenen Sanierungsgebiete Anwendung finden soll (vgl. Daase 1995: 38). Neben der gebietsbezogenen Stadterneuerung werden von Bund und Ländern in den 1970er Jahren zudem allgemeine objektbezogene Bestandsförderungen entwickelt, wie beispielsweise die Hamburger Modernisierungs- und Instandsetzungsprogramme (ebd. 36). Anfang der 1980er Jahre zieht sich der Bund allerdings aus der direkten Modernisierungsförderung zurück und konzentriert seinen Mittel auf indirekte Formen sowie auf die Städtebauförderung, die zudem dezentralisiert und dereguliert wird (vgl. Harlander 2001c: 698). So kommt es zu einer Stärkung der Planungshoheit der Gemeinden und zu Erleichterungen bei der Durchführung von Erneuerungsmaßnahmen (vgl. BMBau 1990: 274). Der ebenfalls geplante Rückzug aus der Finanzierung der Städtebauförderung wird auf Drängen der Länder und Kommunen nicht vollzogen, stattdessen stellt der Bund bis 1990 weitere Mittel bereit (vgl. BMBau 1990: 293; Harlander 2001c: 700). Im Laufe der 1980er Jahre werden, auch aus konjunkturpolitischen Überlegungen heraus, die Bundesmittel sogar mehrmals erhöht (vgl. Harlander 2001c: 698f). Im Rahmen der Hamburger Förderung werden verschiedene Einzelmaßnahmen wie der Aus- und Umbau von Dachgeschossen oder die Modernisierung von Heizungsanlagen gefördert. Für umfangreichere Bestandsmaßnahmen stehen zwei Sanierungs- und Modernisierungsprogramme zur

Verfügung, deren Förderprinzipien im Zeitverlauf kaum Veränderungen unterliegen (vgl. Jahresberichte der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt 1981-2007). Nur mit der Inanspruchnahme dieser beiden Programme können Bindungen einhergehen. Zum einen wird die Städtebauförderung des Bundes in den ausgewiesenen Sanierungsgebieten durchgeführt. Die Förderung erfolgt durch Zuschüsse zu den Baukosten. Mit der Inanspruchnahme der staatlichen Mittel sind Mietpreis- und Belegungsbindungen verbunden. Die Laufzeiten liegen je nach Förderhöhe zwischen 12 und 21 Jahren. Neben der Bestandsförderung in Sanierungsgebieten werden außerdem objektbezogene Modernisierungen und Instandsetzungen gefördert. Die Förderung erfolgt über Zuschüsse, mit denen lediglich Mietpreisbindungen einhergehen. Die Mietobergrenzen steigen zudem bereits im Förderzeitraum schrittweise, bevor nach Ablauf der Bindungen die Preisbildung im Rahmen der allgemeinen mietrechtlichen Bestimmungen erfolgen kann. Die Förderlaufzeiten betragen je nach Förderhöhe entweder sechs oder neun Jahre (ebd.).

*Tabelle 14: Bestandsförderungen in Hamburg*

<b>Zeitraum</b>	<b>Anzahl der verbesserten Wohnungen pro Jahr*</b>	<b>Anteil am Gesamtbestand**</b>	<b>Anteil am Altbaubestand***</b>
1981-1985	3.856	0,49%	1,68%
1986-1990	3.174	0,41%	1,38%
1991-1995	2.382	0,31%	1,04%
1996-2000	3.341	0,43%	1,45%
2001-2005	2.293	0,29%	1,00%
2006-2007	1.765	0,23%	0,77%

Quelle: Eigene Berechnung nach Jahresberichte der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt 1981-2007; Statistisches Landesamt FHH 1987

\*Durchschnitt der Jahreswerte des jeweiligen Zeitraums.

\*\*Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden laut Gebäude- und Wohnungszählung 1987.

\*\*\*Wohnungen in Gebäuden, die bis 1948 errichtet wurden; laut Gebäude- und Wohnungszählung 1987.

Zwischen 1981 und 2007 werden im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes in Hamburg 5.839 Wohneinheiten in den ausgewiesenen Gebieten saniert und mit der objektbezogenen Modernisierungsförderung des Hamburger Programms im gleichen Zeitraum insgesamt 85.711 Wohnungen gefördert (ebd.). In genannten Zeitraum werden insgesamt 91.550 Wohnungen verbessert. Zwischen 1981 und 2001, also in dem Zeitraum, für den auch Daten für Wien zur Verfügung stehen, werden Sanierungen und Modernisierungen von 66.989 Wohnungen im Rahmen der beiden Programmtypen gefördert (ebd.). Obwohl in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein

zwischenzeitiger Anstieg zu verzeichnen ist, sind die jährlichen Förderungszahlen im Gesamtzeitraum stark rückläufig (vgl. Tabelle 14). Die Anzahl der Wohnungen, die durch die Inanspruchnahme staatlicher Förderungen auf behutsame Weise verbessert werden, ist zwischen 1981 und 2007 um mehr als die Hälfte zurückgegangen (ebd.).

Hinzu kommt, dass die Durchführung der Stadterneuerung in Hamburg stark kritisiert wird, da diese infolge der in den 1980er Jahren erfolgten Neuausrichtung der Hamburger Stadtentwicklungspolitik als Instrument der Standortpolitik fungiert habe (vgl. Alisch/Dangschat 1994: 179). Aufgrund des ökonomischen Strukturwandels hat die Stadt Hamburg seit den 1970er Jahren und bis zum Ende der 1980er Jahre im großen Umfang Arbeitsplätze und Einwohner verloren (vgl. Schubert 2005: 67) (vgl. Berger, O./Schmalfeld 1999: 317). Zur Überwindung dieser strukturellen Probleme beginnt in den 1980er Jahren die Konzentration der Hamburger Stadtpolitik auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum (vgl. Berger, O./Schmalfeld 1999: 328). Diese Strategie umfasst auch die Aufwertung der Kernstadt als Wohnstandort (ebd.). Laut Alisch und Dangschat (vgl. 1994: 179) werden in dieser Zeit die Instrumente der Stadterneuerung zur zielgerichteten Aufwertung innerstädtischer Wohngebiete eingesetzt und sozialräumliche Verdrängungsprozesse vorangetrieben (vgl. ebd.). Insgesamt sind mit der Konzentration der Stadtentwicklung auf die Sicherung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Standort Hamburgs die Interessen weiter Teile der Stadt und der Bevölkerung aus dem Blickfeld der Politik geraten (vgl. Alisch/Dangschat 1994: 179). Dies ändert sich erst zu Beginn der 1990er Jahre angesichts wachsender Armut und sozialräumlicher Polarisierung, auf die ein von der Politik in Auftrag gegebener Armutsbericht aufmerksam macht (ebd. 177). Angetrieben von hohen Wählerverlusten in den betroffenen Stadtteilen, die bis dahin teilweise zu den klassischen SPD-Hochburgen gezählt haben, bringen die Sozialdemokraten 1992 ein stadtteilbezogenes Programm zur Bekämpfung sozialräumlicher Benachteiligung auf den Weg (vgl. Berger, O./Schmalfeld 1999: 329f). Das Armutsbekämpfungs-Programm wird nach der vorgezogenen Bürgerschaftswahl von 1993 neu aufgelegt (ebd. 331). Zwischen 1994 und 1998 werden in acht Stadtgebieten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung durchgeführt (vgl. Schmals/Kemper 2000: 94). Das Programm soll die Auslösung von Beschäftigungseffekten und die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Quartieren erreichen, um dort selbsttragende Strukturen zu entwickeln. Dabei werden „baulich-investive Maßnahmen mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten und der Wirtschaftsförderung verknüpft“ (ebd.). Diese Vorhaben werden in behördlicher Begleitung von eingesetzten Projektentwicklern unter Einbeziehung zahlreicher lokaler Akteure realisiert (ebd.). Im

Jahr 1998 erfolgt die Zusammenfassung der bestehenden Stadterneuerungsprogramme und des Programms zur Armutsbekämpfung unter dem Titel „Soziale Stadtentwicklung“ (ebd. 97). Das Programm besteht aus zwei Säulen (ebd. 100f). Die erste umfasst ein Sanierungsprogramm, mit dem in ausgewiesenen Gebieten vor allem städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen durchgeführt werden. Die zweite Säule besteht schwerpunktmäßig aus sozialintegrativen Maßnahmen mit Stadtteilbezug und steht inhaltlich in der Tradition des Programms zur Armutsbekämpfung. Der Aufgabenbereich des in den sogenannten „STEP“-Zielgebieten eingesetzten Quartiersmanagements hat sich allerdings erweitert (ebd. 102). Neben Hamburg richtet auch das Land Nordrhein-Westfalen noch Anfang der 1990er Jahren ein vergleichbares Programm ein, allerdings ohne es - wie in Hamburg - explizit auf die Armutsbekämpfung auszurichten (vgl. Walther 2002: 31). Weitere Städte und Länder folgen diesen beiden Pionieren, bis die Bundespolitik ebenfalls aktiv wird (ebd.). Nach der Bundestagswahl 1998 und dem damit verbundenen Regierungswechsel vereinbaren SPD und Grüne in ihrer Koalitionsvereinbarung die Stärkung der Städtebauförderung und ihre Erweiterung um neue integrative Ansätze (vgl. Egner et al. 2004: 106f). Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ wird zusammen mit dem Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern ins Leben gerufen (ebd.). Bund, Länder und Gemeinden beteiligen sich zu jeweils einem Drittel an der Finanzierung des Programms, das in den ersten vier Jahren ein Fördervolumen von mehr als einer Milliarde Euro umfasst haben soll (ebd. 113f). Die Mittel werden anhand eines Verteilungsschlüssels an die Bundesländer weitergeleitet, der die Bevölkerungszahl, die Anzahl der Wohnungen und die Höhe der Arbeitslosenquote berücksichtigt (ebd.). Die Länder verteilen die Mittel wiederum auf die Fördergebiete der Landesprogramme (ebd. 117). In Hamburg erhalten die STEP-Gebiete des Programms „Soziale Stadtentwicklung“ die Bundesmittel. Auf kommunaler Ebene muss die Aufnahme in ein entsprechendes Landesprogramm beantragt werden (ebd.). Mit dem Programm sollen „die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Quartieren, die Schaffung stabiler Sozialstrukturen und die Verbesserung der Lebenschancen für die Bewohnerinnen und Bewohner“ (ARGEBAU) erreicht werden. Zudem zielt das Programm durch die Bündelung privater und öffentlicher Ressourcen auf eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung staatlichen Handelns (vgl. Walther 2002: 34).

## *Subjektförderung*

Die staatliche Förderung der Wohnversorgung in Deutschland beinhaltet als reines Subjektförderinstrument das Wohngeld. Seit der Einführung sind einkommensschwache Mieter- und Eigentümerhaushalte anspruchsberechtigt. Der Förderstatus des Wohnraums ist ebenso irrelevant wie die Rechtsform des Wohnraumeigentümers. Der Leistungsumfang des Wohngeldes wird nach seiner Einführung sukzessive ausgeweitet, so dass sich dieses Instrument bis zu Beginn der 1980er Jahre zu einer eigenständigen Säule der Wohnungspolitik entwickeln kann (vgl. BMBau 1990: 203). Die Ausgaben für Subjektförderungen steigen im Zeitverlauf stark an. Zu Beginn der 1980er Jahre werden Maßnahmen ergriffen, die dieser Entwicklung entgegenwirken sollen. Nachdem bereits die sozialliberale Koalition im Zuge der Bemühungen um eine Budgetkonsolidierung Kürzungen am Wohngeld vornimmt, verringert die konservativ-liberale Regierungskoalition die Wohngeldausgaben in den Jahren 1983 und 1984 weiter (vgl. BMBau 1990: 281). Dies geschieht unter anderem durch die Streichung von Freibeträgen (ebd.). Damit kann der Ausgabenanstieg zunächst gebremst werden. Allerdings werden die zuvor vorgenommenen Kürzungen mit dem Wohngeldgesetz von 1985 mehr als kompensiert (ebd.). Durch die Erhöhung der Höchstbeträge und der Einkommensgrenzen sowie weitere Leistungsverbesserungen steigen die Gesamtaufwendungen ab 1987 wieder stark an (ebd. 282). Mit der Gesetzesnovelle wird außerdem das System der Mietstufen eingeführt, das eine Einstufung der Gemeinden in Deutschland anhand des jeweils herrschenden Mietniveaus in zunächst fünf Stufen vorsieht, wobei der Wohngeldhöchstbetrag mit der Mietstufe steigt. Diese Form der regionalen Differenzierung des Wohngeldes wird mit der 7. Wohngeldnovelle weiter verfeinert, indem eine zusätzliche sechste Mietstufe eingeführt wird (vgl. Harlander 2001c: 696). Dieser Schritt erfolgt als Reaktion auf den starken Anstieg der Mietkosten in einigen Ballungsräumen. Für Hamburger Mieter gilt im Rahmen der Wohngeldberechnung weiterhin die fünfte Mietstufe. Mit der 8. Wohngeldnovelle, die im Jahr 1990 in Kraft tritt, werden die Wohngeldbeträge um durchschnittlich 14% erhöht (vgl. Harlander 2001b: 1048). Nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik erhöhen sich die Anzahl der Wohngeldbezieher und das Ausgabenvolumen. Zudem wird für die neuen Bundesländer ein zeitlich befristetes Sonderwohngeld eingeführt, mit dem die Folgen des Systemwechsels in der Wohnungswirtschaft sozial abgefedert werden sollen (vgl. Harlander 2001b: 1059). Die Gültigkeit des Wohngeldsondergesetzes endet mit dem Jahr 1996. Die Sonderbehandlung der EmpfängerInnen in den neuen Bundesländern wird zunächst durch einige Ausnahmeregelungen, die nun Bestandteil des allgemeinen Wohngeldgesetzes werden, fortgeschrieben. Nach

1990 erfolgt die nächste Wohngeldanpassung erst im Jahr 2001 (vgl. BMVBW 2002: 23). Es wird geschätzt, dass das Wohngeld in diesem Zeitraum etwa die Hälfte seines realen Wertes verloren hat (ebd.). Neben einer Wohngelderhöhung vollzieht sich mit der 9. Wohngeldnovelle durch die Schaffung einheitlicher Regelungen auch eine Angleichung der Bedingungen für die Haushalte in den neuen und den alten Bundesländern (ebd.). Die letzte Reform des Wohngeldgesetzes erfolgt rückwirkend zum 1.10.2008. Laut Angaben des BMVBS (vgl. 2009) haben sich die Leistungen um durchschnittlich 60% erhöht, auch durch die stärkere Berücksichtigung der Heizkosten. Zudem habe eine Ausweitung des Berechtigtenkreises stattgefunden (ebd.). Gegenwärtig liegt die Einkommensgrenze für den Bezug von Wohngeld in der für Hamburg geltenden Mietstufe 5 bei 1416 Euro für einen Dreipersonenhaushalt. Der Einkommensbegriff umfasst das steuerpflichtige Einkommen und eine Reihe zu berücksichtigender steuerfreier Einkünfte (ebd.). Die Anzahl der Haushalte, die Wohngeld in Anspruch nehmen, veränderte sich im Zeitverlauf. Die Zahl der Wohngeldhaushalte und ihr Anteil an den Gesamthaushalten steigen, obwohl in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre beide Werte zunächst zurückgehen, in Hamburg zwischen 1991 und 2004 an (vgl. Tabelle 15).

*Tabelle 15: Wohngeld in Hamburg*

<b>Zeitraum</b>	<b>Anzahl der EmpfängerInnen von Wohngeld*</b>	<b>Anteil der EmpfängerInnen an der Gesamtanzahl der Haushalte</b>
1991-1994	38.259	4,35%
1995-1999	31.922	3,53%
2000-2004	45.356	4,91%

Quelle: Eigene Berechnung nach den statistischen Berichten des Statistischen Landesamtes FHH/ Statistik Nord

\*Durchschnitt der Jahresendwerte des jeweiligen Zeitraums.

Die Daten für die Folgejahre eignen sich nicht für einen Vergleich mit den in Tabelle 15 aufgeführten Zahlen, da sich im Jahr 2005 mit der Vereinfachung des Wohngeldrechts und dem Inkrafttreten der Arbeitsmarktreformen der Kreis der Wohngeldempfänger deutlich verkleinert (vgl. BMVBS 2006: 42f). So erhalten seither nur noch Haushalte Wohngeld, deren Wohnkosten nicht im Rahmen anderer Transferleistungen berücksichtigt werden. Nach der Zusammenfassung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II) haben viele Haushalte den Anspruch auf Wohngeld zugunsten der Berücksichtigung ihrer Unterkunftskosten im Rahmen der genannten neuen Grundsicherung verloren (ebd.).

## *Recht*

Im Laufe ihrer Regierungszeit vollzieht die sozialliberale Bundesregierung einen Richtungswechsel von einer sozial- zu einer marktwirtschaftlich orientierten Mietrechtspolitik. So wird gegen Ende zunehmend die Haltung der Opposition eingenommen, die den Mieterschutz in erster Linie als Investitionshemmnis versteht. Auch wenn es der Bundesregierung letztlich nicht mehr gelingt, weitreichende Änderungen des Mietrechtes vorzunehmen, so gibt sie der neuen Regierung die Vorlage für ein Mietrechtsänderungsgesetz. Dieser Entwurf für ein Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen wird kurz nach dem Regierungswechsel 1982 in leicht veränderter Form von der neuen Regierung verabschiedet (vgl. Harlander 2001c: 689). Mit dem Gesetz werden Staffel- und Zeitmietverträge ermöglicht, außerdem wird festgelegt, dass bei der Ermittlung der Vergleichsmieten lediglich die Mietvereinbarungen der letzten drei Jahre zu berücksichtigen sind (ebd.). Das Gesetz enthält allerdings auch einige Bestimmungen zum Schutz der MieterInnen. So wird eine Kappungsgrenze für Mieterhöhungen eingeführt, die bei 30% innerhalb von drei Jahren liegt, sowie die Begrenzung und Verzinsung der Kautions vorgeschrieben (ebd.). Nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik beginnt in den neuen Bundesländern die Einführung eines marktwirtschaftlichen Mietensystems, indem eine schrittweise Erhöhung des vergleichsweise niedrigen Mietniveaus der DDR eingeleitet wird. Mit dem Mietenüberleitungsgesetz von 1995 erfolgt schließlich zum 1.1.1998 die vollständige Übertragung des westdeutschen Vergleichsmietensystems auf die neuen Bundesländer. In den alten Bundesländern verändern sich die gesetzlichen Bestimmungen im größeren Umfang erst wieder mit dem 4. Mietrechtsänderungsgesetz von 1993. Infolge der angespannten Lage auf den Wohnungsmärkten in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und zu Beginn der 1990er Jahre steigen die Wohnkosten stark an. Da die preisdämpfenden Effekte der erfolgten Angebotsausweitungen erst mit Verspätung eintreten, sollen Preissteigerungen durch Veränderungen des Mietrechtes temporär begrenzt werden, ohne das Investitionsklima zu belasten (vgl. Koch 2005: 83f). So wird die 1983 eingeführte Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen von 30% auf 20% gesenkt (ebd. 84). Außerdem wird der zeitliche Rückbezug bei der Ermittlung der Vergleichsmieten von drei auf vier Jahre verlängert (ebd.). Da die zuvor eingeführten Staffelmietvereinbarungen in der Praxis kaum Anwendung finden, wird ergänzend die Möglichkeit zur Vereinbarung von Indexmieten geschaffen, welche Mieterhöhungen vereinfachen und die Mieteinnahmen der Geldentwertung entziehen (ebd.). Nach der Bundestagswahl von 1994 vereinbaren

CDU/CSU und FDP in ihrem Koalitionsvertrag eine Novellierung des Mietrechts, um eine Vereinfachung und Vereinheitlichung zu erreichen (vgl. Egner et al. 2004: 51). Bei der konkreten Ausgestaltung wird kein Kompromiss zwischen den marktliberalen Deregulierungsabsichten der FDP und der Verteidigung des Mieterschutzes durch die CSU, die dabei durch die SPD-Mehrheit im Bundesrat unterstützt wird, erzielt (ebd.). Allerdings leistet die Koalition durch die Einberufung einer Expertengruppe und einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Vorarbeit für die Mietrechtsreform der rot-grünen Bundesregierung, die im Jahr 2001 folgt. Aufgrund der damals relativ entspannten Situation auf dem Wohnungsmarkt werden die Rahmenbedingungen für eine Reform des Mietrechts rückblickend als günstig bezeichnet (vgl. Koch 2005: 93). Neben einer Vereinfachung, die durch die Zusammenfassung und Neuordnung einzelner Gesetze und Bestimmungen erreicht wird, erfolgen auch inhaltlich bedeutende Änderungen des Mietrechts. So werden die Kündigungsfristen für die Mieter von zwölf auf drei Monate gesenkt und für die Vermieter auf zwölf Monate festgeschrieben (vgl. Egner et al. 2004: 55). Die im Rahmen der letzten Reform erfolgte Senkung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen bleibt bestehen. Auch am System der Vergleichsmieten wird festgehalten. Um die Transparenz des Systems zu erhöhen, kommt es zur Einführung des sogenannten qualifizierten Mietspiegels, der als rechtlich anerkanntes Instrument zur Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete fungiert (vgl. § 558d BGB). Neben der Aufwertung des Vergleichsmietensystems erfolgt ein Festhalten an den Index- und Staffelmieten, deren zeitliche Beschränkung aufgehoben wird (vgl. Egner et al. 2004: 56). Neben diesen Kernpunkten der Reform werden zahlreiche Detailregelungen getroffen, mit denen eine Modernisierung des alten Rechts erreicht wird. Auf diese Reform folgen in der Regierungszeit der rot-grünen Koalition keine größeren Mietrechtsänderungen. Im Koalitionsvertrag der seit 2005 regierenden großen Koalition taucht das Mietrecht nicht auf (vgl. Egner/Heinelt 2006: 218).

Neben dem Mieterschutz gerät zu Beginn der 1980er Jahre auch der Sonderstatus der gemeinnützigen Anbieter zunehmend in die Kritik, die sich unterschiedlich motiviert vor allem aus zwei Richtungen äußert (vgl. Harlander 2001c: 701). Aus marktwirtschaftlicher Perspektive werden die Gemeinnützigen als zu beseitigendes Wettbewerbshemmnis betrachtet (ebd.). Aus sozialpolitischer Sicht gilt das gemeinnützige Wohnungswesen zwar als schützenswert, aber reformbedürftig (ebd.). Die betroffenen Gruppe der Unternehmungen selbst sind zu dieser Zeit in dieser Frage gespalten, da einige ihrer Vertreter den Sonderstatus eher als Nachteil denn als Privileg auffassen und keine weiteren Einschränkungen ihrer Geschäftstätigkeit akzeptieren wollen (ebd. 703f). Andere sehen sich stärker ihrem eigentlichen Auftrag

verpflichtet und halten am Sonderstatus fest (ebd.). Unterstützung finden diese bei den Sozialdemokraten, den Vertretern der Länder und Gemeinden und den organisierten Mieterinteressen (ebd. 702). Auch die ARGEBAU spricht sich 1983 für die Aufrechterhaltung des Gemeinnützigkeitsprinzips aus (ebd. 701). Ein von CDU/CSU/FDP-Bundesregierung einberufenes Expertengremium empfiehlt hingegen aus wettbewerbpolitischen und sozialpolitischen Gründen die Aufhebung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen. Auch innerhalb der Bundesregierung treffen in dieser Frage marktliberale und soziale Orientierungen aufeinander. Letztlich wird dem Ziel der Haushaltskonsolidierung größere Bedeutung beigemessen als dem Erhalt der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, die ohnehin durch den skandalträchtigen Niedergang der Neuen Heimat, der mit der 1987 beginnenden Zerschlagung dieses ehemals gewerkschaftseigenen größten deutschen Wohnungsunternehmens endet, in Misskredit gerät. Durch den Niedergang seines Aushängeschildes stürzt das gesamte gemeinnützigen Wohnwesen in eine Legitimationskrise, die die Durchsetzung der Beseitigung seiner Privilegien vermutlich begünstigt hat (vgl. Harlander 2001c: 704; vgl. Häußermann/Siebel 2000a: 153ff). Im Jahr 1988 wird die Steuerbefreiung im Rahmen einer Steuerreform schließlich aufgehoben. Mit dem Sonderstatus verlieren die Gemeinnützigen auch die Verpflichtung zu einer sozialen Orientierung, wodurch aus diesen Unternehmungen „ganz normale‘ Wohnungsbaugesellschaften“ (Häußermann/Siebel 2000a: 153) werden.

### *Ausgaben*

Das gesamte für wohnungspolitische Maßnahmen zur Verfügung stehende Mittelvolumen setzt sich aus Beiträgen des Bundes, der Länder und der Gemeinden zusammen. Der Bund dokumentiert den Einsatz seiner Fördermittel sowie den Umfang der Steuerausfälle, die aus den Steuervergünstigungen resultieren, im Rahmen seiner Subventionsberichte. Der Mitteleinsatz der Länder und Schätzungen zu den Ausgaben der Gemeinden werden dort ebenfalls genannt. Die Daten der Jahrgänge von 1980 bis 1994 stammen aus dem Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik (vgl. 1995: 64ff). Die Daten der Jahre 1999, 2001 und 2004 basieren auf den Subventionsberichten des Bundes, die Wohngeldausgaben auf den Wohngeld- und Mietenberichten. Der direkte Mitteleinsatz im Rahmen der Städtebauförderung fließt erst seit 2003 und auch nur teilweise in die Subventionsberichterstattung des Bundes ein, daher werden für die Ausgaben in diesem Bereich die Angaben aus den städtebaulichen Berichten der Bundesregierung herangezogen. Die Berechnung der gesamten Finanzhilfen und Vergünstigungen erfolgt entsprechend der Vorgehensweise

der Expertenkommission Wohnungspolitik (vgl. 1995). Auf Basis der genannten Quellen ist eine exakte Aufgliederung des Mitteleinsatzes nach den einzelnen Förderinstrumenten nicht möglich. Die in Tabelle 16 ausgewiesenen Daten zu den indirekten Förderungen setzen sich vor allem aus Steuervergünstigungen zur Wohneigentumsbildung zusammen. Diese tragen stets den mit Abstand größten Anteil an den gesamten Steuervergünstigungen im Wohnwesen. Zudem fallen einzelne Modernisierungsförderungen und die steuerlichen Förderungen der Vermögensbildungen, die auch im Rahmen des Bausparens gewährt werden, in diesen Bereich. In den Jahren bis 1994 kommen zudem Steuervergünstigungen, die im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gewährt werden, sowie die Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und indirekte Förderungen im Rahmen der Sonderförderung des Wohnwesens in den neuen Bundesländern zum Tragen. Zu den direkten Förderungen zählen die Subventionen, die im sozialen Wohnungsbau, in der Modernisierungsförderung und bei der Städtebauförderung eingesetzt werden sowie die direkten Prämien beim Bausparen und das Wohngeld. In den Jahren bis 1994 entfällt ein Teil der direkten Förderungen auf Sonderförderung des Wohnwesens in den neuen Bundesländern. Der staatliche Mitteleinsatz im Wohnwesen hat sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes nominell nahezu verdoppelt (vgl. Tabelle 16).

*Tabelle 16: Wohnungspolitische Mittel in Deutschland*

<b>Jahr</b>	<b>in Millionen Euro</b>	<b>Anteil am BIP</b>	<b>Anteil der direkten Förderungen</b>	<b>Anteil der indirekten Förderungen</b>
1980	10.530	1,34%	66%	34%
1985	10.837	1,10%	57%	43%
1989	10.175	0,85%	62%	38%
1994	18.661	1,10%	68%	32%
1999	19.959	1,01%	48%	52%
2001	19.803	0,96%	48%	52%
2004	20.523	0,95%	46%	54%

Quellen: Eigene Berechnung nach Subventionsberichte der Bundesregierung; Wohngeld- und Mietenberichte; Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004; Expertenkommission Wohnungspolitik 1995

Der Anteil der Ausgaben und Vergünstigungen am BIP ist jedoch stark rückläufig. In den 1990er Jahren wird dieser Trend allerdings unterbrochen. Für die kurzzeitige Steigerung des Anteils der Mittel am BIP können die indirekten und direkten Förderungen, die im Zuge der deutschen Wiedervereinigung in die ostdeutsche

Wohnungswirtschaft fließen, verantwortlich gemacht werden. Nach 1999 gehen die Förderungen wieder zurück. Bei der Betrachtung der Ausgabenstruktur fällt zunächst auf, dass die Bedeutung der direkten Förderungen zugunsten der indirekten Förderungen im Laufe der Zeit deutlich abgenommen hat, so dass sich das Verhältnis beider Förderarten schließlich beinahe umgekehrt (ebd.). Ein Wiedervereinigungseffekt ist aber auch hier erkennbar. So übertrifft der Anteil der direkten Förderungen 1994 sogar das Ausgangsniveau von 1980. Innerhalb der direkten Förderungen hat die Bedeutung der Subjektförderungen seit 1980 stark zugenommen, wobei die Entwicklung im Jahre 1994 unterbrochen wird (vgl. Tabelle 17). Der Anteil der Subjektförderungen an den direkten Förderungen steigt von 13% im Jahr 1980 auf 54% im Jahr 2004.

*Tabelle 17: Struktur der direkten Förderungen im deutschen Wohnwesen*

<b>Jahr</b>	<b>Anteil der Objektförderung</b>	<b>Anteil der Subjektförderung</b>
1980	87%	13%
1985	79%	21%
1989	70%	30%
1994	74%	26%
1999	64%	36%
2001	59%	41%
2004	46%	54%

Quellen: Eigene Berechnung nach Subventionsberichte der Bundesregierung; Wohngeld- und Mietenberichte; Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004; Expertenkommission Wohnungspolitik 1995

### *Die Wohnversorgung in Hamburg*

Im Zeitraum zwischen 1980 und 2007 steigt die Nachfrage auf dem Hamburger Wohnungsmarkt gemessen an der demographischen Entwicklung an. Die Anzahl der Einwohner erhöht sich um 7,2%, die der Haushalte um 18,8% (vgl. Tabelle 18). Die Anzahl der Wohnungen steigt in diesem Zeitraum ebenfalls, sogar stärker als die Einwohnerzahl (ebd.). Nicht Schritt halten kann die Angebotsausweitung mit der Zunahme der Haushalte. Da sich die Anzahl der Nachfrageeinheiten stärker entwickelt als das Angebot, sinkt zwischen 1980 und 2007 die Anzahl der Wohnungen je 1000

Haushalte von 971 auf 920 Einheiten. Der im Jahre 1980 vorherrschende rechnerische Nachfrageüberhang vergrößert sich innerhalb des Gesamtzeitraums (ebd.).

*Tabelle 18: Angebot und Nachfrage auf dem Hamburger Wohnungsmarkt*

Jahr	Anzahl der Wohnungen*	Anzahl der Einwohner	Anzahl der Haushalte	Wohnungen	Wohnungen
				je 1000 Einwohner	je 1000 Haushalte
1980	784.690	1.645.095	808.000	477	971
1991	793.757	1.668.757	868.000	476	914
2001	863.574	1.726.363	924.000	500	935
2007	883.045	1.762.951	960.000	501	920
Veränderung in %					
1980-2001	10,1	4,9	14,4	4,8	-3,7
1980-2007	12,5	7,2	18,8	5,0	-5,3

Quellen: Eigene Berechnung laut Statistikamt Nord Stadtteildatenbank; Statistisches Jahrbuch Hamburg Jahrgänge 2006/2007,2007/2008; Anzahl der Haushalte laut Mikrozensus; die anderen Daten basieren auf den amtlichen Bevölkerungs- und Wohnungsbestandsfortschreibungen  
\*in Wohn- und Nichtwohngebäuden.

Der Wohnungsbestand lässt sich zunächst anhand der Rechtsform der Wohnungsnutzung in Eigenheime und Mietwohnungen unterteilen. Der Anteil der Eigenheime nimmt in Hamburg zwischen 1987 und 2006 zu. Bei der Gebäude- und Wohnungszählung von 1987 (vgl. Statistisches Landesamt FHH 1987) liegt die Quote bei 17,3% und steigt unter Verwendung der Ergebnisse der Mikrozensusserhebungen auf 19,3% im Jahr 1993 und auf 20,2% in Jahr 2006 (Statistikamt Nord 2006; Statistisches Landesamt FHH 1995). Der Mietwohnungsbestand verteilt sich auf mehrere Eigentümergruppen. Die städtischen Gesellschaften befinden sich im vollständigen Eigentum der Stadt Hamburg. Im Untersuchungszeitraum treten die GWG und die SAGA, die heute einen gemeinsamen Konzern bilden, in Erscheinung. Inwieweit die Besitzverhältnisse einen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit ausüben, kann hier nicht vollständig geklärt werden. Im Rahmen der Mietpreispolitik orientiert sich der Konzern laut eigenen Aussagen an dem Niveau der ortsüblichen Vergleichsmieten. So liegen die Mieten im freifinanzierten Bestand „an den jeweiligen Mittelwerten des örtlichen Mietenspiegels“ (SAGA GWG 2007: 13). Eine soziale Ausrichtung der Geschäftstätigkeit ist in diesem Bereich also nicht erkennbar. Die Bestände dieser Eigentümergruppen, die keine Mietpreis- oder Belegungsbindungen aufweisen, werden daher nicht dem nichtgewinnorientierten Bereich des Wohnungsmarktes zugeordnet. Der Anteil der Wohnungen der städtischen Gesellschaften am Gesamtwohnungsbestand ist zwischen 1991 und 2007 von 17% auf 14% zurückgegangen (vgl. Tabelle 19). Dabei hat sich der Anteil der Sozialwohnungen

mehr als halbiert (ebd.). Seit der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit unterliegt das Handeln der genossenschaftlichen Wohnungsunternehmungen nur noch selbstauferlegten Beschränkungen. Obwohl über die Geschäftstätigkeit dieser Anbietergruppe nur bedingt allgemeingültige Aussagen möglich sind, wird hier unterstellt, dass ihrem unternehmerischen Handeln ein „Minimum an Gemeinschaftsgeist“ (vgl. Kofner 2004: 28) innewohnt. Daher werden entsprechend der Vorgehensweise von Whitehead und Scanlon (vgl. 2007: 8) die gesamten Bestände der Genossenschaften dem Non-profit-Bereich zugeordnet. Der Anteil der Bestände der Genossenschaften am Gesamtwohnungsbestand ist zwischen 1991 und 2007 von 16% auf 15% gesunken (vgl. Tabelle 19). Trotz dieses leichten Rückgangs stellen die Genossenschaften im Jahr 2007 die größte Eigentümergruppe dar. Der Sozialwohnungsbestand der Genossenschaften hat sich zwischen 1991 und 2007 mehr als halbiert (ebd.). Neben den städtischen und den genossenschaftlichen Unternehmungen treten auf dem Hamburger Wohnungsmarkt weitere Eigentümer in Erscheinung, zu nennen sind aufgrund ihrer quantitativen Bedeutung vor allem Kapitalgesellschaften und Privatpersonen. Diese Gruppe verfügt über einen beachtlichen Bestand an Sozialwohnungen, der allerdings ebenfalls im Zeitverlauf deutlich zurückgeht, von 10% im Jahr 1991 auf 4% im Jahr 2007 (ebd.).

*Tabelle 19: Wohnungsbestand nach Anbietergruppen Hamburg*

<b>Jahr</b>	<b>Anteile der Miet- wohnungen städtischer Gesellschaften (frei / gebunden)</b>	<b>Anteile der Miet- wohnungen von Genossen- schaften (frei* / gebunden)</b>	<b>Anteile der gebundenen Mietwohnungen anderer Eigentümer</b>	<b>Gesamtanteil der gebundenen Mietwohnungen</b>
1991	4% / 13%	7% / 9%	10%	32%
2000	8% / 8%	10% / 5%	5%	18%
2007	9% / 5%	11% / 4%	4%	13%

Quellen: Eigene Berechnung laut Statistikamt Nord Stadtteildatenbank; Jahresberichte der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt; Geschäftsberichte der SAGA/GWG sowie der Genossenschaften  
\*umfasst die Bestände der Genossenschaften, die im Arbeitskreis Hamburger Wohnungsbau-  
genossenschaften organisiert sind. Für 1991 wurde eine Angabe von 1993 verwendet,  
für 2007 der Stand von 2008 und für 2000 der Mittelwert aus 1993 und 2008.

Insgesamt ist der Anteil der Wohnungen, die aufgrund der Inanspruchnahme staatlicher Objektförderungen Mietpreis- und Belegungsbindungen unterworfen sind, zwischen 1991 und 2007 von 32% auf 13% zurückgegangen (vgl. Tabelle 19). Die städtische SAGA/GWG verfügt unter allen Anbietern auf dem Hamburger Wohnungsmarkt im Jahr 2007 über den größten Sozialwohnungsbestand. Zuzüglich

der freien Bestände der Genossenschaften sind 1991 immerhin 39% des gesamten Wohnungsbestandes einer gewinnorientierten Verwertung entzogen. Im Laufe der Zeit bröckelt dieser Bestand allerdings ab. Im Jahr 2007 umfasst das Non-profit-Segment nur noch 24% des Gesamtwohnungsbestandes (vgl. ebd.).

Hinsichtlich der Wohnfläche hat sich das allgemeine Versorgungsniveau im Zeitverlauf verbessert. Die durchschnittliche Wohnfläche je Wohnung ist zwischen 1993 und 2006 um 4,4% gestiegen (vgl. Tabelle 20). Die Wohnfläche je Einwohner hat sich im gleichen Zeitraum mit 11,1% sogar noch etwas stärker erhöht (ebd.).

*Tabelle 20: Wohnflächen in Hamburg*

Jahr	Ø Wohnfläche in m <sup>2</sup>	
	je Wohnung	je Einwohner
1993	70,9	32,1
2006	74,0	35,7
Veränderung in %		
1993-2006	4,4	11,1

Quellen: Ergebnisse der Mikrozensusserhebungen von 1993 und 2006;  
 Statistische Berichte des Statistischen Landesamt Hamburg bzw.  
 Statistikamt Nord

Auf der Basis der Ergebnisse der Mikrozensusserhebungen von 1993 und 2006 können die Wohnflächenveränderungen bei einzelnen Nachfragegruppen untersucht werden (Statistikamt Nord 2006; Statistisches Landesamt FHH 1995). Haushalte mit erwerbslosen Bezugspersonen sind von der allgemeinen Versorgungsverbesserung ausgeschlossen. So sinkt die durchschnittliche Wohnfläche dieser Nachfragegruppe von 58,0 m<sup>2</sup> im Jahr 1993 auf 56,7 m<sup>2</sup> im Jahr 2006. Von Erwerbslosigkeit betroffene Miethaushalte verfügen 2006 über durchschnittlich 55,3 m<sup>2</sup> Wohnfläche und liegen damit 15,1% unterhalb des Durchschnitts aller Miethaushalte. Bei Haushalten, deren Bezugsperson nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügt, fielen die Wohnflächensteigerungen mit 1,2 % unterdurchschnittlich aus. Damit vergrößerten sich die Unterschiede in den Wohnflächen entlang dieses Merkmals. Ausländische Haushalte verfügen 2006 über durchschnittlich 65,0 m<sup>2</sup> Wohnfläche und liegen damit 12,2% unterhalb des Durchschnitts aller Haushalte.

Im Jahr 1987 verfügten laut Gebäude- und Wohnungszählung bereits 77% aller Hamburger Wohnungen über eine moderne Heizung, ein Bad bzw. eine Dusche sowie einem WC im Inneren der Wohnung (vgl. Statistisches Landesamt FHH 1987). Gemäß der Mikrozensusergebnisse liegt dieser Wert 1993 bei 95% bezogen auf alle

bewohnten Wohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum (ebd. 1995). Dieser Modernisierungsschub zwischen den beiden Erhebungen ist vor allem auf die Verringerung des Bestandes der Wohnungen ohne moderne Heizung zurückzuführen, der von 18% auf 2% gesunken ist. Der Bestand an Wohnungen ohne Bad oder WC halbierte sich auf 3%, von denen gerade noch ca. 5.100 Wohnungen und damit 1% des bewohnten Bestandes ohne Innen-WC ausgestattet sind.

Bei der Untersuchung der Wohnkosten werden sowohl Marktmieten als auch Bestandsmieten berücksichtigt. Für die Neuvermietungsmieten werden die Daten des RDM-Immobilienpreisspiegels verwendet, die seit 2005 unter dem Namen IVD-Wohnimmobilienpreisspiegel veröffentlicht werden. Die Daten basieren auf Angaben der Mitglieder des Rings Deutscher Makler bzw. seit 2005 des Immobilienverbandes Deutschland. In dem jährlich veröffentlichten Preisspiegel wird die durchschnittliche Nettokaltmiete (ohne Betriebs- und Heizkosten) einer Referenzwohnung mit 3 Zimmern und 70 m<sup>2</sup> Wohnfläche in acht verschiedenen Wohnungskategorien, die sich aus Lage- und Ausstattungsmerkmalen zusammensetzen, wiedergegeben. Zur Vereinfachung werden die Daten für diese Untersuchung verdichtet, indem jeweils der ungewichtete Mittelwert aus den Wohnungsmieten aller Kategorien verwendet wird. Wie in Tabelle 21 deutlich zu erkennen ist, kommt es in den 1990er Jahren zu einem starken Preisanstieg bei den Neuvermietungen. Der Jahreswert von 1993 stellt den Spitzenwert innerhalb des Untersuchungszeitraumes dar. Bis Ende der 1990er Jahre sinken die Marktmieten zwar wieder, bleiben aber auch preisbereinigt oberhalb des Ausgangsniveaus von 1987. Im Zeitraum zwischen 2001 und 2008 steigen sowohl die nominellen als auch die realen Mieten langsam aber stetig wieder an. Im Gesamtzeitraum sind die Neuvermietungspreise in Hamburg nominell um 63,2% gestiegen. Der preisbereinigte Anstieg liegt bei 6,7%. Damit haben sich die Mieten zwischen 1987 und 2008 im Durchschnitt real um jährlich 0,6% erhöht. Die Datenbasis für die Untersuchung der Bestandsmieten ist vergleichsweise dünn. Die Werte für 1987 stammen aus der Gebäude- und Wohnungszählung (vgl. Statistisches Landesamt FHH 1987), die Daten für 1993 und 2006 sind Mikrozensusergebnisse (ebd. 1995; Statistikamt Nord 2006). Die drei Erhebungen liefern die durchschnittliche Bruttokaltmiete (Kaltmiete zuzüglich Betriebskosten ohne Heizkosten) aller befragten Miethaushalte. Im Zeitraum zwischen 1987 und 2006 sind die Bestandsmieten in Hamburg nominell um 77,5% und preisbereinigt um 22,3% gestiegen. Damit ist gegenüber den Marktmieten ein deutlich stärkeres Wachstum zu verzeichnen. Dabei ist festzustellen, dass zwischen 1993 und 2006 vor allem die Mieten der

Altbauwohnungen gestiegen sind. So liegt die preisbereinigte Steigerungsrate im Gesamtbestand in diesem Zeitraum bei 9,5%.

*Tabelle 21: Mietwohnkosten in Hamburg*

Jahr	Marktmieten* in € pro m <sup>2</sup>		Bestandsmieten in € pro m <sup>2</sup>	
	nominell	real**	nominell	real**
1987	5,05	7,22	4,22	6,03
1990	6,72	8,98	-	-
1993	9,10	10,90	5,62	6,73
1996	7,78	8,81	-	-
1999	7,02	7,68	-	-
2000	7,62	8,22	-	-
2001	7,20	7,62	-	-
2002	7,33	7,64	-	-
2006	7,83	7,70	7,49	7,37
2008	8,24	7,73	-	-
Veränderung in %				
1987-2000	50,9	13,9	-	-
2001-2008	14,5	1,5	-	-
1987-2006	54,9	6,7	77,5	22,3
1987-2008	63,2	7,2	-	-
1987-2008 Ø pro Jahr	2,6	0,6	-	-

Quellen: Marktmieten laut IVD-Wohnimmobilienpreisspiegel (bis 2004 RDM-Immobilienpreisspiegel); Bestandsmieten laut Gebäude- und Wohnungszählung 1987 und Mikrozensususerhebungen 1993 und 2006; Verbraucherpreisindex für Deutschland (2005=100) des Statistischen Bundesamtes

\*ungewichtete Mittelwerte der in den Preisspiegeln angegebenen Durchschnittsmieten der verschiedenen Wohnungskategorien.

\*\*deflationiert mit dem VPI zu Preisen von 2005

Die Mieten der Wohnungen in Gebäuden, die bis 1945 errichtet wurden, gehen real um 17,4% in Höhe. Die Ergebnisse der Mikrozensususerhebungen liefern Daten zu den Entwicklungen bei einzelnen Nachfragegruppen. Zwischen 1993 und 2006 steigen die Mieten der Haushalte, deren Bezugsperson nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügt, mit real 6,6% etwas unterdurchschnittlich. Die durchschnittliche Miete pro m<sup>2</sup> liegt 1993 bei 6,80 Euro sowie 2006 bei 7,25 Euro und weicht damit jeweils nur geringfügig vom Mittelwert aller Nachfrageeinheiten ab. Die Durchschnittsmiete der Haushalte mit erwerbslosen Bezugspersonen beträgt 1993 nur 6,12 Euro und liegt damit 9,1% unter dem Wert aller Haushalte. Da diese Gruppe bis 2006 überdurchschnittliche Mietsteigerungen von 18,9% hinnehmen muss, liegt die Durchschnittsmiete 2006 mit 7,28 Euro pro m<sup>2</sup> nur noch geringfügig unter dem Mittelwert aller Haushalte. Dass die Entwicklung bei den erwerbslosen Haushalten

nicht etwa auf eine erhöhte Mietzahlungsfähigkeit zurückzuführen ist, zeigen die Werte zur Mietkostenbelastung. Der Durchschnitt aller Haushalte liegt 1993 bei 22,3% des Nettoeinkommens aller Haushaltsmitglieder und erhöht sich um 9,5% auf 24,2% im Jahr 2006. Ausländische Haushalte entrichten 1993 23,3% ihres Einkommens für die Bruttokaltmiete. Bis 2006 erhöht sich dieser Anteil um leicht überdurchschnittliche 11,6% auf 26% des Einkommens. Die Mietkostenbelastung bei erwerbslosen Haushalten erhöht sich im gleichen Zeitraum um 31,4%. Der Anteil der Mietkosten am Einkommen liegt 1993 bei 28,3% und 2006 bei 37,2%.

Die Entwicklung der sozialen Segregation wird in Hamburg auf Basis der Arbeitslosen- und Sozialhilfestatistik untersucht. Die entsprechenden Daten werden vom Statistikamt Nord in der frei zugänglichen Stadtteildatenbank veröffentlicht.<sup>15</sup> Die Hamburger Stadtteigliederung besteht im Untersuchungszeitraum aus 103 Stadtteilen und stellt die kleinräumigste Bezugsebene dar, für die diese Daten zur Verfügung steht. Die Stadtteile verfügen im Mittel im Jahr 2001 über ca. 16.600 Einwohner. Wie in Tabelle 22 zu erkennen ist, schwanken die Anteile der beiden Minoritäten an der Gesamtbevölkerung im Zeitverlauf.

*Tabelle 22: Soziale Segregation in Hamburg*

Jahr	Anteil der	IS	Anteil der	IS
	Arbeitslosen	103 Stadtteile	BezieherInnen	103 Stadtteile
	in %*		von Sozialhilfe	
			in %**	
1995	4,5	0,135	7,5	0,199
1998	5,1	0,189	7,6	0,276
2001	4,0	0,138	6,7	0,229
2004	4,7	0,136	7,0	0,242
2007	4,4	0,175	-	-

Quellen: Eigenen Berechnung nach Statistikamt Nord Stadtteildatenbank

\*laut Arbeitslosenstatistik; Anteil an der Gesamtbevölkerung.

\*\*Anteil an der Gesamtbevölkerung.

Die Segregation der Arbeitslosen und der BezieherInnen von Sozialhilfe steigt nach 1995 sprunghaft an und erreicht 1998 jeweils das höchste Niveau innerhalb des Untersuchungszeitraums. Trotz des anschließenden Rückgangs der IS-Werte kann für beide Gruppen im Gesamtzeitraum ein Anstieg der Segregation verzeichnet werden. Zwischen 1995 und 2007 steigen die Werte bei den Arbeitslosen von 0,135 auf 0,175 an. Die IS-Werte der BezieherInnen von Sozialhilfe erhöhen sich zwischen 1995 und

<sup>15</sup> Erreichbar unter: <http://www.statistik-nord.de/fileadmin/regional/regional.php>, 30.6.2009

2004 ebenfalls, und zwar deutlich von 0,199 auf 0,242. Für 2007 liegen diesbezüglich leider keine Daten vor. Ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Größe der untersuchten Gruppe und den jeweiligen IS-Werten ist nur bei den Sozialhilfedaten erkennbar und positiv gerichtet. Bei den Arbeitslosen gehen mit steigenden und sinkenden Anteilen jeweils sowohl sinkende als auch steigende IS-Werte einher.

## **6 Wohnen und Wohlfahrt in Österreich und Deutschland**

Die Entwicklungen in beiden Ländern und Städten werden nun aus vergleichender Perspektive betrachtet. Dabei wird in jedem Teilbereich der Wohnungspolitik die Entwicklung der Ähnlichkeit zwischen beiden Fällen untersucht. Zudem ist zu überprüfen, ob sich in den einzelnen Politikbereichen in beiden Ländern und Städten Entwicklungen vollziehen, die das Wohnversorgungssystem in Richtung des residualen Modells rücken lassen. Schließlich werden die jeweiligen Wirkungen der wohnungspolitischen Entwicklungen auf die Wohnversorgungen verglichen.

### **6.1 Wohnungspolitik im Vergleich**

Die Durchführung des Vergleichs der Politiken soll auf Basis von Indikatoren geschehen. Im Bereich der Neubauförderung werden die Förderquoten und die Förderreichweiten verglichen. Sinkende Werte deuten jeweils auf eine Residualisierung hin. Außerdem wird der Eigenheimanteil am geförderten Wohnraum als Indikator herangezogen. Da residuale Wohnungsmärkte über hohe Eigenheimanteile verfügen, wird ein steigender Förderanteil als Residualisierung gedeutet. Im Bereich der Bestandsförderung werden die Förderzahlen verglichen. Mit den Förderzahlen sinkt der Wohnungsbestand, der der Marktverwertung entzogen ist. Somit steigt auch die Residualisierung an. Hinsichtlich der Entwicklungen der Stadtteilpolitiken erfolgt eine qualitative Bewertung der Bedeutung des Instruments. Mit dem Ausbau der entsprechenden Programme wird die Zielgruppenorientierung der Wohnungspolitik verstärkt. Daher gilt: Je größer die Bedeutung der sozialintegrativen Stadtteilprogramme, desto näher bewegt sich die Wohnversorgung in Richtung des residualen Modells. Für den Bereich der Subjektförderung gilt das gleiche, allerdings kann die Entwicklung anhand der Förderzahlen und der Entwicklung der Ausgaben quantifiziert werden. Im Bereich des Rechts werden das Ausmaß der Regulation des Wohnungsmarkts und das der Geschäftstätigkeit gemeinnütziger Anbieter verglichen. Je geringer die Marktregulation, desto stärker bewegt sich die Wohnversorgung in Richtung des residualen Modells. Schließlich werden die Entwicklungen der Ausgaben und der Ausgabenstrukturen untersucht. Je weniger Mittel insgesamt aufgewendet werden, desto stärker vollzieht sich die Residualisierung. Im Verzicht auf direkte Förderungen zugunsten der indirekten Förderungen äußert sich ebenfalls ein Abbau staatlicher Eingriffe. Gleiches gilt für die Verlagerung von der Objekt- zur Subjektförderung.

## Neubauförderung

Zu Beginn der 1980er Jahre gelten die Verhältnisse auf den Wohnungsmärkten in beiden Untersuchungsländern als entspannt. Angebotsausweitungen finden in der Folgezeit nur noch in gebremster Form statt. Die gesamte Wohnraumproduktion geht bis zur zweiten Hälfte des Jahrzehnts in beiden Städten zurück. Sowohl in Wien als auch in Hamburg werden von der Stadtpolitik kaum noch größere Wohnungsbauprojekte realisiert. Zu Beginn der 1990er steigt die Nachfrage nach Wohnraum jeweils wieder stark an. Die Stadtpolitiken reagieren jeweils mit der Ausweitung der Förderungszahlen und der Durchführung größerer Wohnungsbauvorhaben. Die Neubauleistungen steigen jeweils sprunghaft. Nach dem Ende dieser Boom-Phase sinkt die Wohnraumproduktion in beiden Städten auf das Niveau, das für die zweite Hälfte der 1980er Jahre registriert wird, ab. Anhand der Daten in Tabelle 23 lässt sich die geschilderte Entwicklung in beiden Städten ablesen. Hinsichtlich der Entwicklung der Wohnraumproduktion unterscheiden sich beide Städte kaum voneinander. Es herrscht allerdings ein konstanter Niveauunterschied. So liegt die Wohnraumproduktion in Wien im gesamten Zeitraum deutlich über der in Hamburg. Dieser Unterschied wird vermutlich durch differierende Förderpraktiken verursacht. So schwankt der Anteil der Förderungszusagen an den Bewilligungen in Wien im Laufe des Untersuchungszeitraums nur wenig und verharrt insgesamt auf einem äußerst hohen Niveau (vgl. Tabelle 23).

*Tabelle 23: Wohnungsbau und Wohnungsbauförderung im Vergleich*

Zeitraum	Wohnraumproduktion pro Jahr je 10.000 Haushalte		Anteil der geförderten Wohneinheiten	
	Wien*	Hamburg	Wien*	Hamburg
1980-1984	87	73	k. D.	68%
1985-1989	69	46	92%	55%
1990-1994	102	73	96%	50%
1995-1999	121	94	91%	49%
2000-2004	70**	51	96%**	41%

Quelle: siehe Tabelle 1, Tabelle 12

\*Werte geben nicht die tatsächliche Wohnraumproduktion, sondern Bewilligungen und Förderzusagen wieder.

\*\*nur 2000-2002.

Der Anteil der Förderungen an den Fertigstellungen liegt in Hamburg bereits in der ersten Hälfte der 1980er Jahre unterhalb der Wiener Förderquote und geht bis zuletzt sukzessive zurück, so dass seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre weniger

freifinanzierte Wohnungen als geförderte errichtet werden. Hinsichtlich der Förderquote findet keine Annäherung zwischen beiden Politiken statt. Die Wiener Daten deuten zudem nicht auf einen Rückzug des österreichischen Staates aus der Objektförderung hin. Die Entwicklungen in Hamburg sprechen für eine Annäherung an ein residuales Modell der Wohnversorgung. Verschärft wird die Entwicklung in Hamburg durch die Tatsache, dass sich unter den geförderten Wohnungen immer weniger Mietwohnungen befinden. Der Anteil der Eigenheime an den Förderungen steigt dort von 24% im Zeitraum von 1980 bis 1984 auf durchschnittlich 47% zwischen 2000 und 2004 an. Dieser Trend ist auch für Wien zu registrieren. Der Anstieg von 24% auf 40% im gleichen Zeitraum bezieht sich allerdings auf die gesamten Fertigstellungen. Aufgrund der hohen Förderquoten kann aber von den Bewilligungszahlen auf die Förderpraxis geschlossen werden. Auch bezüglich der Eigenheimförderung findet keine Annäherung zwischen beiden Politiken statt. In beiden Städten vollzieht sich aber mit dem Ausbau der jeweiligen Eigenheimförderungen eine Annäherung an ein residuales Modell der Wohnversorgung. Allerdings sind die Entwicklungen in Hamburg weitreichender. In Deutschland haben von Anfang an alle Anbietergruppen Zugang zu den staatlichen Förderungen, in Österreich ist dies erst seit Beginn der 1990er Jahre der Fall. Die Stadt Hamburg tritt im Untersuchungszeitraum kaum als Bauträger in Erscheinung. Allerdings leisten die stadteigenen Gesellschaften einen Beitrag zur Neubautätigkeit im Bereich der geförderten Wohnungen. Die Anteile der einzelnen Anbieter an den Förderungen schwanken im Zeitverlauf recht stark. Ein eindeutiger Trend ist nicht erkennbar. Die jeweiligen Anteile der einzelnen Anbietergruppen an den gesamten Errichtungen können für Hamburg nicht aufgezeigt werden, da die entsprechenden Daten fehlen. Für Wien lässt sich sagen, dass die Gemeinde seit 1999 nicht mehr in nennenswertem Umfang als Bauträger in Erscheinung getreten ist. Den größten Anteil an der Neubauleistung leisten im gesamten Untersuchungszeitraum die gemeinnützigen Anbieter. Die starke Wohnraumnachfrage in den 1990er Jahren und die Öffnung der Wohnungsbauförderung für die privaten Anbieter führen allerdings zu einem starken Anstieg der Anteile dieser Gruppe an der Wohnraumproduktion. Die Bedeutung dieser Anbietergruppe hat nach 2000 zwar wieder abgenommen, trotzdem ist ihr Anteil an den Bewilligungen im gesamten Untersuchungszeitraum deutlich angestiegen, so dass sie weiterhin einen beachtlichen Anteil zur gesamten Neubauleistung und aufgrund der hohen Förderquote vermutlich auch zur Produktion geförderten Wohnraumes beiträgt. Es ist zu berücksichtigen, dass sich die genannten Förderquoten nur auf direkte Förderungen beziehen. In beiden Ländern wird die Errichtung von Wohnraum aber auch durch steuerliche Vergünstigungen gefördert. Die Rolle dieser Instrumente wird

an späterer Stelle beim Vergleich des Aufkommens und der Verwendung der Fördermittel berücksichtigt. Neben dem Ausmaß der Marktdurchdringung der direkten Förderungen soll auch die Art und Weise, wie der Staat die Errichtung von Wohnraum unterstützt, betrachtet werden. In beiden Ländern kommen ähnliche Instrumente zum Einsatz. Es werden jeweils verbilligte Darlehen, einmalige Baukostenzuschüsse oder laufende Zuschüsse für die Tilgung von Kapitalmarktdarlehen gewährt. In Wien decken die Darlehen 1984 im Mietwohnungsbau ca. 70% der Baukosten ab. Dieser Anteil liegt im Jahr 2008 im Mittel nur noch bei 40%. In den 1990er Jahren werden in Wien statt der Darlehen nichtzurückzahlbare Baukostenzuschüssen gewährt, deren Anteile an den Baukosten innerhalb dieses Wertebereichs schwanken. In Hamburg decken die staatlichen Darlehen im Jahr 1980 noch 95% der Baukosten im geförderten Mietwohnbereich ab. Dieser Wert schwankt ebenfalls in der Folgezeit und liegt 2003 bei 87%. Im Jahr 2007 beträgt die Förderintensität nur 57%. In dieser Hinsicht hat sich der Staat in beiden Fällen ein Stück weit aus der Finanzierung des Mietwohnbaus zurückgezogen. Eine Entwicklung, die ebenfalls beide Politiken kennzeichnet, betrifft die Zuständigkeiten der verschiedenen administrativen Ebenen. Sowohl in Österreich als auch in Deutschland erfolgt im Untersuchungszeitraum eine Dezentralisierung der Förderkompetenzen. Mit der Einrichtung des 3. Förderwegs erhöht sich 1989 der Handlungsspielraum der Länder und Gemeinden in Deutschland bei der Ausgestaltung der Förderregularien. Die Möglichkeit der freien Vereinbarungen der Förderungen und Bindungen mit den Wohnraumanbietern wird in Hamburg jedoch kaum genutzt. Gleiches gilt für die einkommensorientierte Förderung, die 1994 eingeführt wird. Bis zur grundlegenden Neugestaltung der Wohnungsbauförderung im Jahr 2001 wird der soziale Wohnungsbau in Hamburg weitestgehend im Rahmen der klassischen ersten beiden Förderwege realisiert. Erst mit dem Wohnraumförderungsgesetz erhält die Ausdifferenzierung des Förderinstrumentariums deutlichen Einzug in die Hamburger Förderung. Dabei ist festzustellen, dass die Zielgruppenorientierung der Programme nach 2001 zunimmt. Im Jahr 2006 erfolgt schließlich die vollständige Übertragung der Förderkompetenzen auf die Länder. In Österreich vollzieht sich im Untersuchungszeitraum eine vergleichbare Verlagerung der Zuständigkeiten auf die Länderebene. Die Förderinstrumente sind aber trotz zahlreicher Detailveränderungen durch hohe Stabilität gekennzeichnet. Durch die Einführung der sogenannten Superförderung im Jahr 1998, die Ähnlichkeiten zu der in Deutschland 1994 eingeführten einkommensorientierten Förderung aufweist, kann aber auch der Wiener Förderung eine wachsende Zielgruppenorientierung attestiert werden. Die Konzentration der Förderung auf Haushalte mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt ist aber im Jahr

2009 deutlich geringer ausgeprägt als in Hamburg. Ein Vergleich der Förderreichweiten im Zeitverlauf bestätigt diese Entwicklungen. So haben in Österreich 1984 mehr als 95% der Bevölkerung Zugang zu gefördertem Wohnraum. Die Reichweite sinkt bis 1989 auf unter 95% ab und liegt im Jahr 2007 zwischen 70% beim Wiener Gemeinbau und 90% bei der Eigentumsförderung. In Deutschland haben schon 1982 nur noch ca. 50% der Bevölkerung Zugang zu den Beständen des sozialen Wohnungsbaus. Bis zum Jahr 2000 sinkt dieser Wert weiter auf 39% ab. Im Unterschied zu Österreich erfolgt in Deutschland zudem vorübergehend die Überwachung der Belegung der Sozialwohnungen, um die unberechtigte Nutzung sanktionieren zu können. Auf die Erhebung der sogenannten Fehlbelegungsabgabe wird in Hamburg und in den meisten anderen Bundesländern mittlerweile verzichtet. Bezüglich der Förderreichweite kann nicht von einer Annäherung beider Politiken gesprochen werden. Allerdings vollziehen sich jeweils mit der Abnahme der Reichweiten Annäherungen an ein residuales Modell der Wohnversorgung. In Österreich ist dieser Trend allerdings weit weniger fortgeschritten als in Deutschland.

#### *Bestandsförderung und Stadtteilpolitik*

Seit Ende der 1960er Jahre gewinnt die Erneuerung des Wohnungsbestands in beiden Ländern zunehmend an Bedeutung. Diese Entwicklung setzt sich zu Beginn der 1980er Jahre fort. Sowohl in Wien als auch in Hamburg haben sich bis dahin sogenannte sanfte oder behutsame Formen der Stadterneuerung etablieren können. Diese zielen auf die Erhaltung der baulich- und sozialstrukturellen Eigenschaften einzelner Gebäude oder ganzer Quartiere. Die Erhaltung von Altbaustrukturen hat sich mit dem Verzicht auf Flächensanierungen in beiden Ländern durchgesetzt und wird mit staatlichen Mitteln gefördert. Die Inanspruchnahme von Fördermitteln kann von staatlicher Seite an Verpflichtungen gebunden werden, um den Schutz bestehender Nutzungsverhältnisse nach erfolgter baulicher Aufwertung zu erreichen. Diese Vorgehensweise wird in beiden Städten praktiziert. Verglichen werden die Förderbedingungen sowie das Ausmaß der Marktdurchdringung der entsprechenden Förderprogramme. Es hat sich gezeigt, dass die Förderregularien in beiden Städten im Zeitverlauf eine hohe Stabilität aufweisen. In Wien werden Erneuerungsmaßnahmen in der Regel über einen Zeitraum von 15 Jahren gefördert. In dieser Zeit gelten Mietpreis- und teilweise auch Belegungsbindungen. Mietpreiserhöhungen dürfen nur dann erfolgen, wenn sie zur Deckung der Sanierungskosten notwendig sind. In Hamburg gelten für den Wohnraum, der im Rahmen der Förderung in Sanierungsgebieten erneuert wird, für 12 bis 21 Jahre Verwertungsbeschränkungen in Form von Mietpreis-

und Belegungsbindungen. Die objektbezogene Bestandsförderung, unter der die weit überwiegende Mehrzahl der in Tabelle 24 für Hamburg aufgeführten Wohnungsverbesserungen zu verbuchen ist, sieht Laufzeiten von sechs oder neun Jahren und Mietpreisbindungen vor. In Wien sind die unter Ausnutzung der öffentlichen Förderungen erneuerten Bestände für einen deutlich längeren Zeitraum der Marktverwertung entzogen als in Hamburg. Da für beide Städte keine Daten über die Erneuerungen vorliegen, die ohne staatliche Zuschüsse durchgeführt werden, können keine Förderquoten ermittelt werden. Die verfügbaren Zahlen zeigen aber, dass in Wien zwischen 1981 und 2000 der Anteil der Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand, die mit Hilfe staatlicher Förderungen erneuert werden, stets höher ist als in Hamburg (vgl. Tabelle 24).

*Tabelle 24: Anzahl der geförderten Bestandsverbesserungen im Vergleich*

Zeitraum	Anteil der verbesserten Wohnungen am Gesamtbestand*		Anteil der verbesserten Wohnungen am Altbaubestand**	
	Wien	Hamburg	Wien	Hamburg
1981-1985	1,68%	0,49%	3,39%	1,68%
1986-1990	1,04%	0,41%	2,09%	1,38%
1991-1995	0,72%	0,31%	1,46%	1,04%
1996-2000	0,54%	0,43%	1,10%	1,45%

Quelle: siehe Tabelle 3, Tabelle 14

\*in Hamburg Bestand im Jahr 1987 und in Wien im Jahr 1991.

\*\*Wohnungen, die in Hamburg bis 1948 und in Wien bis 1944 errichtet wurden.

In der ersten Hälfte der 1980er Jahre liegt der Wert für Wien mehr als dreimal über dem Wert für Hamburg (ebd.). In beiden Städten gehen diese Anteile allerdings im Gesamtzeitraum zurück (ebd.). Der Rückgang in Wien fällt wesentlich stärker aus als in Hamburg, wo sich der Anteil im letzten Zeitraum wieder erhöht. Daher sinkt der Unterschied zwischen beiden Städten bis zum Zeitraum zwischen 1996 und 2000 deutlich ab. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass der Hamburger Wohnungsbestand gemessen an den Altbauanteilen jünger ist als der Wiener Wohnungsbestand. 1987 lag der Anteil der bis 1948 errichteten Wohnungen am Gesamtbestand in Hamburg bei 29,4%. In Wien liegt der Anteil der bis 1944 errichteten Wohnungen am Gesamtbestand 1991 bei 49,6%. Dieser Unterschied ist vermutlich auf das größere Ausmaß der Kriegszerstörungen und die daraus resultierende stärkere Nachkriegsbautätigkeit in Hamburg zurückzuführen. Es kann angenommen werden, dass aus diesem Unterschied ein höherer Förderbedarf und auch höhere Förderzahlen

in Wien resultieren. Um die Bestandpolitiken beider Städte besser vergleichen zu können, wird der Versuch unternommen, diese Einflussgrüße zu kontrollieren, indem die Anzahl der verbesserten Wohnungen auf den Altbaubestand bezogen wird. Es zeigt sich, dass sich die Unterschiede zwischen beiden Städten nun reduzieren (ebd.). Zudem liegt der Anteil der geförderten Wohnungsverbesserungen zwischen 1996 und 2000 in Hamburg sogar über dem Wiener Niveau (ebd.). In Hamburg erfolgen seit den 1990er Jahren in benachteiligten Quartieren in Ergänzung der Modernisierungs- und Sanierungsprogramme sozialintegrative Maßnahmen. Die entsprechenden Instrumente haben sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt und sind zu einem Bestandteil der Stadterneuerung geworden. In anderen deutschen Städten und Ländern vollziehen sich ähnliche Entwicklungen. Seit 1999 fördern Bund, Länder und Gemeinden mit dem Programm Soziale Stadt gemeinsam im Rahmen der Städtebauförderung die Durchführung sozialintegrativer Quartiersentwicklung in zahlreichen Stadtteilen. Auch in Wien gehen aus der Bestandsförderung quartiersbezogene Maßnahmen hervor, die auf eine umfassende Entwicklung städtischer Räume zielen. Zwischen beiden Untersuchungsländern bestehen allerdings deutliche Unterschiede im Entwicklungsstand der entsprechenden Instrumente. So sind die Maßnahmen in den deutschen Städten Teil eines Bundesprogramms. In Wien und anderen österreichischen Städten werden bis 2005 lediglich einige Pilotprojekte durchgeführt. Im Bereich der Bestandsförderung findet eine Angleichung beider Politiken statt. Da die Förderzahlen in beiden Städten insgesamt sinken, findet auch in beiden Fällen eine Annäherung an ein residuales Modell der Wohnversorgung statt. Auch im Bereich der Stadtteilpolitik ist diese Form der Konvergenz jeweils feststellbar. Da sich der Ausbau sozialintegrativer Stadtteilprogramme in Deutschland aber wesentlich schneller vollzieht als in Österreich, findet keine Annäherung beider Politiken statt.

### *Subjektförderung*

In Deutschland erscheint in der Wohnungspolitik das Wohngeld als einziges reines Subjektförderinstrument. In Österreich werden neben dem Wohngeld vergleichbaren Wohnbeihilfe zusätzlich Eigenmittlersatzdarlehen und die Mietzinsbeihilfe gewährt. In beiden Ländern können zudem Wohnkostenunterstützungen im Rahmen der jeweiligen Grundsicherungssysteme bezogen werden, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Der Vergleich beschränkt sich auf das Wohngeld in Deutschland und Hamburg sowie auf die Wohnbeihilfe in Österreich und Wien, da diese das einzige bzw. das bezüglich der Reichweite und der Kosten mit Abstand bedeutendste Subjektförderinstrument darstellen. Nach ihrer Einführung gewinnen das

Wohngeld und die Wohnbeihilfe stark an Bedeutung und werden bis zu Beginn der 1980er Jahre zu einem festen Bestandteil der jeweiligen Wohnungspolitik. In den 1980er Jahren erfolgen in beiden Ländern Leistungskürzungen und Beschränkungen der Reichweite der Förderungen, um die steigenden Ausgaben einzudämmen. In der Folgezeit werden in beiden Ländern in unregelmäßigen Abständen Leistungsausweitungen durchgeführt. In Deutschland sind von Beginn an Miethaushalte aller Eigentümergruppen unabhängig davon, ob es sich um geförderten oder ungeforderten Wohnraum handelt, sowie Eigenheimnutzer förderberechtigt. In Österreich gilt das zunächst nur für Nutzer geförderter Objekte. Nach der Verlagerung der Förderkompetenzen verlieren Eigenheimnutzer in Wien den Anspruch auf Wohnbeihilfe. Mit der Einführung der allgemeinen Wohnbeihilfe wird dort der Berechtigtenkreis aber auf die Nutzer ungeforderter Objekte ausgedehnt. Die gegenwärtig in Wien und Hamburg geltenden Einkommensgrenzen für den Bezug von Wohnbeihilfe und Wohngeld basieren auf unterschiedlichen Einkommensbegriffen. Bezogen auf einen Dreipersonenhaushalt liegt der Wert der Grenze des Bruttoeinkommens in Hamburg etwa 16% unter dem Wert der in Wien gültigen Nettoeinkommensgrenze. Der in Wien angewendete Einkommensbegriff umfasst aber im Gegensatz zum Hamburger Einkommensbegriff auch Sozialtransfers. Die Einkommensgrenzen scheinen daher alles in allem gegenwärtig ähnlich hoch zu sein. Die Daten in Tabelle 25 geben Aufschluss über die Entwicklung der tatsächlichen Reichweiten des Wohngeldes und der Wohnbeihilfe. Demnach liegt zwischen 1990 und 1994 der Anteil der EmpfängerInnen von Wohnbeihilfe deutlich über dem Anteil der WohngeldbezieherInnen (vgl. Tabelle 25).

*Tabelle 25: Anzahl der EmpfängerInnen von Subjektförderungen im Vergleich*

<b>Anteil der EmpfängerInnen von Wohnbeihilfe/ Wohngeld an der Gesamtanzahl der Haushalte</b>		
<b>Zeitraum</b>	<b>Wien</b>	<b>Hamburg</b>
1990-1994*	2,40%	4,35%
1995-1999	2,40%	3,53%
2000-2004	3,93%	4,91%

Quelle: siehe Tabelle 4 und Tabelle 15

\*Hamburg nur 1991-1994; Wien 1990-1994

Im nachfolgenden Zeitraum bleibt der Anteil der geförderten Haushalte in Wien stabil, in Hamburg geht er zurück. Zwischen 2000 und 2004 werden in beiden Städten die höchsten Werte im hier gewählten Vergleichszeitraum erreicht (ebd.). Der Abstand

zwischen beiden Städten hat sich im Zeitverlauf verringert. Somit liegen Politikkonvergenzen zwischen beiden Ländern vor, die sich zudem beide an ein residuales Modell der Wohnversorgung annähern.

### *Recht*

In Deutschland wird bereits in den 1970er Jahren das Vergleichsmietensystem eingeführt. Zu Beginn der 1980er Jahre erfolgt ein bereits von der Vorgängerregierung eingeleiteter Umbau des Mietrechts durch die CDU/CSU/FDP-Bundesregierung, der aus Sicht beider Vertragsparteien Verbesserungen und Verschlechterungen beinhaltet. Am System der Vergleichsmieten wird festgehalten, gleichwohl es mit den Staffelmieten zur Einführung einer Form der regelgebundenen Miete kommt. In Österreich korrigiert die SPÖ Anfang der 1980er Jahre mit der Einführung der Kategoriemieten die zuvor von der ÖVP-Alleinregierung durchgeführte Deregulierung des Mietrechts. Da im System der Kategoriemieten die Miethöhe marktfern durch die Ausstattungsmerkmale der Wohnungen bestimmt wird, entspricht dieses am ehesten dem Typus der Wohnwertmiete (vgl. Kapitel 2.2). In Deutschland wird das Mietrecht in den 1990er Jahren leicht zu Gunsten der MieterInnen verändert. Um dem vielerorts zu verzeichnenden starken Mietkostenanstieg entgegenzuwirken, wird das Vergleichsmietensystem leicht verändert. Zudem wird mit den Indexmieten eine weitere Form der regelgebundenen Miete eingeführt. In Österreich erfolgen im gleichen Zeitraum weitaus größere Veränderungen, da ein erneuter Systemwechsel vollzogen wird. Die Kategoriemieten werden durch die Richtwertmieten ersetzt. Im neuen System orientiert sich die Mietpreisbildung zwar auch stark an wohnwertbezogenen Faktoren, die Anwendung der Zu- und Abschläge liegt aber überwiegend in der Hand der Wohnungsanbieter und erfolgt daher stärker marktorientiert als im Rahmen des Richtwertsystems. Zudem ist Mietpreisentwicklung enger an die Entwicklung der Verbraucherpreise gekoppelt als bei den Richtwertmieten. Mit der Mietrechtsreform im Jahr 2001 erreicht die rot-grüne Regierung in Deutschland zwar mit der Vereinfachung und dem insgesamt erfolgten Ausbau des Mieterschutzes eine Erneuerung des Mietrechts, letztlich wird die seit Beginn der 1980er Jahre herrschende Kontinuität aber fortgeführt. In Österreich erfolgen nach der Einführung der Richtwertmieten zwar keine weiteren Systemwechsel, aber zahlreiche Detailveränderungen des Mietrechts, das sich insgesamt eher zu Lasten der MieterInnen verändert. Der Abbau der Marktregulierung ist in Deutschland bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraums vollzogen. Da die österreichische Mietrechtspolitik diesbezüglich seit den 1980er Jahren aufholt, kann von einer Annäherung beider Länder gesprochen werden. Bezogen

auf das übergeordnete Modell liegt für Österreich Konvergenz vor, für Deutschland jedoch nicht.

Die Geschäftstätigkeit der gemeinnützigen Anbieter basiert in Österreich und Deutschland aus historischen Gründen lange Zeit auf ähnlichen rechtlichen Grundlagen, die sich zwar auch schon vor 1980 verändert haben, aber vor allem in den Folgejahren in beiden Ländern Wandlungsprozesse durchlaufen. Die Entwicklungen in Deutschland lassen sich in einem Satz zusammenfassen. Im Jahr 1988 werden die steuerlichen Privilegien sowie die damit einhergehende Verpflichtung zur sozialen Ausrichtung der Geschäftstätigkeit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft aufgehoben. Dieser Sonderstatus bleibt den österreichischen Gemeinnützigen bis in die Gegenwart erhalten. Allerdings erfolgen im Laufe des Untersuchungszeitraums eine sukzessive Ausweitung ihres Tätigkeitsbereichs und die Erweiterung des Gestaltungsspielraums bei der Vermietungspraxis. Schließlich wird im Jahr 2001 eine kleine Anzahl aus dieser Anbietergruppe aus der Gemeinnützigkeit entlassen. Wie zuvor in Deutschland erfolgt dieser Schritt auch in Österreich vordergründig aus budgetpolitischen Gründen. In Deutschland erfolgt mit der Einebnung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ein großer Schritt in Richtung residuales Modell der Wohnversorgung. Das gemeinnützige Wohnwesen in Österreich wirkt trotz erster Auflösungserscheinungen äußerst stabil. Daher kann in diesem Bereich keine Annäherung zwischen den Ländern festgestellt werden.

### *Ausgaben*

In Deutschland gehen die Ausgaben in der Wohnungspolitik gemessen anhand der Anteile am Bruttoinlandsprodukt im gesamten Untersuchungszeitraum zurück (vgl. Tabelle 26). Diese Entwicklung wird allerdings in den 1990er Jahren kurzzeitig unterbrochen (ebd.). Die wohnungspolitischen Reaktionen auf die Wiedervereinigung können die temporäre Ausgabensteigerung erklären. Auch für Österreich kann über den gesamten Zeitraum ein Absinken der Ausgaben festgestellt werden, das allerdings später einsetzt und etwa seit dem Einfrieren der Bundesmittel kontinuierlich verläuft (ebd.). In beiden Ländern geht der Anteil der Ausgaben am BIP zwischen 1980/1983 und 2001 deutlich zurück. Dabei kann eine Annäherung der Werte festgestellt werden. Allerdings liegen die wohnungspolitischen Ausgaben in Österreich zu jedem Zeitpunkt über dem in Deutschland herrschenden Niveau. Die Struktur der Ausgaben kann anhand des Verhältnisses von direkten und indirekten Förderungen charakterisiert werden. Noch im Jahr 1980 ergänzen die indirekten die überwiegend direkt gewährten Förderungen in Deutschland mit einem Anteil von 34% an den Gesamtausgaben. Die

Bedeutung steuerlicher Förderungen hat seither stark zugenommen, so dass im Jahr 2004 mit 54% mehr als die Hälfte der Gesamtmittel in die entsprechenden Instrumente fließen.

*Tabelle 26: Die wohnungspolitischen Ausgaben im Vergleich*

Jahr	Anteil der Ausgaben am BIP		Anteil der indirekten Förderungen		Anteil der Subjektförderungen	
	AUT	DEU	AUT	DEU	AUT	DEU
1980/83	1,81%	1,34%	27%	34%	13%	13%
1989	1,81%	0,85%	25%	38%	10%	30%
1999	1,37%	1,01%	13%	52%	8%	36%
2001	1,24%	0,96%	16%	52%	9%	41%
2004	-	0,95%	-	54%	9%	54%

Quelle: siehe Tabellen 5,6,16,17

\*Werte für Österreich beziehen sich auf das Jahr 1983, für Deutschland auf 1980.

Innerhalb des österreichischen Systems verlieren die indirekten Förderungen trotz der Einführung eines neuen Instruments im Zeitverlauf quantitativ stark an Bedeutung. Von ähnlichen Verhältnissen zu Beginn der 1980er Jahre ausgehend durchlaufen beide Länder in der Folgezeit unterschiedliche Entwicklungen. Bezüglich einer weiteren Charaktereigenschaft der Ausgabenstruktur kann Ähnliches berichtet werden. Der Anteil der Subjektförderungen liegt zu Beginn des Untersuchungszeitraums in beiden Ländern auf gleicher Höhe (ebd.). In Deutschland steigen die Ausgabenanteile in diesem Bereich in der Folgezeit soweit an, dass die entsprechenden Instrumente im Jahr 2004 die Objektförderungen in ihrer Bedeutung übertreffen (ebd.). In Österreich gehen die Ausgabenanteile der Subjektförderungen zunächst zurück, da die Reichweite und der Leistungsumfang der Instrumente reduziert werden. Allerdings nimmt die Bedeutung der nachfrageseitigen Unterstützungen seit spätestens Ende der 1990er Jahre langsam zu. Dieser Trend hält vermutlich darüber hinaus an. Aufgrund der steigenden Anzahl unterstützter Haushalte kann angenommen werden, dass die Ausgaben sowie aufgrund insgesamt stagnierender Fördermittel auch die Ausgabenanteile nach dem Jahr 2004 zunehmen. Da der wohnungspolitische Mitteleinsatz in beiden Ländern rückläufig ist, findet jeweils eine Annäherung an ein residuales Modell der Wohnversorgung statt. Zudem nähern sich beide Ausgaben-niveaus an. Somit findet zwischen beiden Fällen ebenfalls eine Konvergenz statt. Hinsichtlich der Ausgabenstruktur nähern sich die Länder nicht einander an, da

allein in Deutschland indirekte und subjektbezogene Förderungen im Zeitverlauf an Bedeutung gewinnen und nur mit der dortigen Politik eine Annäherung an eine residuale Wohnversorgung vollzogen wird.

## 6.2 Wohnversorgung im Vergleich

Die Nachfrage nach Wohnraum ist im Untersuchungszeitraum in beide Städten gemessen an der Anzahl der Einwohner sowie hinsichtlich der Anzahl der Haushalte gestiegen. Die lokalen Förderpolitiken reagieren in unterschiedlicher Weise auf die Nachfrageentwicklung. In Wien sind im gesamten Zeitraum die Förderungszahlen beim Wohnungsneubau und die dadurch induzierten Angebotsausweitungen höher als in Hamburg. Aus den unterschiedlichen Förderpraktiken resultieren abweichende Versorgungsniveaus. So liegt die Anzahl der Wohnungen je 1000 Haushalte in Wien dauerhaft über den für Hamburg gemessenen Werten (vgl. Tabelle 27). Die immer noch vergleichsweise hohen Aufwendungen für die Objektförderungen in Österreich zeigen hier ihre Wirkung. Zwischen 1980/81 und 2007 haben sich die Marktverhältnisse zudem in Wien zugunsten und in Hamburg zulasten der Nachfrage verändert (ebd.). In beiden Städten steigen seit Beginn der 1980er Jahre die Anteile der Eigenheime an den geförderten Wohneinheiten.

*Tabelle 27: Umfang und Struktur des Wohnungsbestandes im Vergleich*

Jahr	Wohnungen je 1000 Haushalte		Anteil des non-profit Sektors am Bestand	
	Wien	Hamburg	Wien	Hamburg
1980/81*	1.132	971	34%	-
1991	1.150	914	38%	39%
2000/01**	1.164	935	38%	38%
2007	1.150	920	38%	24%

Quelle: siehe Tabellen 7,8,18,19

\*Werte für Wien beziehen sich auf das Jahr 1981, für Hamburg auf 1980.

\*\*Hamburg: Non-profit-Anteil von 2000, Wohnungen je 1000 Haushalte von 2001; Wien jeweils 2001

Diese Veränderungen bei der Förderung scheinen sich auf die Eigentumsquoten im Bestand niederzuschlagen, da sich diese ebenfalls jeweils erhöhen und dabei auf ähnlichem Niveau bewegen. In Hamburg steigt die Eigentumsquote von 17,3% im Jahr 1987 auf 20,2% im Jahr 2006 und in Wien von 18,5 % im Jahr 1981 auf 20% im Jahr 2007. Auf beiden Wohnungsmärkten ist ein Teil der Bestände der marktwirtschaftlichen Verwertung entzogen. In Hamburg sind das die gebundenen Bestände des sozialen

Wohnungsbaus, die sich über verschiedene Anbietertypen verteilen, und die ungebundenen Wohnungen der Genossenschaften. Der Gesamtanteil der betroffenen Bestände am Wohnungsmarkt ist stark rückläufig. Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf das kontinuierliche Abschmelzen der Bestände des sozialen Wohnungsbaus und somit auf die spätestens seit den 1980er Jahren rückläufige Wohnungsbauförderung. Bei Beibehaltung der aktuellen Förderpraxis wird sich dieser Trend in Zukunft fortsetzen und der Umfang des Non-profit-Segments von gegenwärtig 24% weiter schrumpfen. In Wien umfassen die in Tabelle 27 aufgeführten Anteile des Non-profit-Bereichs die Bestände der Gebietskörperschaften und die der gemeinnützigen Anbieter. Über den Umfang der gebundenen Bestände privater Anbieter liegen keine Daten vor. Daher unterschätzen die Daten in Tabelle 27 den tatsächlichen Umfang des Non-profit-Bereichs. Zwischen 1981 und 1991 ist der Anteil der beiden genannten Anbietergruppen angestiegen und verharnt seither bei 38% (ebd.). Verantwortlich für diese Stabilität sind die gemeinnützigen Anbieter, die innerhalb des Non-profit-Sektors an Bedeutung gewinnen. Die Gemeinde Wien hat ihre Neubautätigkeiten weitestgehend eingestellt und überlässt vor allem den gemeinnützigen, aber auch den privaten Anbietern die Produktion von Wohnraum.

Neben dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage und der Eigentümerstruktur des Bestandes bestimmen auch die Ausstattungsmerkmale des Wohnraums die Wohnversorgung. Hinsichtlich der Wohnungsgrößen sind in beiden Städten vergleichbar hohe allgemeine Steigerungen festzustellen. Zwischen 1991 und 2006 sind die durchschnittliche Wohnungsgröße in Wien um 4,7% und die Wohnfläche je Einwohner um 8,8% gestiegen. Die entsprechenden Werte für Hamburg liegen im Zeitraum von 1993 bis 2006 bei 4,4% und 11,1%. In beiden Städten können von Arbeitslosigkeit betroffene Haushalte sowie die, deren Bezugsperson nicht über die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes verfügt, nur unterdurchschnittlich bis gar nicht an der allgemeinen Entwicklung partizipieren. So steigen die Wohnflächen der erstgenannten Gruppen in Wien zwischen 1994 und 2003 nur unterdurchschnittlich, so dass die Wohnungen im Jahr 2003 im Durchschnitt 11,6% kleiner sind als die Wohnungen aller Miethaushalte im Mittel. Haushalte mit ausländischer Bezugsperson verfügen im Jahr 2001 sogar über 18,6% weniger Wohnfläche. Besonders benachteiligt sind in Wien die Haushalte türkischer und serbischer Herkunft. In Hamburg müssen sich die von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalte im Jahr 2006 sogar mit weniger Wohnraum zufrieden geben als noch 1993 und liegen daher zuletzt 15,1% unterhalb des Mittels aller Haushalte. Haushalte mit ausländischen Bezugspersonen können im gleichen Zeitraum zwar Wohnflächenzuwächse verzeichnen, da

diese aber unterdurchschnittlich ausfallen, erhöht sich der Rückstand gegenüber dem Mittelwert auf 12,2%. Hinsichtlich der Wohnfläche sind beide betrachteten Gruppen in beiden Städten schlechter versorgt als alle Haushalte im Mittel. Zudem ist der Abstand im Zeitverlauf größer geworden. Neben den allgemeinen Wohnflächenzunahmen sind außerdem Verbesserungen hinsichtlich der Ausstattung der Bestände in beiden Städten feststellbar. Allerdings wird die Modernisierung des Hamburger Bestandes deutlich zügiger vollzogen. Im Jahr 1987 verfügen in Hamburg 77% der bewohnten Wohnungen über ein Innen-WC, ein Bad oder Dusche sowie über eine moderne Heizung und 1993 bereits 95%. In Wien liegt der entsprechende Anteil im Jahr 1991 lediglich bei 65%. In Hamburg dürfte der Bestand an Wohnungen, die gegenwärtig nicht über die genannten grundlegenden Ausstattungsmerkmale verfügen, verschwindend gering sein. In Wien sind es 2006 immer noch 11%. Mehr als die Hälfte dieser Wohnungen fallen in die unterste Ausstattungskategorie. Der in Wien noch immer herrschende Modernisierungsrückstand gegenüber Hamburg kann nicht durch abweichende Bestandsförderungen nach 1980 erklärt werden, da die Förderzahlen in Wien bis mindestens Mitte der 1990er Jahre höher sind als in Hamburg. Die Tatsache, dass der Anteil des Altbaubestandes am Gesamtbestand in Wien größer ist als in Hamburg dürfte zur Erklärung dieses Unterschiedes beitragen. Als eine weitere Ursache können abweichende Förderpraktiken in der Zeit vor 1980 genannt werden. So hat sich Hamburg möglicherweise durch eine stärkere Förderung der Bestandserneuerung in den 1970er Jahren gegenüber Wien abgesetzt. Ein dritter Faktor kann sowohl in den 1970er Jahren als auch in der Zeit danach gewirkt haben. Durch die stärkere mietrechtliche Regulation des Wohnungsmarktes werden in Wien vermutlich private Investitionen in den Bestand gehemmt, so dass die Anzahl der Erneuerungen, die ohne direkte staatliche Hilfen durchgeführt werden, in Hamburg höher ist als in Wien. Weit weniger schwierig als die Ermittlung der Bestimmungsfaktoren gestaltet sich in Wien die Ermittlung der Leidtragenden der geschilderten Entwicklungen. Es hat sich gezeigt, dass die Haushalte, deren Bezugspersonen weder über die österreichische noch über die Staatsangehörigkeit eines der ehemaligen EU-15 Länder verfügen, häufig Wohnungen der untersten Ausstattungskategorie nutzen. Besonders betroffen sind die Haushalte türkischer und serbischer Herkunft. Somit leben die beiden größten Migrantengruppen in Wien nicht nur in den kleinsten, sondern auch in den am schlechtesten ausgestatteten Wohnungen.

Die Marktmieten haben sich in beiden Städten im Untersuchungszeitraum unterschiedlich entwickelt. So sind die Preise für Neuvermietungen in Wien zwischen

1987 und 2003 preisbereinigt gesunken (vgl. Tabelle 28). Für Hamburg sind hingegen deutliche Preissteigerungen feststellbar (ebd.). Die Entwicklungen können auf die dauerhaft bestehenden unterschiedlichen Verhältnisse von Angebot und Nachfrage auf den beiden Märkten zurückgeführt werden. Diese können als das Resultat der jeweiligen lokalen Förderpolitiken gesehen werden. Des Weiteren beeinflusst der marktferne Bestand mit seinen unterdurchschnittlichen Mieten möglicherweise in Wien aufgrund seines Umfangs stärker die Preisbildungsprozesse bei den Neuvermietungen in den freien Segmenten als in Hamburg.

*Tabelle 28: Die Entwicklung der Mietwohnkosten im Vergleich*

Zeitraum	Veränderung der Marktmieten*		Veränderung der Bestandsmieten*	
	Wien	Hamburg	Wien	Hamburg
1987-2000	-6,7%	13,9%	-	-
2001-2008	-3,2%	15,0%	-	-
1987-2003/06**	-	-	41,9%	22,3%

Quelle: siehe Tabelle 7,8,18,19

\*preisbereinigt.

\*\*Wien 1987-2003; Hamburg 1987-2006.

Hinsichtlich der Bestandsmieten vollziehen sich in beiden Städten hingegen ähnliche Entwicklungen, da diese jeweils gestiegen sind (ebd.). In Wien erhöhen sich die Wohnkosten gemessen am gesamten Bestand deutlich stärker als in Hamburg. Die abweichenden Entwicklungen der Bestandsmieten gegenüber den Marktmieten sind in beiden Städten vor allem auf die Entwicklungen bei den Altbauten zurückzuführen. Da Preiserhöhungen infolge von Sanierungen aufgrund der Förderbedingungen in Hamburg leichter und schneller möglich sind als in Wien, kommen diese nicht als Ursache für die stärkeren Preissteigerungen in Wien in Betracht. Vermutlich ermöglicht die Deregulierung des österreichischen Mietrechts, die sich vor allem in den 1980er und 1990er Jahren vollzieht, in Wien Mietpreissteigerungen im Bestand, die zu stärkeren Wohnkostensteigerungen bei den Altbauten führen als in Hamburg. Daher sind in Wien auch die Wohnkosten bezogen auf den gesamten Bestand stärker gestiegen als in der Hansestadt. Nachdem sich der Wiener Wohnungsmarkt von einem großen Teil der Altlasten des Mietrechtes befreit hat, stabilisiert sich die Entwicklung der Bestandsmieten. Zwischen 2004 und 2008 sind die Mieten real um 5% gesunken. Die verfügbaren Daten erlauben nur einen eingeschränkten Vergleich der Wohnkosten-

niveaus beider Städte, da die beiden Erhebungsinstrumente nicht identisch sind. Im Jahr 2006 lag der durchschnittliche Wohnungsaufwand aller Haushalte in Wien bei 5,09 Euro und in Hamburg bei 7,37 Euro pro m<sup>2</sup>, jeweils zu den Preisen von 2005. Berücksichtigt man die Unterschiedlichkeit der angewendeten Wohnkostenbegriffe, vergrößert sich der Abstand weiter, da im österreichischen Mikrozensus im Gegensatz zum deutschen die Heizkosten ein Bestandteil des Wohnungsaufwandes sein können. Die europäischen Vergleichsdaten zur Wohnkostenbelastung bestätigen diesen Niveauunterschied. Laut einer Untersuchung auf Basis der Ergebnisse des Europäischen Haushaltspanels von 1998 liegt bei den österreichischen Haushalten der Anteil der Wohnkosten am Einkommen bei 16,5% (vgl. Czasny/Bständig 2003).<sup>16</sup> Die Wohnkosten beziehen sich auf den Mietwohnbereich und sind um die Wohnbeihilfezahlungen reduziert (ebd.). Der entsprechende Wert für Deutschland liegt bei 26,3%. Auch hier sind Wohngeldleistungen berücksichtigt. Czasny und Bständig (ebd.) unterscheiden bei ihrer Untersuchung zudem zwischen Haushalten unterhalb und oberhalb der Armutsgrenze.<sup>17</sup> Die Wohnkostenbelastung der von Armut betroffenen Haushalte liegt in Österreich bei 24,2% und damit deutlich über dem Wert der nicht von Armut betroffenen Haushalte, die im Durchschnitt nur 15,3% ihres Einkommens für die Kosten des Wohnens entrichten (ebd.). In Deutschland entrichten von Armut betroffene Haushalte durchschnittlich 38,7% ihres Einkommens für die Kosten des Wohnens und damit ebenfalls deutlich mehr als die nicht von Armut betroffenen Haushalte, deren Wert bei 24,1% liegt (ebd.). In Deutschland ist die durchschnittliche Wohnkostenbelastung somit höher als in Österreich. Zudem sind von Armut betroffene Haushalte in Deutschland stärker belastet als in Österreich. Da die Wirkung der wesentlichen Subjektförderungsinstrumente berücksichtigt ist, können die abweichenden Mietrechts- und Neubauförderpolitiken für diesen Unterschied verantwortlich gemacht werden.

Die Entwicklung der sozialen Segregation kann in beiden Städten nur bezogen auf Arbeitslose verglichen werden. In Wien und in Hamburg verhalten sich die Segregationswerte dieser Gruppen im Zeitverlauf leicht schwankend. Insgesamt kann aber jeweils ein Anstieg festgestellt werden (vgl. Tabelle 29). Es hat sich gezeigt, dass die IS-Werte stark von der Größe der Teilgebiete abhängen. Der herrschende

---

<sup>16</sup>Einkommen: Äquivalenziertes Netto-Haushaltseinkommen inklusive Sozialtransfers außer Wohnbeihilfen; Wohnkosten: Bruttomiete abzüglich Wohnbeihilfen/ Wohngeld (vgl. Czasny/Bständig 2003).

<sup>17</sup> Die Armutsgrenze liegt bei 60% des Einkommensmedians (ebd.).

Niveauunterschied zwischen den IS-Werten, die auf den 23 Wiener Bezirken basieren, und den Werten, die auf den 103 Hamburger Stadtteilen beruhen, kann aber nur teilweise durch diesen Effekt erklärt werden.

*Tabelle 29: Segregation von Arbeitslosen im Vergleich*

<b>Jahr</b>	<b>Wien IS 82 Teilräume*</b>	<b>Wien IS 23 Bezirke</b>	<b>Hamburg IS 103 Stadtteile</b>
1981	0,092	0,069	-
1991	0,096	0,076	-
1995	-	-	0,135
1998	-	-	0,189
2001	0,100	0,086	0,138
2004	-	0,085	0,136
2007	-	0,098	0,175

Quelle: siehe Tabellen 11, 22

Anmerkung: Wien: IS 82 Teilräume 1981, 1991, 2001 sowie IS 23 Bezirke 1981, 1991 nach Lebensunterhaltskonzept; sonst Registerarbeitslose

\*gebildet durch die Zusammenfassung einzelner Zählsprenkel.

Zieht man statt der 23 Bezirke die 82 gebildeten Wiener Teilräume heran, die in ihrer Größe nahe an den Hamburger Stadtteilen liegen, kann die Wirkung dieses Effektes minimiert werden. Es zeigt sich, dass der Abstand zwischen den Städten nun zwar geringer ausfällt, das Segregationsniveau bleibt in Hamburg aber höher als in Wien (ebd.). Es stellt sich die Frage, ob die jeweiligen Wohnungspolitiken einen Beitrag zur Entstehung der unterschiedlichen Ausmaße der gemessenen sozialräumlichen Ungleichheiten leisten. Aufgrund der bestehenden Einkommensgrenzen beim Zugang zum Wiener Gemeindebau und zum Wohnraum des sozialen Wohnungsbaus in Hamburg kann angenommen werden, dass in diesen Beständen benachteiligte Haushalte überpräsentiert sind. Für den Wiener Gemeindebau liegen Hinweise vor, die diese Annahme bestätigen (vgl. Amann/Mundt 2008: 10f). Betrachtet man die räumliche Verteilung der jeweiligen Bestände in beiden Städten, so fällt auf, dass sich die Gemeindebau-Anlagen in Wien stärker im Stadtraum verteilen als die Sozialwohnungen in Hamburg. Im Jahr 2001 befinden sich im oberen Fünftel der Hamburger Stadtteile mit den meisten Sozialwohnungen ca. 73% der gesamten noch gebundenen Bestände des sozialen Wohnungsbaus.<sup>18</sup> In Wien befinden sich nur 50% der

<sup>18</sup> Eigene Berechnung laut Statistikamt Nord (Quelle: Stadtteildatenbank).

Gemeinbauwohnungen im oberen Fünftel der Bezirke mit den meisten kommunalen Wohnungen.<sup>19</sup> Möglicherweise sorgt die stärkere Dekonzentration der Gemeindebauwohnungen für niedrigere Segregationswerte. Einen weiteren Beitrag zur Erklärung der unterschiedlichen Segregationsniveaus können vermutlich die unterschiedlichen Bestandsförderungspolitiken leisten. So sind die Verwertungsbeschränkungen, die mit der Inanspruchnahme von Sanierungsfördermitteln verbunden sind, in Wien weitreichender als in Hamburg. Dies kann dazu geführt haben, dass bauliche Aufwertungen in Wien in geringerem Ausmaß sozialräumliche Verdrängungsprozesse nach sich ziehen.

### 6.3 Wohnen und Wohlfahrt im Wandel

Im Bereich der Wohnungspolitik haben sich in beiden Ländern und Städten seit Beginn der 1980er Jahre Veränderungen vollzogen.

*Tabelle 30: Die wohnungspolitischen Entwicklungen im Überblick*

Bereich	Indikator	Delta Konvergenz		Sigma Konvergenz
		AUT	DEU	AUT - DEU
<b>Neubauförderung</b>	Förderquote	nein	ja	nein
	Eigenheimanteil	ja	ja	nein
	Förderreichweite	ja	ja	nein
<b>Bestandsförderung</b>	Anzahl geförderter Erneuerungen	ja	ja	ja
<b>Stadtteilpolitik</b>	Status der Programme	ja	ja	nein
<b>Subjektförderung</b>	Empfängerzahlen	ja	ja	ja
<b>Recht</b>	Regulierung des Wohnungsmarktes	ja	nein	ja
	Status der Gemeinnützigkeit	nein	ja	nein
<b>Fördermittel</b>	Gesamtausgabenvolumen	ja	ja	ja
	Anteil der indirekten Förderungen	nein	ja	nein
	Anteil der Subjektförderungen	nein	ja	nein

Diese Arbeit orientiert sich an der Frage, ob sich die Wohnungspolitiken in den Untersuchungsländern im Zuge dieser Entwicklungen einander angenähert oder auseinanderentwickelt haben. Eine Zunahme von Ähnlichkeit zwischen den Fällen wird als Sigma-Konvergenz bezeichnet. Diese Form der Konvergenz kann festgestellt werden, allerdings nur in einzelnen Bereichen der Wohnungspolitik (vgl. Tabelle 30). In der Bestandsförderung nähern sich die Beispielstädte Wien und Hamburg bezüglich

<sup>19</sup> Eigene Berechnung laut Gebäude- und Wohnungszählung 2001 (Quelle: Statistik Austria ISIS Datenbank).

der Anzahl der geförderten Erneuerungen einander an. Allerdings bestehen auf der Programmebene weiterhin Differenzen. Die Instrumente Wohngeld und Wohnbeihilfe gewinnen im Rahmen beider Politiken an Bedeutung, auch wenn sich dieser Trend in Österreich (noch) nicht in der Struktur der wohnungspolitischen Ausgaben niederschlägt. Die Niveaus der Gesamtausgaben nähern sich allerdings an. In der Mietrechtspolitik findet aufgrund der nachholenden Deregulierung in Österreich ebenfalls eine Annäherung zwischen beiden Ländern statt.

Sieben von 11 Indikatoren zeigen allerdings keine Sigma-Konvergenz an. Zur Erklärung der überwiegend ausbleibenden Annäherung müssen die Entwicklungen der Länder betrachtet werden. Hierzu wird das Konzept der Delta-Konvergenz herangezogen. Es beschreibt die Annäherung an ein Referenzmodell. Hinsichtlich der Annäherung an das residuale Modell der Wohnversorgung können in beiden Ländern Konvergenzen festgestellt werden. Allerdings bestehen zwischen den Ländern Unterschiede. In Österreich zeigen vier der 11 Indikatoren keine Delta-Konvergenz an. Die Neubauförderquote ist seit Beginn der 1980er Jahre relativ stabil geblieben. Die konstant hohe Förderquote schlägt sich in der Ausgabenstruktur nieder, so dass auch bezüglich der Verhältnisse von direkten und indirekten Förderungen sowie von Objekt- und Subjektförderung keine Bewegung in Richtung des Referenzmodells festgestellt werden kann. Auch der Status der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft bleibt weitestgehend unangetastet. Anhand der übrigen sieben Indikatoren lassen sich hingegen Konvergenzen diagnostizieren. Im Rahmen der Neubauförderung findet eine deutliche Verlagerung zur Eigenheimförderung statt. Die Förderreichweiten gehen im Zeitverlauf leicht zurück. Zudem fließen in Österreich immer weniger Mittel in die Wohnungspolitik. Sinkende Bestandsförderungszahlen, der Bedeutungsgewinn sozialintegrativer Stadtteilprogramme sowie nicht zuletzt die steigende Anzahl der Bezieher von Wohnbeihilfen deuten ebenfalls auf eine Annäherung des österreichischen Systems der Wohnversorgung an das residuale Referenzmodell hin. Die Entwicklungen in Deutschland stellen sich eindeutig dar. 10 der 11 Indikatoren zeigen Delta-Konvergenzen an. Die Neubauförderung geht nicht nur stark zurück, sondern bevorzugt zunehmend das Wohneigentum. Geförderte Bestandserneuerungen, mit denen soziale Bindungen einhergehen, werden seltener. Die Zielgruppenorientierung in der Wohnungspolitik nimmt deutlich zu, da die Förderreichweiten sinken, das Wohngeld stark an Bedeutung gewinnt und sich sozialintegrative Stadtteilprogramme etabliert haben. Dieser Wandel manifestiert sich in einem abnehmenden Ausgabenvolumen und führt auch zu Veränderungen in der Ausgabenstruktur. Die Verlagerungen der Schwerpunkte von der Objekt- zur

Subjektförderung und von der direkten zur indirekten Förderung können als vollzogen betrachtet werden. Das gemeinnützige Wohnungswesen hat seine besonderen Rechte und Pflichten verloren. Allein im Bereich des Mietrechts kann im Untersuchungszeitraum keine Konvergenz festgestellt werden, da sich das gegenwärtige System, mit dem ein hoher Grad der Marktnähe erreicht ist, seit den 1980er Jahren kaum verändert hat. Nun lassen sich auch die ausbleibenden Konvergenzen zwischen den Fällen erklären. Bei drei Indikatoren, die keine Annäherung zwischen Deutschland und Österreich anzeigen, nimmt die Annäherung an das Referenzmodell in Deutschland ein stärkeres Ausmaß an. Bei vier Indikatoren liegen in Deutschland Delta-Konvergenzen vor und in Österreich nicht. Die wesentlichen Unterschiede zwischen beiden Ländern liegen demnach im Bereich der Neubauförderung, bei der Gemeinnützigkeit und bei der Struktur der Ausgaben. Da die relative Stabilität der Ausgabenstruktur in Österreich aus den hohen Förderquoten im Neubau resultiert, kann angenommen werden, dass letztlich das Festhalten an der Gemeinnützigkeit und an der hohen Neubauförderung in Österreich zu divergierenden Entwicklungen zwischen den Ländern führen. Die wohnungspolitischen Veränderungen beeinflussen in beiden Beispielstädten die jeweilige Wohnversorgung der Bevölkerung. Aufgrund der konstant hohen Neubauförderung kann der Wohnungsmarkt in Wien als entspannter eingestuft werden als der in Hamburg. Der Anteil des Non-profit-Sektors am Wiener Wohnungsbestand ist bis Anfang der 1990er Jahre gestiegen und bleibt seither stabil. In Hamburg geht der entsprechende Bestand stark zurück. Beide Faktoren haben vermutlich zusammen mit der noch immer stärkeren Regulation des Wohnungsmarktes dazu beigetragen, dass die Wohnkosten in Wien niedriger ausfallen als in Hamburg. Bei den österreichischen Haushalten ist daher die Wohnkostenbelastung im Durchschnitt geringer als bei den Haushalten in Deutschland, wo zudem größere soziale Ungleichheiten herrschen. Hinsichtlich der Wohnungsgröße und Ausstattung haben sich die Wohnversorgungsniveaus in beiden Städten erhöht. Allerdings können nicht alle Haushalte gleichermaßen von dieser Entwicklung profitieren. Es hat sich vielmehr herausgestellt, dass in beiden Städten der Erwerbs- und der Staatsbürgerschaftsstatus der Bezugsperson einen bedeutenden Einfluss auf die Wohnsituation eines Haushalts ausüben können. Ausländer und Arbeitslose sind auf beiden Wohnungsmärkten benachteiligt. Zudem scheinen die Ausmaße der Benachteiligungen in beiden Städten im Zeitverlauf zugenommen zu haben. In Wien ist hinsichtlich der Position auf dem Wohnungsmarkt vor allem der Staatsbürgerschaftsstatus bedeutsam, wie die äußerst schlechte Versorgungslage einzelner Migrantengruppen zeigt. Die soziale Segregation ist in Hamburg im gesamten Zeitraum stärker

ausgeprägt als in Wien. Allerdings steigen auch die sozialräumlichen Ungleichheiten im Zeitverlauf in beiden Städten an. Der Vergleich der Politiken und der Politikergebnisse hat gezeigt, dass sich die Länder Österreich und Deutschland im Untersuchungszeitraum an ein residuales Modell der Wohnversorgung annähern. Da gleichzeitig in beiden Ländern die sozialen Ungleichheiten des Wohnens zunehmen, hat sich die Harloe-Hypothese bestätigt. Dies gilt allerdings nur für einige Teilbereiche der Wohnungspolitik. In anderen Bereichen treten deutlich abweichende Entwicklungen zu Tage. Die Divergenzen im Bereich der Neubauförderung und bezüglich des Status der Gemeinnützigkeit sorgen dafür, dass auch die Wohnungsmarktstrukturen dauerhaft voneinander abweichen. In Hamburg ist der Anteil des Non-profit-Sektors auf dem Wohnungsmarkt dauerhaft kleiner als in Wien. Dies hat zur Folge, dass die sozialen Ungleichheiten des Wohnens in Hamburg stärker ausgeprägt sind als in Wien. Die Kemeny-Hypothese hat sich demnach ebenfalls bestätigt. Die Entwicklungen in den beiden Hauptbereichen, bei denen Divergenzen auftreten, sind in Österreich miteinander verbunden, da dort ein bedeutender Teil der Fördermittel in die gemeinnützige Wohnungswirtschaft fließt. Die Verbindung von Wohnungsbauförderung und Gemeinnützigkeit wurzelt in der Ersten Republik. In Wien entwickelt sich dieser Zweig des Wohnwesens zunächst im Schatten des Gemeindebaus. Mit dem langsamen Rückzug der Gemeinde aus dem Neubau gewinnen die gemeinnützigen Anbieter aber nach 1945 immer stärker an Bedeutung. In Gegensatz zu Deutschland besitzen diese in Österreich bis Anfang der 1990er Jahre neben den Gemeinden den exklusiven Zugriff auf die staatlichen Fördermittel, die mindestens bis zu diesem Zeitpunkt nach Proporzgesichtspunkten verteilt werden. Jede der Großparteien verfügt über eigene Kontingente, die an nahestehende Anbieter weitergeleitet werden können. Es scheint naheliegend, dass die Verflechtungen zwischen den Parteien und den Wohnungsanbietern dazu beigetragen haben könnten, dass es in Österreich nicht zu einem starken Rückgang der Neubauförderung gekommen ist. Die Parteienstaatlichkeit, also die „enge Verflechtung von Parteien und Gesellschaft, von Parteien und Wirtschaft sowie von Parteien und Staat“ (Pelinka/Rosenberger 2003: 160) gilt neben der Verbändestaatlichkeit ein als wesentliches Merkmal des politischen Systems Österreichs (vgl. Pelinka 2009: 607). Auch in Deutschland zeigen sich Verbindungen zwischen den Parteien und gemeinnützigen Anbietern. Im Gegensatz zur Situation in Österreich scheinen sich die Verbindungen dort aber im Wesentlichen auf die Sozialdemokraten zu beschränken, die in der Vergangenheit allerdings nur einen begrenzten Einfluss auf die Entwicklung der Wohnungspolitik ausüben können. Zwar können die deutschen Sozialdemokraten, selbst wenn sie sich im Bund in der

Opposition befinden, in den von ihnen regierten Ländern und über den Bundesrat die Wohnungspolitik gestalten und beeinflussen, letztlich zeigt sich aber, dass das konservativ-liberale Lager die Entwicklungsrichtung bestimmt. Somit kann bezogen auf Deutschland und Österreich die unterschiedliche Verteilung der Machtressourcen von Arbeit und Kapital einen Beitrag zur Erklärung der wesentlichen Unterschiede zwischen beiden Wohnungspolitiken leisten. Allerdings kann die herrschende Machtbalance in Österreich in der Wohnungspolitik vor allem aufgrund der ausgeprägten Parteienstaatlichkeit wirken. Dieser Faktor scheint jedoch langsam an Bedeutung zu verlieren. So werden in Österreich Veränderungen der politischen Kultur festgestellt, die die Bindungskraft der beiden Großparteien nachhaltig geschwächt haben und zur Formierung bzw. zum Erstarken weiterer Kräfte innerhalb des Parteiensystems geführt haben (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 177). So wird aus der einstigen „Restgröße FPÖ“ (Tálos/Fink 2003: 214) eine „einflussreiche Oppositionspartei“ (ebd.) mit wachsendem Koalitionspotenzial, die zwischen 1999 und 2005 zusammen mit der ÖVP regieren kann. Nach der Abspaltung des BZÖ von der FPÖ fungierte das BZÖ von 2005 bis 2006 als Regierungspartner der ÖVP. Nach 30 Jahren Regierungsbeteiligung gerieten die Sozialdemokraten erstmals wieder in Opposition (ebd.). Mit dem Regierungswechsel von 1999 ging gleichzeitig ein Politikwechsel einher. Obinger und Tálos (2006) sprechen von einer „Prioritätenverschiebung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Richtung angebotsorientierter neoliberaler Ideen“ (ebd. 10). Obwohl seit dem Jahr 2006 wieder eine große Koalition unter SPÖ-Kanzlerschaft regiert, sei nicht von einer Umkehr der Veränderung auszugehen (vgl. Pelinka 2009: 638). Die nachhaltige Erosion des Parteien- und Verbändestaates wird als „Normalisierung“ (Pelinka/Rosenberger 2003: 258) des politischen Systems, im Sinne einer Angleichung an die Bedingungen in anderen westeuropäischen Staaten, betrachtet (ebd.). Aufgrund dieser Veränderungen ist es fraglich, ob die österreichische Wohnungspolitik weiterhin an ihren Eigenheiten festhalten kann oder ob der Trend zur Residualisierung auf alle Wohnungspolitikbereiche übergreift. Ob Wien im Bereich des Wohnens anders bleiben wird, ist somit zumindest offen. In Hamburg und allgemein in Deutschland wird der Weg in Richtung Residualisierung wohl weiterhin zielstrebig beschritten werden.

## 7 Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit werden die wohnungspolitischen Entwicklungen zwischen 1980 und heute in Österreich und Deutschland untersucht, um entsprechend den beiden Hauptthesen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung die Frage zu klären, ob sich die Wohnungspolitiken in den Untersuchungsländern im Laufe dieses Zeitraums einander angenähert oder auseinanderentwickelt haben. Neben dem Aufspüren von Ähnlichkeitszunahme bzw. -abnahme über die Zeit wird zudem den Effekten der festgestellten Trends auf die jeweilige Wohnversorgungslage der Bevölkerung nachgegangen. Schließlich erfolgt die Ermittlung der Bestimmungsfaktoren der Entwicklungen. Im Rahmen der Untersuchung stellt sich heraus, dass sich in einigen Bereichen der Wohnungspolitik Konvergenzen und in anderen Divergenzen vollzogen haben. Insgesamt überwiegt aber das Ausbleiben von Annäherung, da sich der Abbau der sozialstaatlichen Wohnversorgung in einigen Bereichen in Deutschland deutlich schneller vollzieht als in Österreich. Zudem kann dem österreichischen System in einigen Bereichen eine hohe Stabilität attestiert werden, die einer Annäherung zwischen den beiden Ländern entgegenwirkt. Das Festhalten an hohen Neubauförderzahlen und dem Sonderstatus der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft haben sich als die herausstechenden Merkmale der österreichischen Wohnungspolitik erwiesen. Hinsichtlich der Politikergebnisse hat sich gezeigt, dass sich das allgemeine Versorgungsniveau in beiden Beispielstädten im Zeitverlauf verbessert hat. Allerdings herrschen bei der Wohnversorgung jeweils zum Teil stark ausgeprägte soziale Ungleichheiten, die zudem jeweils gestiegen sind. Ein besonderes Augenmerk gilt der sozialen Segregation, da aus ihr zusätzliche Benachteiligungen hervorgehen können. Es zeigt sich, dass die soziale Segregation im Zeitverlauf in beiden Städten gestiegen ist. Allerdings scheint das Segregationsniveau in Wien dauerhaft geringer zu sein als in Hamburg. Das österreichische System der Wohnversorgung leistet vermutlich einen Beitrag zu diesem Niveauunterschied. Als Ursache für dessen Stabilität können zwei Faktoren genannt werden. Möglicherweise fördern die stärkeren Machtressourcen der Arbeiterschaft und die ausgeprägte Parteienstaatlichkeit die Aufrechterhaltung der hohen Neubauförderung und der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen. Ob sich in Folge der „Normalisierung“ des österreichischen politischen Systems auch eine Normalisierung in der Wohnungspolitik mit den entsprechenden Folgen für die Wohnversorgung vollziehen wird, ist offen. Hinsichtlich der Politikinhalte liegen allerdings erste Anzeichen vor, die auf eine entsprechende Entwicklung hinweisen.

## Literaturverzeichnis

- Abrahamson, Peter 2005: The Wobbly Pillar Revisited. Theorizing Welfare State and Housing Policy: The Case of Denmark. Paper presented at the ENHR conference. Reykjavik, Iceland. <http://www.borg.hi.is/enhr2005iceland/ppr/Abrahamson.pdf> (10.10.2008)
- Alisch, Monika und Jens S. Dangschat 1994: Ziele und Strukturen einer Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs in Hamburg. In: Froessler, Rolf et al. (Hg.): Lokale Partnerschaften: Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel u.a.: Birkhäuser, 176-189
- Amann, Wolfgang 1999: Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen. Wien: FGW-Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen
- Amann, Wolfgang 2000: Die Mietwohnungsförderung in den Bundesländern. In: FGW-Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (Hg.): Förderung des Wohnungswesens in Österreich. Teil 1. Wien: FGW, 58-72
- Amann, Wolfgang und Alexis Mundt 2008: Armutspolitische Dimensionen von Gemeindewohnraum, gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung. In: Dimmel, Nikolaus et al. (Hg.): Handbuch Armut in Österreich. Wien: Studienverlag (im Erscheinen), [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) (1.12.2008)
- Amann, Wolfgang, Sandra Bauernfeind, Andreas Oberhuber und Josef Schmidinger 2003: Zukunft der Finanzierung des mehrgeschoßigen Wohnbaus in Niederösterreich. In: Schriftenreihe der FGW Nr. 151. Wien: FGW-Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen. <http://www.iswb.at/forschung/pdf/NOE%20Finanzierung%20Endbericht.pdf> (1.12.2008)
- Andersson, Eva 2004: From Valley of Sadness to Hill of Happiness: The Significance of Surroundings for Socioeconomic Career. In: Urban Studies Vol. 41, No. 3: 641–659
- Barta, Heinz 1999: Zur Geschichte und Entwicklung des Wohnungseigentums in Österreich. In: Havel, Margarete et al. (Hg.): Wohnungseigentum - Anspruch und Wirklichkeit: Entwicklung, Probleme, Lösungsstrategien. Wien: Verlag Österreich, 185-373
- Bartholmai, Bernd 1997: Wohnungsmarkt in Deutschland. In: Mändle, Eduard und Jürgen Galonska (Hg.): Wohnungs- und Immobilien-Lexikon. Hamburg: Hammonia-Verlag, 993-995
- Bauer, Eva 1997: Zur Funktion des gemeinnützigen Wohnbaus in Wien. Wien: Arbeitsgemeinschaft IS wohn.bau, <http://www.iswb.at/forschung/forschung.php?ID=367> (1.12.2008)
- Bauer, Eva 2008: Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit nach 1945. In:

- Lugger, Klaus und Michael Holoubek (Hg.): Die österreichische Wohnungsge-  
meinnützigkeit - ein europäisches Erfolgsmodell. Wien: Manz, 121-134
- Behring, Karin, Joachim Kirchner und Rudi Ulbrich 1998: Förderpraxis des sozialen  
Wohnungsbaus. Untersuchung der praktizierten Förderung und Analyse ihrer  
Effizienz. Berlin u.a.: Duncker & Humblot
- Berger, Horst 2004: 30 Jahre Stadterneuerung und es begann in Ottakring.  
Filmdokumentation der Wiener Gebietsbetreuung. Internetseite der Wiener  
Gebietsbetreuung. [http://www.gebietsbetreuung.wien.at/htdocs/30-jahre-  
Stadterneuerung.html](http://www.gebietsbetreuung.wien.at/htdocs/30-jahre-<br/>Stadterneuerung.html) (1.12.2008)
- Berger, Olaf und Andreas Schmalfeld 1999: Stadtentwicklung in Hamburg zwischen  
,Unternehmen Hamburg' und ',Sozialer Großstadtstrategie'. In: Dangschat, Jens  
S. (Hg.): Modernisierte Stadt - gespaltene Gesellschaft: Ursachen von Armut und  
sozialer Ausgrenzung. Opladen: Leske + Budrich, 317-341
- Bihl, Gustav 2006: Wien 1945-2005. Eine politische Geschichte. In: Csendes, Peter  
und Ferdinand Opll (Hg.): Wien. Geschichte einer Stadt. Wien u.a.: Böhlau, 545-  
650
- Blaas, Wolfgang und Robert Wieser 2004: Wohnwirtschaftliche und volkswirtschaftliche  
Probleme durch Kürzung der Wohnbauförderung. Wien: Kammer für Arbeiter und  
Angestellte Wien
- Blaas, Wolfgang, Gerhard Rüsck, Brigitte Brezina und Claudia Doubek 1991: Mehr  
Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Reformperspektiven für die  
österreichische Wohnungspolitik. Wien u.a.: Böhlau
- BMASK 2009: Sozialschutzausgaben in Österreich. Bundesministerium für Arbeit,  
Soziales und Konsumentenschutz. Wien.  
[http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/1/0/2/CH0182/CMS1221826290415/  
21\\_wohnbeihilfen.pdf](http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/1/0/2/CH0182/CMS1221826290415/<br/>21_wohnbeihilfen.pdf) (01.05.2009)
- BMBau 1990: Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg. Bonn- Bad Godesberg:  
Bundesminister für Raumordnung Bauwesen und Städtebau
- BMVBS 2006: Wohngeld- und Mietenbericht. Berlin: Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung.
- BMVBS 2009: Wohngeld 2009. Ratschläge und Hinweise. Berlin: Bundesministerium  
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- BMVBW 2002: Wohngeld- und Mietenbericht. Berlin: Bundesministerium für Verkehr,  
Bau- und Wohnungswesen (heute: Bundesministerium für Verkehr, Bau und  
Stadtentwicklung).
- Bourdieu, Pierre 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In:  
Kreckel, Reinhard (Hg.): Soziale Ungleichheiten. Göttingen: Schwartz, 183-198
- Bourdieu, Pierre 1991: Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum. In:  
Wentz, Martin (Hg.): Stadt-Räume. Die Zukunft des Städtischen. Frankfurter  
Beiträge Band 2. Frankfurt/Main u.a.: Campus-Verlag, 25-34

- Breitfuss, Andrea, Jens S. Dangschat, Oliver Frey und Alexander Hamedinger 2004: Städtestrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Herausforderungen für Eine sozialverträgliche Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungspolitik. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
- Buck, Nick 2001: Identifying Neighbourhood Effects on Social Exclusion. In: Urban Studies Vol. 38, No.12: 2251-2275
- Büttner, Ursula 1985: Der Stadtstaat als demokratische Republik. In: Jochmann, Werner (Hg.): Hamburg: Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Hamburg: Hoffmann und Campe, 131-264
- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte 2000: Ak aktuell. Nr. 8 - Juli 2000. Wohnrechtsnovelle 2000. Wien
- Bundesministerium für Justiz 2006: Das Bundesministerium für Justiz informiert. Mietrechtsgesetz heute (9. Auflage). Wien
- Cremer, Dietmar und Hartmut Tofaute 1980: Grundsatzfragen zur Wohnungs- und Städtebaupolitik aus gewerkschaftlicher Sicht. In: WSI Mitteilungen Vol. 33, No. 9: 534-542
- Czasny, Karl 1987: Vergleich der Wohnungspolitik in sechs europäischen Staaten. Wien: Institut für Stadtforschung
- Czasny, Karl und Peter Moser 2000: Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbauförderungsmittel. Frankfurt am Main u.a.: Lang
- Czasny, Karl und Gerhart Bständig 2003: The Importance of Housing Systems In Safeguarding Social Cohesion in Europe. National Report Austria. Wien: SRZ Stadt- und Regionalforschung
- Czerny, Margarete 1985: Neugestaltung der öffentlichen Wohnbauförderung in Österreich. In: WIFO Monatsberichte Vo. 51, Nr. 10: 605-624
- Czerny, Margarete 1990: Stand der neuen Förderungsbestimmungen. In: Czerny, Margarete (Hg.): Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich. Wien: WIFO, 38-58
- Czerny, Margarete und Michael Weingärtler 2007: Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor. Wien: WIFO
- Daase, Michael 1995: Prozesse der Stadterneuerung in innenstadtnahen Wohngebieten am Beispiel Hamburg-Ottensen. In: Nagel, Frank Norbert (Hg.): Stadtentwicklung und Stadterneuerung. Hamburg - London - Singapur. Stuttgart: Steiner, 1-143
- Dangschat, Jens S. 1997: Armut und sozialräumliche Ausgrenzung in den Städten der Bundesrepublik Deutschland. In: Friedrichs, Jürgen (Hg.): Die Städte in den 90er Jahren: Demographische, ökonomische und soziale Entwicklungen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 167-212
- Dangschat, Jens S. 2004: Vom Abriss zum Abriss – der Wandel von Stadterneuerungsansätzen. In: Dérive - Zeitschrift für Stadtforschung Heft 17: 5-9

- Dangschat, Jens S. und Ben Diettrich 1999: Regulation, Nach-Fordismus und "global cities" - Ursachen der Armut. In: Dangschat, Jens S. (Hg.): Modernisierte Stadt - gespaltene Gesellschaft: Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Opladen: Leske + Budrich, 73-112
- Deutsch, Edwin 1994: Objektförderung versus Subjektförderung. In: Korinek, Karl und Ewald Nowotny (Hg.): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Wien: Orac, 219-240
- Die Grünen Wien 2008: Grüne Wien: Missstände bei Wiener Wohnen beheben – Sanierungsoffensive starten. In: Internetseite der Grünen Wien, [http://wien.gruene.at/uploads/media/PK\\_Unterlage\\_Missstaende.pdf](http://wien.gruene.at/uploads/media/PK_Unterlage_Missstaende.pdf) (1.1.2009)
- Donner, Christian 2000: Wohnungspolitiken in der Europäischen Union: Theorie und Praxis. Wien: Selbstverlag
- Dubet, François und Didier Lapeyronnie 1994: Im Aus der Vorstädte: Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft. Stuttgart: Klett-Cotta
- Duncan, Otis Dudley und Beverly Duncan 1975: A methodological analysis of segregation indexes. In: Peach, Ceri (Hg.): Urban Social Segregation. London u.a.: Longman, 35-50
- Eekhoff, Johann 1993: Wohnungspolitik. Tübingen: Mohr
- Egner, Björn und Hubert Heinelt 2006: Wohnungspolitik – von der Wohnraumzwangsbewirtschaftung zur Wohnungspolitik. In: Schmidt, Manfred G. und Reimut Zohlnhöfer (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 203-220
- Egner, Björn, Nikolaos Georgakis, Hubert Heinelt und Reinhart C. Bartholomäi 2004: Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Instrumente. Darmstadt: Schader-Stiftung
- Eigner, Peter, Herbert Matis und Andreas Resch 1999: Sozialer Wohnbau in Wien – eine historische Bestandsaufnahme. In: Jahrbuch des Vereins für Geschichte der Stadt Wien 55: 49-100
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press
- Esping-Andersen, Gøsta 1998: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Lessenich, Stephan und Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/Main u.a.: Campus-Verlag, 19-58
- Esser, Hartmut 2000: Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 4: Opportunitäten und Restriktionen. Frankfurt/Main u.a.: Campus Verlag
- Expertenkommission Wohnungspolitik 1995: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen: Mohr
- Farwick, Andreas 2004: Segregierte Armut: Zum Einfluß städtischer Wohnquartiere auf

- die Dauer von Armutslagen. In: Häußermann, Hartmut et al. (Hg.): An den Rändern der Städte: Armut und Ausgrenzung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 286-314
- Flade, Antje 1990: Wohnen und Wohnzufriedenheit. In: Kruse, Lenelis et al. (Hg.): Ökologische Psychologie: ein Handbuch in Schlüsselbegriffen. München: Psychologie Verlags Union, 484-492
- Förster, Wolfgang 2008: Wohnbau in Wien – Aktuelle Herausforderungen. Präsentation auf der Veranstaltung „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) (1.3.2009)
- Franke, Thomas und Wolf-Christian Strauss 2005: Management gebietsbezogener integrativer Stadtteilentwicklung. Ansätze in Kopenhagen und Wien im Vergleich zur Programmumsetzung „Soziale Stadt“ in deutschen Städten. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Frei, Alfred Georg 1991: Die Arbeiterbewegung und die "Graswurzeln" am Beispiel der Wiener Wohnungspolitik 1919 - 1934. Wien: Braumüller
- Friedrichs, Jürgen 1983: Stadtanalyse: soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Friedrichs, Jürgen 1995: Stadtsoziologie. Opladen: Leske und Budrich
- Friedrichs, Jürgen und Jörg Blasius 2000: Leben in benachteiligten Wohngebieten. Opladen: Leske + Budrich
- Friedrichs, Jürgen und Ronald van Kempen 2004: Armutsgebiete in europäischen Großstädten. In: Siebel, Walter (Hg.): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 67-84
- Fuchs, Walter und Alexander Mickel 2008: Wie alles begann: Die Wurzeln der modernen gemeinnützigen Wohnungspolitik. In: Lugger, Klaus und Michael Holoubek (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit - ein europäisches Erfolgsmodell. Wien: Manz, 155-166
- Gestring, Norbert und Andrea Janßen 2005: Sozialraumanalysen aus stadtsoziologischer Sicht. In: Riege, Marlo und Herbert Schubert (Hg.): Sozialraumanalyse: Grundlagen - Methoden - Praxis. Wiesbaden: VS Verlag, 159-173
- Gestring, Norbert, Andrea Janßen und Ayça Polat 2006: Prozesse der Integration und Ausgrenzung: türkische Migranten der zweiten Generation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Glatzer, Wolfgang 1980: Wohnungsversorgung im Wohlfahrtsstaat: objektive und subjektive Indikatoren zur Wohlfahrtsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/Main u.a.: Campus-Verlag
- Granovetter, Mark S. 1973: The strength of weak ties. In: In: The American journal of sociology Vol. 78, No. 6: 1360-1380

- Graumann, Carl-Friedrich 1998: Zur Sozialpsychologie der Identitätsbildung. In: Gebhardt, Hans et al. (Hg.): Europa im Globalisierungsprozeß von Wirtschaft und Gesellschaft. Stuttgart: Steiner, 188-195
- Guger, Alois und Markus Marterbauer 2004: Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich. Wien: WIFO
- Hamburger Mieterverein 2002: Fehlbelegungsabgabe fällt zum 1.7.2002. Sinkende Mieten. In: Mieter helfen Mietern 3/2002. Hamburg: Hamburger Mieterverein. <http://www.mhmhamburg.de/mieterhelfenmietern/zeitung--278/artikel.html> (1.2.2009)
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1980: Jahresbericht 1980. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1981: Jahresbericht 1981. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1982: Jahresbericht 1982. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1983: Jahresbericht 1983. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1984: Jahresbericht 1984. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1985: Jahresbericht 1985. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1986: Jahresbericht 1986. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1987: Jahresbericht 1987. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1988: Jahresbericht 1988. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1989: Jahresbericht 1989. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1990: Jahresbericht 1990. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1991: Jahresbericht 1991. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1992: Jahresbericht 1992. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1993: Jahresbericht 1993. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1994: Jahresbericht 1994. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1984: Jahresbericht 1984. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1995: Jahresbericht 1995. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1996: Jahresbericht 1996. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1997: Jahresbericht 1997. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1998: Jahresbericht 1998. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 1999: Jahresbericht 1999. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2000: Jahresbericht 2000. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2001: Jahresbericht 2001. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2002: Jahresbericht 2002. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2003a: Jahresbericht 2003. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2003b: Fördergrundsätze zum  
Wohnungsbauprogramm 2003 für Miet- und Genossenschaftswohnungen in  
Mehrfamilienhäusern in Hamburg. Hamburg: Hamburgische  
Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2003c: Jahresbericht 2003. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2004: Jahresbericht 2004. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2005: Jahresbericht 2005. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2006: Jahresbericht 2006. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2007: Jahresbericht 2007. Hamburg:  
Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2009a: Förderrichtlinie Mietwohnungsbau  
2009. Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2009b: Förderrichtlinie Eigenheim 2009.  
Hamburg: Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

- Hämmerlein, Hans 1996: Einführung in die Wohnungswirtschaft: ein Leitfaden in Thesen und Übersichten. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Harlander, Tilman 2001a: Wohnungspolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 6: 1974–1982. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 825-850
- Harlander, Tilman 2001b: Wohnungspolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 11: 1989–1994. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1034-1068
- Harlander, Tilman 2001c: Wohnungspolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 7: 1982–1989. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 684-712
- Harlander, Tilman und Gerd Kuhn 2001: Wohnungspolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 5: 1966–1974. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 859-886
- Harloe, Michael 1995: The People's home? Social Rented Housing in Europe & America. Oxford: Blackwell
- Häußermann, Hartmut 2006: Desintegration durch Stadtpolitik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament Nr. 40-41 (vom 4.10.2006): 14-22
- Häußermann, Hartmut 2007: Geleitwort von Hartmut Häußermann. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Banlieue Europa: Jugendunruhen - Stadt - Migration. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung,
- Häußermann, Hartmut 2008: Wohnen und Quartier: Ursachen sozialräumlicher Segregation. In: Huster, Ernst-Ulrich et al. (Hg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 335-349
- Häußermann, Hartmut und Walter Siebel 1990: Wohnungsversorgung und Sozialpolitik. In: Norton, Alan und Klaus Novy (Hg.): Soziale Wohnpolitik der 90er Jahre. Probleme und Handlungsansätze aus britisch-deutscher Sicht. Basel u.a.: Birkhäuser, 227-236
- Häußermann, Hartmut und Walter Siebel 2000a: Soziologie des Wohnens: eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Weinheim u.a.: Juventa Verlag
- Häußermann, Hartmut und Walter Siebel 2000b: Städte zwischen Segregation und Integration. In: Harth, Annette et al. (Hg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich, 120-140
- Häußermann, Hartmut und Walter Siebel 2004: Stadtsoziologie: Eine Einführung. Frankfurt/Main u.a.: Campus Verlag

- Häußermann, Hartmut, Dieter Läßle und Walter Siebel 2008: Stadtpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Heidenheimer, Arnold Joseph, Hugh Hecl und Carolyn Teich Adams 1990: Comparative Public Policy: The politics of Social Choice in America, Europe, and Japan. New York, NY: St. Martin's Press
- Heinrich, Hans-Georg 1989: Politische Kultur in Wien. In: Heinrich, Hans-Georg et al. (Hg.): Politische Kultur in Österreich. Gewidmet Heinrich Schneider. Linz: Veritas Verlag, 18-27
- Herlyn, Ulfert, Ulrich Lakemann und Barbara Lettko 1991: Armut und Milieu: Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser
- Heuer, Jürgen H. B. und Volker Nordalm 2001: Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge. In: Jenkis, Helmut W. (Hg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München u.a.: Oldenbourg, 23-41
- Hintermann, Christiane und Sophie Neustätter 2002: Die alten und die neuen WienerInnen. In: Fassmann, Heinz und Gerhard Hatz (Hg.): Wien – Stadtgeographische Exkursionen. Wien: Ed. Hölzel, 135-158
- Hipp, Hermann 1985: Wohnstadt Hamburg: Mietshäuser zwischen Inflation und Weltwirtschaftskrise. Hamburg: Christians
- Hoecker, Beate 2006: Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest: eine studienorientierte Einführung. Opladen: Budrich
- Holzinger, Katharina, Helge Jörgens und Christoph Knill 2007: Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen. In: Holzinger, Katharina et al. (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politikern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-35
- Hradil, Stefan 2001: Soziale Ungleichheit in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich
- Hradil, Stefan 2002: Soziale Ungleichheit, soziale Schichtung und Mobilität. In: Korte, Hermann und Bernhard Schäfers (Hg.): Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie. Opladen: Leske + Budrich, 205-228
- Ipsen, Detlev, Herbert Glasauer und Vera Lasch 1986: Markt und Raum: Die Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Subventionsformen im städtischen Raum. Frankfurt u.a.: Campus Verlag
- Iversen, Torben und Thomas R. Cusack 2000: The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization? In: World Politics Volume 52, Number 3, April 2000: 313-349
- Jahn, Detlef 2006: Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Jansen, Dorothea 2003: Einführung in die Netzwerkanalyse: Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. Opladen: Leske + Budrich
- Janßen, Andrea 2004: Segregation in Großstädten: Das Problem von Messung und

- Interpretation. In: Stadtforschung und Statistik 1/04: 19-23
- Jenkis, Helmut W. 2001: Das Schwabe'sche Gesetz und die Lüttge'sche Regel. In: Jenkis, Helmut W. (Hg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München u.a.: Oldenbourg, 361-391
- Jenkis, Helmut W. 2004: Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik. München u.a.: Oldenbourg
- Jetter, Frank 1995: Wohnungsnot als Schlüsselproblem der Sicherung des sozialen Friedens In: WSI-Mitteilungen Heft 1/1995: 12-22
- Kaase, Max 2003: Politische Beteiligung/Politische Partizipation In: Andersen, Uwe und Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich,
- Kähler, Gert 2000: Nicht nur Neues Bauen. In: Kähler, Gert (Hg.): Geschichte des Wohnens. Band 4. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 303-452
- Kapphan, Andreas 2002: Das arme Berlin: sozialräumliche Polarisierung, Armutskonzentration und Ausgrenzung in den 1990er Jahren. Opladen: Leske + Budrich
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Keim, Rolf 1999: Wohnungsmarkt und soziale Ungleichheit. Über die Entwicklung städtischer Polarisierungsprozesse. Basel u.a.: Birkhäuser
- Keim, Rolf und Rainer Neef 2000: Ausgrenzung und Milieu. Über die Lebensbewältigung von Bewohnerinnen und Bewohner städtischer Problemgebiete. In: Harth, Annette et al. (Hg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen: Leske + Budrich, 248-273
- Kelle, Markus 1997: Subjektförderung. In: Mändle, Eduard (Hg.): Wohnungs- und Immobilien-Lexikon. Hamburg: Hammonia-Verl., 794-795
- Keller, Carsten 2005: Leben im Plattenbau: zur Dynamik sozialer Ausgrenzung. Frankfurt/Main u.a.: Campus Verlag
- Kemeny, Jim 2006: Corporatism and Housing Regimes. In: Housing Theory and Society Vol. 23, No. 1: 1-18
- Kirchner, Joachim 1986: Der Wohnungsmarkt: Effizienz und Wirkungen wohnungspolitischer Instrumente. Regensburg: Selbstverlag
- Kirchner, Joachim 2006: Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte. Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich. Wiesbaden: DUV
- Kleinman, Mark 1996: Housing, Welfare and the State in Europe. A comparative Analysis of Britain, France and Germany. Cheltenham u.a.: Edward Elgar
- Koch, Uwe 2005: Mietpreispolitik in Deutschland. Eine empirische Studie unter besonderer Berücksichtigung des qualifizierten Mietspiegels. Augsburg: Selbstverlag

- Kofner, Stefan 1999: Das Wohnraum-Mietrecht in Deutschland: Zeittafel zu seiner historischen Entwicklung. Teil II: 1946 bis 1998. In: Deutsche Wohnungswirtschaft Vol. 51, No. 9: 275-289
- Kofner, Stefan 2004: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München u. a.: Oldenbourg
- Köppl, Franz und Walter Rosifka 2001: Mietrechtsnovelle 2001 und Wohnrechtsnovelle 2002. Abbau der Mieterrechte geht weiter. In: WBFÖ 4/2001. Wien: FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, [http://www.iswb.at/forschung/Wbfoe/2001/2001-4\\_Rosifka.pdf](http://www.iswb.at/forschung/Wbfoe/2001/2001-4_Rosifka.pdf) (1.12.2008)
- Krätke, Stefan 1996: Stadt - Raum - Ökonomie. Basel u.a.: Birkhäuser
- Kronauer, Martin und Berthold Vogel 2004: Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartierseffekte, was Lageeffekte? In: Häußermann, Hartmut et al. (Hg.): An den Rändern der Städte: Armut und Ausgrenzung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 235-257
- Kühne-Büning, Lidwina, Lieselotte Steveling und Stefan Kofner 2005: Kap. 2 Wohnungspolitik. In: Kühne-Büning, Lidwina et al. (Hg.): Die Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Hamburg: Hammonia-Verlag, 234-316
- Läpple, Dieter 1991: Thesen zum Zusammenhang von ökonomisch-technologischem Strukturwandel und regionaler Entwicklung. In: Bukold, Steffen und Petra Thinnes (Hg.): Boomtown oder Gloomtown? Strukturwandel einer deutschen Metropole: Hamburg. Berlin: Edition Sigma, 15-28
- Läpple, Dieter 1992: Essay über den Raum. In: Häußermann, Hartmut et al. (Hg.): Stadt und Raum: soziologische Analysen. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft, 157-208
- Läpple, Dieter 1996: Städte im Umbruch. Zu den Auswirkungen des gegenwärtigen Strukturwandels auf die städtischen Ökonomien - Das Beispiel Hamburg. In: ARL (Hg.): Agglomerationsräume in Deutschland. Ansichten, Einsichten, Aussichten. Hannover: Verlag der ARL, 191-217
- Lijphart, Arend und Markus. L. Crepaz 1991: Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. In: British Journal of Political Science 21: 235 – 246
- Lindner, Rolf 2004: Walks on the Wild Side. Eine Geschichte der Stadtforschung. Frankfurt am Main. New York: Campus
- Lütz, Susanne 2004: Der Wohlfahrtsstaat im Umbruch - Neue Herausforderungen, wissenschaftliche Kontroversen und Umbauprozesse. In: Lütz, Susanne und Roland Czada (Hg.): Wohlfahrtsstaat - Transformation und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-38
- Lugger, Klaus 1994: Geschichte und Entwicklung der gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich. In: Korinek, Karl und Ewald Nowotny (Hg.): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Wien: Orac, 15-68
- Lugger, Klaus 2007: Österreichisches Wohnhandbuch. Innsbruck u.a: Studienverlag

- Magistrat der Stadt Wien 2008: Wohnbeihilfe - Information. In: Webservice der Stadt Wien. <http://www.wien.gv.at/wohnen/wohnbauforderung/ahs-info/pdf/wbh-informationsteil-euro.pdf> (10.1.2009)
- Magistrat der Stadt Wien 2009a: Hauptförderung - Errichtung von Mietwohnungen oder Geschäftsräumen in Miete. In: Webservice der Stadt Wien. <http://www.wien.gv.at/wohnen/wohnbauforderung/foerderungen/neubau/hauptfoerderung.html> (1.1.2009)
- Magistrat der Stadt Wien 2009b: Superförderung - Errichtung von Mietwohnungen oder Geschäftsräumen in Miete (in Mehrwohnungshäusern). In: Webservice der Stadt Wien. <http://www.wien.gv.at/wohnen/wohnbauforderung/foerderungen/neubau/superfoerderung.html> (1.1.2009)
- Magistrat der Stadt Wien 2009c: Wohnbeihilfen & Unterstützungen. In: Webservice der Stadt Wien. <http://www.wien.gv.at/index/beihilfen.htm> (1.1.2009)
- Magistrat der Stadt Wien 2009d: Höchsteinkommengrenzen 2009 – Eigenmittlersatzdarlehen. In: Webservice der Stadt Wien. <http://www.wien.gv.at/wohnen/wohnbauforderung/landesdarlehen/hoechsteinkommen.html> (1.2.2009)
- Magistrat der Stadt Wien 2009e: Webservice der Wiener Gebietsbetreuung. <http://www.gebietsbetreuung.wien.at/> (1.1.2009)
- Maslow, Abraham H. 2005: Motivation und Persönlichkeit. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt
- Matznetter, Walter 1991: Wohnbauträger zwischen Staat und Markt: Strukturen des sozialen Wohnungsbaus in Wien. Frankfurt/Main u.a.: Campus-Verlag
- Matznetter, Walter und Mark Stephens 1998: Introduction: From Comparative Housing Research to European Housing Research. In: Kleinman, Mark et al. (Hg.): European Integration and Housing Policy. London u.a.: Routledge, 1-16
- Meier-Oberist, Edmund 1956: Kulturgeschichte des Wohnens im abendländischen Raum. Hamburg: Ferdinand Holmann Verlag
- Merton, Robert K. 1974: Sozialstruktur und Anomie. In: Sack, Fritz und Rene König (Hg.): Kriminalsoziologie. Frankfurt a.M.: Akademische Verlagsanstalt, 283-313
- Möller, Ilse 1999: Hamburg. Gotha u.a.: Klett-Perthes
- Musterd, Sako und Roger Andersson 2006: Employment, Social Mobility and Neighbourhood Effects: The Case of Sweden. In: International Journal of Urban and Regional Research Volume 30.1: 120-140
- Musterd, Sako, Wim Ostendorf und Sjoerd De Vos 2003: Neighbourhood Effects and Social Mobility: A Longitudinal Analysis. In: Urban Studies Vol. 18, No 6: 877-892
- Neckel, Sighard und Ferdinand Sutterlüty 2005: Negative Klassifikationen. Konflikte und die symbolische Ordnung sozialer Ungleichheit. In: Heitmeyer, Wilhelm und Peter Imbusch (Hg.): Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft. Wiesbaden:

VS Verlag für Sozialwissenschaften, 409-428

- Neef, Rainer und Rolf Keim 2007: "Wir sind keine Sozialen". Marginalisierung und Ressourcen in deutschen und französischen Problemvierteln. Konstanz: UVK
- Novy, Andreas, Vanessa Redak, Johannes Jäger und Alexander Hamedinger 2001: The End of Red Vienna. Recent Ruptures and Continuities in Urban Governance In: European Urban and Regional Studies, Vol. 8, No. 2: 131-144
- Oberwittler, Dietrich 2004: Stadtstruktur, Freundeskreise und Delinquenz: Eine Mehrebenenanalyse zu sozialökologischen Kontexteffekten auf schwere Jugenddelinquenz. In: Oberwittler, Dietrich und Susanne Karstedt (Hg.): Soziologie der Kriminalität. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 43 Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 135-170
- Obinger, Herbert und Emmerich Tálos 2006: Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Obinger, Herbert und Peter Starke 2007: Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980-2001: Konvergenz, Divergenz oder Persistenz? In: Holzinger, Katharina et al. (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politikern. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 470-495
- Österreicher, Theodor 2008: Eine Generation WGG. In: Luggner, Klaus und Michael Holoubek (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit - ein europäisches Erfolgsmodell. Wien: Manz, 191-200
- Pelinka, Anton 2009: Das politische System Österreichs. In: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 607-642
- Pelinka, Anton und Sieglinde Rosenberger 2003: Österreichische Politik: Grundlagen-Strukturen - Trends. Wien: WUV
- Peters, Heinrich 1933: Die Wohnungswirtschaft Hamburgs vor und nach dem Kriege. Hamburg: Hamburger Verlag für Grundeigentum und Wohnungswesen
- Peters, Karl-Heinz 1984: Wohnungspolitik am Scheideweg. Wohnungswesen, Wohnungswirtschaft, Wohnungspolitik. Berlin: Duncker & Humblot
- Prisching, Manfred 2007: Die Gesellschaften Österreichs und Deutschlands-soziologische Skizzen. In: Gehler, Michael und Rolf Steininger (Hg.): Verschiedene europäische Wege im Vergleich: Österreich und die Bundesrepublik Deutschland 1945/49 bis zur Gegenwart. Innsbruck u.a.: StudienVerlag, 216-251
- Reeger, Ursula und Josef Kohlbacher 2008: Desolat und isoliert: Wohnen als Migrant/in. In: Österreichischer Integrationsfonds (Hg.): Integration, Flüchtlinge und Migration in Österreich – News, Fakten und Hintergründe 1/2008: 28-29
- Rommelspacher, Thomas und Dieter Oelschlägel 1989: Armut im Ruhrgebiet-

Regionale Entwicklungstrends und kleinräumige Prozesse am Beispiel eines Duisburger Elendsgebietes. In: Breckner, Ingrid et al. (Hg.): Armut im Reichtum: Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik. Bochum: Germinal, 275-292

- Rudolph-Cleff, Annette 1996: Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Ein deutsch-französischer Vergleich. Basel u.a.: Birkhäuser
- Rughöft, Sigrid 1992: Wohnökologie-Grundwissen. Stuttgart: Ulmer
- SAGA GWG 2007: SAGA GWG Konzern-Geschäftsbericht 2007. Hamburg.
- Sagasser, Christian 2000: Stand und Aussichten beim Bausparen. In: FGW-Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (Hg.): Förderung des Wohnungswesens in Österreich. Teil 1. Wien: FGW, 44-57
- Saldern, Adelheid von 1995: Häuserlebe. Zur Geschichte städtischen Arbeiterwohnens vom Kaiserreich bis heute. Bonn: Dietz
- Schelsky, Helmut 1965: Schule und Erziehung in der industriellen Gesellschaft. Würzburg: Werkbund Verlag
- Schmals, Klaus M. und Stephan Kemper 2000: Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung. Darmstadt: Schader-Stiftung
- Schmid, Josef 2002: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Opladen: Leske und Budrich
- Schmidinger, Josef 2008: Wohnbaubanken und gemeinnützige Bauvereinigungen-eine Partnerschaft für nachhaltig günstiges Wohnen. In: Lugger, Klaus und Michael Holoubek (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit - ein europäisches Erfolgsmodell. Wien: Manz, 259-268
- Schmidt, Manfred G. 1998: Wohlfahrtsstaatliche Regime: Politische Grundlagen und politisch-ökonomisches Leistungsvermögen. In: Lessenich, Stephan und Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/Main u.a.: Campus-Verlag, 179-200
- Schmidt, Manfred G. 2006: Demokratietheorien: Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schmidt, Manfred G. und Tobias Ostheim 2007a: I. Theorien und Methoden: Einführung. In: Schmidt, Manfred G. et al. (Hg.): Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 21-28
- Schmidt, Manfred G. und Tobias Ostheim 2007b: I. Theorien und Methoden: Die sozioökonomische Schule. In: Schmidt, Manfred G. et al. (Hg.): Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 29-39
- Schmidt, Manfred G., Tobias Ostheim und Nico A. Siegel 2007: I. Theorien und Methoden. In: Schmidt, Manfred G. et al. (Hg.): Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 21-120

- Schneider, Nicole und Annette Spellerberg 1999: Lebensstile, Wohnbedürfnisse und räumliche Mobilität. Opladen: Leske + Budrich
- Schnur, Olaf 2002: Wege aus der Exklusion: Sozialkapital als neue Perspektive für die Entwicklung marginalisierter Stadtquartiere - das Beispiel Berlin-Moabit. In: Mayr, Alois et al. (Hg.): Stadt und Region: Dynamik von Lebenswelten. Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen. 53. Deutscher Geographentag Leipzig: Deutsche Gesellschaft für Geographie, 306 - 320
- Scholten, Ulrich 1999: Die Förderung von Wohneigentum. Tübingen: Mohr Siebeck
- Schubert, Dirk 2005: Hamburger Wohnquartiere. Berlin: Dietrich Reimer Verlag
- Schulz, Günther 1994: Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957. Düsseldorf: Droste
- Schulz, Günther und Hannsjörg F. Buck 2001: Wohnungspolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 2/1: 1945–1949. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 873-915
- Schwimmer, Walter 2008: Mieterschutz – von der kaiserlichen Verordnung zum Schutz der Mieter zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft. In: Lugger, Klaus und Michael Holoubek (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit - ein europäisches Erfolgsmodell. Wien: Manz, 69-80
- Seiß, Reinhard 2007: Wer baut Wien? Hintergründe und Motive der Stadtentwicklung Wiens seit 1989. Salzburg u.a.: Pustet
- Selle, Gert 1993: Die eigenen vier Wände: zur verborgenen Geschichte des Wohnens. Frankfurt/Main u.a.: Campus-Verlag
- Shevky, Eshref und Wendell Bell 1974: Sozialraumanalyse. In: Atteslander, Peter und Bernd Hamm (Hg.): Materialien zur Siedlungssoziologie. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 125-139
- Siegel, Nico A. 2002: Baustelle Sozialpolitik: Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich. Frankfurt/Main u.a.: Campus-Verl.
- Siegel, Nico A. 2007: Welten des Wohlfahrtskapitalismus und Typen wohlfahrtsstaatlicher Politik. In: Schmidt, Manfred G. et al. (Hg.): Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 260-276
- Sillescu, Werner, Matthias Rasch und Peter Hitpaß 2000: 100 Jahre Wohnen und Leben in Norddeutschland: 1900 - 2000. Hamburg: Hammonia Verlag
- Sommer, Andreas 2008: Wohnungsgemeinnützigkeit und "Good Governance". In: Lugger, Klaus und Michael Holoubek (Hg.): Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit - ein europäisches Erfolgsmodell. Wien: Manz, 81-92
- Spiegel, Erika 2001: Wohnen und Wohnung als soziologische Kategorie. In: Jenkis, Helmut W. (Hg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München u.a.: Oldenbourg, 42-61

- Stagel, Wolfgang 2006: Wohnbauförderung und Wohnversorgung im internationalen Vergleich. Linz: Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften.  
[http://www.isw-linz.at/media/files/Forschungsberichte/ISW\\_Wohnbaufoerderung\\_endbericht.pdf](http://www.isw-linz.at/media/files/Forschungsberichte/ISW_Wohnbaufoerderung_endbericht.pdf) (10.08.08)
- Statistik Austria 2007: Wohnen: Ergebnisse der Wohnungserhebung im Mikrozensus 2006. Wien: Verlag Österreich
- Statistik Austria 2009a: Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte in Österreich 2007 nach Haushaltstyp. In: Internetseite der Statistik Austria. Wien.  
[http://www.statistik.at/web\\_de/static/verfuegbares\\_einkommen\\_der\\_privaten\\_haushalte\\_in\\_oesterreich\\_2007\\_nach\\_hau\\_022295.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/verfuegbares_einkommen_der_privaten_haushalte_in_oesterreich_2007_nach_hau_022295.pdf) (30.1.2009)
- Statistik Austria 2009b: Baukostenindex für den Wohnungsbau Basis Mai 1945. In: Internetseite der Statistik Austria. Wien.  
[http://www.statistik.at/web\\_de/static/baukostenindex\\_fuer\\_den\\_wohnungsbau\\_basis\\_mai\\_1945\\_029065.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/baukostenindex_fuer_den_wohnungsbau_basis_mai_1945_029065.pdf) (30.1.2009)
- Statistik Austria 2009c: Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Ergebnisse aus EU-SILC 2007 in Österreich. Wien: Statistik Austria.  
[http://www.statistik.at/web\\_de/static/einkommen\\_armut\\_und\\_lebensbedingungen\\_2007\\_035744.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/einkommen_armut_und_lebensbedingungen_2007_035744.pdf) (1.6.2009)
- Statistikamt Nord 2006: Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebung in Hamburg und Schleswig-Holstein 2006. Statistische Berichte. F/MZ 1 - 4j/06.
- Statistisches Landesamt FHH 1987: Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung. Statistische Berichte F. Bautätigkeit, Wohnungswesen. FGWZ 1987-1.
- Statistisches Landesamt FHH 1995: Eckdaten der 1%-Gebäude- und Wohnungsstichprobe. Statistische Berichte F. Bautätigkeit, Wohnungswesen. FGWS 1993-1.
- Stöger, Harald 2004: Wohnungspolitik und Wohnbauförderung in Österreich - Die Zweite Republik. In: Bauer, Ingrid et al. (Hg.): Kunst - Kommunikation - Macht. Innsbruck u.a.: Studienverlag, 511-516
- Tálos, Emmerich und Bernhard Kittel 2001: Gesetzgebung in Österreich: Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen. Wien: WUV Universitätsverlag
- Tálos, Emmerich und Marcel Fink 2003: Sozialpartnerschaft in Österreich: Das korporatistische Modell am Ende. In: Jochem, Sven und Nico A. Siegel (Hg.): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Opladen: Leske + Budrich, 194-231
- Torgersen, Ulf 1987: Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State. In: Turner, Bengt et al. (Hg.): Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era. Stockholm, Sweden: Almqvist and Wiksell, 116-126
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman und Henry E. Brady 1995: Voice and equality: Civic voluntarism in American politics. Cambridge, Mass. u.a.: Harvard University Press

- Vorauer, Karin 2002: Sozialer Wohnbau in Wien. In: Fassmann, Heinz und Gerhard Hatz (Hg.): Wien - Stadtgeographische Exkursionen. Wien: Ed. Hölzel, 159-182
- Wacquant, Loïc J. D. 2004: Roter Gürtel, Schwarzer Gürtel: Rassentrennung, Klassenungleichheit und der Staat in der französischen städtischen Peripherie und im amerikanischen Ghetto. In: Häußermann, Hartmut et al. (Hg.): An den Rändern der Städte: Armut und Ausgrenzung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 148-202
- Wagner-Kyora, Georg 2001a: Wohnungspolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 4: 1957–1966. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 759-793
- Wagner-Kyora, Georg 2001b: Wohnungspolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 3: 1949–1957. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 839-883
- Wagner, Adolph Heinrich Gotthilf 1893: Grundlagen der Volkswirtschaft: Buch 4 - 6. Leipzig: Winter
- Walther, Uwe-Jens 2002: Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. In: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur sozialen Stadt? Opladen: Leske + Budrich, 23-44
- Walther, Uwe-Jens 2006: Die europäische Stadt als Soziale Stadt. In: Siebel, Walter (Hg.): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 332-344
- WBSF 1992: Wohnungen für Wien. Der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds 1984-1991. Wien: Picus
- Weichhart, Peter, Christine Weiske und Benno Werlen 2006: Place Identity und Images: Das Beispiel Eisenhüttenstadt. Wien: Inst. für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien
- Weihsmann, Helmut 2002: Das rote Wien. Sozialdemokratische Architektur und Kommunalpolitik 1919 - 1934. Wien: Promedia
- Whitehead, Christine und Kathleen Scanlon 2007: Social Housing in Europe. In: Whitehead, Christine und Kathleen Scanlon (Hg.): Social Housing in Europe. London: LSE, 8-34
- Wilensky, Harold L. 1975: The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press
- Wilson, William Julius 1990: The Truly Disadvantaged. The Inner City, The Underclass, and Public Policy. Chicago u.a.: University of Chicago Press
- Wohnfonds Wien 2008: Die geförderte Wohnhaussanierung in Wien - Leitfaden. Wohnfonds Wien. Fonds für Wohnbau und Stadterneuerung. <http://www.wohnfonds.wien.at/download/san/Leitfaden2008.pdf> (1.2.2009)
- Wurm, Karl 2003: 50 Jahre Wohnbauförderung. In: Wohnbauforschung in Österreich.

Wien: FGW - Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen 2/2003.  
[http://www.fgw.at/publikationen/pdf/03/2003-2\\_Wurm.pdf](http://www.fgw.at/publikationen/pdf/03/2003-2_Wurm.pdf) (1.12.2008)

Wurm, Karl, Theodor Österreicher und Eva Bauer 2001: Wirtschaftliche und soziale Aspekte von Wohnbauförderung und Gemeinnützigkeit. In: FGW-Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (Hg.): Förderung des Wohnungswesens in Österreich. Teil 2. Wien: FGW, 12-22

Zimmermann, Clemens 1997: Wohnen als sozialpolitische Herausforderung. Reformerisches Engagement und öffentliche Aufgaben. In: Reulecke, Jürgen (Hg.): Geschichte des Wohnens. Band 3. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 503-636

Zohlnhöfer, Reimut 2008: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Janning, Frank und Katrin Toens (Hg.): Die Zukunft der Policy Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 157-174

## **Erklärung**

Hiermit versichere ich, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Außerdem versichere ich, dass ich die allgemeinen Prinzipien wissenschaftlicher Arbeit und Veröffentlichung, wie sie in den Leitlinien guter wissenschaftlicher Praxis der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg festgelegt sind, befolgt habe.

Fabian Mesecke