

RUDOLF GIFFINGER/WALTER MATZNETTER

Wohnungspolitik und ihre Folgen

Wohnungspolitik ist heute ein nicht mehr wegzudenkender, jedoch nicht immer integrativer Bestandteil staatlicher Sozial- und Wirtschaftspolitik und auch der Regional- und Raumordnungspolitik. Aufgrund der weitreichenden sozialen Konsequenzen einer unzureichenden Wohnungsversorgung, deren Ursachen sehr vielfältig sein können, steht sie oft im Mittelpunkt der Kritik – außer acht lassend, daß Wohnungspolitik nur sehr wenige unter vielen Randbedingungen der Wohnungsmarktdynamik beeinflussen kann.

Das "Wie" der Wohnungspolitik steht daher insbesondere zur Diskussion, wenn sich auf einem Wohnungsmarkt oder auch nur auf einem Teilmarkt angesichts veränderter Randbedingungen neue Versorgungsprobleme ergeben. Und solche bestehen gegenwärtig bzw. sind in nächster Zeit sowohl für bestimmte Sozialgruppen auf einzelnen Wohnungsmarktssektoren als auch auf regionalen und städtischen Teilmärkten verschiedener europäischer Länder zu erwarten.

Folgende zentrale Thesen begründen diese unseres Erachtens aktuellen Fragen und Probleme der Wohnungsversorgung in ihrer nationalen Ausgestaltung:

- Die Zutrittsbedingungen der Haushalte (und Personen) zu den Wohnungen sind über die Bevölkerung ungleich verteilt. Diese Zutrittsbedingungen variieren in ihrer marktwirtschaftlichen oder planwirtschaftlichen Ausformung deswegen stark über die Haushalte, da einerseits Einkommen und Vermögen und andererseits Mittel für die Wohnungsbeschaffung (Informationsquellen, informelle Beziehungen, sozialer Status usw.) ungleich verteilt sind. Wohnungspolitik findet daher ihre Begründung unter anderem darin, solchen ungleichen Zutrittsbedingungen entgegenzuwirken, um die Befriedigung des Grundbedürfnisses "Wohnen" auch den schlechter gestellten Nachfragegruppen zu gewährleisten und den Regierenden die staatsbürgerliche "Loyalität" zu erhalten. Wohnungspolitik kommt daher insbesondere dann in die Krise, wenn ihre Instrumente und Maßnahmen nicht effizient und gerecht im Hinblick auf die

Wohnungsversorgung wirken bzw. dermaßen hohe Kosten verursachen, daß sie über ein Staatsbudget nicht mehr zu finanzieren sind. Dermaßen ineffiziente Wohnungspolitik führt schließlich zu entsprechenden Formen des "Widerspruchs" bzw. der "Abwanderung" (1).

- Wohnungspolitik unterschied sich bislang im Vergleich der einzelnen Staaten sehr stark voneinander im Hinblick auf Eigentumsregelungen, Preisregelungen, Förderungsinstrumente usw. Diese stark nationale Orientierung der Wohnungspolitik – im Vergleich zur Arbeitsmarkt- oder Verkehrspolitik – liegt weitestgehend in der jeweiligen historischen Entwicklung begründet; ermöglicht wurde dies durch die relativ große gegenseitige Unabhängigkeit nationaler Wohnungsversorgungsprobleme. Aufgrund dieser nationalen Orientierung und der Persistenz einmal geschaffener Teilmärkte variieren auch die Strukturen nationaler und regionaler Wohnungsmärkte sehr stark. Das heißt, die zu einem bestimmten Zeitpunkt geschaffenen Wohnungen, Rechtsformen, Preisregelungen wirken aufgrund der Langlebigkeit von Wohnungen über große Zeiträume nach (z.B. Gemeindewohnungsbau, Mietpreisregelungen in Altbauwohnungen). Nationale Wohnungspolitik der europäischen Staaten nähert sich aber offenbar unter dem gemeinsamen Problemdruck des Finanzierungsbedarfs bei Neubau- und Erneuerungsaktivitäten sowie der Allokations- und Verteilungsineffizienzen staatlicher Instrumente unter der Devise "mehr Markt" einander an (2). Aufgrund des jeweils gegebenen regionalen und nationalen Problemdrucks und aufgrund der jeweiligen Marktorientierung einer nationalen Wirtschaftspolitik erfolgt eine solche inhaltliche Annäherung jedoch zeitlich verschoben.
- Die Wohnungsversorgung ist Resultat verschiedenster interner und externer Faktoren, welche die Entwicklung städtischer und regionaler Wohnungsmärkte beeinflussen. Zählt man zu den internen Faktoren nur die Angebots- und Nachfragemengen, so ist leicht ersichtlich, daß auf deren Struktur bzw. auf deren

Veränderung eine Reihe von demographischen, sozio-ökonomischen und regionalen Faktoren einwirken (3). Wohnungspolitik steht daher vor dem Problem, nur auf bestimmte Elemente und Beziehungen in diesem System wechselseitiger Abhängigkeiten einwirken zu können. Analog zu *Friedrichs'* Grundthese zur Wohnungspolitik läßt sich somit festhalten, daß der Spielraum zur Beeinflussung von städtischen und regionalen Wohnungsmärkten sowohl seitens solcher benannter externer Randbedingungen als auch seitens wirtschafts-, sozial- und regionalpolitischer Maßnahmen, die auf diese externen Faktoren abzielen, in starkem Maße beschränkt wird (4).

- Des weiteren steht die Wohnungspolitik – unabhängig von ihrer nationalen politischen Orientierung – wie auch andere Politikbereiche vor dem Problem, daß ihre Instrumente und Maßnahmen nur dann effizient wirken, wenn sie erstens die Betroffenen (wohnungssuchende Haushalte, Eigentümer, Investoren, Bau-träger) überhaupt erreichen und zweitens deren Interessen und Entscheidungen zielorientiert unterstützen. Die Wohnungspolitik in Ost und West weist hier trotz ihrer grundsätzlich unterschiedlichen Organisation (marktwirtschaftlicher versus planwirtschaftlicher Allokation) eine gewisse Ähnlichkeit in der Disfunktionalität der jeweiligen Wohnungsversorgungsmechanismen auf. Aufgrund der jahrzehntelangen nationalen Erfahrungen mit entsprechenden eigentums- und verfügungsrechtlichen Regelungen und aufgrund der aktuellen Entwicklungen in Ost und West zeigt sich allerdings, daß die Versorgungsprobleme in planwirtschaftlichen Verteilungssystemen offenbar nicht mehr zu bewältigen sind. Es zeigt sich aber auch in westlichen Systemen eine gewisse Ernüchterung im Hinblick auf die Beeinflussbarkeit von Wohnungsmärkten bei einer jedoch allgemein anerkannten Notwendigkeit, die Wohnungsversorgung nicht zur Gänze den Marktmechanismen zu überlassen. Angesichts aktueller Verteilungsineffizienzen im Objektförderungsbereich scheint hier die Forderung nach verstärkter Subjektförderung gerechtfertigt zu sein.

Diese Thesen stellen unseres Erachtens die zentralen Diskussionspunkte der derzeitigen Wohnungspolitik in West und Ost dar. Aufgrund der historischen Entwicklung in den einzelnen Ländern ist klar, daß die Problemstruktur nicht vollkommen gleichartig und ähnliche Probleme nicht gleichwertig sein können. Die aktuellen Ereignisse und die zunehmende Internationalisierung von Wohnungsmarktentwicklungen und -problemen waren daher auch Anlaß für die beiden Autoren, Beiträge zum Themenkreis "Wohnungspolitik und ihre Folgen" zu organisieren. Es handelt sich im

wesentlichen um Beiträge aus zwei Arbeitskreisen zur "4. Tagung für Regionalforschung und Geographie", veranstaltet vom Arbeitskreis für Regionalforschung (AMR) im April 1990 in Kirchbach im Gailtal, Kärnten.

Unter dem Anspruch, daß Wohnungspolitik zur Vermeidung von Wohnungsversorgungsproblemen in sozialer und regionaler Sicht ausgelegt sein sollte, stellte sich der Arbeitskreis die Frage nach den Folgen der bisherigen Wohnungspolitik und versuchte auch aufgrund erkannter Veränderungen in den Randbedingungen und erkannter Defizite bisheriger Wohnungspolitik, die Frage nach dem "Wie" einer zukünftigen Wohnungspolitik aufzugreifen.

Anmerkungen

- (1)
Vgl. *Hirschman, Albert O.*: Abwanderung und Widerspruch. – Tübingen: J.C.B. Mohr 1974.
- (2)
Vgl. hierzu *M. Harloe's* These von der Wieder-Vermarktwirtschaftlichung des Wohnens: *Harloe, Michael*: Die Reprivatisierung des Wohnens. In: *Krise und Konflikte in der Großstadt im entwickelten Kapitalismus*. Hrsg.: *Krämer, J. und Neef, R.* – Oldenburg: Eigenverlag 1985, S. 254–280
- (3)
Heuer, Jürgen H.B.: Lehrbuch der Wohnungswirtschaft. – Frankfurt/Main: F. Knapp Verlag 1985, S. 57 ff. und 136 ff.
- (4)
Friedrichs, Jürgen: Vorwort. In: *Wohnungspolitik und regionale Siedlungsentwicklung*. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover: Vincentz 1982. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 146

Dr. Rudolf Giffinger
Institut für Stadt- und Regionalforschung
Technische Universität Wien
Karlsplatz 13
A-1040 Wien

Dr. Walter Matznetter
Institut für Geographie
Universität Wien
Universitätsstraße 7
A-1010 Wien