

RUDOLF GIFFINGER/GÜNTHER KNÖTIG

Stadterneuerungspolitik in einer wachsenden Stadt

Der Wiener Altbauwohnungsmarkt*

Kurzfassung

Stadterneuerungspolitik, die eine sozialorientierte Wohnungspolitik unterstützen soll, hat ihre Instrumente den jeweiligen wohnungsmarktendogenen und –exogenen Entwicklungen anzupassen. Eine solche Anpassung erscheint insbesondere dann notwendig, wenn verstärkte Zuwanderungen, steigende Mieten und vermehrte Immobilientransaktionen veränderte Rahmenbedingungen am Wohnungsmarkt anzeigen.

Verteilungswirkungen stadterneuerungspolitischer Instrumente werden im Hinblick auf die spezielle Versorgungsfunktion von Altbauwohnungsteilmärkten aus segmentationstheoretischer Sicht begründet. Zugleich wird betont, daß die Divergenz aus stadter-

neuerungspolitischen Zielen und privatwirtschaftlichen Interessen eine sozialorientierte Wirkungsweise von maßgeblichen ordnungs- und förderungspolitischen Instrumenten nicht unbedingt erwarten läßt. Dies zeigen tendenziell auch die empirischen Befunde bezüglich der geförderten Hauseigentümer und bestimmter sozialer Milieus. Unter Berücksichtigung der trotz Förderung zusätzlich entstehenden Wohnkosten und des zunehmenden Nachfragedrucks im Altbausegment nach Billigwohnungen ist zu erwarten, daß eine sozial verträgliche Wohnungsversorgung in den nächsten Jahren kaum erhalten werden kann. Eine Modifikation der wohnungs- und stadterneuerungspolitischen Instrumente erscheint daher angesichts der sich ändernden Rahmenbedingungen unerlässlich.

1. Einleitung

Wohnungsnot, Disparitäten in den Wohnverhältnissen sozialer Gruppen sowie Slumbildung sind eine nicht zu übersehende Gefahr auch auf regulierten Mietwohnungsmärkten in innerstädtischen Altbaugebieten. Stadterneuerungspolitik, die eine sozialorientierte Wohnungspolitik unterstützen soll, hat nicht allein die Bestandssicherung, sondern vor allem eine Bestandssicherung unter Berücksichtigung sozialer Kriterien als Aufgabe (1). Diese Aufgabe ist aufgrund der auf einem Wohnungsmarkt gegebenen Zusammenhänge bei der Allokation von Haushalten zu Wohnungen bzw. bei der Preisbildung nicht leicht lösbar. Eine solchmaßen zielorientierte Konzeption stadterneuerungspolitischer Maßnahmen wird aber noch um so schwieriger, je mehr sich bestehende Randbedingungen zur Entwicklung des Wohnungsmarktes, aber auch für private Erneuerungsinvestitionen verändern.

Zugleich hat eine Stadterneuerungspolitik, die – wie zum Beispiel in Wien – auf bestimmte ordnungs- und förderungspolitische Instrumente zurückgreift, zu berücksichtigen, daß ihre Ziele zur Verbesserung von Gebäude- und Wohnungszuständen primär nur über die Erneuerungsbereitschaft der Hauseigentümer realisiert werden können. Damit stellt sich aber die Frage, ob eine Sozialorientierung, d.h. eine Förderung von Sanierungsmaßnahmen vor allem für sozial Schwache, auf diese Weise gewährleistet werden kann.

Inhalt dieses Beitrags sind somit neben den Folgen bisheriger stadterneuerungspolitischer Maßnahmen auf die Wohnungsverorgung und Stadtentwicklung auch Fragen zur Stabilität bzw. zu Veränderungen in diesen Randbedingungen. Als solche werden in der folgenden Analyse zur Wiener Stadterneuerungsproblematik einerseits Nachfrageveränderungen und andererseits Veränderungen im Investitions- und Anbieterverhalten der Hauseigentümer hinterfragt. Erst auf dieser Basis werden schließlich stadterneuerungspolitische Maßnahmen auf ihre Folgen hin bewertet.

2. Stadterneuerungspolitik auf segmentierten Wohnungsmärkten

Ausgangspunkt für die Konzeption stadterneuerungspolitischer Instrumente muß eine Diskussion grundlegender Wirkungszusammenhänge auf dem Wohnungsmarkt sein. Dabei ist der mit zunehmendem Alter von Gebäuden und Wohnungen verbundene Qualitätsverlust Ansatzpunkt für die Erklärung zentraler Phänomene im Bereich der Stadterneuerung.

Dieser Qualitätsverlust begründet sich einerseits durch die physische Alterung der Wohnungen und Gebäude, andererseits durch die ökonomische Alterung, die sich in relativen Qualitätseinbußen gegenüber Neubauten ausdrückt (2). Betrachtet man den Wohnungsmarkt als neoklassischen Wettbewerbsmarkt, dann haben diese Qualitätsverluste sowohl Nachfrage- als auch Preisveränderungen zur Folge und führen zu veränderten Gleichgewichtszuständen auf den Wohnungsteilmärkten. Die Filter-Theorie des Wohnungsmarktes (3) beschreibt dies als sukzessives Filtering-down der Wohnungen durch eine Folge von Wohnungsteilmärkten mit abnehmenden Qualitäten.

Auf der Nachfrageseite wird der durch Neubau entstandene Wohnungsteilmarkt höchster Wohnqualitäten durch die Angehörigen der zahlungsfähigsten Bevölkerungsgruppen belegt, deren vakante Wohnungen ein Überschußangebot für die weniger zahlungsfähigen Nachfrager schaffen. Diesen wird durch die sinkenden Preise – als Reaktion auf geänderte Angebot/Nachfrage-Verhältnisse – ein Umzug in die bisher von den Zahlungsfähigsten belegten Wohnungen ermöglicht. Dieses im Aggregat als Umzugsketten charakterisierbare Nachfragerverhalten setzt sich derart bis zum Verlassen der Wohnungen mit den schlechtesten

Qualitäten durch die am wenigsten zahlungsfähigen Nachfrager fort.

Für die Hauseigentümer bedeuten die während der Lebensdauer ihrer Gebäude abnehmenden Mieterträge ein Absinken der Rentabilität von Erhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen. Die Nachfrage nach billigem Wohnraum findet eben in diesen Altbauten ihr entsprechendes Angebot. Dieses ist jedoch permanent durch Abbruch gefährdet, da bei Unterschreiten der Rentabilitätsgrenze die Hauseigentümer auch die Instandhaltung unterlassen und derart den Gebäudeverfall beschleunigen.

Eine derartige, im Rahmen neoklassischer Mikroökonomie angesiedelte Argumentation läßt jedoch einige Merkmale des Wohnungsmarktes außer acht, die das Entstehen von Gleichgewichtszuständen auf sektoralen und regionalen Wohnungsteilmärkten verhindern (4). Im Kontext von Stadterneuerung bewirken vor allem die Annahmen vollkommen mobiler und zeitlich konstanter Gesamtnachfrage ein Versagen der Filter-Theorie zur Erklärung von Wohnungsmarktphänomenen.

Institutionelle, soziale oder ökonomische Zugangsbarrieren zu bestimmten Wohnungsteilmärkten rufen bei den betroffenen Bevölkerungsgruppen eine erzwungene Immobilität hervor, die eine Reaktion auf Angebotsveränderungen im Sinne der Filter-Theorie verhindern. Diese Zugangsbarrieren sind Kennzeichen segmentierter Wohnungsmärkte (5), auf denen zwischen verschiedenen Segmenten die Preis/Qualität-Relationen des Angebots deutlich auseinanderklaffen können. Das Gefangensein einkommensschwacher Bevölkerungsschichten im Teilmarkt der Altbauten bewirkt, daß die Hauseigentümer selbst bei offensichtlichen Desinvestitionsstrategien, die eine zunehmende Qualitätsverschlechterung mit sich bringen, durch den permanenten Nachfrageüberschuß innerhalb dieses Segments keine Ertragseinbußen hinnehmen müssen.

Verstärkt sich der Nachfragedruck im Altbaubereich durch Veränderungen der Wohnpräferenzen oder massive Zuwanderungen, dann entstehen Modernisierungsanreize vor allem auf den besseren Standorten, während sich die Nachfrage nach Billigwohnraum zunehmend auf die schlechteren Standorte konzentriert. Soziale Erosion durch Wegzug der noch mobilen und Verbleib bzw. Zuzug der auf billige Altbauwohnungen angewiesenen Haushalte verstärken die Gefahr von Slumbildung bzw. Entstehung eines neuen Segments am Wohnungsmarkt (6).

Ähnliche Effekte auf die Wohnungsverorgung sind zu erwarten, wenn während wirtschaftlicher Wachstumsphasen Cityerweiterungen generell die innerstädtische Wohnnutzung verdrängen und solchermäßen preiswerten Wohnraum im Altbaubestand vernichten.

Stadterneuerungspolitik findet im Spannungsfeld zwischen den Verwertungsinteressen der Hauseigentümer und den Zielsetzungen einer sozialorientierten Wohnungspolitik statt, die sich nicht nur an quantitativen Versorgungskriterien orientiert. Eine effektive Stadterneuerungspolitik muß neben dem Setzen von Modernisierungsanreizen für Hauseigentümer sicherstellen, daß

- für die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen eine quantitativ und qualitativ zufriedenstellende Wohnungsverorgung gewährleistet ist,
- der latenten Gefahr von Slumbildung auf den schlechteren Standorten und zunehmender Segmentierung des Wohnungsmarktes entgegengewirkt wird und
- die Vergabe von Förderungsmitteln nach ökonomischen und sozialen Kriterien bedarfsentsprechend erfolgt.

Das im Rahmen des Wiener Weges der "sanften Stadterneuerung" erlassene Wohnhaussanierungsgesetz (WSG) 1984 soll im

folgenden hinsichtlich seiner Wirkungsweise unter veränderten wohnungspolitischen und nachfragebezogenen Rahmenbedingungen im Sinne dieser Kriterien untersucht werden.

3. Zur Sozialorientierung der Stadterneuerungspolitik in Wien

Die folgenden Analysen zur Stadterneuerungspolitik konzentrieren sich aufgrund der baugeschichtlichen Entwicklung Wiens auf das dicht bebaute Stadtgebiet sowie eine Reihe weiterer Altbaugebiete in den ehemaligen Vorstädten Wiens (7). Diese nach wohnungs- und gebäudebezogenen Kriterien definierte Untersuchungsregion umfaßt den Großteil der Wohnungen (95,9 %) sowie die meisten sanierungsbedürftigen und zugleich billigen Wohnungen (98,1 % aller Substandardwohnungen) des gesamten Wiener Altbauwohnungsteilmarktes. Aufgrund der historischen Stadt- und Wohnbauentwicklung (8) befindet sich der überwiegende Teil der vor 1919 errichteten Wohngebäude (83,5 %) im Besitz privater Personen.

Dieser Bestand an üblicherweise mietpreisgeschützten Wohnungen besitzt speziell in der Wiener Situation aufgrund der im Vergleich zu anderen Sektoren (z.B. Gemeinde- oder Genossenschaftswohnungen) freien Zutrittsbedingungen und der leicht verfügbaren Marktinformationen den Charakter eines Wohnungsmarktsegmentes.

Angesichts dieser Eigenschaften und strukturellen Merkmale steht die Stadterneuerungspolitik in Wien vor folgenden Problemen bei der Konzeption ihrer Instrumente:

Erstens hat Stadterneuerungspolitik (wie auch andere Politikbereiche) zu berücksichtigen, daß Ziele zur Strukturhaltung oder -verbesserung nur auf Basis des Investitionsverhaltens der Entscheidungsträger (in diesem Fall zumeist der Hauseigentümer) erreicht werden können (9). Eine Anreizfunktion stadterneuerungspolitischer Instrumente wird also nur dann wirksam, wenn sie das Investitionsinteresse dieser Eigentümer trifft. Unter dem Aspekt knapper öffentlicher Mittel steht die Stadterneuerungspolitik so vor dem Problem der effizienten, d.h. zielorientierten Vergabe von Förderungsmitteln bei gleichzeitiger Vermeidung sog. "Mitnahmeeffekte" durch erneuerungsaktive, aber weniger förderungswürdige Hauseigentümer.

Zweitens muß berücksichtigt werden, daß die Sanierungsaktivitäten der Hauseigentümer die Wohnverhältnisse, aber auch die Wohnkosten betroffener Wohnungsnutzer verändern können. Gleichzeitig kann ein Übereinstimmen sozialpolitischer Zielsetzungen und einzelwirtschaftlicher Investitionsinteressen der Eigentümer nicht vorausgesetzt werden. Das Dilemma einer sozialorientierten Stadterneuerungspolitik wird damit offenbar und verstärkt sich zugleich durch die Restriktionen, die aus dem Faktum knapper öffentlicher Mittel erwachsen. Ist die Stadterneuerungspolitik zugleich so konzipiert, daß geförderte Erneuerungsaktivitäten wohnkostenwirksam werden, so ist ihr Einfluß auf die Veränderung der Angebotsstruktur und damit auf die marktliche Preisbildung nicht zu übersehen.

Drittens steht die Stadterneuerungspolitik vor dem Problem, ihre Instrumente auf aktuelle wohnungsmarktdogene und -exogene Entwicklungen abzustimmen. Das heißt, die Instrumente sind einerseits im Hinblick auf das Investitionsinteresse der Hauseigentümer und andererseits auf die Entwicklungen der teilmarktspezifischen Nachfragemengen und Preiselastizitäten der Nachfrage abzustimmen.

3.1 Entwicklung von einer mieter- zu einer eigentümerorientierten Stadterneuerungspolitik

Die Wiener Stadterneuerungspolitik postuliert für sich den Weg der "sanften Stadterneuerung". Dies ist sicher im Vergleich zu einigen Phasen der Berliner Stadterneuerungspolitik richtig, jedoch wurde aufgrund der im Althausbestand gegebenen Problemlagen eine Verlagerung von einer eher mieterorientierten zu einer mehr eigentümerorientierten Stadterneuerungspolitik vollzogen. So stützte sie sich in den 70er und Anfang der 80er Jahre vor allem auf Instrumente

- zur Förderung wohnungs- und damit meist mieterbezogener Erneuerungsaktivitäten (Wohnungsverbesserungsgesetz (WVG) 1969 bzw. 1976) sowie
- zur Intensivierung von Erneuerungsaktivitäten in städtebaulich problematischen Gebieten in Form der "Gebietsbetreuung" (10).

Hingegen setzte die Stadterneuerungspolitik in dieser Zeit wenig Anreize für Erneuerungsaktivitäten von Hauseigentümern. Darüber hinaus war die Ertragslage meist unzureichend für die Eigenfinanzierung von Erhaltungs- oder Verbesserungsmaßnahmen, die auf der Basis der Mieteinnahmen hätten finanziert werden sollen. Diesbezüglich zeigte sich, daß aufgrund der Mietpreisregelungen nach Ausstattungskategorien der Wohnungen die Finanzierung von Erhaltungsinvestitionen in Gebäuden mit besserer Ertragssituation (= Mietverträge für Kategorie-A-Wohnungen) noch einigermaßen gewährleistet war, jedoch in Gebäuden mit niedrigeren Einnahmen aus den Wohnungsmieten nicht möglich war (vor allem bei Substandardwohnungen) (11). Da die Finanzierung von Erhaltungsmaßnahmen auf Kreditbasis erfolgen mußte und diese sehr teuer war, war es für viele Gebäudeeigentümer unmöglich, zusätzlich noch Verbesserungsmaßnahmen zu finanzieren. Somit stiegen die gebäudebezogenen Erneuerungserfordernisse aufgrund unterlassener Investitionen generell, allerdings stark differenziert nach der wohnungsstrukturell bedingten Ertragssituation. Ergebnis dieser Rahmenbedingungen war in vielen Fällen die gute Ausstattung von Wohnungen durch Förderungen nach dem Wohnungsverbesserungsgesetz (ohne Konsequenz für die Mietkosten des erneuerungsaktiven Mieters) bei einem gleichzeitig schlechten Gebäudezustand aufgrund unterlassener Erhaltungsinvestitionen. Mit der Mietrechtsreform 1981 und darauffolgenden Reformen des Mietrechtsgesetzes (MRG) wurde schließlich die zunehmende Eigentümerorientierung und damit auch die gebäudebezogene Stadterneuerungspolitik eingeleitet. Verstärkt wurde diese durch folgende Maßnahmen:

- Einbeziehung eines Erhaltungsbeitrags neben dem bestehenden Hauptmietzins;
- Gewährung einer 20%igen Investitionsprämie bei eigenfinanzierten Erhaltungsmaßnahmen;
- sukzessive Aufhebung der Mietzinsobergrenzen für Kategorie-A-Wohnungen und aller Wohnungen über 130 m²;
- verbesserte Förderung von gebäudebezogenen Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen auf der Basis des WSG 1984 sowie
- Gewährung einer 10%igen Bauverwaltungsprämie im Zuge von WSG-Sanierungen.

Aufgrund dieser Verlagerung in der stadterneuerungspolitischen Förderungspraxis auf die Hauseigentümer sowie der im WSG definierten Finanzierungstechnik, die wohnungsseitige Erneuerungskosten einschließt, soll im folgenden drei Fragen nachgegangen werden:

(1) Welche Gruppen privater Hauseigentümer zeigen sich besonders erneuerungsaktiv und beanspruchten die Förderungs-mittel, die auf Basis des WSG zwischen 1985 und 1987 vergeben wurden?

(2) Läßt sich in der Wiener Stadterneuerungspolitik auf der Basis des WSG noch eine Sozialorientierung erkennen?

(3) Welche Effekte sind durch WSG-induzierte Erneuerungsinvestitionen, die für die Mieter auch wohnkostenwirksam sind, im Althaussektor zu erkennen bzw. für die nächste Zeit zu erwarten?

3.2 Das Investitionsinteresse privater Hauseigentümer als Voraussetzung der Bestandserhaltung (–verbesserung)

Aufgrund der bauhistorischen Entwicklung in Wien befindet sich die Mehrheit der vor 1919 erbauten Gebäude im Eigentum privater Personen. Dabei dominiert nach Untersuchungen von Kaufmann/Hartmann (12) der Hauseigentümer (ca. 62 % aller Hauseigentümer) mit nur einem Gebäude in eigenem Besitz. Zugleich ist kennzeichnend, daß viele solcher Hauseigentümer (ca. 61 %) ihr Gebäude selbst zu Wohn- und/oder Gewerbe-zwecken nutzen. Bei solchen Hauseigentümern, so konstatieren Kaufmann/Hartmann (13), dominiert üblicherweise nicht das Kapitalverwertungsinteresse im Hinblick auf Erhaltungs- oder Verbesserungs-investitionen, sondern vielmehr das eigene Nutzungsinteresse.

Neben der schlechten Ertragslage (siehe Kap. 3.1) bestand zugleich bis Anfang der 80er Jahre kaum Nachfragedruck, bedingt durch abnehmende Bevölkerungszahlen und den forcierten Neubau am Stadtrand. Investitionen in Altbauten rentierten sich bestenfalls auf den besseren Wohnstandorten, hingegen kaum auf den schlechteren Wohnstandorten. Ertragsstrategien der Hauseigentümer konzentrierten sich daher auf Schwarzablösen (vor allem auf guten Wohnstandorten) bzw. auf die Vorenthaltung gesetzlich definierter Mietzinserträge für Erhaltungsmaßnahmen.

Der Wandel in der Stadterneuerungspolitik, insbesondere das Inkrafttreten des WSG 1984 (14) veränderte schließlich die ökonomischen Rahmenbedingungen derart, daß sich inzwischen verstärkt Erneuerungsaktivitäten – allerdings stark differenziert nach Marktpositionen – erkennen lassen. So scheinen nach Böckmann et al. (15) insbesondere private Hauseigentümer in mittleren Marktpositionen aktiv geworden zu sein, hingegen nicht jene auf den besonders schlechten Lagen. Zugleich wurde erkannt, daß offenbar nicht der oben beschriebene, wohnhafte Hauseigentümer über das WSG 1984 erreicht wurde, sondern eher nicht wohnhafte Eigentümer.

Aber schon gegenwärtig und vor allem für die nächsten Jahre stellt sich die Frage, ob eine derartige Förderungspolitik, die nur auf der Basis erneuerungsaktiver Hauseigentümer realisiert werden kann, noch problemorientiert sein kann, da sich seit 1987 die WSG-Förderungsbestimmungen weiter verkompliziert haben und sich zunehmend kapitalorientierte Hauseigentümer im Wiener Althausbestand laut Erfahrung der Experten etabliert haben. Zu befürchten ist, daß sich die schon bisher tendenziell zu beobachtenden Mitnahmeeffekte verstärken werden.

3.3 Verteilungswirkungen des WSG nach sozialen Kriterien

Um die Sozialorientierung von WSG-induzierten Erneuerungsaktivitäten zu kennzeichnen, werden die WSG-induzierten Er-

neuerungsaktivitäten auf entsprechende Sozialmilieutypen bezogen. Eine derartige Differenzierung der geförderten Erneuerungsaktivitäten nach sozialen Milieus wird deswegen vorgenommen, da es für den Wiener Altbausektor als gesichert erachtet werden kann, daß die Wohnverhältnisse mit sozialen Milieus variieren (16). Aufgrund der stadterneuerungspolitisch postulierten Ziele sollten daher solche Förderungen tendenziell in niedrigrangigen sozialen Milieus bewilligt worden sein.

Die hier verwendete Sozialmilieutypisierung erfolgte auf Basis sozioökonomischer Merkmale zur Haushaltsstrukturbeschreibung auf Zählgebietsebene. Sie erbrachte insgesamt sieben Sozialmilieutypen für die sozialräumliche Beschreibung des Altbauwohnungsteilmarktes. Ohne hier die Ergebnisse der Typisierung im Detail zu beschreiben (17), läßt sich festhalten, daß sich

- die höherrangigen Sozialmilieus der Typen 1 und 2 (mit eher ausgewogener Altersstruktur und höherqualifizierten Berufsgruppen bei gleichzeitig wenigen Ausländerhaushalten) in zentralen innerstädtischen Altbaugebieten, aber auch in westlichen Randlagen der Untersuchungsregion finden;
- die mittlerrangigen Sozialmilieus der Typen 3 und 4 (mit eher jüngeren Haushalten, mittel- bis höherqualifizierten Berufsgruppen und sehr wenigen ausländischen Haushalten) in den eher zentralen Lagen der Vorstadtbezirke befinden;
- die niedrigrangigen Sozialmilieus der Typen 5, 6 und 7 in den eher peripher gelegenen Altbaugebieten vor allem der ehemaligen Vorstädte (Gürtelbezirke) befinden. Während sich das Sozialmilieu des Typs 5 und 7 durch hohen Besatz an ausländischen Haushalten auszeichnet und jenes des Typs 7 zusätzlich durch Dominanz wenig qualifizierter Berufsgruppen, ist im Typ 6 der Besatz mit ausländischen Haushalten sehr gering, allerdings bei starker Überalterung und ebenfalls wenig qualifizierten Berufsgruppen.

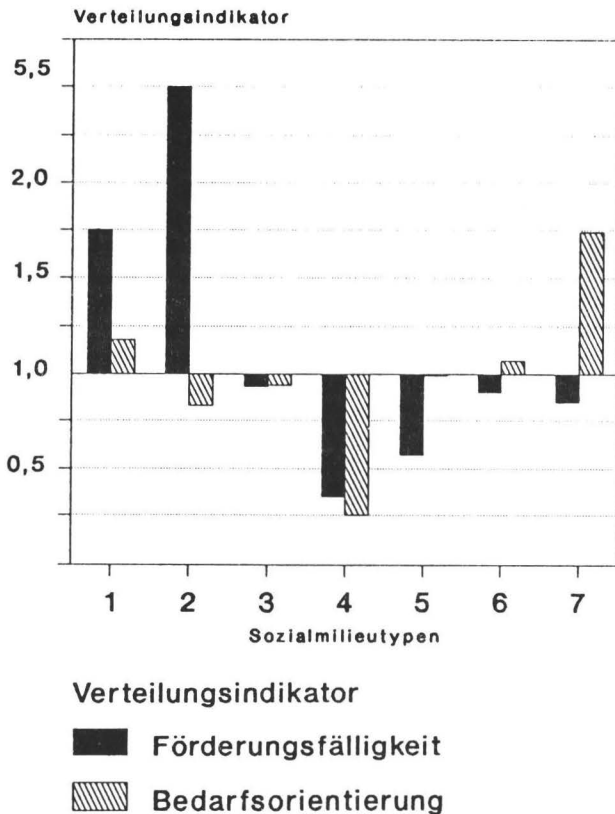
Neben den sozialen Kriterien sollten bei der Beurteilung der Verteilungswirkungen des WSG noch Erneuerungserfordernisse miteinbezogen werden. Einen guten Hinweis auf solche Erneuerungserfordernisse gibt der Bestand an Substandardwohnungen, da er nicht nur auf qualitativ schlechte Wohnverhältnisse, sondern auch auf unzureichende Mieterträge zur Finanzierung von gebäudebezogenen Erneuerungsmaßnahmen hinweist.

Der in der Abbildung 1 dargestellte Indikator der Förderfähigkeit (18) zeigt im Vergleich der Sozialmilieutypen, daß

- in Gebieten der Sozialmilieutypen 1 und 2 unter Beachtung der Erneuerungserfordernisse überproportional viele Erneuerungsaktivitäten durch das WSG induziert worden sind;
- in den restlichen Sozialmilieutypen, also den durchwegs niedrigrangigen Sozialmilieus, angesichts des Bestands an Substandardwohnungen eher zu wenig geförderte Erneuerungen zu beobachten sind.

Da innerhalb der einzelnen Sozialmilieutypen der Bestand an Substandardwohnungen und daher die Erneuerungserfordernisse nicht gleich über die Zählgebiete eines Sozialmilieutyps verteilt sind, ist zu berücksichtigen, daß es in einzelnen, vor allem den niedrigrangigeren Sozialmilieus gegebenenfalls zu einer massiven Konzentration von Erneuerungserfordernissen in wenigen Zählgebieten bei gleichzeitiger Vergabe von WSG-Förderungen in anderen, weniger problematischen Gebieten dieses Sozialmilieutyps gekommen sein könnte.

Abbildung 1
Verteilung von Erneuerungsaktivitäten
auf Basis des WSG 1984 nach Sozialmilieutypen



Quellen: W.B.S.F.: Sockelsanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen bis Juni 1989, VZ 1981, HWZ 1981

Der diesbezügliche Indikator zur Einschätzung der milieutypischen Bedarfsorientierung (19) in der Abbildung 1 läßt erkennen, daß

- in den Sozialmilieutypen 1 und 7 Erneuerungsaktivitäten vor allem in jenen Gebieten angeregt wurden, in denen überdurchschnittliche Erneuerungserfordernisse gegeben sind;
- in den Sozialmilieutypen 2 und vor allem 4 hingegen Förderungen in jene Gebiete vergeben wurden, in denen solche Erneuerungserfordernisse innerhalb des eigenen Typs vergleichsweise unterdurchschnittlich gegeben sind.

Aufgrund dieser Befunde läßt sich das WSG 1984 als Instrument einer Stadterneuerungspolitik beurteilen, das

- eher nicht sozialorientiert wirkt;
- vor allem unter Einbeziehung der Erneuerungserfordernisse zu wenig zielorientiert eingesetzt werden kann und
- jedoch innerhalb bestimmter Sozialmilieutypen zumindest teilweise eine Bedarfsorientierung zeigt.

Nicht zuletzt manifestiert sich in diesen Befunden das stadterneuerungspolitische Dilemma, wenn eine Sozialorientierung in den Zielen postuliert wird, solche Ziele jedoch über das Investitionsverhalten der Hauseigentümer realisiert werden sollen.

3.4 WSG-induzierte Wohnkostensteigerungen und deren Segmentationswirkungen

Die durch das WSG angeregten Erneuerungsaktivitäten verursachen aufgrund der finanzierungstechnischen Regelungen auch Kosten, die auf die Mieterhaushalte in solchen Gebäuden umgelegt werden. Die wohnungswirksamen Kosten umfassen genau jenen Betrag, der aus der Mietzinsreserve und durch die Förderung mit öffentlichen Mitteln nicht gedeckt ist. Aufgrund unterschiedlicher Förderungssätze für entsprechende Sanierungsmaßnahmen sowie aufgrund der nach Gebäuden unterschiedlich vorhandenen Mietzinsreserven variieren die wohnungsseitigen Erneuerungskosten beträchtlich. Sie liegen für die bisher wichtigste Sanierungsart der Sockelsanierung (SOS) in Gebäuden

- mit vorwiegend Kategorie-D-Wohnungen bei durchschnittlich 15,70 öS pro m²,
- mit vorwiegend Kategorie-C-Wohnungen bei durchschnittlich 22,80 öS pro m²,
- mit vorwiegend Kategorie-B-Wohnungen bei durchschnittlich 35,20 öS pro m² (20).

Diese Kosten bedeuten daher eine der Wohnungsgröße und -ausstattung entsprechende Verteuerung in den gesamten Wohnkosten. Die zusätzliche Belastung des Haushaltsbudgets der Mieter ist die Folge. Da etwa 85 % von allen SOS-Bewilligungen im Zeitraum 1985 – 1989 für Gebäude mit vorwiegend Substandardwohnungen erteilt worden sind, ergibt sich daraus vor allem eine Erhöhung der Wohnkosten in Substandardwohnungen und damit in Summe eine Verknappung im Bestand der Billigwohnungen.

Ist einerseits diese Förderung zur Sanierung von Gebäuden in schlechtem Bauzustand erwünscht, so ist andererseits die Verteuerung von davon betroffenen Billigwohnungen aus zwei Gründen bedenklich:

Erstens führt sie zur Verdrängung unterster Einkommensschichten, sofern hier nicht über Subjektförderung (Wohnbeihilfe) Abhilfe geleistet wird.

Zweitens bewirkt diese Verteuerung eine Verknappung des Billigwohnungsbestands mit entsprechenden Folgen auf die Preisbildung bei Neuvermietung. Und genau diese Preisbildung verschärft sich derzeit in Wien für die verbliebenen Billigwohnungen aufgrund

- verstärkter Zuwanderung von eher einkommensschwachen Nachfragern und
 - der schlechten Zutrittsbedingungen für die meisten der Nachfragergruppen zu anderen Wohnungsmarktsegmenten außer dem Altbaumietwohnungssegment.
- Diese starke Segmentierung gegenüber anderen Teilmärkten sowie der zunehmende Nachfrageüberhang nach Billigwohnungen, der sich in den nächsten Jahren noch verstärkt (Öffnung der Ostgrenzen, Weltausstellung 1995), lassen zudem eine interne Segmentierung im Altbaubereich befürchten. Diese Segmentierung manifestiert sich schon derzeit in den stark überhöhten

Wohnkosten in schlechten Wohnungen z.B im 2. Wiener Gemeindebezirk.

4. Stadterneuerungspolitik zur Unterstützung einer sozialorientierten Wohnungsversorgung

Die Verteilungen der WSG-induzierten Erneuerungsaktivitäten über Typen von Hauseigentümern und Sozialmilieutypen ließen erkennen, daß diesem stadterneuerungspolitischen Instrument nur teilweise Erfolg beschieden war. Mitnahmeeffekte konnten zumindest auf den guten Standortlagen vermieden werden; gemessen an den Wohnverhältnissen (in den verschiedenen Sozialmilieutypen) und an den Eigentübertypen wurden die angestrebten Erneuerungseffekte jedoch in zu geringem Ausmaß erzielt.

Eine wesentliche Ursache dafür scheint in der rapiden Nachfrageentwicklung, gekoppelt mit Liberalisierungstendenzen im Mietrecht, zu liegen. Dadurch wurden die Renditechancen im Altbausektor (besonders auf den besseren Standorten) wesentlich verbessert, und es traten verstärkt renditeorientierte Hauseigentümer in den Markt ein (durch Immobilientransaktionen). Darüber hinaus bewirkten die komplizierten Verfahrensabläufe im Rahmen des WSG Zugangshemmnisse zu den Förderungsmitteln für die traditionellen Kleineigentümer, die ihren Hausbesitz vorwiegend unter dem Nutzungsaspekt betrachten.

Das 1988 auch zur Objektivierung eingeführte und in das WWFG (Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz) übernommene Punktesystem (21) für die Förderung vergibt nun zum Teil auf diese Wirkungsmängel Rücksicht, indem etwa besonders erneuerungsbefürftigten Gebieten höhere Förderungsprioritäten eingeräumt wurden. Dennoch müssen die stark veränderten Rahmenbedingungen im Altbausektor noch mehr in den Förderungsbestimmungen berücksichtigt werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei

- eine stärkere gebäude- und eigentümerbezogene Differenzierung der Förderungsbestimmungen;
- die Präzisierung der Förderungsrichtlinien mit stärkerer Betonung der räumlichen Lage;
- die Intensivierung der Beratungstätigkeit auf schlechten Standortlagen;
- eine Verstärkung der Rechtsposition der Mieter in Gebäuden, in denen der Hauseigentümer spekulativ agiert;
- begleitende Maßnahmen im Bereich der Subjektförderung.

Eine derartige Neugestaltung der Förderungsinstrumente muß die Tatsache im Auge behalten, daß Billigwohnraum durch Modernisierung dem Markt entzogen wird. Ohne entsprechende Vorsorge ist dabei mit verstärkter Segmentierung bzw. mit der Herausbildung eines neuen Wohnungsmarktsegmentes innerhalb des Altbausektors zu rechnen (teilweise ist diese Segmentierung in Wien bereits vollzogen). In diesem Segment stehen eine Vielzahl von Nachfragern nach Billigwohnraum einem kontinuierlich sinkenden Angebot gegenüber. Da die Mieterträge durch Qualitätsverbesserungen nicht gesteigert werden können (geringe Zahlungsfähigkeit der Nachfrager), wird das Angebot in kleinere Einheiten (durch Überbelegung) aufgespalten und die Preise entsprechend hoch gehalten. Dieses Segment ist durch extreme Verslumungsgefahr gekennzeichnet und bedarf dringend politischer Maßnahmen. Diese können bestehen in

- einer Ausweitung des Angebots von preisgünstigem Wohnraum für die sozial Schwachen durch die Veränderung der Zugangs-

barrieren zu anderen Wohnungsmärkten mit billigem Angebot (insbesondere kommunaler Wohnbau) sowie durch verstärkte Wohnbautätigkeit,

- einer Einführung einer Fehlbelegungsabgabe in Sozialwohnungen für jene Haushalte, deren aktuelles Haushaltseinkommen jene Einkommensobergrenzen übersteigt, die für die Vergabe derartiger Wohnungen definiert sind;
- preisdämpfenden Eingriffen im restlichen Altbausektor durch Gebäudeankäufe seitens der Kommune und/oder gemeinnütziger Wohnbauunternehmen.

Stadterneuerungspolitik muß daher erstens in eine städtische Wohnungspolitik zu deren Unterstützung integriert sein, und sie muß zweitens stets die Entwicklung des gesamten Wohnungsmarkts und seiner Rahmenbedingungen berücksichtigen. Nur dadurch können unerwünschte Effekte im sozial-, verteilungs- und stadtentwicklungspolitischen Wirkungsfeld der Stadterneuerung auf ein Mindestmaß eingeschränkt werden.

Anmerkungen

*) Das Konzept dieses Beitrags wurde von den beiden Autoren gemeinsam entwickelt; Kapitel 1 und 4 wurden gemeinsam verfaßt. Kapitel 2 hat G. Knötig, Kapitel 3 R. Giffinger verfaßt.

(1) Vgl. Rosemann, Jürgen: Die produzierte Wohnungsnot. Stadterneuerung und Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Wien 11 (1982) 4, S. 397-416

(2) Vgl. Pannitschka, Wolf: Wohnallokation: Alterung des Wohnungsbestandes und Veränderung der Bevölkerungsstruktur. Hrsg.: Institut für Raumplanung, Abteilung Raumplanung, Universität Dortmund. - Dortmund 1979. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 11, S. 48 ff.

(3) Vgl. Westphal, Helmut: Wachstum und Verfall der Städte: Ansätze einer Theorie der Stadtsanierung. - Frankfurt/M.: Campus 1979. = Campus Forschung, Bd. 56, S. 42 ff. und MacLennan, Duncan: Housing Economics. An Applied Approach. - London 1982, S. 22 ff.

(4) Vgl. Heuer, Jürgen H.B.: Lehrbuch der Wohnungswirtschaft. 2. Aufl. - Frankfurt/M. 1985, S. 50 ff.

(5) Vgl. Rosemann, Jürgen, a.a.O., S. 402 und Aufhauser, Elisabeth; Giffinger, Rudolf; Knötig, Günther: Effects of the Housing Rehabilitation Act on Housing Market Segmentation in Vienna. Vortrag, gehalten beim 6th European Colloquium on Theoretical and Quantitative Geography, Chantilly, 1989. (Publikation in Vorbereitung)

(6) Vgl. Giffinger, Rudolf: Standorttheoretische Begründung des regulierten Wohnungsmarktes. Unter Berücksichtigung der Stadterneuerungspolitik in Wien. Hrsg.: Böckmann, Dieter. - Wien 1990. = Wiener Beiträge zur Regionalwissenschaft, Bd. 12, S.80 ff.

(7) Vgl. Giffinger, Rudolf, a.a.O., S. 104 ff.

(8) Schubert, Klaus: Wien. In: Stadtentwicklungen in West- und Osteuropa. Hrsg.: Friedrichs, Jürgen. - Berlin 1985, S. 347-574

(9) Vgl. Rosemann, Jürgen, a.a.O., S. 402

- (10)
 Stadterneuerung, Gebietsbetreuung 1985. Bearb.: Magistratsabteilung 25.
 Hrg.: Stadt Wien, Geschäftsgruppe Stadtentwicklung und Stadterneuerung, Magistratsabteilung 25. – Wien o.J.
- (11)
 Vgl. Kaufmann, Albert; Steiner, Winfried; Troper, Reinhard: Mietenstruktur und Erhaltungsaufwendungen in Altmiethäusern. Hrg.: Institut für Stadtforschung. – Wien 1987. = Publikationen des Instituts für Stadtforschung, Nr. 80, S. 177 ff.
- (12)
 Kaufmann, Albert; Hartmann, Bernd: Wiener Altmiethäuser und ihre Besitzer. Hrg.: Institut für Stadtforschung. – Wien 1984. = Publikationen des Instituts für Stadtforschung, Nr. 70, S. 89 ff.
- (13)
 Kaufmann, Albert; Hartmann, Bernd, a.a.O., S.99 ff.
- (14)
 Vgl. Hammer, Erhard: Wohnbauförderungsgesetz 1984. Wohnhaussanierungsgesetz. Leitfaden zu zwei neuen Bundesgesetzen. – Wien 1985
- (15)
 Bökemann, Dieter et al.: Sanstrat Wien. Strukturanalysen zur Stadterneuerungspolitik. Hrg.: Bökemann, Dieter. – Wien 1990. = Wiener Beiträge zur Regionalwissenschaft, Bd. 11
- (16)
 Vgl. Giffinger, Rudolf, a.a.O., S.124 ff.
- (17)
 Vgl. Giffinger, Rudolf, a.a.O., S. 117 ff.
- (18)
 Die Förderungsfähigkeit (FF) setzt den Anteil bewilligter Förderungen (Sockelsanierungen und Erhaltungsmaßnahmen) eines bestimmten Sozialmilieutyps an allen bewilligten Förderungen in der Untersuchungsregion in Bezug zum Anteil der Substandardwohnungen des Sozialmilieutyps an allen Substandardwohnungen in der Untersuchungsregion. Ist die Förderungsfähigkeit (FF) gleich 1, so bedeutet dies, daß in einem bestimmten Sozialmilieutyp der Anteil an den Bewilligungen in der gesamten Untersuchungsregion gleich ist dem typspezifischen Anteil an den Substandardwohnungen. So bedeutet $FF > 1$ überproportional viele, $FF < 1$ hingegen überproportional wenige Förderungsbewilligungen in einem Sozialmilieutyp angesichts des Bestands an Substandardwohnungen.
- (19)
 Der Indikator zur Bedarfsorientierung (BO) kennzeichnet den Anteil an Substandardwohnungen, die in solchen Gebieten eines bestimmten Sozialmilieutyps liegen, in denen Förderungsbewilligungen erteilt wurden, an allen Substandardwohnungen in diesem Sozialmilieutyp und setzt diesen in Bezug zum entsprechenden Anteilswert in der gesamten Untersuchungsregion.
- (20)
 Aufhauser, Elisabeth; Giffinger, Rudolf; Knötig, Günther: Effects of the Housing Rehabilitation Act on Housing Market Segmentation in Vienna. Vortrag, gehalten beim 6th European Colloquium on Theoretical and Quantitative Geography, Chantilly, 1989. (Publikation in Vorbereitung)
- (21)
 Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds (Hrg.): Ein Wegweiser durch das Bewertungssystem für die Förderung der Wohnhausanierung. – Wien 1989

Dr. Rudolf Giffinger
 Dipl.-Ing. Günther Knötig
 Institut für Stadt- und Regionalforschung
 Technische Universität Wien
 Karlsplatz 13
 A – 1040 Wien